

Wiederverwendungsstudie I

Kommunale Aufgaben und Refinanzierung



Reichweite und Refinanzierung von Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei der Vorbereitung zur Wiederverwendung

Rechtsanwältin Caroline von Bechtolsheim
Rechtsanwältin Isabelle-Konstanze Charlier, M.E.S.

A.	Einleitung und Hintergrund der Untersuchung	6
B.	Begriffe der Vermeidung, Wiederverwendung und Vorbereitung zur Wiederverwendung	7
I.	Definitionen	7
II.	Abgrenzung der Maßnahmen untereinander	8
III.	Folgerungen.....	11
C.	Teil 1: Klärung möglicher Pflichten der örE zur „wiederverwendungsfreundlichen“	
	Sammlung von Abfällen zum Zwecke der Vorbereitung zur Wiederverwendung	12
I.	Pflichten der örE zur Vorbereitung zur Wiederverwendung von überlassenen Abfällen nach KrWG.	12
1.	Pflichten des örE bei der Abfallbewirtschaftung nach § 20 Abs. 1 Satz 1 KrWG i. V. m. §§ 6 ff. KrWG	12
a)	Allgemeine Pflicht zur Verwertung nach § 7 Abs. 2 und 4 KrWG	13
aa)	Technische Möglichkeit der Verwertung.....	14
bb)	Wirtschaftliche Zumutbarkeit	14
(1)	Marktgängigkeit der gewonnenen Stoffe.....	15
(2)	Kostenvergleich	16
cc)	Zwischenergebnis.....	17
b)	Pflicht zur Wahl der VzW nach § 8 Abs. 1 KrWG.....	17
aa)	Vorrangige Verwertungsmaßnahme nach § 8 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 6 Abs. 2 KrWG.....	17
bb)	Technische Möglichkeit und wirtschaftliche Zumutbarkeit nach § 8 Abs. 1 Satz 4 i. V. m. § 7 Abs. 4 KrWG.....	18
2.	Zwischenergebnis.....	19
II.	Auswirkungen der Pflicht der Vorbereitung zur Wiederverwertung auf die Phase der Erfassung bzw. des Sammelns von Abfällen.....	20
1.	Getrennthaltung nach § 9 Abs. 1 KrWG	20
2.	Getrenntsammlung von Abfällen nach § 14 Abs. 1 KrWG	22
3.	Ableitung einer Pflicht zur wiederverwendungsfreundlichen Sammlung aus der Pflicht zur VzW?	24
4.	Zwischenergebnis zu den Anforderungen an die Einsammlung	25
III.	Sonderfall ElektroG: Pflichten der örE zur „wiederverwendungsfreundlichen“ Sammlung sowie Vorbereitung zur Wiederverwendung	26
1.	Pflichten zur „wiederverwendungsfreundlichen“ Sammlung nach ElektroG	27
a)	Erfassung in vorgegebenen Behältnissen, § 14 Abs. 1 ElektroG	27
b)	„Wiederverwendungsfreundliche“ Erfassung nach § 10 Abs. 2 ElektroG	27
c)	Nähere Anforderungen an die Erfassung nach § 11 Nr. 2 ElektroG	28
d)	Zwischenergebnis.....	28
e)	Grenzen für das Aussondern von Geräten bei der Erfassung	28
aa)	Möglichkeiten im Bringsystem	29
bb)	Aussondern von Geräten vor Eingabe in die Behältnisse	29
cc)	Möglichkeiten im Holsystem	32
2.	Wiederverwendung und Vorbereitung zur Wiederverwendung bei Optierung.....	32
a)	Wiederverwendung von Altgeräten?	33
b)	Prüfung der Vorbereitung zur Wiederverwendung.....	35
aa)	Technische Möglichkeit	36
bb)	Wirtschaftliche Zumutbarkeit	37

(1)	Kostenvergleich	37
(2)	Marktgängigkeit	38
c)	Ergebnis und Frage nach Verpflichtung des örE	38
D.	Teil 2: Umfang der Pflichten zur Information und Beratung über Abfallvermeidung sowie Vorbereitung zur Wiederverwendung nach § 46 KrWG i. V. m. § 2 Abs. 4 SächsABG	40
I.	Abfallberatung und Informationspflichten nach KrWG und SächsABG	40
1.	Von der Informations- und Beratungspflicht nach KrWG und SächsABG erfasste Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen	41
a)	Von der Information und Beratung nach § 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG erfasste Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen	41
b)	Umfang der Maßnahmen nach § 2 Abs. 4 Satz 1 SächsABG	43
2.	Information und Beratung zu Maßnahmen des örE in dessen Zuständigkeitsbereich und Adressaten	43
a)	Adressaten der Information und Beratung	43
b)	Information allein über Maßnahmen des örE?	46
3.	Praktische Umsetzung der Beratung „in Selbstverwaltung“: Mögliche Themen und Inhalte der Informationen sowie Art und Weise	47
4.	Zwischenergebnis	48
II.	Spezifische Informationspflichten nach § 18 ElektroG	49
E.	Teil 3: Möglichkeiten der Refinanzierung von Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung sowie des Informations- und Beratungsaufwandes über öffentliche Abfallgebühren	51
I.	Allgemeine Grundsätze für die Refinanzierung von Maßnahmen der örE über Abfallgebühren	51
II.	Refinanzierung von Maßnahmen der Abfallberatung sowie Vorbereitung zur Wiederverwendung nach KrWG und SächsABG	53
1.	Refinanzierbarkeit der Abfallberatung über Vermeidungsmöglichkeiten	53
2.	Refinanzierbarkeit von Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung	54
3.	Exkurs: Gebührenermäßigungen für Wiederverwendungsbetriebe?	55
4.	Zwischenergebnis zur Refinanzierung von Maßnahmen und Beratung für Abfälle nach dem KrWG und SächsABG	57
III.	Refinanzierung von Maßnahmen nach ElektroG	58
1.	Refinanzierbarkeit der Erfassung von Altgeräten	58
2.	Refinanzierbarkeit von Hinweisen zur Wiederverwendbarkeit von Altgeräten	59
3.	Refinanzierbarkeit von Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung von Altgeräten bei Optierung	60
a)	Begrenzter Aufgabenumfang des örE	60
b)	Fehlende Erforderlichkeit	61
c)	Gleichbehandlungsgrundsatz	61
4.	Zwischenergebnis	61

Abkürzungsverzeichnis

a.a.o.	am angegebenen Ort
AbfallR	Abfallrecht (Zeitschrift)
a.F.	alte Fassung
Az.:	Aktenzeichen
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BT	Bundestag
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
Drs.	Drucksache
ElektroG	Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Hrsg.	Herausgeber
KAG	Kommunalabgabengesetz
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
LAGA	Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
örE	öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger
Rn.	Randnummer
SächsABG	Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsKAG	Sächsisches Kommunalabgabengesetz
UmweltR	Umweltrecht
v.a.	vor allem
VzW	Vorbereitung zur Wiederverwendung
WEEE	Waste electronic and electrical equipment
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

A. Einleitung und Hintergrund der Untersuchung

Das Sächsische Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) hat uns mit einer Prüfung der den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE) obliegenden Pflichten einer sog. Vorbereitung zur Wiederverwendung beauftragt. Im Zuge dessen sollen deren Rechte und Pflichten im weiteren Zusammenhang mit Maßnahmen zur Förderung der Wiederverwendung und Abfallvermeidung, insbesondere durch Information und Beratung der Abfallbesitzer untersucht werden, was Möglichkeiten der Refinanzierung über Gebühren einschließt.

Offenbar wird davon ausgegangen, dass viele Gegenstände, die von ihrem Besitzer einer Abfallsammlung zugeführt werden, noch „brauchbar“ sind und sich für eine unmittelbare weitere Verwendung eignen, zumindest aber mit geringerem Aufwand dafür hergerichtet werden könnten. Sie sind, um es mit dem Titel eines Symposiums des Auftraggebers zum Thema Abfallvermeidung und Förderung der Wiederverwendung auszudrücken, „zu schade zum Wegwerfen“.¹ Dann macht es Sinn, rechtliche Ansätze auszuloten, um das Potenzial für eine Wiederverwendung von Erzeugnissen und Bestandteilen von Erzeugnissen zu erhöhen.

Vor diesem Hintergrund haben wir unseren Prüfungen die folgenden drei Schwerpunkte zugrunde gelegt:

- 1. Zum einen ist den Fragen nachzugehen, inwieweit die örE zu einer „wiederverwendungsgerechten“ Sammlung von Erzeugnissen oder Bestandteilen von Erzeugnissen verpflichtet sind, insbesondere ob sie überlassene Erzeugnisse oder deren Bestandteile bzw. Elektroaltgeräte selektieren bzw. auszusondern und einer Wiederverwendung oder Vorbereitung zur Wiederverwendung zuführen müssen.
- 2. Zum anderen ist zu untersuchen, in welchem Umfang die örE bei der Abfallberatung nach § 46 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)² i. V. m. § 2 Abs. 4 Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz (SächsABG)³ verpflichtet sind, die Abfallbesitzer über Möglichkeiten der Wiederverwendung und der Vorbereitung zur Wiederverwendung, z. B. über die Annahme wiederverwendungsfähiger Gegenstände im Gebiet des örE zu informieren oder solche Maßnahmen zu fördern.
- 3. Schließlich wird näher geprüft, inwieweit Tätigkeiten nach 1. und 2. durch die Erhebung von Abfallentsorgungsgebühren nach dem SächsKAG⁴ vom örE refinanziert werden können.

Den genannten Schwerpunkten der Untersuchung gehen wir im Weiteren nach.

¹ Symposium des Sächsischen LfULG zum Thema „Zu schade zum Wegwerfen – Wohin mit Kleidern, Möbeln und Hausrat?“ am 11.04.2016 in Dresden.

² Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24.02.2012 (BGBl. I S. 212), das durch Art. 4 des Gesetzes vom 04.04.2016 (BGBl. I S. 569) geändert worden ist.

³ Vgl. Sächsisches Kommunalabgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.08.2004 (SächsGVBl. S. 418; 2005 S. 306), das zuletzt durch Art. 6 des Gesetzes vom 28.11.2013 (SächsGVBl. S. 822) geändert worden ist.

⁴ Sächsisches Kommunalabgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.08.2004 (SächsGVBl. S. 418; 2005 S. 306), das zuletzt durch Art. 6 des Gesetzes vom 28.11.2013 (SächsGVBl. S. 822) geändert worden ist.

B. Begriffe der Vermeidung, Wiederverwendung und Vorbereitung zur Wiederverwendung

Damit in dieser Ausarbeitung ein einheitliches Verständnis vorausgesetzt werden kann, werden die für die aufgerufenen Themen zentralen abfallrechtlichen Begriffe nachfolgend vorab geklärt und voneinander abgegrenzt. Dies betrifft im Wesentlichen die Begriffe

- der Vermeidung,
- der Wiederverwendung und
- der Vorbereitung zur Wiederverwendung.

I. Definitionen

Nach dem derzeit geltenden Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)⁵ ist die „Vermeidung“ von Abfällen gegenüber Maßnahmen der „Abfallbewirtschaftung“ abzugrenzen.

Nach der sog. Abfallhierarchie in § 6 Abs. 1 KrWG hat die Vermeidung von Abfällen grundsätzlich Vorrang vor Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung. Ihr folgt als vorrangige Maßnahme der Abfallbewirtschaftung die sog. „Vorbereitung zur Wiederverwendung“ von Erzeugnissen oder Bestandteilen von Erzeugnissen, die damit „Rang zwei“ der sog. Abfallhierarchie einnimmt.

Als „Vermeidung“ gilt nach der Definition in § 3 Abs. 20 Satz 1 KrWG

„jede Maßnahme, die ergriffen wird, bevor ein Stoff, Material oder Erzeugnis zu Abfall geworden ist, und dazu dient, die Abfallmenge, die schädlichen Auswirkungen des Abfalls auf Mensch und Umwelt oder den Gehalt an schädlichen Stoffen in Materialien und Erzeugnissen zu verringern“.

Mit der „Vermeidung“ werden also ein Verhalten sowie Maßnahmen umschrieben, die außerhalb der Abfallbewirtschaftung stehen, z. B. weil sie einen Anfall von Abfällen verhindern und ausgeübt bzw. ergriffen werden, bevor ein Erzeugnis überhaupt zu Abfall wird. Die Abfallvermeidung schließt insofern die Abfallbewirtschaftung aus.⁶

Zur Abfallvermeidung gehört nach der beispielhaften Aufzählung in § 3 Abs. 20 Satz 2 KrWG u. a. auch die „Wiederverwendung“ von Erzeugnissen.

⁵ Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24.02.2012 (BGBl. I S. 212), das durch Art. 4 des Gesetzes vom 04.04.2016 (BGBl. I S. 569) geändert worden ist.

⁶ Schink, in: Schink/Versteyl, Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, Berlin 2012, § 3, Rn. 106.

Die „Wiederverwendung“ wiederum wird in § 3 Abs. 21 KrWG definiert als

„jedes Verfahren, bei dem Erzeugnisse oder Bestandteile, die keine Abfälle sind, wieder für denselben Zweck verwendet werden, für den sie ursprünglich bestimmt waren.“

Eine Wiederverwendung kann sich dabei auf Erzeugnisse beziehen,

- die erst gar nicht zu Abfall geworden sind, oder
- die nicht mehr Abfall sind, weil sie z. B. eine sog. „Vorbereitung zur Wiederverwendung“ durchlaufen haben.⁷

Die Wiederverwendung muss dabei in beiden Fällen auf denselben Zweck gerichtet sein, für den die Erzeugnisse oder Bestandteile ursprünglich bestimmt waren.⁸

Eine Wiederverwendung liegt nach der obigen Darstellung auch dann vor, wenn ein Erzeugnis als Abfall das Verwertungsverfahren der „Vorbereitung zur Wiederverwendung“ i. S. v. § 3 Abs. 21 KrWG durchlaufen hat und nunmehr wieder für den ursprünglichen Zweck verwendet wird.⁹

Die der erneuten Verwendung in diesem Fall vorausgegangene Vorbereitung zur Wiederverwendung (VzW) wird in § 3 Abs. 24 KrWG wiederum wie folgt definiert:

„Vorbereitung zur Wiederverwendung im Sinne dieses Gesetzes ist jedes Verwertungsverfahren der Prüfung, Reinigung oder Reparatur, bei dem Erzeugnisse oder Bestandteile von Erzeugnissen, die zu Abfällen geworden sind, so vorbereitet werden, dass sie ohne weitere Vorbehandlung wieder für denselben Zweck verwendet werden können, für den sie ursprünglich bestimmt waren.“

Damit setzt die VzW erst an, wenn Erzeugnisse zu Abfall geworden sind. Sie stellt dann ein besonderes Verfahren der Verwertung dar und unterfällt dementsprechend den Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen des KrWG.

II. Abgrenzung der Maßnahmen untereinander

Zu klären ist, ob die bloße Weiterverwendung bzw. der „normale Gebrauch“ eines Produkts eine Form der Wiederverwendung ist und wie sich die Wiederverwendung und die Vorbereitung zur Wiederverwendung im Einzelnen voneinander abgrenzen lassen:

⁷ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 21 KrWG, BT-Drs. 17/6052 vom 06.06.2011, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts S. 74; vgl. auch Frenz, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, Kreislaufwirtschaftsrecht, Abfallrecht und Bodenschutzrecht, Kommentar, Kommentierung zu § 3 Abs. 21 KrWG, Stand Juli 2012, Rn. 5; Delfs, in: Schmehl (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz (GK-KrWG), Köln 2013, § 3, Rn. 99.

⁸ Frenz, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, Kreislaufwirtschaftsrecht, Abfallrecht und Bodenschutzrecht, Kommentar, Kommentierung zu § 3 Abs. 21 KrWG, Stand Juli 2012, Rn. 6.

⁹ Delfs, in: Schmehl (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz (GK-KrWG), Köln 2013, § 3, Rn. 100.

So wird zum Teil selbst für eine schlichte „Wiederverwendung“ verlangt, dass ein „Bruch“ in der Verwendung des Erzeugnisses stattgefunden haben muss, bevor dieses dann wieder für den ursprünglich bestimmten Zweck verwendet wird.¹⁰ Dies wird insbesondere damit begründet, dass § 3 Abs. 21 KrWG in der Definition zur Wiederverwendung ein „Verfahren“ voraussetze, auch wenn der Begriff nach dieser Auffassung weit zu verstehen sein dürfte.

Die „Wiederverwendung“ legt ja schon vom Begriffsverständnis her nahe, dass ein Erzeugnis ursprünglich (irgendwie) verwendet worden ist – dann eine (irgendwie geartete) Zäsur gesetzt wurde (womöglich wollte der ursprüngliche Besitzer es nicht mehr verwenden) – und es jetzt (doch) wieder weiterverwendet werden soll. Ob auch ein Verfahren der Reparatur (durch den neuen Besitzer) Bestandteil oder Voraussetzung der „Wiederverwendung“ sein kann, wird erwogen, ist aber nicht geklärt.

Dagegen sieht eine andere Auffassung eine ausreichende „Zäsur“ schon in der Weitergabe des Erzeugnisses an einen anderen neuen Besitzer bzw. Eigentümer. Eine Wiederverwendung¹¹ kann nach dieser Auffassung dann angenommen werden, wenn sich der ursprüngliche Eigentümer des Erzeugnisses dessen nicht i.S. einer Übergabe zur Entsorgung entledigen wollte und es zwischenzeitlich nicht zu Abfall geworden ist.¹² Die „Wiederverwendung“ wird der „Weiterverwendung“ dabei gleich gestellt.¹³

Das maßgebliche Abgrenzungskriterium für die „Wiederverwendung“ von der „Vorbereitung zur Wiederverwendung“ soll in der Beantwortung der Frage liegen, ob ein Stoff oder Gegenstand vor der Wiederverwendung zu Abfall geworden ist oder nicht:¹⁴

- Ist der Stoff zu keinem Zeitpunkt Abfall geworden, kann auch nach kleinen Reparaturmaßnahmen o. ä. eine (unmittelbare) Wiederverwendung bejaht werden
- ist der Stoff zwischenzeitlich Abfall geworden, liegt dagegen in Reparaturmaßnahmen u. ä. eine Verwertungsmaßnahme in Form der Vorbereitung zur Wiederverwendung¹⁵

Die jeweils ergriffenen Verfahren bzw. Reparaturen müssen sich dabei nach dem äußeren Erscheinungsbild gar nicht voneinander unterscheiden. So kann die Reparatur eines Gegenstandes in einer Konstellation als bloße Wiederverwendung anzusehen sein, in einer anderen dagegen als Vorbereitung zur Wiederverwendung – nämlich dann, wenn das Erzeugnis zwischenzeitlich zu Abfall geworden ist, z. B. weil sich dessen Eigentümer des Erzeugnisses entledigen wollte.

Maßgeblich für die Beurteilung eines Verwertungsverfahrens als Vorbereitung zur Wiederverwendung ist die Intensität des Eingriffs im Sinne einer (kleinen) Reparatur oder eines anderen, ebenfalls unaufwändigen Verfahrens zur „Wiederverwendbarmachung“ dann, wenn damit die VzW von anderen Verwertungsarten, insbesondere dem Recycling i. S. v. § 3 Abs. 25 KrWG, abgegrenzt werden soll.

¹⁰ *Delfs*, a.a.O., § 3, Rn. 99.

¹¹ *Versteyl*, in: *Versteyl/Mann/Schomerus*, Kreislaufwirtschaftsgesetz, Kommentar, 3. Auflage, München 2012, § 3, Rn. 78.

¹² *Brandt*, in: *Jahn/Deifuß-Kruse/Brandt*, Kreislaufwirtschaftsgesetz, Stuttgart 2014, § 3, Rn. 93.

¹³ *Kropp*, in: *von Lersner/Wendenburg/Versteyl*, Recht der Abfallbeseitigung § 3 KrWG, Rn. 160; *Brandt*, in: *Jahn/Deifuß-Kruse/Brandt*, Kreislaufwirtschaftsgesetz, Stuttgart 2014, § 3, Rn. 93.

¹⁴ *Brandt*, a.a.O., § 3, Rn. 93 und 108.

¹⁵ *Brandt*, a.a.O., § 3, Rn. 93 und 108, ebenso auch *Frenz*, a.a.O., Kommentierung zu § 3 Abs. 20 KrWG, Juli 2012 § 3, Rn. 5.

Dafür darf die Vorbereitung zur Wiederverwendung nur geringfügige bzw. wenig aufwändige Maßnahmen ohne wesentlichen Substanzeingriff umfassen, bei denen der Gegenstand nicht wesentlich verändert wird. Anderenfalls handelt es sich um eine Aufbereitung und somit um eine Recyclingmaßnahme.¹⁶

Nach der Gesetzesbegründung kommen als Vorbereitungsmaßnahmen z. B. das Aussondern von noch funktionsfähigen Gegenständen aus Sachgesamtheiten und die Vornahme von kleineren Reparaturen, die einen Gegenstand mit wenigen Handgriffen wieder funktionstüchtig werden lassen, in Betracht.¹⁷ Gegenstand sind damit geringfügige Einwirkungen auf Abfälle, die diese sogleich wieder zu Erzeugnissen oder wiederverwendungsfähigen Bestandteilen werden lassen.¹⁸ Solche Maßnahmen können auch in irgendwie gearteten Reinigungsmaßnahmen liegen, die das Erzeugnis ohne viel Aufwand wieder verwendbar machen. Das Erzeugnis darf lediglich „aufpoliert“ worden sein; Erzeugnisse mit starken Gebrauchsspuren, die nur aufwändig wieder neutralisiert werden können, scheiden daher für die Vorbereitung zur Wiederverwendung aus.¹⁹

Das Verfahren der Vorbereitung zur Wiederverwendung ist beendet, wenn die neuerliche Verwendung des Erzeugnisses in Betracht kommt, also eine Wiederverwendungsfähigkeit mit positiver Prognose eröffnet ist.²⁰ Die positive Wiederverwendungsprognose soll daher regelmäßig mit dem Ende der Abfalleigenschaft nach § 5 KrWG zusammenfallen.²¹ Die Abfalleigenschaft endet danach für die zur Wiederverwendung vorbereiteten Erzeugnisse dann, wenn das so entstandene Erzeugnis bzw. der Bestandteil

- gesichert für bestimmte Zwecke (hier die ursprünglichen) wiederverwendbar ist
- die für diese Zweckbestimmung geltenden technischen Anforderungen erfüllt und
- schädliche Umwelt- wie Gesundheitsfolgen ausgeschlossen sind.²²

¹⁶ *Delfs, a.a.O.*, § 3, Rn. 116.

¹⁷ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 24 KrWG, BT-Drs. 17/6052 vom 06.06.2011, Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts, S. 75.; *Delfs, a.a.O.*, § 3, Rn. 117.

¹⁸ *Frenz, a.a.O.*, Kommentierung zu § 3 Abs. 24, Rn. 6.

¹⁹ *Frenz, a.a.O.*, Kommentierung zu § 3 Abs. 24, Rn. 9.

²⁰ *Frenz, a.a.O.*, Kommentierung zu § 3 Abs. 24, Rn. 11.

²¹ *Frenz, a.a.O.*, Kommentierung zu § 3 Abs. 24, Rn. 14.

²² *Frenz, a.a.O.*, Kommentierung zu § 3 Abs. 24, Rn. 14.

III. Folgerungen

In dieser Untersuchung setzen wir auf dieser Grundlage jeweils folgendes Begriffsverständnis voraus:

- Vermeidung: Maßnahmen, die dazu dienen, insbesondere den erstmaligen Anfall von Abfall zu verringern
- Wiederverwendung: Die Weiterverwendung durch einen neuen Eigentümer oder durch den bisherigen Eigentümer z. B. nach geringen Reparaturen oder einer anderen „Zäsur“, ohne dass ein Gegenstand oder Erzeugnis zwischenzeitlich zu Abfall geworden ist
- Vorbereitung zur Wiederverwendung: Verwertungsverfahren unter geringer bzw. mit wenig aufwändiger Einwirkung auf einen Gegenstand, der zuvor zu Abfall geworden ist. Diese kann sich in Prüfung, Reparatur, Reinigung oder Aussondern erschöpfen mit dem Ziel der erneuten Verwendung des Erzeugnisses zum ursprünglichen Zweck

Daraus wird zugleich deutlich, dass die Prüfung von Möglichkeiten der Vorbereitung zur Wiederverwendung für öRE sich auf solche Gegenstände bzw. Abfälle konzentrieren kann, die

- zu Abfall geworden sind,
- sich grundsätzlich in gut erhaltenem Zustand befinden und
- mit geringem Aufwand ohne nennenswerten Substanzeingriff wieder verwendbar gemacht werden können.

Für Restabfälle sind an dieser Stelle nähere Untersuchungen schon aufgrund der Natur der Abfälle entbehrlich. Lohnenswert kann eine nähere Untersuchung aber z. B. mit Blick auf (Wiederverwendungs-) Potenziale vor allem aus der Sperrmüllsammlung für Möbel aus Holz oder Kunststoff oder aber Fahrrädern sein. Auch kleinere gut erhaltene Gegenstände aus Kunststoff, Porzellan, Glas oder Metall können sich anbieten. Besondere Potenziale könnten schließlich auch in den erfassten Gegenständen aus einer Altkleidersammlung sowie in der Erfassung und Verwertung von Elektro- und Elektronikgeräten liegen.

C. Teil 1: Klärung möglicher Pflichten der örE zur „wiederverwendungsfreundlichen“ Sammlung von Abfällen zum Zwecke der Vorbereitung zur Wiederverwendung

Nachfolgend werden wir mögliche Pflichten der örE mit Blick auf eine Vorbereitung zur Wiederverwendung (im Folgenden VzW) und eine wiederverwendungsfreundliche Sammlung getrennt beurteilen

- für solche Abfälle, die – wie z. B. Sperrmüll und Altkleider – dem KrWG unterliegen, einerseits (dazu I. und II.), und
- für Elektro- und Elektronikaltgeräte, deren Sammlung und Entsorgung sich nach dem Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (ElektroG)²³ richten (III.), andererseits.

I. Pflichten der örE zur Vorbereitung zur Wiederverwendung von überlassenen Abfällen nach KrWG

Eine Pflicht der örE, die wiederverwendungsfreundliche Sammlung von Abfällen zu fördern, kann aus Pflichten der örE zur Vorbereitung zur Wiederverwendung zu folgern sein. Deswegen wird in einem ersten Schritt geprüft, welche Pflichten zur Vorbereitung einer Wiederverwendung den örE überhaupt obliegen. Vorgaben dazu lassen sich insbesondere aus den Grundpflichten für die Abfallbewirtschaftung im KrWG ableiten, welche jedoch stets auf den konkreten Einzelfall zu beziehen sind.

Danach gilt Folgendes:

1. Pflichten des örE bei der Abfallbewirtschaftung nach § 20 Abs. 1 Satz 1 KrWG i. V. m. §§ 6 ff. KrWG

Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 KrWG haben die örE die in ihrem Gebiet angefallenen und ihnen überlassenen Abfälle nach Maßgabe der §§ 6 bis 11 KrWG zu verwerten oder nach Maßgabe der §§ 15 und 16 KrWG zu beseitigen. Diese Pflicht trifft auch die Abfallzweckverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger für die Bewirtschaftung der ihnen nach § 4 Abs. 4 SächsABG überlassenen Abfälle. Wie oben schon ausgeführt, unterfällt die VzW als Verwertungsmaßnahme den Bewirtschaftungsmaßnahmen des KrWG.

Etwaige Pflichten des örE, Verwertungsmaßnahmen einschließlich der Vorbereitung zur Wiederverwendung zu ergreifen, richten sich daher nach den allgemeinen Vorgaben der Abfallhierarchie aus § 6 KrWG sowie den Vorgaben zur Verwertung aus §§ 7 ff. KrWG. Zudem werden die örE nach § 20 Abs. 1 Satz 2 KrWG auch

²³ Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgerätegesetz - ElektroG) vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 1739), das zuletzt durch Art. 3 der Verordnung vom 20.10.2015 (BGBl. I, S. 1739) geändert worden ist.

hinsichtlich der ihnen „zur Beseitigung“ überlassenen Abfälle zu einer erneuten Prüfung verpflichtet, ob diese Abfälle nicht doch einer Verwertung zugänglich sind.²⁴ Insgesamt besteht damit eine gesteigerte Pflicht des öRE, für ihm überlassene Abfälle geeignete Verwertungsmaßnahmen zu prüfen und damit auch die Eignung einer Vorbereitung zur Wiederverwendung zu untersuchen. Ob er im Ergebnis dieser Prüfung bzw. Untersuchung tatsächlich verpflichtet ist, Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung zu ergreifen richtet sich nach den weiteren Anforderungen der §§ 7 ff. KrWG.

a) Allgemeine Pflicht zur Verwertung nach § 7 Abs. 2 und 4 KrWG

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 KrWG i. V. m § 20 Abs. 1 Satz 1 KrWG ist der öRE zur Verwertung der Abfälle verpflichtet, die grundsätzlich Vorrang vor deren Beseitigung hat.

Der grundsätzliche Vorrang entfällt nach § 7 Abs. 2 Satz 3 KrWG, wenn die Beseitigung der Abfälle den Schutz von Mensch und Umwelt im Sinne der Abfallhierarchie im Ausnahmefall am besten gewährleistet. Dies ist mit Blick auf die hier interessierenden Abfallarten, insbesondere Sperrmüll und Kleidung, nicht vorstellbar und kann aus unserer Sicht ausgeschlossen werden. Jedenfalls ist kein umweltschonendes Beseitigungsverfahren für diese Abfälle denkbar, das bessere Umwelteffekte erzielen könnte als die Verwertung.

Die damit grundsätzlich bestehende Pflicht zur Verwertung nach § 7 Abs. 2 KrWG ist sodann nur noch durch § 7 Abs. 4 KrWG begrenzt: Dieser lässt die Pflicht zur Verwertung von Abfällen entfallen, wenn sich diese als technisch nicht möglich und wirtschaftlich nicht zumutbar erweist. Dies gilt zunächst als allgemeiner Vorbehalt für den Vergleich von Verwertungsmaßnahmen mit solchen der Beseitigung von Abfällen. Der Vorbehalt der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit wird dabei als Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verstanden.²⁵ Er greift aber auch beim Vergleich von Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung mit solchen anderer Verwertungsstrategien (Recycling, thermische Behandlung), so dass die nachfolgenden Ausführungen auch dafür Bedeutung haben.

Exkurs:

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit findet naturgemäß im Verhältnis zwischen dem Staat bzw. einer staatlichen Regelung und den davon betroffenen Bürgern bzw. Grundrechtsinhabern Anwendung. Daher begrenzt § 7 Abs. 4 KrWG in erster Linie die den Abfallbesitzern und Erzeugern obliegenden Pflichten zur Verwertung. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob diese Bestimmung und der darin zum Ausdruck kommende Gedanke der Verhältnismäßigkeit auch für Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen des Staates, insbesondere des öRE, Anwendung finden können, der öRE sich z. B. also auf eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit berufen kann.

Für eine einschränkende Anwendung des Vorbehalts lassen sich dem KrWG jedoch keine weiteren Anhaltspunkte entnehmen. Denn § 20 Abs. 1 Satz 1 KrWG verweist für die Pflicht zur Verwertung oder Beseitigung durch die öRE einschränkungslos auf §§ 6 bis 11 KrWG. Zudem hat der öRE nach § 20 Abs. 1 Satz 2 KrWG sogar ausdrücklich zu prüfen, ob bei ihm Gründe nach § 7 Abs. 4 KrWG (also der wirtschaftlichen Zumutbarkeit) nicht vorliegen, soweit diese einem anderen Abfallbesitzer an der

²⁴ Frenz, a.a.O., Kommentierung zu § 20 KrWG, Stand Juni 2012, Rn. 24.

²⁵ Vgl. Beckmann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Kommentierung zu § 7 KrWG, Rn. 60; BVerwG, Urteil vom 25.08.1971, Az.: IV C 23.69, DÖV 1971, 857; Beckmann, a.a.O., § 8 KrWG, Rn. 22.

eigenen Verwertung gehindert haben. Danach sind die Grenzen der Verwertung nach § 7 Abs. 4 KrWG also ausdrücklich auch für die Abwägung der Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen des öRE anzuwenden.

Die Fragen nach der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit einer Verwertung sind daher an dieser Stelle allgemein im Vergleich zur Beseitigung zu stellen. Anschließend [dazu sogleich b)] wird die konkrete Strategie der VzW zu anderen Verwertungsoptionen in einen Vergleich gesetzt, soweit der Verwertung allgemein der Vorrang gegenüber der Beseitigung zukommt.

aa) Technische Möglichkeit der Verwertung

Die Verwertungspflicht hängt zunächst davon ab, ob eine Verwertung überhaupt technisch möglich ist.²⁶

Ganz überwiegend wird der Begriff der technischen Möglichkeit dabei nicht mit dem Begriff des „Standes der Technik“ gleichgesetzt. Vielmehr wird eine Maßnahme als technisch möglich eingestuft, wenn sie nicht nur theoretisch-technisch machbar ist, sondern tatsächlich umgesetzt ist oder ohne längere Entwicklungsphasen für einen Einsatz geeignet erscheint, also realistischer Weise umgesetzt werden kann.²⁷ Dabei sind die spezifischen Gegebenheiten der betroffenen Wirtschaftsbereiche und ihrer jeweiligen Besonderheiten zu beurteilen.²⁸

An konkret verfügbaren technischen Möglichkeiten für Verwertungsverfahren für die hier relevanten Fraktionen dürfte hier nicht zu zweifeln sein:

Sowohl für Sperrabfälle (Möbel etc.) als auch für Kleider sind verschiedene Verwertungsverfahren denkbar.

Einerseits kommen Maßnahmen der thermischen Verwertung in Betracht. Aber auch Recyclingverfahren sind – vor allem für Altkleider – durchaus denkbar.

Noch gebrauchsfähige Sperrabfälle wie z. B. Möbel oder Kleider können aber auch durch allein eine Vorbereitung zur Wiederwendung, z. B. die schlichte Reinigung verwertet werden. Kleider können durch Reinigungen oder kleinere Reparaturen wie z. B. Annähen von Knöpfen einer Vorbereitung zur Wiederwendung zugeführt werden. Diese Verfahren sind nach hiesiger Einschätzung weit verbreitet und können ohne hohe technische Anforderungen oft allein durch Handarbeit umgesetzt werden.

An der technischen Möglichkeit einer Verwertung solcher Abfälle bestehen daher keine Zweifel.

bb) Wirtschaftliche Zumutbarkeit

Auch wenn dies technisch möglich ist, müssen Abfälle nicht um jeden Preis verwertet werden. Vielmehr muss die Verwertung auch „wirtschaftlich zumutbar“ sein.

Nach § 7 Abs. 4 Satz 3 KrWG ist die wirtschaftliche Zumutbarkeit gegeben, wenn die mit der Verwertung verbundenen Kosten nicht außer Verhältnis zu den Kosten stehen, die für eine Abfallbeseitigung zu tragen wären. Danach ist also ein Kostenvergleich zwischen den Kosten der Verwertungsmaßnahme einerseits und den Kosten der Beseitigungsmaßnahmen andererseits anzustellen [dazu sogleich (2)].²⁹

²⁶ Vgl. Beckmann, a.a.O., Kommentierung zu § 7 KrWG, Stand Mai 2016, Rn. 61.

²⁷ Vgl. Beckmann, a.a.O., Kommentierung zu § 7 KrWG, Rn. 62.

²⁸ Vgl. Frenz, a.a.O., Kommentierung zu § 7 KrWG, Mai 2012, Rn. 154.

²⁹ Vgl. Beckmann, a.a.O., Kommentierung zu § 7 KrWG, Stand Mai 2016, Rn. 72.

Als wirtschaftlich zumutbar gilt eine Verwertungsmaßnahme zudem insbesondere dann, wenn nach § 7 Abs. 4 Satz 1 2. Halbsatz KrWG für den im Rahmen der Verwertung gewonnenen Stoff (oder die gewonnene Energie) überhaupt ein Markt vorhanden ist oder geschaffen werden kann. Die sog. Marktgängigkeit des (wieder) gewonnenen Stoffes/Gegenstandes bzw. der gewonnenen Energie kann also danach in besonderem Maße die wirtschaftliche Zumutbarkeit der Verwertungsmaßnahme indizieren [dazu sogleich (1)].³⁰

Vor allem aber stellt sich die Frage nach der Marktgängigkeit hieraus gewonnener Gegenstände für die vorrangige Verwertungsmaßnahme der Vorbereitung zur Wiederverwendung.

(1) Marktgängigkeit der gewonnenen Stoffe

Ein Markt in diesem Sinne ist in ökonomischer Hinsicht vorhanden, wenn für das Angebot eines durch die Abfallverwertung gewonnenen Stoffes oder der dadurch gewonnenen Energie eine Nachfrage besteht oder sich zumindest in absehbarer Zeit bilden wird.³¹ Von der Marktgängigkeit bestimmter durch eine Vorbereitung zur Wiederverwendung hergestellter Produkte dürfte u. E. speziell für die Vorbereitung zur Wiederverwendung wie folgt auszugehen sein:

- Zum einen werden gebrauchte und wieder vorbereitete Kleider in Second-Hand-Läden und auf Flohmärkten nachgefragt
- Zum anderen werden auch Möbel, die für die Wiederverwendung vorbereitet wurden in Second-Hand-Läden (z. B. sog. An- und Verkaufsläden) oder auf Märkten bzw. Flohmärkten, ggf. auch in größeren Second-Hand-Kaufhäusern nachgefragt

Jedenfalls nach gut erhaltenen und ästhetisch ansprechenden gebrauchten Möbeln wie auch Kleidungsstücken besteht aktuell durchaus eine Nachfrage.

Allerdings dürfte diese eng mit Erwartungen der Nachfrager an ein günstiges PreisLeistungsverhältnis verknüpft sein. So wird ein Nachfrager kaum bereit sein, für aufbereitete Möbel oder Kleidungsstücke einen Preis zu zahlen, der einem Neupreis nahe kommt. Die besondere Attraktivität und die besondere Nachfrage nach entsprechenden alten wieder vorbereiteten Gegenständen rührt in der Regel daher, dass diese zu einem Bruchteil des ursprünglichen Kaufpreises erworben werden können.

Grundsätzlich ist also eine Nachfrage nach aufbereiteter Kleidung sowie Möbeln u. E. nicht ausgeschlossen. Allerdings dürften nur äußerst geringe Verkaufspreise realisiert werden können. Dieser Aspekt kann bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit, insbesondere des Kostenvergleiches, ebenfalls zu berücksichtigen sein [sogleich (2)].

Ähnlich dürfte sich dies für recycelte Stoffe bzw. Abfälle verhalten: Auch dafür dürfte es an der Marktgängigkeit nicht fehlen.

Womöglich sind die Preiserwartungen dort auch nicht ganz so niedrig anzusiedeln wie bei Erzeugnissen nach der Vorbereitung zur Wiederverwendung – dafür bedarf es aber auch aufwändigerer und durchaus kosten-

³⁰ Vgl. *Frenz*, a.a.O., § 7 KrWG, Stand Mai 2012, Rn. 164.

³¹ Vgl. *Beckmann*, a.a.O., § 7 KrWG, Stand Mai 2016, Rn. 68.

intensiver technischer Verfahren, um überhaupt zu einem Recycling zu kommen. Welche konkreten Recyclingstrategien hier in Betracht kommen, entzieht sich unserer Kenntnis. Für Altkleider sind dies – soweit ersichtlich – insbesondere Maßnahmen des „Downcycling“ von Altkleidern zu Putzlumpen o.ä. Dies ist aber noch abschließend mit dem Auftraggeber zu diskutieren.

(2) Kostenvergleich

Eine Verwertungspflicht erweist sich schließlich nur dann als wirtschaftlich zumutbar, wenn die hierfür voraussichtlich anfallenden Kosten einschließlich Kosten der Behandlung, des Transportes, der Vermarktung und unter Berücksichtigung der erzielbaren Erlöse etc. nicht „außer Verhältnis zu den Kosten“ für eine Abfallbeseitigung stehen.

Aus der Formulierung „außer Verhältnis“ wird deutlich, dass alleine Mehrkosten für eine Verwertung die Verwertungspflicht noch nicht entfallen lassen.

Von einer Unzumutbarkeit für den öffentlich rechtlichen Entsorgungsträger wird aber wohl jedenfalls dann ausgegangen, wenn dieser eine Kostendeckung nicht erreichen kann. Dies kann der Fall sein, wenn er die Kosten auf den Gebührenschnldner nicht oder nicht in einem angemessenen Zeitraum überwälzen kann.³² Allgemein soll die Unangemessenheit der Mehrkosten unter Berücksichtigung aller konkreten Umstände des Einzelfalles und unter Beachtung der ressourcenökonomischen und ökologischen Ziele des KrWG zu bestimmen sein.³³

Für eine konkrete Bewertung bedürfte es daher hier genauerer Angaben zum einen zu den Kosten, die für eine andere Entsorgung der genannten Abfälle anfallen würden. Zum anderen müssten die Kosten für eine Vorbereitung zur Wiederverwendung oder anderweitige Verwertungsart dieser Abfälle zumindest grob abgeschätzt werden können.

Nach hiesiger Einschätzung können gerade Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung durchaus personalintensiv sein.

Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass, wie oben herausgestellt, im Rahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung ja schon begrifflich nur kleine Eingriffe und keine aufwendigen substanzbetreffenden Maßnahmen ergriffen werden. Voraussichtlich sind Personalkosten aber höher zu veranschlagen als technische Behandlungsmaßnahmen, jedoch fehlt es auch hierzu an konkreten Vergleichsbeispielen.

Die These, dass solche Maßnahmen – sowohl des Recycling als auch der Vorbereitung zur Wiederverwendung – im Einzelfall durchaus relevante Kosten auslösen dürften, wäre also anhand konkreter Kalkulationsbeispiele und abfallwirtschaftlicher Beispiele aus der Praxis noch zu erhärten.

Jedenfalls besteht auch die Möglichkeit, die Maßnahmen an Dritte zu beauftragen, vgl. § 22 Satz 1 KrWG. Für den öRE kann es sich möglicherweise günstiger darstellen, wenn er dafür kein eigenes Personal vorzuhalten braucht, ein Dienstleister aber dafür (spezialisiertes) Personal aus seinem „Pool“ einsetzen kann.

³² Vgl. Beckmann, a.a.O., Kommentierung zu § 7 KrWG, Rn. 76.

³³ Vgl. Beckmann, a.a.O., Kommentierung zu § 7 KrWG, Rn. 77.

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass sowohl beim Recycling als auch bei der Wiederverwendung durch weitere Veräußerung der aufbereiteten und nachgefragten Produkte in der Regel sogar Erlöse erzielbar sein dürften. Allerdings dürften diese – entsprechend den oben angeführten Erwägungen – eher niedrig zu veranschlagen sein.

Nach unserer vorsichtigen Einschätzung ist nicht ausgeschlossen, dass die Kosten für eine Vorbereitung zur Wiederverwendung bzw. Verwertung für die genannten Abfallarten nicht außer Verhältnis zu Beseitigungskosten stehen. Für einen konkreten Vergleich bedürfte es aber (s.o.) jeweils konkreter Berechnungsbeispiele.

cc) Zwischenergebnis

Nach den obigen Ausführungen ist ein Vorrang der Verwertung von Abfällen aus Kleidern und Möbeln vor deren Beseitigung grundsätzlich zu bejahen – zumal kaum realistische Beseitigungsmöglichkeiten bestehen dürften.

Für die Frage, ob im Einzelfall der Vorbereitung zur Wiederverwendung Vorrang vor anderen Verwertungsmaßnahmen zukommt, muss im Rahmen einer konkreten Abwägung nach § 8 Abs. 1 KrWG geprüft werden, ob sich gerade die Vorbereitung zur Wiederverwendung als vorzugswürdige Maßnahme gegenüber anderen Verwertungsverfahren erweist (dazu sogleich).

b) Pflicht zur Wahl der VzW nach § 8 Abs. 1 KrWG

Besteht nach den obigen Ausführungen allgemein eine Verwertungspflicht des öRE, ist nach § 8 Abs. 1 KrWG unter Berücksichtigung der Abfallhierarchie [dazu aa)] und der darin genannten Verwertungsverfahren nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 KrWG wiederum zu bestimmen, welches Verwertungsverfahren vorrangig zu ergreifen ist und ob dafür gerade die Vorbereitung zur Wiederverwendung in Betracht kommt.

Die Pflicht, als Verwertungsmaßnahmen solche der VzW vor anderen Verwertungsmaßnahmen zu ergreifen, hängt wiederum von der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit ab [dazu bb)]. Zudem muss sich Maßnahmen der VzW als ökologisch vorzugswürdig erweisen [dazu aa)].

aa) Vorrangige Verwertungsmaßnahme nach § 8 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 6 Abs. 2 KrWG

Für diese Beurteilung sind zum einen die Kriterien des § 6 Abs. 2 KrWG heranzuziehen, insbesondere der optimale Schutz von Mensch und Umwelt. Dabei ist der Lebenszyklus des Abfalls unter Berücksichtigung insbesondere folgender Kriterien zu betrachten:

- der zu erwartenden Emissionen
- des Maßes der Schonung der natürlichen Ressourcen
- der einzusetzenden oder zu gewinnenden Energie sowie
- der Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, in Abfällen zur Verwertung oder in daraus gewonnenen Erzeugnissen

Die Berücksichtigung dieser Kriterien spricht aus unserer Sicht in besonderem Maße für die Vorbereitung zur Wiederverwendung als vorrangige Verwertungsform für Möbel und Kleider:

- Sie führt zu einer Schonung von Ressourcen im Sinne von § 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 KrWG, da weniger neue Gegenstände konsumiert werden
- Es dürfte vergleichsweise wenig Energie einzusetzen sein (im Sinne von § 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 KrWG), da die Vorbereitung zur Wiederverwendung regelmäßig nur geringe Eingriffe zulässt
- Dementsprechend sind auch geringe Emissionen zu erwarten

Unter Berücksichtigung der Kriterien des § 6 Abs. 2 KrWG erscheint die Vorbereitung zur Wiederverwendung daher gerade für Sperrmüll im Sinne von Möbeln und auch für Kleider grundsätzlich vorzugswürdig gegenüber z. B. einer thermischen Verwertung oder dem Recycling: Die letztgenannten Verwertungsarten bedingen den Einsatz komplexer Technologie, die ihrerseits in nicht unerheblichem Maße Emissionen verursacht und Energie verbraucht.

Die Verbrennung von Sperrmüll als alternative Verwertungsform der energetischen Verwertung dürfte jedenfalls häufig mit einem größeren Energieeinsatz verbunden sein. Dieser wäre ggf. in Abwägung zu der erzeugten Energie zu stellen. Jedenfalls aber dürften dabei deutlich mehr Emissionen entstehen. Zudem kann eine Ressourcenschonung kaum bewirkt werden, da die zu Abfall gewordenen Erzeugnisse endgültig der Nutzung entzogen werden. Es müssen also neue Erzeugnisse, die jene Zwecke erfüllen können, produziert werden.

Anders verhält es sich in puncto Ressourcenschonung sicherlich bei der Vergleichsbetrachtung der VzW zum Recycling: Auch hier wird im Ergebnis eine Wiedernutzung ermöglicht, allerdings unter Einsatz emissionsrelevanter Technologie, die ebenfalls mehr Energie beanspruchen dürfte als die VzW.

Grundsätzlich erscheint die Vorbereitung zur Wiederverwendung von Altkleidern und Möbeln daher unter ökologischen Aspekten als vorrangige Verwertungsmaßnahme.

bb) Technische Möglichkeit und wirtschaftliche Zumutbarkeit nach § 8 Abs. 1 Satz 4 i. V. m. § 7 Abs. 4 KrWG

Für die Verpflichtung zur Anwendung eines bestimmten Verwertungsverfahrens, hier der Vorbereitung zur Wiederverwendung im Verhältnis zu anderen Verwertungsmaßnahmen (z. B. der energetischen Verwertung), gilt allerdings wiederum der Vorbehalt des § 7 Abs. 4 KrWG zur technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit nach § 8 Abs. 1 Satz 4 KrWG entsprechend.

Im Einzelnen ergibt sich danach für eine etwaige Pflicht der öRE zur Vorbereitung zur Wiederverwertung Folgendes:

Technische Möglichkeiten und Verfahren der Vorbereitung zur Wiederverwendung sind nach der obigen Einschätzung konkret verfügbar und realisierbar.

Für die wirtschaftliche Zumutbarkeit sprach bereits oben beim allgemeinen Vergleich zwischen Verwertung und Beseitigung die Marktgängigkeit der Produkte, die durch eine Vorbereitung zur Wiederverwendung aus Möbeln und Kleidern hergestellt werden können.

Bei der Frage, ob eine Pflicht der Vorbereitung zur Wiederverwendung im Vergleich zu anderen Verwertungsverfahren besteht, sind jedoch an dieser Stelle nunmehr die Kosten für die Vorbereitung zur Wiederverwendung ins Verhältnis zu setzen zu den Kosten der anderen, „nachrangigen“ Verwertungsverfahren (z. B. Recycling, energetische Verwertung).

Nach aktueller Einschätzung dürften die Kosten für die energetische Verwertung aktuell höher liegen als dies bisher der Fall war und sich auch mittelfristig auf einem etwas höheren Niveau bewegen. Gleichzeitig ist nicht zu erwarten, dass für die energetische Verwertung derzeit oder auch mittelfristig andere Erlöse jenseits solcher der Energieerzeugung und -abgabe (z. B. bei Einspeisung von Wärme ins Netz) zu erzielen sind. Jedoch können auch diese ins Gewicht fallen, wenn gleichzeitig bei der VzW nur geringe Erlöse realisiert werden können.

Wie sich dies für recycelte Kleider, Möbel und Kunststoffprodukte darstellt, entzieht sich unserer Kenntnis. Auch dafür bedarf es einer Vergleichsbetrachtung sowohl mit Blick auf die Verwertungskosten als auch auf die Höhe potenzieller Erlöse.

Auch infolge einer Vorbereitung zur Wiederverwendung dürften für weiter verwendbare Gegenstände wie Möbel oder Kleider insbesondere dann, wenn diese ihrem konkreten Erscheinungsbild nach ansprechend sind, Erlöse zu erzielen sein. Der dafür nötige Aufwand der Vorbereitung zur Wiederverwendung im Sinne einer Reparatur, Reinigung oder bloßen Prüfung erfordert aber einen – wenn auch geringen – Personalaufwand. Lassen sich solche Maßnahmen ohne zusätzliches Personal durchführen, würden gar keine zusätzlichen Kosten anfallen.

Dies bleibe jedoch je nach den Möglichkeiten des einzelnen öRE zu überprüfen.

2. Zwischenergebnis

Zusammengefasst spricht daher einiges dafür, dass jedenfalls

- für solche Abfallgegenstände, für die nach der Vorbereitung zur Wiederverwendung eine Nachfrage zu erwarten ist, weil diese z. B. qualitativ hochwertig oder optisch ansprechend sind,
- und die mit vergleichsweise geringem Aufwand „vorbereitet“ werden können,
- das Verwertungsverfahren der VzW als vorrangig gegenüber anderen Verwertungsverfahren und erst recht gegenüber einer Beseitigung zu betrachten ist.

Jedenfalls dürfte dies dann gelten, wenn sich die Vorbereitungsmaßnahmen in einem bloßen Aussondern am Wertstoffhof erschöpfen und dies für die dort bereits eingesetzten Mitarbeiter leicht und ohne zusätzlichen Zeitaufwand zu bewerkstelligen ist.

Inwieweit den Mitarbeitern des öRE (oder eines beauftragten Dritten) auf dem Wertstoffhof dagegen Reparatur- und Reinigungsmaßnahmen aufgebürdet werden können, dürfte davon abhängen, in welchem Umfang diese für aktuell anfallende Abfälle, die sich grundsätzlich für eine Wiederverwendung eignen (wie z. B. Altmöbel), relevant werden können. Voraussichtlich dürfte der damit verbundene Aufwand nicht allzu hoch sein und kann ohne zusätzliche Qualifikationen als Schreiner oder Tischler bewältigt werden. Nicht auszuschließen ist aber, dass im Einzelfall die Vorbereitung zur Wiederverwendung auch eine zusätzliche Ausbildung erfordern kann, insbesondere um zu überprüfen, ob das zur Wiederverwendung vorbereitete Erzeugnis die erforderlichen technischen Anforderungen erfüllt. Dann kann damit, wenn erhebliche Anteile der übergebenen Fraktion sich

für Maßnahmen der VzW eignen, eine Verteuerung der öffentlichen Abfallwirtschaft einhergehen, wobei sich dies nach dem spezifischen Aufwand richtet. Allzu hoch dürfte dieser nicht zu veranschlagen sein, da die Maßnahmen schon ihrer Natur nach keine substanzbetreffenden Eingriffe umfassen dürfen (dazu schon bei der Erläuterung der Begriffe des KrWG). Ob dieser Aufwand noch als wirtschaftlich zumutbar gewertet werden kann, hängt von einem konkreten Kostenvergleich und der Marktgängigkeit der einer Wiederverwendung zugeführten Erzeugnisse und Gegenstände ab.

Damit dürfte eine VzW vor allem in Form eines „Aussonderns“ in geeigneten Fällen wie z. B. für gut erhaltene Möbelstücke die vorrangig vom örE zu verfolgende Abfallbewirtschaftungsoption darstellen.

Diese Pflicht zur vorrangigen Vorbereitung zur Wiederverwendung bestimmter geeigneter Abfälle kann der örE dadurch umsetzen, dass er entsprechende Maßnahmen selbst ergreift. Unter den o. g. Voraussetzungen dürfte dies auch die besser handhabbare Lösung für den Fall sein, dass die örE die Wertstoffhöfe selbst betreiben.

In diesem Sinne können örE also durchaus zur vorrangigen Vorbereitung zur Wiederverwendung bestimmter ihnen überlassener Abfälle verpflichtet sein. Zu den daraus resultierenden Maßnahmen gehört dann insbesondere das Aussondern von überlassenen Erzeugnissen, welches zentrale Frage des Auftraggebers in der Aufgabenbeschreibung war.

Allerdings muss der örE diese Maßnahmen nicht zwingend selbst durchführen. Er kann nach § 22 KrWG auch einen Dritten insgesamt mit der Sammlung und Verwertung der Abfälle beauftragen. In diesem Zusammenhang kann er dem Beauftragten wiederum vorgeben die eigentlich ihm obliegende Prüfung und mögliche Aussonderung von Gegenständen für eine Vorbereitung zur Wiederverwendung vorzunehmen. Regelmäßig wird dies nur einen Teil der überlassenen Abfälle betreffen, so dass im Übrigen – und womöglich für den größeren Teil der Abfälle – eine anderweitige Bewirtschaftungsmaßnahme ergriffen werden muss bzw. darf.

II. Auswirkungen der Pflicht der Vorbereitung zur Wiederverwertung auf die Phase der Erfassung bzw. des Sammelns von Abfällen

Lassen sich nach den obigen Ausführungen aus dem KrWG Pflichten eines örE zur Verwertung in Form der Vorbereitung zur Wiederverwertung für bestimmte Gegenstände ableiten, stellt sich die Frage nach weiteren im Zusammenhang damit stehenden Pflichten, welche schon auf der Ebene der Erfassung bzw. Sammlung ansetzen. Wir hatten insofern angeboten, auch die §§ 9 und 14 KrWG hinsichtlich ihres Aussagegehaltes zu würdigen.

1. Getrennthaltung nach § 9 Abs. 1 KrWG

Nach § 9 Abs. 1 KrWG sind Abfälle getrennt zu halten (und zu behandeln), soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Abs. 2 bis 4 und § 8 Abs. 1 KrWG erforderlich ist. Die Getrennthaltung und –behandlung muss sich also zur Erfüllung der Verwertungspflichten als notwendig erweisen.

Das Getrennthaltungsgebot in § 9 Abs. 1 KrWG wird dabei lediglich als eine im Verhältnis zu den Verwertungspflichten nach §§ 7 und 8 KrWG und den dortigen Anforderungen akzessorische Hilfspflicht eingeordnet. Ihm soll keine konstitutive Bedeutung zukommen.³⁴ Dies verdeutlicht ja schon der Wortlaut, wonach § 9 KrWG zur „Getrennthaltung“ und nicht zur „Trennung“ selbst verpflichtet: Gegenstände oder Fraktionen, die getrennt „gehalten“ werden, waren offenbar schon vorher getrennt.

Zudem wird das Getrennthaltungsgebot in einen Gegensatz zur „Vermischung“ von Abfällen gesetzt, die gem. § 9 Abs. 2 KrWG grundsätzlich verboten sein soll. Vermischt werden können begrifflich jedoch nur Abfälle, die nicht schon vorher in einem Gemisch waren.

Von daher spricht einiges dafür, dass sich das Getrennthaltungsgebot womöglich nur auf entweder getrennt angefallene oder auf getrennt erfasste Abfälle bezieht und seinerseits begrifflich schon gar keine Trennung aus gemischt anfallenden Abfallströmen beinhaltet.

Da das Getrennthaltungsgebot an §§ 7 und 8 KrWG anknüpft, richtet es sich (wie diese Vorschriften) grundsätzlich zunächst allgemein an Abfallerzeuger und -besitzer.³⁵ Weil § 9 KrWG jedoch in § 20 Abs. 1 Satz 1 KrWG genannt ist und damit auf spezifische Pflichten des öRE verwiesen wird, dürfte die dortige Pflicht als eine solche zur Getrennthaltung der überlassenen Abfälle auch dem öRE als Adressaten obliegen.

Damit trifft ihn eine Pflicht zur Getrennthaltung von (getrennt übergebenen) Abfällen, soweit dies die Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung erfordern.

Da die Pflichten des öRE nach § 20 Abs. 1 KrWG und der davon in Bezug genommenen Vorschriften aber denklogisch erst einsetzen (können), sobald dem öRE die Abfälle „überlassen“ sind, lassen sich die Getrennthaltungspflichten nach § 9 KrWG für den öRE u. E. auch nur auf überlassene Abfälle beziehen.

Es stellt sich dann die Frage, ob aus § 9 KrWG überhaupt eine Pflicht zur getrennten Einsammlung gefolgert werden kann: Auch hier zeigt sich, dass § 9 KrWG offenbar nur dann einsetzt, wenn überhaupt eine getrennte Überlassung von Abfallfraktionen stattfindet (s. dazu schon oben). Darüber hinaus kann § 9 KrWG offenbar auch keine Getrenntsammlungspflicht begründen.

Dafür spricht auch, dass § 9 KrWG an die (geplante) Verwertungsstrategie anknüpft und die Getrennthaltung erst abhängig davon fordert. Insofern ist Voraussetzung für die Anwendbarkeit des § 9 KrWG voraussichtlich erst die Entscheidung für eine konkrete Verwertungsstrategie. Von dieser aus gedacht beurteilen sich dann definierte Getrennthaltungspflichten.

Zudem würden die gesetzliche Pflicht zur getrennten Erfassung von Abfällen in § 14 und § 11 keinen Sinn machen, wenn schon die Getrennthaltungspflicht aus § 9 KrWG eine getrennte Sammlung für (dann) besonders gut verwertbare Abfälle erfordern würde.

³⁴ *Kopp-Assenmacher*, in: Kopp-Assenmacher, Kreislaufwirtschaftsgesetz, Kommentar, Berlin 2015, § 9 KrWG, Rn. 11; *Frenz*, a.a.O. Kommentierung zu § 9 KrWG Stand Juni 2012, Rn. 18.

³⁵ Vgl. *Kropp*, in: Jarass/Petersen, Kreislaufwirtschaftsgesetz, Kommentar, München 2014, § 9 KrWG, Rn. 17, BT-Drs. 17/6052, S. 80.

Nach den obigen Ausführungen kann es aber gem. § 9 Abs. 1 KrWG erforderlich sein, Abfälle nach der Überlassung weiterhin getrennt zu halten, wenn diese sich für eine Vorbereitung zur Wiederverwendung eignen. Die Pflicht zur Getrennthaltung dürfte dabei aber nur bestehen, sofern die Abfälle bereits getrennt überlassen wurden (s. o.). Eine „Trennpflicht“ für zunächst gemischt angefallene Abfälle bzw. eine Pflicht zur getrennten Erfassung ergibt sich aus § 9 Abs. 1 KrWG dagegen nach dem oben Gesagten ebenso wenig.

Daher wird aus § 9 Abs. 1 KrWG auch keine Pflicht zur Separierung von Gegenständen, die sich in einem Gemisch befunden haben, abzuleiten sein. Wurden die Gegenstände also bereits getrennt überlassen, besteht diese Pflicht der Getrennthaltung beim örE fort, damit eine spätere Vorbereitung zur Wiederverwendung erleichtert wird.

Getrennt gehalten werden allerdings in der Praxis vornehmlich Stoffströme bzw. Abfallströme: Ein Abfallbesitzer wird regelmäßig z. B. mehrere Möbel im Sinne von Sperrmüll durch den örE abholen lassen, die aus verschiedenen Ausgangsstoffen bestehen können (Holz, Metall, Kunststoff, Glas). Dabei wird er solche Möbel, die sich für die Vorbereitung zur Wiederverwendung eignen, nicht von sich aus von den anderen trennen.

Die Pflicht zur Getrennthaltung dürfte sich also in der Regel auch nur auf die getrennt überlassenen Abfallströme bzw. -fraktionen beziehen, auch wenn diese aus mehreren Ausgangsstoffen bestehen – jedoch nicht auf einzelne Teilfraktionen daraus.

Insoweit rückt das Aussondern als die eigentliche Maßnahme zur VzW nach Überlassung im Gegensatz zur Getrennthaltung wieder in den Vordergrund. Eine Vorbereitung zur Wiederverwendung kann ja häufig schon darin liegen, dass aus einer Sachgesamtheit diejenigen Gegenstände ausgesondert werden, die sich bei geringem Aufwand der Aufarbeitung für eine Wiederverwendung eignen.

Schließlich dürfte es bei manchen Abfallarten einer späteren VzW nicht einmal hinderlich sein, wenn unterschiedliche Einsatzstoffe eines Abfallstroms zunächst zusammen bleiben. Gerade Kleider dürften hinsichtlich ihrer Verwertungsfähigkeit oder Wiederverwendungsfähigkeit nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass sie zunächst mit anderen Kleidern zusammen gelagert werden. Auch eine etwaige Zwischenlagerung von Möbeln, die sich für die Vorbereitung zur Wiederverwendung eignen und solchen, die sich lediglich für die thermische Verwertung eignen, dürfte die spätere Vorbereitung zur Wiederverwendung nicht hindern. Sofern hier andere Erkenntnisse bestehen, wären diese zu berücksichtigen.

Nach derzeitiger Sicht lassen sich danach aus dem Getrennthaltungsgebot des § 9 Abs. 1 KrWG u. E. keine weitergehenden Anforderungen an die Erfassung von Abfällen stellen, zumal die dortigen Pflichten den örE erst mit der Überlassung treffen und lediglich ein Getrennthalten (nach bereits erfolgter, gesonderter Überlassung), nicht aber eine Trennung verlangen.

2. Getrenntsammlung von Abfällen nach § 14 Abs. 1 KrWG

Eine zusätzliche, gesonderte Pflicht zur getrennten Erfassung bestimmter Abfälle kann zwar grundsätzlich aus § 14 Abs. 1 KrWG folgen. Danach sind zum Zweck des ordnungsgemäßen, schadlosen und hochwertigen Recyclings Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle spätestens ab dem 01.01.2015 getrennt zu sammeln, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. § 14 Abs. 1 KrWG zielt also schon von seinem Wortlaut her nicht auf die Ermöglichung von Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung, sondern auf die Ermöglichung von Maßnahmen des Recycling – dem Hauptfall der stofflichen Verwertung, die – im Gegensatz zur VzW – technische Behandlungsmaßnahmen größeren Umfangs erfordern.

Schon nach dem Wortlaut beschränkt sich diese Verpflichtung zudem nur auf die genannten Abfalleinsatzstoffe. Möbel aus Holz, holzartige Abfälle und Kleidung sind davon nicht erfasst.

Adressaten der Pflicht des § 14 Abs. 1 KrWG sind die Abfallerzeuger und -besitzer sowie die öRE³⁶. Da es sich nicht um eine Getrennthaltungs-, sondern um eine Getrenntsammlungspflicht handelt, trifft diese sogar in erster Linie die öRE.³⁷ Sie bezieht sich aber – wie oben herausgestellt – nur auf die ausdrücklich dort genannten Abfallströme (Papier etc.).

§ 14 Abs. 2 KrWG stellt zwar darüber die allgemeine Anforderung auf, dass Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings von „Siedlungsabfällen“ spätestens ab dem 01.01.2020 mindestens auf 65 Gewichtsprozent der Abfälle angewendet werden sollen. Dies überrascht, wenn in Abs. 1 eine Getrenntsammlungspflicht nur zum Zweck des Recycling aufgestellt wird. Die Regelungen des Abs. 1 sind insoweit auf Abs. 2 nicht wirklich abgestimmt.

Weitere konkrete Vorgaben macht das Gesetz allerdings nicht. Bei der Quotenfestlegung in Abs. 2 handelt es sich aber wohl eher um eine allgemeine Zielvorgabe, die nicht an einzelne Entsorgungsträger gerichtet ist.³⁸ Eine Pflicht der öRE, einen qualifizierten oder quantifizierten Beitrag zu dieser Zielstellung zu leisten, lässt sich aus der Bestimmung dann nicht ableiten.

Damit halten sich die ergänzenden Vorgaben des KrWG für eine getrennte Sammlung insbesondere zum Zwecke der Vorbereitung zur Wiederverwendung in Grenzen.

Art. 11 Abs. 1 der Abfallrahmenrichtlinie³⁹, auf den § 14 KrWG zurückgeht, eröffnete den Mitgliedsstaaten deutlich weitere Möglichkeiten für gesetzgeberische Maßnahmen:

„Die Mitgliedsstaaten ergreifen, soweit angemessen, Maßnahmen zur Förderung der Wiederverwendung von Produkten und der Vorbereitung zur Wiederverwendung, insbesondere durch Förderung der Errichtung und Unterstützung von Wiederverwendungs- und Reparaturnetzen sowie durch Einsatz von wirtschaftlichen Instrumenten, Beschaffungskriterien oder quantitativen Zielen oder durch andere Schritte.“

Der Gesetzgeber hielt offenbar die in § 14 KrWG umgesetzten Vorgaben für ausreichend. Auf weitere Vorgaben zur Förderung, insbesondere auf der Ebene der Sammlung wurde verzichtet.

Damit ist § 14 Abs. 1 KrWG als abschließend zu betrachten. Anforderungen für die getrennte Sammlung anderer Abfallströme oder gar einzelner Gegenstände lassen sich daraus nicht ableiten.

³⁶ Vgl. *Gesetzesbegründung*, BT-Drs. 17/6052, S. 83; *Versmann*, in: Jarass/Petersen, Kreislaufwirtschaftsgesetz, Kommentar, München 2014, § 14 KrWG, Rn. 22.

³⁷ Vgl. *Versmann*, a.a.O., Kommentierung zu § 14 KrWG, Rn. 22.

³⁸ Vgl. *Versmann*, a.a.O., Kommentierung zu § 14 KrWG, Rn. 34.

³⁹ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien.

3. Ableitung einer Pflicht zur wiederverwendungsfreundlichen Sammlung aus der Pflicht zur VzW?

Schließlich stellte sich die Frage, ob aus der Pflicht zur Wiederverwendung für einzelne Gegenstände eine vorgelagerte Pflicht zur besonders schonenden Erfassung bzw. Sammlung von Abfällen abgeleitet werden kann.

Der Begriff der Sammlung umfasst nach der Definition des § 3 Nr. 15 KrWG

„das Einsammeln von Abfällen, einschließlich deren vorläufiger Sortierung und vorläufiger Lagerung zum Zweck der Beförderung zu einer Abfallbehandlungsanlage“.

Wie oben herausgestellt, kann der einzelne örE bezogen auf die ihm als Abfall überlassenen Gegenstände durchaus zur VzW als der vorrangigen Abfallbewirtschaftungsmaßnahme verpflichtet sein. In der Folge kann er gehalten sein, einzelne geeignete Abfälle aus der Gesamtheit auszusondern und so die zentralen Voraussetzungen für eine Wiederverwendung zu schaffen. Diese Pflicht folgt dann aus den konkreten Bedingungen für einen bestimmten Abfall und die für diesen im Einzelfall wirtschaftlich zumutbaren Möglichkeiten der VzW.

Schon weil eine VzW also in der Regel nur im Einzelfall geeignet ist und auch nur im Einzelfall geprüft werden kann, liegt es eher fern, eine davon abstrahierte vorgelagerte Pflicht zum wiederverwendungsfreundlichen Einsammeln anzunehmen.

Maßnahmen der Sammlung im Sinne des KrWG, die sich an das eigentliche Einsammeln im Sinne einer Erfassung bzw. Übergabe anschließen, also Sortierungen bei der Lagerung etc. sind dagegen nach Maßgabe von § 7 ff. KrWG aus unserer Sicht sinnvoll. Sie stellen aber u. E. im Ergebnis zugleich schon den Beginn der VzW dar.

Bei der Zwischenlagerung, die ebenfalls dem Begriff der „Sammlung“ i. S. v. § 3 Nr. 15. KrWG unterfällt, dürfte sich der sorgsame Umgang mit den Gegenständen, die für eine VzW geeignet erscheinen, ebenfalls als wichtige Voraussetzung dafür erweisen.

Eine besondere Pflicht zur wiederverwendungsfreundlichen Ausgestaltung der Abfallerfassung lässt sich dem KrWG indes nach hiesiger Einschätzung nicht entnehmen. Gegen eine solche Annahme spricht auch die Entstehungsgeschichte zum KrWG: Wie dargestellt, hat der Gesetzgeber bewusst darauf verzichtet, weitere verpflichtende Vorgaben zur Förderung der VzW aufzunehmen.

Für die örE bleibt es dann bei einer Pflicht zur Prüfung der überlassenen Gegenstände auf eine Eignung für die VzW und zu deren Durchführung nach positivem Prüfungsergebnis unter den oben aufgezeigten Voraussetzungen der §§ 7 ff. KrWG. In erster Linie dürfte sich die Verpflichtung der örE, Maßnahmen zur Wiederverwendung zu ergreifen, also auf das Aussondern gebrauchsfähiger Gegenstände beziehen.

4. Zwischenergebnis zu den Anforderungen an die Einsammlung

Das KrWG enthält für die Erfassung von Abfällen, die sich für eine Wiederverwendung eignen können, keine ausdrücklichen Vorgaben.

- Weder besteht eine ausdrücklich Getrennsammlungspflicht für Sperrmüll, Altkleider oder vergleichbare Abfälle. Vielmehr hat der Gesetzgeber diese Pflicht in § 14 Abs. 1 KrWG nur auf bestimmte, andere Abfallingangsstoffe (Papier, Glas, etc.) begrenzt.
- Auch aus der grds. Pflicht zur Getrennthaltung von Abfällen nach § 9 KrWG folgt keine Pflicht, nicht gesondert überlassene Gegenstände nicht nur auszusondern, sondern weitergehend Gemische wieder zu trennen.

Ebenso wenig stellt das KrWG spezifische Anforderungen an den Transport bzw. die Erfassung von Abfällen zum Zweck der Erleichterung einer Wiederverwendung (anders als das ElektroG, dazu sogleich).

Zusammengefasst ergibt sich daher nicht schon zwingend eine Pflicht zur behutsamen (möglichst sortenrein getrennten) Sammlung von Abfällen, die sich abstrakt für eine VzW eignen. Dies gilt umso mehr, als eine solche Eignung häufig erst anhand der konkreten Beschaffenheit eines bestimmten Abfallgegenstandes festgestellt werden kann, nachdem er überlassen wurde.

Die Pflicht der VzW an sich beginnt jedoch schon in einem frühen Stadium im Anschluss an die Überlassung der Abfälle. Daher sollte der örE die überlassenen Abfälle möglichst früh einer entsprechenden Prüfung zur VzW unterziehen. Oft stellt die Prüfung dann schon das Verfahren der VzW dar, in deren Ergebnis sich ein Produkt als „wiederverwendungsfähig“ erweist.

Insbesondere an den Annahmestellen/Wertstoffhöfen der örE macht es also Sinn, angelieferte Abfälle unmittelbar nach Anlieferung auf ihre Wiederverwendungsfähigkeit zu prüfen.

Aber auch bei der Sammlung im Holsystem kann eine frühe Trennung der wiederverwendungsfähigen Gegenstände und damit eine frühe VzW sinnvoll sein. Hier gilt es allerdings, die wirtschaftliche Vertretbarkeit einer besonders gründlichen Prüfung zu unterwerfen: Die Einsammlung im Holsystem erweist sich ja angesichts der besonderen Verkehrsverhältnisse als ein Vorgang, der nur ein begrenztes Zeitkontingent für zusätzliche Maßnahmen vor Ort zulässt. Abhängig von der Kostenseite kann hier erwogen werden, dass von vorneherein zwei Fahrzeuge die Einsammlung übernehmen. Eines der beiden kann dann die schwer oder nicht mehr wiederverwendbaren Gegenstände (im Pressfahrzeug) transportieren, während das andere wiederverwendbare Gegenstände schonend abholt. Dass diese Gegenstände schon vom Erzeuger räumlich voneinander getrennt bereitgestellt werden, ließe sich dann durch die Satzung vorgeben.

III. Sonderfall ElektroG: Pflichten der örE zur „wiederverwendungsfreundlichen“ Sammlung sowie Vorbereitung zur Wiederverwendung

Die Erfassung bzw. Sammlung von Elektro- und Elektronikaltgeräten ist in Ausfüllung der Vorgaben zur Produktverantwortung aus § 23 KrWG in den speziellen Vorschriften des ElektroG⁴⁰ geregelt (vgl. § 1 ElektroG). Es wird ein von Herstellern und Vertriebern getragenes Rücknahmesystem für die Abfälle eingeführt. Insoweit unterliegen Elektro- und Elektronikaltgeräte also einem besonderen (Entsorgungs-) Regime. Eine Überlassungspflicht an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger i.S. von § 17 scheidet aus, wie sich aus § 17 Abs. 2 Nr. 1 KrWG entnehmen lässt. Der Bezug zu Rücknahmesystemen i. S. v. § 23 KrWG (auf die § 1 ElektroG verweist) lässt sich über § 25 herstellen, der seinerseits in Abs. 1 und 2 auf § 23 KrWG verweist.

Dem ElektroG liegt zunächst vom Grundsatz her folgende Aufgabenteilung zugrunde:

Die örE sind nach § 12 ElektroG neben anderen Verantwortlichen zur Erfassung bzw. Sammlung der Altgeräte aus privaten Haushalten berechtigt. Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 ElektroG sind sie in diesem Rahmen zur Einrichtung von sog. Sammelstellen verpflichtet, an denen Altgeräte aus privaten Haushalten ihres Gebietes angeliefert werden können (Bringsystem). Sie können die Altgeräte allerdings auch bei den privaten Haushalten abholen (Holsystem). Die Anzahl der Sammelstellen oder die Kombination mit Holsystemen ist unter Berücksichtigung der jeweiligen Bevölkerungsdichte, der sonstigen örtlichen Gegebenheiten und der abfallwirtschaftlichen Ziele nach den §§ 1 und 10 Abs. 3 ElektroG festzulegen.

Nach dem ElektroG ist die Aufgabe der Behandlung bzw. weiteren Entsorgung der Altgeräte im Grundsatz den Herstellern zugewiesen. Diesen hat der örE die gesammelten Altgeräte nach näheren gesetzlichen Vorgaben an seiner sog. Übergabestelle zu übergeben.

Nur wenn der örE von der Möglichkeit der sog. Optierung nach § 14 Abs. 5 ElektroG Gebrauch macht, indem er eine bestimmte Gruppe von Geräten selbst für einen bestimmten Zeitraum der weiteren Behandlung zuführen will, treffen ihn die nach dem ElektroG vorgesehenen Pflichten der Behandlung und Verwertung.

Im Folgenden untersuchen wir daher zunächst, welche Pflichten zur „wiederverwendungsfreundlichen Sammlung“ den örE schon nach der Grundkonzeption des ElektroG obliegen, wenn sie die Geräte lediglich erfassen und an die Hersteller übergeben (dazu 1.). Sodann prüfen wir, welchen Pflichten der örE hinsichtlich einer Vorbereitung zur Wiederverwendung der Altgeräte unterworfen ist, wenn er von der Möglichkeit der Optierung Gebrauch gemacht hat (dazu 2.). In beiden Fällen widmen wir der den Auftraggeber interessierenden Frage besonderes Augenmerk, ob und inwieweit der örE in der einen oder anderen Fallkonstellation Geräte i.S. einer Vorbereitung zur Wiederverwendung aussondern kann bzw. darf oder sogar muss.

⁴⁰ Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgerätegesetz - ElektroG) vom 20.10. 2015 (BGBl. I, S. 1739), das zuletzt durch Art. 3 der Verordnung vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 1739) geändert worden ist.

1. Pflichten zur „wiederverwendungsfreundlichen“ Sammlung nach ElektroG

Das ElektroG enthält spezifische Vorgaben für die Art und Weise der Erfassung von Altgeräten einschließlich der dabei zu beachtenden Grundsätze. Diese sind zum Teil ausdrücklich darauf ausgerichtet, die spätere Vorbereitung zur Wiederverwendung zu ermöglichen.

a) Erfassung in vorgegebenen Behältnissen, § 14 Abs. 1 ElektroG

Die öRE sind zunächst ausdrücklich verpflichtet, die gesammelten Geräte in den nach § 14 Abs. 1 ElektroG bezeichneten Behältnissen an die Hersteller zu übergeben. Diese Vorgabe soll bereits der ressourcenschonenden Entsorgung dienen⁴¹.

Die Einordnung in die Behältnisse schließt sich jedoch – gerade bei Erfassung der Altgeräte im Holsystem – erst an das Einsammeln an. Daher ist auch für Elektro- und Elektronikaltgeräte herauszuarbeiten, ob schon für das Einsammeln bzw. die Erfassung besondere Vorgaben gelten.

b) „Wiederverwendungsfreundliche“ Erfassung nach § 10 Abs. 2 ElektroG

Ausdrückliche Vorgaben für ein „wiederverwendungsfreundliches“ Einsammeln von Altgeräten können sich aus § 10 Abs. 2 ElektroG ergeben. Danach gilt:

„Die Erfassung nach Abs. 1 hat so zu erfolgen, dass die spätere Vorbereitung zur Wiederverwendung, die Demontage und das Recycling nicht behindert werden.“

§ 10 Abs. 2 ElektroG knüpft an die Pflicht der Besitzer von Altgeräten nach § 10 Abs. 1 ElektroG an, die Altgeräte einer getrennten Sammlung zuzuführen. § 10 Abs. 2 ElektroG macht insoweit auch Vorgaben für diese Erfassung. Die für die Erfassung nach dem ElektroG zuständigen Stellen, insbesondere also die öRE, haben danach bei der Erfassung gemäß § 10 Abs. 2 ElektroG sicherzustellen, dass eine spätere Vorbereitung zur Wiederverwendung durch die Art und Weise der Erfassung nicht behindert bzw. verhindert wird. Insofern enthält das ElektroG – anders als das KrWG – eine ausdrückliche Pflicht zur „wiederverwendungsfreundlichen Sammlung“.

Nach der Gesetzesbegründung soll die Bestimmung sicherstellen, dass

*„die Erfassung in einer Art und Weise erfolgt, welche den Zielen des Gesetzes Rechnung trägt“.*⁴²

Nach seiner ausdrücklichen Zielsetzung in dessen § 1 Satz 2 bezweckt das ElektroG

„vorrangig die Vermeidung von Abfällen von Elektro- und Elektronikgeräten und darüber hinaus die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und andere Formen der Verwertung solcher Abfälle, um die zu beseitigende Abfallmenge zu reduzieren und dadurch die Effizienz der Ressourcennutzung zu verbessern“.

(Hervorhebung nur hier)

⁴¹ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 14 Abs. 1 ElektroG, in: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgerätegesetz - ElektroG), BT-Drs. 18/4901, S. 88.

⁴² Begründung zu § 10 Abs. 2 ElektroG in: BT-Drs. 18/4901, S. 87.

Aus § 10 Abs. 2 ElektroG lässt sich daher eine Pflicht der öRE ableiten, die Altgeräte in einer Art und Weise zu erfassen, die eine spätere Vorbereitung zur Wiederverwendung durch die Hersteller zumindest nicht behindert.

Damit gilt die Pflicht zur geeigneten und „wiederverwendungsfreundlichen“ Sammlung nach dem ElektroG für die öRE schon unabhängig davon, ob sie selbst für die weitere Entsorgung optiert haben oder ob die Hersteller im konkreten Fall zur Vorbereitung zur Wiederverwendung verpflichtet sind. Die Möglichkeit der Vorbereitung zur Wiederverwendung soll jedenfalls nicht schon durch die Art und Weise der Erfassung der Altgeräte vereitelt werden.

Daher wird insbesondere bei der Abholung von Altgeräten auf einen schonenden Transport zu achten sein.

c) Nähere Anforderungen an die Erfassung nach § 11 Nr. 2 ElektroG

Die Pflicht zur wiederverwendungsfreundlichen Erfassung dürfte auch unabhängig davon bestehen, ob die Bundesregierung weitergehende Anforderungen an die getrennte Erfassung von Altgeräten, die zur Wiederverwendung vorbereitet werden sollen, in einer Verordnung aufgestellt hat. Nach § 11 Nr. 2 ElektroG wird die Bundesregierung zwar ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates

„weiter gehende Anforderungen an die Durchführung und Organisation der getrennten Erfassung von Altgeräten, die zur Wiederverwendung vorbereitet werden sollen“,

festzulegen. Soweit ersichtlich, hat die Bundesregierung hiervon bislang keinen Gebrauch gemacht.

Diese Ermächtigungsgrundlage nimmt der Vorgabe aus § 10 Abs. 2 ElektroG zur wiederverwendungsfreundlichen Sammlung u. E. jedoch nicht den verbindlichen Charakter. Vielmehr sollte durch die Verordnungsermächtigung lediglich die Möglichkeit eröffnet werden, diese grundsätzliche Pflicht weiter zu konkretisieren und zu vertiefen, da insoweit nähere europarechtliche Vorgaben für die Vorbereitung zur Wiederverwendung erwartet wurden.⁴³

d) Zwischenergebnis

Damit sind nach § 10 Abs. 2 ElektroG auch diejenigen öRE, die keine Optierung erklärt haben nach dem ElektroG zur Erfassung von Altgeräten aus privaten Haushalten verpflichtet,

- die Erfassung der Altgeräte so durchzuführen,
- dass die spätere Vorbereitung zur Wiederverwendung nicht behindert wird.

e) Grenzen für das Aussondern von Geräten bei der Erfassung

Der Handlungsspielraum der öRE, diesen Anforderungen an die wiederverwendungsfreundliche Erfassung gerecht zu werden, wird allerdings durch weitere gesetzliche Vorgaben des ElektroG begrenzt, wie nachfolgend aufgezeigt wird. Insbesondere für das den Auftraggeber interessierende Aussondern von funktionsfähigen Geräten ergeben sich Grenzen.

⁴³ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 11 ElektroG im Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/4901, S. 87.

aa) Möglichkeiten im Bringsystem

Bei der Erfassung der Altgeräte im Bringsystem wird den örE bereits durch § 14 Abs. 2 ElektroG abschließend vorgegeben, wie die Behältnisse zur Übergabe der Altgeräte an die Hersteller zu befüllen sind.

Danach müssen die Behältnisse

„so befüllt werden, dass ein Zerbrechen der Altgeräte möglichst vermieden wird. Die Altgeräte dürfen in den Behältnissen nicht mechanisch verdichtet werden.“

Diese Vorkehrungen kann der örE zwar durch Beaufsichtigung der Behältnisse und der Abfallbesitzer an seinen Übergabestellen sicherstellen. Dabei kann er im Wesentlichen auf eine vorsichtige Übergabe der Altgeräte in die Behältnisse hinwirken, indem er die Bürger entsprechend informiert bzw. anweist und das Personal an den Sammelstellen ebenfalls entsprechend unterrichtet.

Es spricht aber vieles dafür, dass er darüber hinausgehende Maßnahmen für eine Vorbereitung zur Wiederverwendung, wie z. B. eine Prüfung der angelieferten Geräte o. ä. in dieser Grundkonstellation nach dem ElektroG noch nicht einmal vornehmen darf:

Zwar ist ein Altgerät nach § 20 Abs. 1 Satz 2 ElektroG vor der sog. Erstbehandlung daraufhin zu prüfen, ob das Altgerät oder einzelne Bauteile einer Vorbereitung zur Wiederverwendung zugeführt werden können. Die Gesetzesbegründung betont dabei, dass die Prüfung „spätestens“ zu diesem Zeitpunkt durchzuführen ist.⁴⁴ Diese Prüfungspflicht trifft allerdings wie alle Pflichten aus § 20 ElektroG nur den Entsorgungspflichtigen und damit die Hersteller (bzw. deren Bevollmächtigte), vgl. § 16 Abs. 2 ElektroG.⁴⁵ Der örE ist zu einer entsprechenden Prüfung dann gar nicht berechtigt.

Darüber hinaus ist ihm nach § 14 Abs. 4 Satz 1 und 2 ElektroG sogar ausdrücklich untersagt, Altgeräte an der Sammelstelle zu separieren, nachträglich Altgeräte aus den Behältnissen zu entnehmen, oder den Inhalt der Behältnisse bis zum Eintreffen bei der Erstbehandlungsanlage zu verändern. Eine „Vorsortierung“ kommt für ihn also grundsätzlich nicht in Frage.

Im Ergebnis beschränken sich die Möglichkeiten des örE eine wiederverwendungsfreundliche Erfassung im Bringsystem durchzuführen, nach unserer Einschätzung daher auf entsprechende Hinweise an Nutzer und Personal zum sorgfältigen Umgang mit den Altgeräten.

Sind die Geräte dagegen einmal „übergeben“ und in die Behältnisse eingefüllt, sind sie offenbar dem Zugriff des örE entzogen.

bb) Aussondern von Geräten vor Eingabe in die Behältnisse

Von zentralem Interesse war für den Auftraggeber die Frage, ob der örE Geräte z. B. an seinen Sammelstellen für eine weitere unmittelbare Wiederverwendung oder eine Vorbereitung zur Wiederverwendung „ausschleusen“ kann.

⁴⁴ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 20 ElektroG im Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/4901, S. 93.

⁴⁵ So auch für die vergleichbare Bestimmung des § 11 Abs. 1: *Pschera/Enderle*, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, Kreislaufwirtschaftsrecht, Abfallrecht und Bodenschutzrecht, Kommentar, Kommentierung zu § 11 ElektroG a.F., Stand Juni 2007, Rn. 41.

Wie oben dargestellt, ist dies angesichts der neuen Regelung des § 14 Abs. 4 ElektroG jedenfalls nicht mehr zulässig, wenn die Geräte in ein Behältnis übergeben wurden. Aus der Bestimmung wird deutlich, dass ein Aussondern und eine Entnahme von Altgeräten aus der Menge, die an die Hersteller übergeben werden muss, nicht zulässig ist. Durch das Verbot der Änderung der Behälterinhalte sollte sichergestellt werden, dass die Hersteller die Geräte einer Sammelgruppe „unberaubt“ erhalten.⁴⁶

Fraglich ist daher, ob die öRE Geräte vor der Eingabe in die Behältnisse kontrollieren und aussondern können. Für die Beantwortung ist Folgendes zu beachten:

Ist ein Gerät zu Abfall geworden und damit ein „Altgerät“ i. S. d. § 3 Nr. 3 ElektroG, fällt es in die Entsorgungszuständigkeit der Hersteller. Der öRE darf nach der gesetzlichen Konzeption dann grundsätzlich nicht über das Gerät disponieren.

Zur vorherigen Fassung des ElektroG⁴⁷ wurde zwar die Auffassung vertreten, öRE dürften abgegebene Geräte an den Sammelstellen – auch ohne Optierung – einer Prüfung auf ihre Wiederverwendbarkeit unterziehen. Die Geräte würden bereits dadurch ihre Abfalleigenschaft verlieren und bräuchten dann auch nicht den Herstellern übergeben zu werden.⁴⁸ Das angelieferte Gerät könne aufgrund seiner Wiederverwendungsfähigkeit durch den öRE in ein zu veräußerndes oder abzugebendes Produkt umgewidmet werden.⁴⁹ Eine selektive Wiederverwendung könne damit im Ergebnis von den öRE auch außerhalb der Eigenverwertungsoption durch die begründete Herausnahme von Geräten aus dem Abfallregime umgesetzt werden.⁵⁰ Die Geräte seien dann im Ergebnis keine Altgeräte im Sinne des ElektroG mehr und unterfielen damit auch nicht mehr dessen Regelungen.

Diese Möglichkeit ist (zumal nach der neuen Rechtslage) u. E. jedoch ausgeschlossen für Geräte, die bereits zu Abfall bzw. Altgeräten geworden sind.⁵¹ Altgeräte sind nach dem ElektroG grundsätzlich von den Herstellern zu entsorgen. Hinzu kommt, dass schon die Erstbehandlung nach § 21 Abs. 1 ElektroG nur von zertifizierten Erstbehandlungsanlagen durchgeführt werden darf. Zur Erstbehandlung nach dem ElektroG gehört auch die Vorbereitung zur Wiederverwendung als Verwertungsverfahren. Wie oben schon in der Definition nach dem KrWG herausgearbeitet, kann sich eine Vorbereitung zur Wiederverwendung bereits in der Prüfung, Reinigung oder Reparatur oder auch allein im Aussondern von Gegenständen aus einer Sachgesamtheit erschöpfen. Diese Maßnahmen sind aber nach § 3 Nr. 24 ElektroG ausdrücklich eine Form der Erstbehandlung. Sie dürfen also nur von entsprechend zertifizierten Erstbehandlungsanlagen im Auftrag der Hersteller durchgeführt werden.

⁴⁶ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 14 ElektroG, Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/4901, S. 89.

⁴⁷ Elektro- und Elektronikgerätegesetz vom 16.03.2005 (BGBl. I S. 762), das zuletzt durch Art. 14 des Gesetzes vom 20.09.2013 (BGBl. I S. 3642) geändert worden ist.

⁴⁸ Vgl. *Thärichen/Prelle*, AbfallR 2005, S. 108 (110).

⁴⁹ Vgl. *Thärichen/Prelle*, AbfallR 2005, S. 108 (110).

⁵⁰ Vgl. *Thärichen/Prelle*, AbfallR 2005, S. 108 (110).

⁵¹ Gegen diese Möglichkeit auch schon nach altem ElektroG: *Pschera/Enderle*, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, Kreislaufwirtschaftsrecht, Abfallrecht und Bodenschutzrecht, Kommentar, Kommentierung zu § 9 ElektroG, Stand Juni 2007, Rn. 144-145.

Zusammenfassend ist es den örE u. E. schon aus Gründen der Zuständigkeit einerseits und der spezifischen Anforderungen an die Erstbehandlungsanlagen andererseits untersagt, Geräte durch Eigenprüfung an den Sammelstellen vom Status des Altgerätes (und damit Abfall) in ein neues Produkt „umzuwidmen“.

Den örE ist in der Folge auch keine Prüfung zur Vorbereitung zur Wiederverwendung gestattet.⁵²

Zu überlegen bleibt dagegen, ob eine Prüfung von gebrauchten Geräten vor Eingabe in die Behältnisse derart zulässig ist, dass der örE sich beim Abfallerzeuger bzw. -besitzer erkundigt, ob das Gerät ohne Weiteres wiederverwendungsfähig ist und einer unmittelbaren weiteren Verwendung zugeführt werden könnte. Dann läge u. U. noch kein Altgerät vor, das den Herstellern zur Entsorgung übergeben werden muss. Ist ein Gerätebesitzer z. B. schlicht im Unklaren darüber, was er mit einem – zumal funktionierenden Gerät – noch anstellen kann, muss dieses Gerät noch nicht zwingend als Abfall zu betrachten sein. Erst wenn ein Gerät als Altgerät und damit als Abfall zu betrachten ist, setzt qua Gesetzes die Entsorgungszuständigkeit der Hersteller ein.

Unbenommen dürfte es den örE daher u. E. sein, den Besitzer eines Gerätes in seiner Entscheidung darüber zu unterstützen, ob er sich des Gerätes als Abfall entledigen will oder er das Gerät, weil es z. B. weiter benutzbar ist, einem neuen Eigentümer zur Benutzung weitergeben möchte. In diesem Sinne wäre denkbar, dass der örE den Besitzer dahingehend befragt, ob er sein defektes Gerät entsorgen will oder ob er ein funktionierendes Gerät einem neuen Nutzer übergeben möchte. Insoweit könnte er alternative Abgabemöglichkeiten schaffen für funktionierende Geräte, die von einem potenziellen (Neu- bzw. Wieder-)Nutzer gesucht werden.

Auch wenn sich die dargestellten Hinweise u. E. als zulässige Schritte des örE rechtfertigen lassen, folgt daraus für die Grundkonstellation nach dem ElektroG keine Pflicht des örE, auch tatsächlich solche Möglichkeiten anzubieten. Abgrenzungsprobleme gegenüber den Altgeräten, welche an die Hersteller zurückgegeben werden sollen, sind nämlich nicht auszuschließen (z. B. wenn sich Geräte im Ergebnis doch nicht als wiederverwendungsfähig erweisen). Auch das Ziel des § 14 Abs. 3 Satz 1 ElektroG, Beraubungen zu vermeiden, kann gefährdet werden.

Von daher spricht vieles dafür, die örE nach der grundlegenden Pflichtenverteilung des ElektroG auf eine sorgsame Erfassung von Altgeräten zu konzentrieren, die eine spätere VzW zulässt.

Es bleibt ihnen zwar unbenommen, durch Hinweise auf mögliche Abnehmer und Interessenten für funktionierende Geräte darauf hinzuwirken, dass solche Geräte erst gar nicht zu Abfall im Sinne von Altgeräten werden. Dann müssen sie auch nicht an den Sammelstellen abgegeben und von den Herstellern übernommen werden. Entsprechende Handlungsmöglichkeiten des örE erstrecken sich für diese Fallkonstellation allerdings vorzugsweise auf die Abfallinformation und -beratung (dazu unten Teil B). Zudem fehlt es auch dafür an einer entsprechenden Verpflichtung des örE, so zu verfahren.

⁵² So auch der Entwurf für eine Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 31 A „Umsetzung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes“ Anforderungen an die Entsorgung von Elektro- und Elektronikaltgeräten, Stand 09.06.2016, S. 118 f.

cc) Möglichkeiten im Holsystem

Sofern der örE ergänzend zur Einrichtung von Sammelstellen (Bringsystem) eine Sammlung von Altgeräten im Holsystem anbietet, hat er dabei nach § 10 Abs. 2 ElektroG ebenfalls sicherzustellen, dass Sammlung und Transport die spätere Vorbereitung zur Wiederverwendung nicht be- oder verhindern. Er hat dann u. E. für einen entsprechend sorgsam Umgang mit den Altgeräten durch Anweisung des eingesetzten Personals und entsprechende Ausrüstung der Transportfahrzeuge zu achten.

Insofern trifft ihn ergänzend zu den oben angeführten spezifischen Vorgaben für die Eingabe der Altgeräte in die Behältnisse der Hersteller an der Sammel- bzw. Übergabestelle die besondere Pflicht, schon bei der Übergabe zum Transport darauf hinzuwirken, dass die Altgeräte möglichst unversehrt in einem Zustand erhalten bleiben, der einer späteren Vorbereitung zur Wiederverwendung nicht entgegensteht.

Dem örE dürfte es aber bei Abholung der Altgeräte verwehrt sein, Separierungen derart vorzunehmen, dass er z. B. Altgeräte, die sich in besonderem Maße für eine Vorbereitung zur Wiederverwendung eignen, getrennt hält und in einen gesonderten Weg für die weitere Nutzung aussondert. Denn die Altgeräte sind – wie oben ausgeführt – den Herstellern nach § 14 Abs. 1 ElektroG in den dort genannten Sammelgruppen und Behältnissen zu übergeben. Dabei bleibt kein Raum für das zusätzliche Aussondern und Separieren von Geräten, die sich z. B. für eine Vorbereitung zur Wiederverwendung eignen.

Wie oben schon herausgestellt, ist es dem örE nicht gestattet, einzelne Geräte aus der Menge der abgeholt Geräte auszusondern und eigenständig einer Vorbereitung zur Wiederverwendung zuzuführen. Denn solange der örE nicht von der Möglichkeit der Optierung im Sinne einer eigenverantwortlichen Entsorgung der Geräte Gebrauch gemacht hat, stehen die Pflicht und das Recht zur Vornahme von Behandlungsmaßnahmen nach §§ 20 und 22 ElektroG einschließlich einer Vorbereitung zur Wiederverwendung nach § 16 Abs. 2 ElektroG (allein) den Herstellern zu und müssen von zertifizierten Erstbehandlungsanlagen umgesetzt werden.

2. Wiederverwendung und Vorbereitung zur Wiederverwendung bei Optierung

Umfangreichere Handlungsmöglichkeiten und -pflichten treffen den örE dagegen, wenn er von der Möglichkeit nach § 14 Abs. 5 ElektroG Gebrauch macht, sämtliche Altgeräte einer Gruppe für jeweils mindestens zwei Jahre von der Bereitstellung zur Abholung auszunehmen (sog. Optierung).

Die Pflicht zur wiederverwendungsfreundlichen Erfassung der Altgeräte i. S. v. § 10 Abs. 2 ElektroG bleibt auch in dieser Konstellation unverändert bestehen (dazu bereits oben).

Darüber hinaus ist es dem örE in dieser Konstellation ausdrücklich gestattet, abweichend von § 14 Abs. 4 Satz 1 ElektroG eine Separierung von Altgeräten in der optierten Gruppe vorzunehmen.

Zudem hat der örE die Altgeräte bei Optierung

- nach § 14 Abs. 5 Satz 1 ElektroG wiederzuverwenden oder
- nach § 20 ElektroG zu behandeln und
- nach § 22 ElektroG zu entsorgen.

Aufgrund des Verweises in § 14 Abs. 5 letzter Satz auf § 20 ElektroG trifft den örE auch die Pflicht aus § 20 Abs. 1 Satz 2 ElektroG, vor der Erstbehandlung zu prüfen, ob das Altgerät oder einzelne Bauteile einer Vorbe-

reitung zur Wiederverwendung zugeführt werden können. Diese Prüfung ist nach § 20 Abs. 1 Satz 3 ElektroG durchzuführen, soweit sie technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.

Dass sie möglichst früh einsetzen sollte, wurde vom Gesetzgeber ausdrücklich betont (s. den obigen Verweis auf die Gesetzesbegründung).

An dieser Stelle werden wir daher ergänzend untersuchen, inwiefern die öRE im Falle der Optimierung verpflichtet sind, Maßnahmen

- a) zur Wiederverwendung oder
- b) zur Vorbereitung zur Wiederverwendung

für erfasste Altgeräte zu ergreifen.

Die Pflichten des öRE zur Wiederverwendung und Vorbereitung zur Wiederverwendung im Falle eines Optimierens ergeben sich – wie angeführt – aus § 14 Abs. 5 ElektroG und gleichen den Pflichten der Hersteller nach § 16 Abs. 2 ElektroG, deren Bevollmächtigter sowie der Vertreiber nach § 17 Abs. 5 ElektroG. Jeweils gilt die Verpflichtung, die Altgeräte

- wiederzuverwenden oder
 - nach § 20 ElektroG zu behandeln und
 - nach § 22 ElektroG zu entsorgen.

Dabei stellt die Wiederverwendung eine offensichtlich gleichrangige Alternative zur Behandlung nach § 20 ElektroG und damit auch zur VzW dar.

a) Wiederverwendung von Altgeräten?

Verwirrend ist die Verpflichtung der öRE zur „Wiederverwendung“ von Altgeräten. Denn eine Wiederverwendung setzt – ähnlich dem oben ausgeführten Definitionen zum Begriffsverständnis – jedenfalls nach dem KrWG primär voraus, dass ein Gegenstand gar nicht erst zu Abfall geworden ist und unmittelbar weiterverwendet werden kann.

Zwar kommt die Wiederverwendung eines Gegenstandes auch dann in Frage, wenn er zuvor zu diesem Zweck vorbereitet worden ist und eine VzW durchlaufen hat. Die Vorbereitung zur Wiederverwendung unterfällt jedoch schon den Maßnahmen der Behandlung nach § 20 Abs. 1 ElektroG. Daher müsste der Pflicht zur (unmittelbaren) Wiederverwendung ein gesonderter Bedeutungsgehalt zukommen, sonst müsste sie nicht zusätzlich erwähnt werden. Deren Bedeutung lässt sich jedoch zumindest aus der Gesetzesbegründung nicht ableiten.

Jedenfalls aber dürfte der öRE bei Optierung unter Berücksichtigung dieser rechtlichen Regelung nicht daran gehindert sein, Geräte, die ihm als Altgeräte übergeben wurden, aber noch funktionstüchtig sind, quasi „unbesehen“ und ohne vorherige, zusätzliche Maßnahmen auszusondern und weiter zu nutzen. Es spricht nach der Pflichtenverteilung des § 14 Abs. 5 ElektroG in diesem Fall nichts dagegen, diese Geräte einer weiteren Nutzung oder neuen Nutzern zuzuführen. U. E. erscheint ein solches Aussondern von gebrauchsfähigen Geräten nach der neuen Rechtslage im Fall der Optierung zulässig. Damit könnte insbesondere dem Anliegen entsprochen werden, solche Geräte, die

- zwar formal zu Abfall geworden sind, weil sich ihr Besitzer entledigen wollte, die
- aber bei objektiver Betrachtung noch funktionstüchtig und verwendbar sind,

für eine unmittelbare weitere Verwendung auszusondern.

Die Grenze solcher Maßnahmen des Aussonderns zu Zwecken der direkten Wiederverwendung ist dann gegenüber Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung zu ziehen: Letztere stellen eine Erstbehandlung dar und dürfen – auch im Falle der Optierung – nur von Erstbehandlungsanlagen durchgeführt werden.

Exkurs:

Bei der (unmittelbaren) Wiederverwendung von als Altgeräten übergebenen Elektrogeräten bleibt nach der Systematik des ElektroG unklar, wie diese Geräte nach den Verwertungskategorien des ElektroG zu qualifizieren sind:

Altgeräte, die einer weiteren unmittelbaren Verwendung zugeführt werden, unterliegen dann nämlich nicht nach § 26 ElektroG den Mitteilungspflichten der öRE gegenüber der sog. Gemeinsamen Stelle. Vielmehr liegt es nahe, sie quasi wie „fälschlich“ überlassene Altgeräte zu behandeln, welche eigentlich noch gar kein Abfall geworden sind.

Nach § 26 Abs. 1 ElektroG hat der öRE nämlich nur über folgende Daten zu berichten:

- die monatlich von ihm an die Erstbehandlungsanlagen abgegebenen Altgeräte
- über die zur Wiederverwendung vorbereiteten und recycelten Altgeräte
- die verwerteten Altgeräte
- die beseitigten Altgeräte und
- die ausgeführten Altgeräte

Geräte, die unmittelbar zur Wiederverwendung ausgeschleust werden, tauchen dann in der Statistik gar nicht erst auf.

Zusammengefasst spricht der Wortlaut des § 14 Abs. 5 Satz 3 ElektroG trotz des dortigen, missverständlichen Gebrauchs des Begriffes der (direkten) „Wiederverwendung“ dafür, dass der öRE Altgeräte, für die er nach Satz 1 optiert hat, wiederzuverwenden hat. Ein Vorbehalt der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit wird an dieser Stelle nicht formuliert.

Allerdings bleibt dem öRE – nach dem Wortlaut des § 14 Abs. 5 Satz 1 ElektroG offenbar gleichrangig – die Alternative, ein Behandlungsverfahren nach § 20 Abs. 1 ElektroG zu wählen.

Etwas anderes gilt, falls die Reihenfolge der Aufzählung möglicher Umgangsweisen mit den Geräten in § 14 Abs. 5 Satz 3 als Rangfolge verstanden wird: Dann wäre der öRE vorrangig zur Wiederverwendung für solche Geräte verpflichtet, die sich dafür eignen (weil sie noch funktionsfähig sind). Eine solche Rangfolge kann aus der Pflicht folgen, die Regelungen des ElektroG im Einklang mit dem KrWG auszulegen, auf dessen (fortbestehende) Anwendbarkeit in § 2 Abs. 3 ElektroG verwiesen wird.

Dagegen kann wiederum argumentiert werden, wenn § 14 Abs. 5 ElektroG – bei gleichzeitiger Auslegung der dortigen Alternativen als gleichrangig – als Spezialregelung zur Abfallhierarchie des § 6 KrWG und der in den §§ 7 und 8 KrWG weiteren Priorisierung der Vermeidung einerseits und den Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen andererseits gesehen wird (s. zu dieser Frage auch noch unter c)).

b) Prüfung der Vorbereitung zur Wiederverwendung

Alternativ zur unmittelbaren oder direkten Wiederverwendung kommt die Erstbehandlung von Altgeräten, bei der die Altgeräte zur Wiederverwendung vorbereitet oder von Schadstoffen entfrachtet werden, in Betracht.

Dabei verlangt § 20 Abs. 1 Satz 2 ElektroG, dass vor der Erstbehandlung zu prüfen ist, ob das Altgerät oder einzelne Bauteile einer Vorbereitung zur Wiederverwendung zugeführt werden können. Wie oben bereits angeführt, soll diese Prüfung nach der Gesetzesbegründung „spätestens“ vor der Erstbehandlung stattfinden. Sie kann daher auch schon an den Sammelstellen durchgeführt werden, soweit der öRE optiert hat.

§ 20 Abs. 1 Satz 1 ElektroG stellt dabei nicht die Maßnahme der Vorbereitung zur Wiederverwendung als solche unter einen Verhältnismäßigkeitsvorbehalt im Sinne der dortigen „wirtschaftlichen Zumutbarkeit“ (wie er für das KrWG besteht, siehe oben). Vielmehr wird nur die Pflicht zur Prüfung, ob ein Altgerät oder einzelne Bauteile einer Vorbereitung zur Wiederverwendung zugeführt werden können, durch die oben schon genannten Kriterien der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit eingeschränkt.⁵³

Unklar ist damit, ob eine Pflicht zur Vorbereitung zur Wiederverwendung bereits dann entfällt, wenn schon die Prüfung bei der Erfassung nicht zumutbar ist, oder ob der Erstbehandler insoweit eine erneute Prüfung anzustellen hat.

Wir gehen davon aus, dass die Prüfung der Möglichkeit einer etwaigen Vorbereitung zur Wiederverwendung bereits maßgeblich ist für die Entscheidung, ein Gerät überhaupt einem solchen Behandlungsverfahren zuzuweisen. Daher kommt dieser Prüfungspflicht zentrale Bedeutung für die spätere Vorbereitung zur Wiederverwendung zu.

Dann wird auch verständlich, warum schon die Prüfung unter dem Vorbehalt der technischen Möglichkeit und wirtschaftlichen Zumutbarkeit steht.

⁵³ Vgl. Begründung zu § 20 ElektroG im Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/4901 S. 93.

Das Begriffspaar der technischen Möglichkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit wird durch das geltende ElektroG nicht definiert. Es war allerdings schon im alten ElektroG enthalten, das bis zum 25. Oktober 2015 galt. Auslegungshilfen zum ElektroG a.F. lassen sich daher heranziehen. Nach dem § 11 Abs. 1 ElektroG a. F. war nämlich vor der Behandlung zu prüfen, ob Altgeräte oder einzelne Bauteile einer „Wiederverwendung“ zugeführt werden können, soweit die Prüfung technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar war. Daraus lässt sich für die neuen Vergaben u. E. Folgendes ableiten:

aa) Technische Möglichkeit

Zum alten ElektroG wurde der Begriff der technischen Möglichkeit in Anlehnung an den identischen Begriff des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes⁵⁴ sowie eine vergleichbare Formulierung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes⁵⁵ ausgelegt. Daraus wurden Hinweise für die Konkretisierung der Begriffe im ElektroG abgeleitet.⁵⁶

Die technische Möglichkeit wird sich regelmäßig bejahen lassen, wenn die Technik nicht nur allgemein vorhanden, sondern auch im Einzelfall die für die Prüfung erforderlichen Mittel verfügbar ist. Die Prüfung muss also – ähnlich wie beim Begriff der technischen Möglichkeit des KrWG (s. o.) – praktisch umsetzbar sein.⁵⁷ Eine Prüfung soll sich demnach erst als technisch möglich erweisen, wenn die dazu erforderlichen Verfahren zur Verfügung stehen.⁵⁸

Ob ein solches Verfahren umsetzbar ist, hängt vom Einzelfall ab, da die Hindernisse für eine spätere Vorbereitung zur Wiederverwendung aus unserer Sicht vielfältig sein können. So kann es (zunächst) einfach sein, die spätere Vorbereitung zur Wiederverwendung für ein Gerät bzw. dessen direkte Wiederverwendbarkeit zu überprüfen. Das dürfte jedenfalls dann gelten, wenn z. B. schon durch das Einschalten eines Gerätes festgestellt werden kann, ob dessen Elektronik zumindest dem Grundsatz nach funktioniert. Ein weiteres Mittel der Prüfung dürfte in der Befragung der Besitzer, die hilfreiche Aufschlüsse zum Zustand des Gerätes geben können, liegen. Sollte sich dabei ergeben, dass das Gerät lediglich aus ästhetischen Gründen ausrangiert wurde und kann schon durch Sichtkontrollen ermittelt werden, ob schon eine Reinigung genügen würde, um das Gerät wieder verwendbar zu machen, ist eine Prüfung u.E. technisch möglich.

Schwieriger dürfte es sich dagegen gestalten, wenn schon bei der Prüfung Anhaltspunkte dafür bestehen, dass (aus nicht nachvollziehbaren Gründen) ein technischer Defekt des Gerätes vorliegt. Ob und inwieweit dieser ohne größeren Aufwand reparabel ist, lässt sich dann nicht allein durch einen schlichten Funktionstest durch Anschließen an die Stromversorgung feststellen.

⁵⁴ Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 27.09.1994 (BGBl. I S. 2705), das zuletzt durch Art. 5 des Gesetzes vom 06.10.2011 (BGBl. I S. 1986) geändert worden ist.

⁵⁵ Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.05.2013 (BGBl. I S. 1274), das durch Art. 3 des Gesetzes vom 26.07.2016 (BGBl. I S. 1839) geändert worden ist.

⁵⁶ Vgl. *Pschera/Enderle*, in: *Fluck/Frenz/Fischer/Franßen*, a.a.O. Kommentierung zu § 11 ElektroG, Stand Juni 2007, Rn. 37.

⁵⁷ Vgl. *Pschera/Enderle*, a.a.O., Kommentierung zu § 11 ElektroG, Stand Juni 2007, Rn. 39 unter Verweis aus *Landmann/Rohmer*, *UmweltR*, § 5 BImSchG, Rn. 188 sowie *Fluck*, in: *Fluck*, Rn. 169 zu § 5 KrW-/AbfG.

⁵⁸ Vgl. *Pschera/Enderle*, a.a.O. Kommentierung zu § 11 ElektroG, Stand Juni 2007, Rn. 39.

Inwieweit für eine (dann „verfizzierende“ bzw. „feststellende“) Prüfung z. B. technisch probate Verfahren zur Verfügung stehen, entzieht sich unserer Kenntnis.

Häufig werden Geräte jedoch vor allem wegen des Wunsches der Besitzer nach einer Erneuerung ausrangiert und nicht wegen eines Defektes.

Schon nach der äußeren Sichtprüfung gut erhaltene Geräte können daher ein Indiz für eine mögliche Vorbereitung zur Wiederverwendung bieten. Nach den Hinweisen der LAGA im Entwurf zur Mitteilung 31 kann der öRE zur Entscheidung darüber, ob eine Separierung einzelner Geräte für eine Vorbereitung zur Wiederverwendung sinnvoll ist, Maßnahmen, die ohne Eingriffe in die Gerätesubstanz auskommen (z. B. Sortieren, Sichtprüfung, oberflächliche Reinigung oder Funktionsprüfung), durchführen.⁵⁹

Jedenfalls als technisch möglich erweist sich eine Funktionsprüfung durch Ein- und Ausschalten oder alternativ bzw. ggf. sogar vorgeschaltet die Befragung der bisherigen Nutzer anlässlich der Übergabe des Gerätes. Aller Voraussicht nach ist dafür eine Einzelfallprüfung erforderlich: Dann bleibt dies für jedes Gerät im Einzelnen festzustellen.

bb) Wirtschaftliche Zumutbarkeit

Die Prüfungspflicht wird weiter durch die wirtschaftliche Zumutbarkeit begrenzt. Auch diese wirkt einzelfallbezogen.⁶⁰ D.h. die wirtschaftliche Zumutbarkeit ist im Einzelfall für unterschiedliche Fallkonstellationen und unterschiedliche Geräte zu untersuchen.

(1) Kostenvergleich

Der Begriff der wirtschaftlichen Zumutbarkeit dürfte in Anlehnung an den gleichlautenden Begriff im Kreislaufwirtschaftsgesetz zu verstehen sein. Nach dem alten ElektroG wurde er jedenfalls entsprechend übertragen:

Danach waren der Aufwand bzw. die Kosten für die Prüfung bei Altgeräten zu ermitteln und der Wahrscheinlichkeit einer Wiederverwendung gegenüberzustellen.⁶¹ Sofern danach eine Wiederverwendung des Altgerätes, insbesondere nach seiner konkreten Beschaffenheit, als ausgeschlossen erscheint, soll sich der Prüfungsaufwand als wirtschaftlich unzumutbar darstellen.⁶²

Offenbar soll also die Prüfung im dort verstandenen Sinne über eine bloße erste Kontrolle nach dem Anschein hinausgehen. Vielmehr ist danach aller Voraussicht nach überhaupt nur ein Gerät, welches schon nach dem äußeren Erscheinungsbild für eine Wiederverwendung oder Vorbereitung zur Wiederverwendung in Betracht kommt, näher zu prüfen. Nur nach dem ersten Anschein geeignete Geräte sind also einer näheren Prüfung zu unterziehen. Diese darf allerdings nicht schon Maßnahmen der VzW beinhalten. Vielmehr wird sich die Prüfung dann regelmäßig in einer Sicht- und ersten Funktionsprüfung erschöpfen, wenn diese keinen allzu hohen Aufwand verursacht.

⁵⁹ Entwurf für eine Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 31 A „Umsetzung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes“ Anforderungen an die Entsorgung von Elektro- und Elektronikaltgeräten, Stand 09.06.2016, S. 36.

⁶⁰ Vgl. *Pschera/Enderle*, a.a.O., § 11 ElektroG, Stand Juni 2007, Rn. 40.

⁶¹ Vgl. *Pschera/Enderle*, a.a.O., § 11 ElektroG, Stand Juni 2007, Rn. 40.

⁶² Vgl. *Pschera/Enderle*, a.a.O., § 11 ElektroG, Stand Juni 2007, Rn. 40.

Nach den Entwürfen der LAGA für Hinweise zum ElektroG⁶³ stellen z. B. Maßnahmen, bei denen ein Öffnen des Gerätes erforderlich wird, bereits eine Vorbehandlung dar.

Danach dürfen offenbar auch nach dem ElektroG Maßnahmen der Prüfung in der Regel nur mit geringem Aufwand verbunden sein und moderate Kosten verursachen. In diesem Fall spricht u.E. zunächst nichts gegen die Zumutbarkeit der Prüfung für geeignete Geräte.

(2) Marktgängigkeit

Fraglich ist, ob nach der Erweiterung der Definition der wirtschaftlichen Zumutbarkeit nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz auch die Begrifflichkeit des ElektroG unter diesem Blickwinkel zu korrigieren bzw. auszulegen bleibt. Nach den neuen Bestimmungen des KrWG soll die wirtschaftliche Zumutbarkeit insbesondere dann gegeben sein (so § 7 Abs. 4 Satz 1 KrWG), wenn für den gewonnenen Stoff ein Markt vorhanden ist oder geschaffen werden kann.

Dafür spricht u. E. einiges: So macht die Vorbereitung zur Wiederverwendung eines Erzeugnisses, welches im Ergebnis dieses Prozesses niemand erwerben oder nutzen möchte, naturgemäß keinen Sinn und ist – mangels tatsächlicher Verwendung – auch ökologisch nicht als vorzugswürdig oder positiv zu bewerten.

Nach unserer Einschätzung kann daher ein Indikator für die Pflicht zur Prüfung auf eine mögliche bzw. lohnende Vorbereitung zur Wiederverwendung sein, dass für die in der Folge zur Wiederverwendung vorbereiteten Geräte auch ein Markt vorhanden ist oder geschaffen werden kann.

Dies dürfte jedenfalls für hochwertige langlebige Elektrogeräte, wie z. B. Herde und Waschmaschinen, gelten. Diese werden häufig auch in speziellen Secondhand-Kaufhäusern verkauft und abgenommen.⁶⁴ Die Nachfrage für solche Geräte ist offenbar vorhanden. Insofern besteht bereits ein Markt.

Zusammengefasst erscheint die Prüfung der Geräte in all denjenigen Fällen zumutbar, in denen der Aufwand für die Prüfung überschaubar ist und dem eine hohe Wahrscheinlichkeit für die spätere Vorbereitung zur Wiederverwendung sowie die Wiederverwendung an sich gegenübersteht.

c) Ergebnis und Frage nach Verpflichtung des örE

Hat der örE von der Möglichkeit der Optimierung Gebrauch gemacht, ist ihm der unmittelbare Zugriff auf die übergebenen Geräte der betroffenen Gerätegruppe(n) eröffnet. Das Verbot der Separierung von Altgeräten aus den Behältnissen nach § 14 Abs. 4 Satz 1 und 2 ElektroG greift in dieser Fallkonstellation ausdrücklich nicht, vgl. § 14 Abs. 5 Satz 2 ElektroG.

Damit stehen dem örE in dieser Konstellation deutlich mehr Möglichkeiten zur Verfügung, Geräte auf eine Wiederverwendung im Sinne einer unmittelbaren Weiterverwendung (auch wenn dieser Begriff für Altgeräte aus unserer Sicht nicht passt) und/oder auf eine Vorbereitung zur Wiederverwendung zu prüfen.

⁶³ Entwurf für eine Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 31 A „Umsetzung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes“ Anforderungen an die Entsorgung von Elektro- und Elektronikaltgeräten, Stand 09.06.2016, S. 83.

⁶⁴ Vgl. z. B. Firma WaKüFa Berlin, welche ausschließlich gebrauchte Waschmaschinen, Wäschetrockner, Geschirrspüler und Kühlschränke verkauft, vgl. Website <http://www.wakuefa.com>.

Ob allein aus der damit eröffneten Möglichkeit für den örE im Falle einer Optierung eine entsprechende Pflicht folgt, zwingend eine Wiederverwendung vorzunehmen, ist u. E. allerdings fraglich:

Zwar betont das ElektroG – in noch stärkerem Maße als das KrWG – das vorrangige Ziel der Vorbereitung zur Wiederverwendung. Auch stellt § 22 ElektroG bestimmte Quoten für die Vorbereitung zur Wiederverwendung bei Altgeräten auf. Diese sind jedoch ähnlich wie oben bei Art. 14 KrWG allgemein gefasst und – soweit ersichtlich – nicht verbindlich an einen konkreten Adressaten gerichtet.

Besondere Bedeutung erlangt die Wiederverwendung im ElektroG aber womöglich durch § 45 Abs. 1 Nr. 11 ElektroG. Danach begeht eine Ordnungswidrigkeit, wer entgegen §§ 16 Abs. 2 oder 17 Abs. 5 Satz 1 ElektroG ein Altgerät oder eines seiner Bauteile nicht (oder nicht richtig) wiederverwendet. Der Verweis auf §§ 16 und 17 ElektroG verdeutlicht, dass nur die Pflichten der Hersteller und der Vertrieber sanktioniert werden. Die Pflicht des örE zur Wiederverwendung nach § 14 Abs. 5 Satz 3 ElektroG ist von diesem Bußgeldtatbestand dagegen nicht erfasst. Dies kann aber auch daran liegen, dass primär davon abgesehen werden sollte, Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Ordnungswidrigkeiten zu belegen. Die Beschränkung der Ordnungswidrigkeit auf Hersteller und Vertrieber muss daher im Umkehrschluss nicht zwingend bedeuten, dass die Anforderung zur Wiederverwendung für die örE „ganz unverbindlich“ wäre.

Da – wie oben schon angeführt – die Wiederverwendung jedoch offenbar als gleichrangige Alternative zur Behandlung nach § 20 Abs. 1 ElektroG und damit auch zur Prüfung einer Vorbereitung zur Wiederverwendung erachtet wird, lässt sich eine (vorrangige) Pflicht, funktionsfähige Geräten für eine unmittelbare Wiederverwendung auszusondern, u. E. schwer begründen.

Schon aus wohl verstandenem Eigeninteresse des örE zur Vermeidung von Kosten kann es sich als sinnvoll erweisen, Geräte, welche ohne Aufwand weiter benutzt werden könnten, gar nicht erst einer Erstbehandlungsanlage für die VzW zuzuführen, sondern unmittelbar weiterzuverwenden.

Jedenfalls ist er verpflichtet, geeignete Altgeräte auf eine mögliche Vorbereitung zur Wiederverwendung zu prüfen. Eine solche Prüfung erscheint uns technisch möglich und je nach den Umständen des Einzelfalles auch (wirtschaftlich) zumutbar.

Die Prüfung kann z. B. in einer Sichtprüfung oder dem Ein- und Ausschalten liegen. Dem kann eine Befragung vorgeschaltet werden, wenn der örE Zweifel hat und es ihm gelingt, den ursprünglichen Besitzer im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang zur Übergabe anzusprechen.

Die direkte Wiederverwendung dürfte dagegen in einer - weitgehend „unbesehenen“ – Übernahme des Gerätes ohne vorherige, ins Gewicht fallende Prüfungsschritte liegen. Sie kommt also in erster Linie für optisch einwandfreie Geräte in Betracht. Denkbar ist aber hier durchaus, dass der örE einen – auf dem Wertstoffhof gesondert gekennzeichneten – Erfassungsweg (Container) für die noch verwendbaren Geräte eröffnet. Dann entscheidet der ursprüngliche Besitzer der Geräte selbst, ohne dass der örE Prüfungsmaßnahmen ergreifen muss.

D. Teil 2: Umfang der Pflichten zur Information und Beratung über Abfallvermeidung sowie Vorbereitung zur Wiederverwendung nach § 46 KrWG i. V. m. § 2 Abs. 4 SächsABG

Die von den örE durchzuführende Information und Beratung über Abfallvermeidung und Abfallverwertung wird sowohl bundesrechtlich in § 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG als auch landesrechtlich in § 2 Abs. 4 SächsABG (Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz)⁶⁵ geregelt.

Nachfolgend soll insbesondere untersucht werden, in welchem Umfang die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) verpflichtet sind, die Abfallbesitzer

- über Möglichkeiten der Wiederverwendung und
- der Vorbereitung zur Wiederverwendung,
- insbesondere durch Informationen über Annahmemöglichkeiten wiederverwendungsfähiger Gegenstände
- im Gebiet des örE

zu informieren (hierzu insgesamt unter I.).

Abschließend und ergänzend wird auf die spezifischen Informationspflichten nach § 18 ElektroG hingewiesen (II.).

I. Abfallberatung und Informationspflichten nach KrWG und SächsABG

Zur Beantwortung der Frage nach dem Umfang der Beratungspflichten mit Blick auf Möglichkeiten der Wiederverwendung und Vorbereitung zur Wiederverwendung beleuchten wir zunächst den Gegenstand der Abfallberatungs- und Informationspflichten nach den vorgenannten, rechtlichen Grundlagen.

Dabei untersuchen wir insbesondere, inwieweit sich die Beratungs- und Informationspflichten auch auf Wiederverwendungsmöglichkeiten und die Vorbereitung zur Wiederverwendung erstrecken (1.). Sodann vertiefen wir, ob sich die Informations- und Beratungspflicht nur auf Maßnahmen des örE beschränken oder ob dieser ggf. auch verpflichtet ist, Hinweise auf andere Möglichkeiten im Gebiet des örE von dieser Pflicht zu geben (2.). Dabei klären wir auch, wem gegenüber Information bzw. Beratung sicherzustellen sind (2.) und auf welche Art und Weise mit welchen thematischen Schwerpunkten dies geleistet werden muss bzw. kann (3.).

⁶⁵ Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 31.05.1999 (SächsGVBl., S. 261), das zuletzt durch Art. 7 des Gesetzes vom 06.06.2013 (SächsGVBl., S.451) geändert worden ist.

§ 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG und § 2 Abs. 4 SächsABG unterscheiden sich dabei im Wortlaut hinsichtlich der Formulierungen zur Abfallberatungspflicht. Das KrWG enthält darüber hinaus eine Informationspflicht. Information und Beratung werden dabei in der Regel danach unterschieden, dass

- die Information jede Form des Wissenstransfers und damit auch die bloße Bereitstellung von allgemeinen Hinweisen erfasst, während
- die Beratung sich auf lösungsorientierte Informationen richtet⁶⁶ und insbesondere auf eine Abfrage im Einzelfall reagieren kann.

Beide Vorschriften ergänzen sich jedoch.

So werden die landesrechtlichen Vorschriften zur Abfallberatungspflicht offenbar regelmäßig neben den bundesrechtlichen Vorschriften für anwendbar gehalten. Sie sind insofern eingebettet in ein „Netz von weiteren Informations- und Beratungspflichten.“⁶⁷ Die Länder waren ursprünglich Vorreiter für die Einführung von Abfallberatungspflichten. Im Freistaat Sachsen war diese Pflicht bereits in § 2 Abs. 4 des Ersten Gesetzes zur Abfallwirtschaft und zum Bodenschutz im Freistaat Sachsen (EGAB)⁶⁸ von 1991 verankert worden. Auf Bundesebene wurde die Beratungspflicht dagegen erst mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) im Jahr 1994 eingeführt.⁶⁹

1. Von der Informations- und Beratungspflicht nach KrWG und SächsABG erfasste Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen

Soweit es sich zum besseren Verständnis anbietet, untersuchen wir nachfolgend die beiden Bestimmungen gesondert danach, inwieweit sie sich auf Vermeidungsmöglichkeiten einerseits und Maßnahmen der VzW andererseits erstrecken.

a) Von der Information und Beratung nach § 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG erfasste Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen

Die Pflicht der örE zur Abfallberatung und Information folgt nach dem Bundesrecht aus § 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG. Danach sind

„die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Sinne des § 20 [...] im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben in Selbstverwaltung zur Information und Beratung über Möglichkeiten der Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen verpflichtet“.

⁶⁶ Von Komorowski in: Jarass/Petersen, Kreislaufwirtschaftsgesetz, Kommentar; München 2014, § 46 KrWG Rn. 23.

⁶⁷ Vgl. Spiecker gen. Döhmann, in: Schmehl GK-KrWG., Köln 2013, Kommentierung zu § 46 KrWG, Rn. 21.

⁶⁸ Erstes Gesetz zur Abfallwirtschaft und zum Bodenschutz im Freistaat Sachsen vom 12.08.1991 (SächsGVBl. Nr.22, S. 306), zuletzt geändert am 04.07.1994 durch Art. 6 des Gesetzes zur Beschleunigung des Aufbaus im Freistaat Sachsen (Sächsisches Aufbaubeschleunigungsgesetz), SächsGVBl. Nr. 43, S. 1261).

⁶⁹ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - KrW-/AbfG) vom 27.09.1994, BGBl. I S. 2705, aufgehoben durch Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes vom 24.02.2012, BGBl. I, S. 212).

Die Informations- und Beratungspflicht erstreckt sich also dem Wortlaut nach auf Möglichkeiten der

- Vermeidung,
- Verwertung und
- Beseitigung

von Abfällen.

Damit unterscheidet sich der Wortlaut nicht von der Vorgängerfassung des § 38 KrW-/AbfG.

Ausdrücklich erstreckt sich die Informations- und Beratungspflicht danach auf die „Vermeidung“ von Abfällen. Als Vermeidung können wiederum – vgl. bereits die Ausführungen oben in Teil 1 – auch Möglichkeiten der Wiederverwendung verstanden werden.⁷⁰

Nach einer Auffassung in der Literatur sollen die Themen der Abfallberatung dementsprechend die gesamte Palette der Abfallvermeidung, Wiederverwendung und Entsorgung umfassen können.⁷¹

Exkurs:

Zu klären bleibt dann, ob der öRE über Maßnahmen der Vermeidung, die jedem Abfallerzeuger und auch den Haushalten möglich sind, informieren bzw. beraten muss. Die Pflicht zur Vermeidung von Abfällen nach dem KrWG richtet sich nämlich nach § 7 Abs. 1 KrWG im Wesentlichen nur an Anlagenbetreiber nach dem BImSchG (§ 13 KrWG) sowie an die Produktverantwortlichen wie z. B. Hersteller nach § 23 KrWG. Eine Jedermannspflicht zur Abfallvermeidung besteht nach dem KrWG nicht.

Diese Frage betrifft allerdings jene nach den Adressaten der Information und Beratung zur Abfallvermeidung. Wir gehen ihr daher sogleich unter 2. genauer nach.

Maßnahmen der „Vorbereitung zur Wiederverwendung“ werden dagegen im Wortlaut des § 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG nicht ausdrücklich genannt. Sie müssen u. E. jedoch nicht ausdrücklich in § 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG aufgeführt sein, um von der Beratungspflicht umfasst zu sein. Diese Maßnahmen lassen sich nämlich unter den Begriff der „Verwertung“, über den informiert und beraten werden muss, fassen (dazu bereits Teil 1.).

Damit erstreckt sich die Beratungs- und Informationspflicht der öRE nach § 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG zusammenfassend auch auf Möglichkeiten der Vorbereitung zur Wiederverwendung. Daneben umfasst sie – wie oben dargestellt – mit der ausdrücklich erwähnten „Vermeidung“ Maßnahmen der unmittelbaren Wiederverwendung.

⁷⁰ Vgl. nur: *Frenz*, a.a.O. Kommentierung zu § 3 Abs. 21 KrWG, Rn. 3, Juli 2012; *Versteyl*, in: *Versteyl/Mann/Schomerus*, Kreislaufwirtschaftsgesetz, Kommentar, 3. Auflage München 2012, Kommentierung zu § 3 KrWG, Rn. 78; *Kopp-Assenmacher/Schwartz*, in: *Kopp-Assenmacher* (Hrsg.), *KrWG*, Kommentar, § 3 KrWG, Rn. 109; *Delfs*, a.a.O., § 3 KrWG, Rn. 97.

⁷¹ Vgl. nur *Schomerus*, in: *Versteyl/Mann/Schomerus*, Kreislaufwirtschaftsgesetz, Kommentar, 3. Auflage München 2012, Kommentierung zu § 46, Rn. 10.

b) Umfang der Maßnahmen nach § 2 Abs. 4 Satz 1 SächsABG

Nach § 2 Abs. 4 Satz 1 SächsABG beschränkt sich die Beratung der Abfallbesitzer auf die Möglichkeiten zur

- Vermeidung und
- Verwertung von Abfällen:

„Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger beraten die Abfallbesitzer über die Möglichkeiten zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen.“

Das SächsABG enthält keine eigene Definition des Begriffs der „Vermeidung“. Daher ist insoweit auf die Definitionen des KrWG zurückzugreifen. Wie oben in Teil 1. herausgestellt, gehört dazu dann auch die unmittelbare „Wiederverwendung“.

Ebenso ist für den Begriff der „Verwertung“ ein Rückgriff auf das KrWG zulässig und erforderlich. Entsprechend den obigen Ausführungen unter a) sind in diesem Sinne auch Maßnahmen der „Vorbereitung zur Wiederverwendung“ als Verwertungsmaßnahmen von der Beratung i.S. von § 2 Abs. 4 Satz 1 SächsABG erfasst.

In einer Gesamtschau sind die öRE damit auch nach Landesrecht zur Beratung über die Möglichkeiten der Vermeidung sowie auch der Vorbereitung zur Wiederverwendung von Abfällen verpflichtet.

2. Information und Beratung zu Maßnahmen des öRE in dessen Zuständigkeitsbereich und Adressaten

Die Abfallberatungspflicht nach § 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG besteht für die öRE nur „im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben“. Daraus lassen sich folgende Grenzen hinsichtlich des regionalen Einzugsbereichs und der möglichen Adressaten der Beratung und Information ableiten:

a) Adressaten der Information und Beratung

Die Informations- und Beratungspflichten des öRE nach § 46 Satz 1 KrWG erstrecken sich offenbar jedenfalls auf seinen Zuständigkeitsbereich.

Als mögliche Adressaten der Informations- und Beratungspflichten nach § 46 Satz 1 KrWG werden daher ganz überwiegend lediglich die nach § 20 KrWG im Gebiet des Entsorgungsträgers befindlichen privaten Haushaltungen und Besitzer von Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen, die zu einer Überlassung von Abfällen an den öRE verpflichtet sind, verstanden.⁷² Teils wird noch weitergehend von den „Bürgern“ im jeweiligen Zuständigkeitsbereich, für den der öRE die Entsorgung übernommen hat, gesprochen.⁷³ Daraus lässt sich die Pflicht zur Information und Beratung jedenfalls auf diejenigen Abfallerzeuger und -besitzer (und damit auf diejenigen Herkunftsbereiche) eingrenzen, für die eine Überlassungspflicht an den öRE zumindest in Betracht kommt.

Fraglich ist dann, ob auch die Haushalte über Vermeidungsmöglichkeiten zu informieren sind:

⁷² Vgl. Beckmann, a.a.O., Kommentierung zu § 46 KrWG, Rn. 17; Dippel, in: Gießbert/ Reinhardt (Hrsg.), Beck-Online-Kommentar zum Umweltrecht (Beck OK Umweltrecht, Stand 01.01.2016), Kommentierung zu § 46 KrWG, Rn. 5; von Komorowski, in: Jarass/ Petersen, a.a.O. § 46, Rn. 20.

⁷³ Vgl. Dageförde, in: Kopp-Assenmacher (Hrsg.), Kreislaufwirtschaftsgesetz, Kommentar, Berlin 2015, Kommentierung zu § 46 KrWG, Rn. 10; Webersinn, in: Schink/Versteyl, Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, Berlin 2012, § 46 KrWG, Rn. 2.

Wie oben ausgeführt, sind die Bürger oder Haushalte nach dem KrWG nicht direkt zur Abfallvermeidung verpflichtet. Dennoch wird in den Kommentierungen durchaus von Hinweisen auf Möglichkeiten der Vermeidung gesprochen, welche sich gerade an die Haushalte richten. So wird zum Teil die Information über Recyclingbörsen⁷⁴, welche ja naturgemäß die Haushalte interessieren, erwähnt.

Einzelne Kommentierungen beziehen die Information über die Vermeidung von Abfällen dagegen (allein) auf die Pflichten des KrWG aus § 7 Abs. 1 i. V. m. § 13 sowie § 23 ff. KrWG und damit v.a. auf die Anlagenbetreiber und Produktverantwortlichen. Da die Vermeidungspflicht sich auf die Schaffung abfallarmer Produktionsverfahren und die Entwicklung abfallarmer Produkte konzentriert, müsse auch die Information und Beratung durch die öRE (nur) in diese Richtung gehen.⁷⁵

Es würde u.E. allerdings zu kurz greifen, die Beratung über die Vermeidung von Abfällen nach § 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG nur auf den Adressatenkreis zu beschränken, der nach dem KrWG zu solchen Maßnahmen gesetzlich auch ausdrücklich verpflichtet ist. Der Wortlaut des § 46 enthält keine dahingehenden Eingrenzungen – weder den Adressatenkreis noch den Inhalt der jeweiligen Beratungspflichten betreffend. Von daher spricht u. E. einiges dafür, dass die Informations- und Beratungspflicht i. S. v. § 46 KrWG auch mit Blick auf eine Beratung zur Vermeidung durchaus auf die Beratung und Information der Haushalte zielt.

Für eine Pflicht zur Beratung auch anderer potenzieller Abfallerzeuger und -besitzer als der zur Vermeidung nach KrWG Verpflichteten sprechen folgende Erwägungen:

- Zwar ist nach dem KrWG die Vermeidung von Abfällen nicht als Pflicht für jedermann formuliert und insbesondere nicht verpflichtend für Haushalte vorgegeben. Aus gesetzessystematischen Gründen ist der Begriff der „Möglichkeiten der Vermeidung“ als Gegenstand der Informationspflicht aber nicht zwingend gleichzusetzen mit der Pflicht zur Vermeidung, die nach dem KrWG nur einzelne Adressaten trifft. Denn Möglichkeiten der Vermeidung können sich auch für andere potenzielle Abfallbesitzer ergeben, ohne dass diesen zugleich eine verbindliche Pflicht zur Vermeidung obliegt.
- Darüber hinaus ist es insgesamt aus Gründen des Ressourcenschutzes erstrebenswert, das Abfallaufkommen zu reduzieren. Dieses Ziel lässt sich auch durch „weiche“ Instrumente wie eine Information und Beratung fördern. Maßnahmen der Beratung und Information nach § 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG können daher gerade als Ergänzung des ohnehin nach dem KrWG bestehenden Pflichtenspektrums für die Abfallbesitzer begriffen werden: Auch durch Information und Beratung soll (und kann) umweltfreundliches Verhalten über die bestehenden Pflichten hinaus gefördert und ermöglicht werden. Information und Beratung dienen insofern gerade einer Bewusstseinsbildung und -veränderung mit dem Ziel, Vermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen anzustoßen.⁷⁶ Die Information versetzt die Bürger häufig erst in die Lage, eine (Entsorgungs-)entscheidung zu treffen, die das Ziel der Ressourcenschonung verfolgt.

⁷⁴ So z.B. Schomerus, a.a.O., Kommentierung zu § 46, Rn. 10.

⁷⁵ Vgl. Beckmann, a.a.O., Kommentierung zu § 46 KrWG, Stand Mai 2016, Rn. 24/25.

⁷⁶ Ähnlich auch Webersinn, in: Schink/Versteyl, Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, Berlin 2012, § 46 KrWG, Rn. 4.

- Würde sich die Informationspflicht gegenüber den Haushalten dagegen allein auf die Art und Weise bzw. Möglichkeiten der Entsorgung der Abfälle durch den öRE erstrecken, käme ihr kein nennenswerter „Mehrwert“ gegenüber den Vorgaben der Abfallwirtschaftssatzungen zu. Denn ist beim Bürger erst einmal Abfall angefallen, hat er hinsichtlich der zu überlassenden Abfälle im Regelfall keine Wahl, wie er damit verfährt. Der Abfall ist dann nach § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG grundsätzlich dem öRE zu überlassen, ohne dass dem Haushalt insoweit größere Entscheidungsspielräume eröffnet werden.
- Schließlich wird den öRE eine fachliche Beratung der Produktverantwortlichen und der Anlagenbetreiber nach BImSchG dahingehend, wie in dortigen Prozessen Anfälle vermieden werden können, gar nicht ohne spezifische technische Zusatzausbildungen möglich sein. Eine solche Vertiefung ist aller Voraussicht nach aber auch nicht erforderlich, weil nach § 46 Abs. 1 Satz 2 KrWG auch die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern zur Beratung verpflichtet sind. Diese ergänzend vorgegebene Beratung durch Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft, welche gerade auf die anderen Herkunftsbereiche zielen wird, spricht daher dafür, die Beratung über Vermeidungsmöglichkeiten durch die öRE auf die Haushalte zu konzentrieren.

Insgesamt sprechen daher u.E. überzeugende Gründe dafür, die Informationspflicht über Vermeidungsmöglichkeiten gerade auf die Haushalte im Gebiet des öRE zu erstrecken.

Erst recht gilt dies, wenn sich zumindest nach der Bestimmung des § 2 Abs. 4 SächsABG bzw. ehemals EGAB eine Pflicht zur Beratung auch der Haushalte über Vermeidungsmöglichkeiten ableiten lässt:

Schon nach dem Wortlaut sind die „die Abfallbesitzer“ dort uneingeschränkt durch die öRE über die Möglichkeiten der Vermeidung zu beraten. Die Beratungspflicht wird also nicht auf Anlagenbetreiber oder Produktverantwortliche beschränkt, sondern auf jeden (möglichen) Abfallbesitzer bezogen.

Insoweit wird dann gleichzeitig – geht man von einer umfassenden Beratungspflicht nach § 46 KrWG aus – der Regelungsrahmen des Bundesrechts nicht überschritten.

Auch nach der Auffassung der Kommentierung zum EGAB von *Baiker* richtet sich die dortige Beratungspflicht jedenfalls an die überlassungspflichtigen Abfallbesitzer aus privaten Haushalten und an die Erzeuger von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen.⁷⁷ Die kommunale Abfallfachberatung soll darüber hinaus auch die Beratung der öffentlichen Einrichtungen wie Behörden, Schulen und Krankenhäuser im Hinblick auf die vorbildliche Erreichung der Ziele der Abfallwirtschaft umfassen.⁷⁸

Demnach stehen auch nach dem Landesrecht alle überlassungspflichtigen Abfallbesitzer im Fokus der Beratung. Die Beratungspflicht knüpft insofern gerade nicht an die Grundpflichten des KrWG an, sondern richtet sich an alle Abfallbesitzer. Zudem heißt es auch dort ausdrücklich, dass über Möglichkeiten der Vermeidung beraten werden soll.

Daraus dürfte sich schon aus dem Landesrecht eine entsprechende Beratungspflicht ableiten lassen.

⁷⁷ *Baiker*, Abfallwirtschafts- und Bodenschutzrecht im Freistaat Sachsen mit Erläuterungen, Auflage 1994, Erläuterungen zu § 2 EGAB, Rn. 1.

⁷⁸ *Baiker*, Abfallwirtschafts- und Bodenschutzrecht im Freistaat Sachsen mit Erläuterungen, Auflage 1994, Erläuterungen zu § 2 EGAB, Rn. 1.

Nach hiesiger Auffassung ist aber auch die Beratungspflicht nach dem KrWG auf alle (möglichen) Abfallbesitzer zu erstrecken, welchen Möglichkeiten der Vermeidung aufzuzeigen sind. Deswegen stellt sich dann auch die Frage, ob das Landgericht des SächsABG mit dem Bundesrecht des KrWG vereinbar ist, nicht.

b) Information allein über Maßnahmen des örE?

Die Pflicht zur Information und Beratung dieses Adressatenkreises umfasst jedenfalls die Information über Entsorgungsmöglichkeiten, die der örE selbst bereitstellt. Solche können sich naturgemäß jedoch nur auf Verwertungsverfahren, die der örE einsetzt, beziehen. Vermeidungsmaßnahmen kann der örE dagegen selber nicht wahrnehmen: Seine Zuständigkeit beginnt erst, wenn der Abfall bereits angefallen ist und ihm überlassen wurde. Allerdings kann der örE Wege anbieten oder aufzeigen, die zu einer Abfallvermeidung führen.

Nach überwiegender Ansicht soll sich der örE noch nicht einmal darauf beschränken können, lediglich über die von ihm selbst eingesetzten Entsorgungsverfahren zu informieren.⁷⁹

Dies soll jedenfalls für diejenigen Fälle gelten, in denen ein Abfallbesitzer über mehrere Entsorgungsalternativen verfügt, so insbesondere für Besitzer von Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen.

Der Gedanke lässt sich u. E. übertragen auf die Beratung von Abfallbesitzern aus privaten Haushaltungen, soweit man nach obigen Feststellungen von einer Pflicht der örE zur Information oder Beratung auch über Vermeidungsmöglichkeiten ausgeht. Sofern diese Personen nämlich z. B. vor der Entscheidung stehen, sich des Gegenstandes zu entledigen oder aber diesen weiter zu nutzen, kann es für ihre Entscheidungsfindung hilfreich sein, sowohl Vermeidungs- als auch Entsorgungsmöglichkeiten einschließlich derjenigen des örE und anderer Anbieter zu kennen.

Zu Recht wird die Informations- und Beratungspflicht daher vielfach auf jeglichen Umfang mit allen Abfallarten bezogen, die innerhalb des jeweiligen Aufgabenkreises des betroffenen örE bzw. der betroffenen Selbstverwaltungskörperschaft relevant sind im Sinne eines Anfalls, im Sinne von Vermeidungsmöglichkeiten und in Frage kommenden Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen.⁸⁰ Der Entsorgungsträger soll überdies verpflichtet sein, sich selbst über bislang nicht praktizierte Möglichkeiten der Abfallentsorgung zu informieren.⁸¹ Dies sei insbesondere für die nach den Abfallvermeidungsprogrammen in Betracht kommenden Maßnahmen zur Abfallvermeidung wichtig.⁸² Insofern spricht vieles dafür, dass sich örE nicht nur über Bewirtschaftungsmöglichkeiten, die durch Dritte angeboten werden, sondern auch über grundsätzlich mögliche Maßnahmen der Vermeidung informieren müssen.

Folglich haben die örE über von ihnen selbst angebotene Möglichkeiten, die auf eine Vermeidung von Abfällen sowie eine Verwertung hinzielen, zu beraten. Darüber hinaus haben sie Informationen über alternative, in ihrem Entsorgungsgebiet angebotene Möglichkeiten einzuholen und den Bürgern bzw. Abfallbesitzern zumindest auf Anfrage zur Verfügung zu stellen. Nicht zuletzt sind sie gehalten, die Adressaten auch über Möglichkeit der Abfallvermeidung zu informieren (s. o.).

⁷⁹ Beckmann, a.a.O., Kommentierung zu § 46 KrWG, Rn. 18 mit weiteren Verweisungen.

⁸⁰ Vgl. Dageförde, a.a.O., § 46, Rn. 9; Dippel, a.a.O., Kommentierung zu § 46 KrWG, Rn. 5.

⁸¹ Vgl. Dippel, a.a.O., § 46 KrWG, Rn. 5, Schomerus, a.a.O., Kommentierung zu § 46 KrWG, Rn. 4.

⁸² Vgl. Dippel, a.a.O., § 46 KrWG, Rn. 5, Schomerus, a.a.O., § 46 KrWG, Rn. 4.

Dem entsprechend wird die Informations- und Beratungspflicht inhaltlich auch weit gefasst. Dazu werden allgemeine Informationen zu nachhaltigem Verbraucherverhalten, Wertstoffsammelverfahren, Informationen zu Pfandsystemen und auch zu „Recycling-Börsen“ gezählt.⁸³ Letztere zielen ja gerade auf eine Beratung der Haushalte mit dem Ziel der Vermeidung ab.

Noch allgemeiner gehalten ist die Formulierung des § 2 Abs. 4 SächsABG:

Danach beraten die öRE über „die Möglichkeiten zur Vermeidung“. Die Vorgabe ist also allgemein gefasst und nicht auf vom öRE angebotene Möglichkeiten, die sich für die Vermeidung schon der Sache nach selten ergeben, beschränkt.

3. Praktische Umsetzung der Beratung „in Selbstverwaltung“: Mögliche Themen und Inhalte der Informationen sowie Art und Weise

Nach dem oben Ausgeführten sind die öRE grundsätzlich verpflichtet, die überlassungspflichtigen Abfallbesitzer in ihrem Einzugsbereich über

- Möglichkeiten der Vermeidung (auch der Wiederverwendung von Erzeugnissen) sowie über
- Möglichkeiten der Verwertung im Sinne der Vorbereitung zur Wiederverwendung

zu informieren und sie auf Nachfrage hin zu beraten. Nach § 2 Abs. 4 SächsABG beschränkt sich die Pflicht auf eine „Beratung“.

Diese Pflichten hat der jeweils zuständige öRE nach § 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG „in Selbstverwaltung“ zu erfüllen. Damit wird den Entsorgungsträgern eine eigenverantwortliche Aufgabenerledigung garantiert. Sie können im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zu Umfang und Tiefe der Informations- und Beratungspflicht im Übrigen selbstständig darüber bestimmen, in welcher Weise und mit welchen Mitteln sie ihrer Verpflichtung nachkommen.⁸⁴

§ 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG gibt nicht vor, wie die Beratung konkret umzusetzen ist. Folgende, mögliche Medien und Vermittlungsweisen werden hierzu in der Literatur z. B. diskutiert:

- Printmedien wie Broschüren oder Leitfäden
- telefonische Beratung
- persönliche Beratung (Sprechzeiten)
- elektronische Beratung bzw. Information mittels Internet
- Informationsveranstaltungen in Bildungseinrichtungen, Vereinen, Verbänden, Behörden und Betrieben
- Einzelberatung, z. B. im Rahmen einer telefonischen Hotline
- Information im jährlich erscheinenden sog. Abfallkalender⁸⁵

⁸³ Vgl. Schomerus, a.a.O., Kommentierung zu § 46 KrWG, Rn. 10; ebenso Dageförde, a.a.O., § 46 KrWG, Rn. 9.

⁸⁴ Vgl. Beckmann, a.a.O., § 46 KrWG, Rn. 20; ähnlich Schomerus, a.a.O., § 46 KrWG, Rn. 4; Dageförde, a.a.O., § 46 KrWG, Rn. 9.

⁸⁵ Vgl. Webersinn, a.a.O., § 46 KrWG, Rn. 4.

Eine Konkretisierung erfährt die Art und Weise der Abfallberatung durch § 2 Abs. 4 Satz 2 SächsABG:

So geht § 2 Abs. 4 Satz 2 SächsABG für die Beratung der Abfallbesitzer über die Möglichkeiten der Vermeidung und Verwertung von Abfällen davon aus, dass die öRE hierfür Fachkräfte bestellen. Durch den Einsatz solcher Fachkräfte soll die Qualität der Beratung gewährleistet bzw. erhöht werden.⁸⁶ Daher muss nach sächsischem Landesrecht jedenfalls sichergestellt werden, dass über bestimmte Themen auf Nachfrage eine fachlich versierte Beratung stattfinden kann.

Die im Wege der Beratung zu vermittelnden Informationen werden danach aber noch nicht weiter konkretisiert. Dies spricht dafür, dass die öRE aufgrund des ihnen hierfür zustehenden Organisationsermessens i. S. v. § 46 Satz 1 KrWG dazu angehalten sind, die für ihren Einzugsbereich jeweils geeignete Art und Weise der Vermittlung zu wählen.

Als mögliche Schwerpunkte bzw. Themen der Beratung werden – wie oben schon angeführt – auch allgemeine Informationen zu nachhaltigem Verbraucherverhalten etc. betrachtet.

Sofern der öRE jedoch auf spezifische Wiederverwendungsmöglichkeiten außerhalb eines von ihm initiierten Angebotes hinweisen will, hat er die ihm obliegende Neutralitätspflicht zu wahren. Er darf keine Empfehlungen für einzelne Betriebe aussprechen, die zu einer Wettbewerbsverzerrung führen können. Dies kann er am besten sicherstellen, indem er – über etwaige Recherchen zu Wiederverwendungsmöglichkeiten hinaus – z. B. auf seiner Website oder an Wertstoffhöfen interessierten Läden und Unternehmen die Möglichkeit einräumt, Adressen der Geschäfte und die Art der dort wiederverwendeten Erzeugnisse zu bezeichnen, sodass sich die Bürger aus dieser neutral angegebenen Auswahl heraus selbst ein geeignetes Unternehmen herausuchen können.

4. Zwischenergebnis

Zusammenfassend erstreckt sich die Pflicht zur Abfallberatung nach § 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG in Verbindung mit § 2 Abs. 4 SächsABG

- neben den möglichen Verwertungswegen, die der öRE für überlassungspflichtige Abfälle anbietet,
- auch auf weitere Verwertungs- und Entsorgungsmöglichkeiten und auf
- Möglichkeiten der Vermeidung von Abfällen, insbesondere durch unmittelbare Wiederverwendung.

So wird gemeinhin davon ausgegangen, dass der öRE über Recyclingbörsen und ressourcenschonendes Konsumentenverhalten informieren bzw. beraten darf.

Letzte Zweifel an dieser Verpflichtung bleiben zwar insbesondere nach der bundesrechtlichen Bestimmung des § 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG. Denn die dortige Beratungspflicht wird zum Teil nur auf die Information und Beratung über die sog. Grundpflichten nach dem KrWG erstreckt. Nach dem KrWG trifft die Pflicht zur Vermeidung von Abfällen jedoch nur die z. B. Hersteller im Rahmen der Produktverantwortung sowie die Anlagenbetreiber nach § 13 KrWG. Demgegenüber ist die landesrechtliche Regelung allgemein gefasst. U.E. spricht aber nach Wortlaut, Sinn und Zweck der Vorschrift des § 46 KrWG und aus systematischen Gründen Vieles dafür, die Beratung über Vermeidungsmöglichkeiten auf alle potenziellen Abfallbesitzer zu beziehen.

⁸⁶ So *Baiker, a.a.O.*, Erläuterungen zu § 2 EGAB, Rn. 5.

Bei Hinweisen auf entsprechende Wiederverwendungsmöglichkeiten außerhalb der vom örE angebotenen oder von ihm initiierten Möglichkeiten (Geschäfte oder auch Reparaturcafés u. ä.) muss er jedoch darauf achten, alle verfügbaren Adressen zu veröffentlichen. Strikt ist dagegen die Bevorzugung einzelner Unternehmen zu vermeiden. Insofern muss die Information oder Beratung neutral erfolgen.

§ 46 Abs. 1 Satz 1 KrWG bietet insofern – aus den vorgenannten Gründen der Neutralitätspflicht – auch keine Grundlage für konkrete Empfehlungen.⁸⁷

II. Spezifische Informationspflichten nach § 18 ElektroG

Spezifische Pflichten zur Information mit dem Ziel der Abfallvermeidung und der Vorbereitung zur Wiederverwendung enthält § 18 ElektroG für Elektro- und Elektronikgeräte. Dort werden sowohl Adressatenkreis als auch Mindestinhalte der Informationspflicht klar herausgestellt:

Danach haben die örE die privaten Haushalte zentral über deren Pflicht nach § 10 Abs. 1 ElektroG, Altgeräte und Batterien nach den dortigen Maßgaben einer vom Restabfall getrennten Erfassung zuzuführen, zu informieren.

Weitere Gegenstände der Informationspflicht der örE sind in § 18 Abs. 1 Satz 2 ElektroG ausdrücklich genannt. Danach informiert der örE die privaten Haushalte auch über

- „1. die im Gebiet des örE durch diesen eingerichteten und zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Rückgabe oder Sammlung von Altgeräten sowie die Möglichkeiten der Abgabe von Geräten zum Zwecke der Wiederverwendung“.

Insbesondere eine Pflicht zur Information nach Ziffer 1 über die Möglichkeiten der Abgabe von Geräten zur Wiederverwendung, also grundsätzlich in einem Stadium, bevor diese zu Altgeräten und damit zu Abfall werden, ist geeignet, die Vermeidung von Abfällen insbesondere durch die weitere Verwendung von Geräten zu fördern.

Fraglich ist, ob sich der örE auch für eine solche Beratung – ähnlich den oben dargestellten Grundsätzen zur Abfallberatung nach KrWG und SächsABG – über entsprechende Möglichkeiten in seinem Einzugsbereich zu erkundigen und hierüber zu informieren hat, sofern er nicht eigene Angebote zur Verfügung stellt. Dazu können dann Informationen über entsprechende Second-Hand-Kaufhäuser oder -börsen gehören, an denen Geräte zur weiteren Verwendung (ohne weitere Vorbereitung) angenommen werden.

⁸⁷ Vgl. Beckmann, a.a.O., Kommentierung zu § 46 KrWG, Stand Mai 2016, Rn. 22.

Der Gesetzeswortlaut spricht dabei durchaus für eine zusätzliche Pflicht, die sich nicht auf die Zuständigkeit des örE beschränkt:

So werden ja Informationen über die Möglichkeiten der „Abgabe von Geräten zum Zwecke der Wiederverwendung“ verlangt. Die Abgabe und Verwendung von „Geräten“ ist aber grundsätzlich den Zuständigkeiten der örE und der Hersteller nach dem ElektroG vorgelagert, denn dieses greift erst ein, wenn ein „Gerät“ zum „Altgerät“ (siehe oben schon Teil 1). Daher spricht zunächst schon nach dem Wortlaut viel dafür, dass der örE über allgemeine Möglichkeiten der Abgabe von Geräten zum Zwecke der (unmittelbaren) Wiederverwendung informieren muss.

Zwar wird im 1. Halbsatz der Bestimmung zunächst auf die vom örE selbst eingerichteten Sammelstellen abgehoben. Es wird aber im 2. Halbsatz zusätzlich auf (allgemein) zur Verfügung stehende Rückgabemöglichkeiten verwiesen. Dass es sich dabei um vom örE eingerichtete Rückgabemöglichkeiten für „Geräte“ handeln muss, ist nach der grammatikalischen Fassung des Satzes nicht zwingend. Auch die Gesetzesbegründungen zur aktuellen Fassung des ElektroG sowie zur Vorgängerfassung geben hierzu keinen weiteren Aufschluss.

Anhaltspunkte könnten sich im Vergleich zur zugrundeliegenden Bestimmung des Art. 14 der WEEE-Richtlinie ergeben: Nach dessen Abs. 2 Buchst. b) ist jedenfalls über die „zur Verfügung stehenden Sammel- und Rückgabesysteme“ zu informieren. Auch insoweit werden die Informationspflichten zwar nicht auf die vom Aufgabenträger bzw. den örE vorgehaltenen Entsorgungssysteme bezogen oder begrenzt. Allerdings dürften mit den dort genannten Möglichkeiten nur solche nach der Richtlinie gemeint sein. Schon der Wortlaut des § 18 Abs. 1 Nr. 1 ElektroG geht also deutlich über die Forderungen der Richtlinie hinaus.

Insgesamt dürfte sich daher die Pflicht nach § 18 ElektroG nicht nur auf die Information über vom örE eingerichtete Sammelsysteme nach dem ElektroG und von den örE angebotene Maßnahmen der Wiederverwendung beschränken. Vielmehr sind weitergehende (allgemeine) Hinweise auf Möglichkeiten der Abgabe zur Wiederverwendung von Geräten vor deren Entsorgung zu erteilen.

Das Gesetz schreibt keine bestimmte Form der Information vor, so dass die örE in der Wahl der Informationsmittel frei sind.⁸⁸ Sicherzustellen ist allein, dass die Informationen die Haushalte flächendeckend erreichen.⁸⁹

Dabei dürften ähnliche Maßstäbe anzulegen sein wie oben an die Information nach dem KrWG: Als sinnvoll wird dafür hier auch die Aufnahme von Hinweisen in die Abfallinformationsbroschüren bzw. Abfallkalender erachtet, die von den örE jährlich an die Haushalte verteilt werden und zudem im Internet abrufbar sind.⁹⁰

Auch nach dem ElektroG sind die örE jedenfalls verpflichtet, über Möglichkeiten der unmittelbaren Wiederverwendung von Geräten zu informieren und so die Vermeidung von Altgeräten zu fördern.

⁸⁸ So auch *Pschera/Enderle, a.a.O.*, zur vergleichbaren Vorgängerregelung des § 9 Abs. 2 ElektroG a.F., Kommentierung zu § 9 ElektroG a.F. Stand Juni 2007, Rn. 100.

⁸⁹ *Pschera/Enderle, a.a.O.*, zu § 9 ElektroG a.F. Stand Juni 2007, Rn. 100.

⁹⁰ *Pschera/Enderle, a.a.O.*, zu § 9 ElektroG a.F. Stand Juni 2007, Rn. 100.

E. Teil 3: Möglichkeiten der Refinanzierung von Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung sowie des Informations- und Beratungsaufwandes über öffentliche Abfallgebühren

Abschließend ist zu prüfen, in welchem Umfang Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung, die auf eine Vorbereitung zur Wiederverwendung zielen, sowie Maßnahmen der Abfallberatung mit diesem Ziel bzw. gar dem Ziel der Abfallvermeidung über Abfallgebühren im Sinne von Benutzungsgebühren nach dem KAG⁹¹ refinanziert werden können.

Hinsichtlich der dafür maßgeblichen rechtlichen Grundlagen ist zwischen Maßnahmen der Abfallberatung und Information sowie Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung nach dem KrWG einerseits (II.) und Maßnahmen nach ElektroG andererseits (III.) zu unterscheiden. Übergeordnet gelten für alle Maßnahmen des öRE die allgemeinen Grundsätze des KAG (dazu I.).

I. Allgemeine Grundsätze für die Refinanzierung von Maßnahmen der öRE über Abfallgebühren

Abfallgebühren können von den öRE als Benutzungsgebühren für die Einrichtung der öffentlichen Abfallentsorgung nach Maßgabe von §§ 10 ff. SächsKAG erhoben werden.

Danach sind folgende Grundsätze zu beachten:

Zunächst gilt nach § 10 SächsKAG das sog. Kostendeckungsgebot, nach dem die Gebühren höchstens so bemessen werden dürfen, dass die Gesamtkosten (§§ 11 bis 13) der Einrichtung gedeckt werden. Es beinhaltet insoweit ein Kostenüberschreitungsverbot. Gegen das Kostenüberschreitungsverbot wird dann verstoßen, wenn in die Gebührenkalkulation überhöhte oder unzulässige Kostenansätze eingestellt werden.

Zudem findet das Äquivalenzprinzip als gebührenrechtliche Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit⁹² Anwendung. Gebühren dürfen danach in keinem Missverhältnis zu der von der öffentlichen Gewalt gebotenen Leistung stehen.⁹³ Ferner muss nach dem Bundesrecht der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) berücksichtigt werden.⁹⁴ Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn eine (differenzierende oder

⁹¹ Sächsisches Kommunalabgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.08.2004 (SächsGVBl. S. 418; 2005 S. 306), das zuletzt durch Art. 6 des Gesetzes vom 28.11.2013 (SächsGVBl. S. 822) geändert worden ist.

⁹² BVerfG, Beschluss vom 07.02.1991, Az.: 2 BvL 24/84, NVwZ 1992, 365.

⁹³ BVerfGE 20, S. 257, 270, vgl. BVerwGE 26, 305, 308 f.

⁹⁴ Brüning, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Kommentierung zu § 6 KAG NRW, Stand September 2015, Rn. 49.

gleichbehandelnde, also nivellierende) Gebührenregelung nicht mehr durch sachliche Gründe zu gerechtfertigt werden kann.⁹⁵

Aus dem Landesrecht wird schließlich als eigenständiger gebührenrechtlicher Grundsatz das Prinzip der Leistungsproportionalität hergeleitet, das auch als Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit bezeichnet wird.⁹⁶ Dieses Prinzip wird teils als landesrechtliche Ausprägung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes verstanden.⁹⁷

Diesem Grundsatz kommt für die hiesige Prüfung zentrale Bedeutung zu. Die Gebührenpflichtigen dürfen danach – in der Regel jedenfalls – nur mit den Kosten belastet werden, die durch die Erbringung der in Anspruch genommenen Leistung entstehen.

Von besonderer Bedeutung sind schließlich die Anforderungen an die Betriebsbedingtheit der Kosten und das Prinzip der Erforderlichkeit:

Kosten dürfen in der Abfallgebührenkalkulation insoweit nur angesetzt werden, wenn sie betriebsbedingt sind, d. h. durch die Leistungserstellung verursacht werden.⁹⁸

Gleichzeitig sind nicht alle betriebsbedingten, d.h. durch die Leistungserstellung verursachten Kosten in der Gebührenkalkulation ohne weiteres ansatzfähig.⁹⁹ Zwar liegt den Kosten, die durch die Leistung entstehen, grundsätzlich eine weite unternehmerische Entscheidung des Einrichtungsträgers zugrunde. Dieser verfügt über einen Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum bei der Entscheidung darüber, welcher Kostenaufwand betrieben werden soll, um eine Leistung zu erbringen.¹⁰⁰

Diese Entscheidungsfreiheit des öRE ist jedoch durch die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und Verhältnismäßigkeit begrenzt.¹⁰¹ Hierzu zählt auch der Grundsatz der Erforderlichkeit. Dieser findet nicht nur auf die Art der angesetzten Kosten (nur betriebsbedingte Kosten sind ansatzfähig), sondern auch auf deren Höhe Anwendung. Beides darf von den Kommunen nicht beliebig hochgetrieben werden.¹⁰² Danach sind z. B. Personalausgaben nicht mehr als ansatzfähig, wenn sie – selbst bei Berücksichtigung des dem Einrichtungsträger zustehenden Organisationsspielraums – einen sachlich nicht mehr vertretbaren Verbrauch an öffentlichen Mitteln erkennen lassen.¹⁰³

Nach diesen Grundsätzen sind auch die Leistungen im Rahmen von Maßnahmen der Abfallvermeidung, der Abfallberatung und der Entsorgung von Elektroaltgeräten mit Blick auf die Ansatzfähigkeit der daraus resultierenden Kosten in den Abfallgebühren zu beurteilen.

⁹⁵ Vgl. *Brüning*, ebenda.

⁹⁶ Vgl. *Brüning*, a.a.O., § 6 KAG NRW, Rn. 52.

⁹⁷ Vgl. *Brüning*, a.a.O., § 6 KAG NRW, Rn. 52.

⁹⁸ Vgl. *Brüning*, a.a.O., § 6 KAG NRW, Stand September 2015, Rn. 54 mit Verweisen auf die Rechtsprechung.

⁹⁹ Vgl. *Schulte/Wiesemann*, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 6 KAG NRW, Stand März 2004, Rn. 69.

¹⁰⁰ Vgl. *Schulte/Wiesemann*, ebenda.

¹⁰¹ Vgl. *Schulte/Wiesemann*, a.a.O., § 6 KAG NRW, Stand März 2004, Rn. 70.

¹⁰² Vgl. *Schulte/Wiesemann*, a.a.O., § 6 KAG NRW, Stand März 2004, Rn. 70.

¹⁰³ Vgl. *Schulte/Wiesemann*, a.a.O., § 6 KAG NRW, Stand März 2004, Rn. 70 mit Verweis auf OVG Münster.

II. Refinanzierung von Maßnahmen der Abfallberatung sowie Vorbereitung zur Wiederverwendung nach KrWG und SächsABG

Nach dem oben Ausgeführten können im Grundsatz alle Maßnahmen, die ein öRE zur Umsetzung der ihm gesetzlich auferlegten Pflichten gegenüber den Nutzern der Abfallentsorgung erfüllt, über die Abfallentsorgungsgebühren refinanziert werden.

Die Abfallberatung sowie Maßnahmen, die auf eine Vermeidung zielen, sind dabei abzugrenzen von Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung.

1. Refinanzierbarkeit der Abfallberatung über Vermeidungsmöglichkeiten

Bei der Abfallinformation und -beratung gegenüber den Abfallbesitzern und den (potenziell) Überlassungspflichtigen im Einzugsbereich des öRE handelt es sich schon nach den allgemeinen Grundsätzen um eine grundsätzlich über Abfallgebühren finanzierbare öffentliche Leistung. Denn der öRE ist zur Erbringung dieser Leistung nach dem Landesrecht verpflichtet. Zudem kommt sie grundsätzlich allen Nutzern der Abfallentsorgungseinrichtung zugute. Daher wird die Gebührenfähigkeit von Maßnahmen der Abfallberatung nach dem KrWG bereits nach den allgemeinen Grundsätzen anerkannt.¹⁰⁴

Dabei wird kaum zwischen Information und Beratung unterschieden. Für individuell zurechenbare Beratungsleistungen könnten die öRE danach sogar Sondergebühren erheben.

In der Praxis werden die Kosten für Information und Beratung zumeist in die Grund-, Fest- oder Pauschalgebühren oder in die Einheitsgebühren für Restabfall einberechnet. Dies dürfte sich insbesondere daraus rechtfertigen lassen, dass es einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bedeuten würde, hierfür gesonderte Gebühren zu erheben.

Im Freistaat Sachsen folgt die Gebührenfähigkeit der Aufwendungen für die Abfallberatung sogar ausdrücklich aus § 11 Abs. 2 Nr. 3 SächsKAG. Dieser lautet:

„Zu den Kosten gehören auch

[...]

alle Aufwendungen für von den entsorgungspflichtigen Körperschaften selbst oder in ihrem Auftrag wahrgenommenen abfallwirtschaftlichen Aufgaben einschließlich der Vermeidung und Verwertung, insbesondere auch die Kosten der Beratung der Abfallbesitzer und der getrennten Erfassung von Abfällen außerhalb der regelmäßigen Grundstücksentsorgung,

[...].“

In den Anwendungshinweisen zum SächsKAG aus dem Jahr 2014¹⁰⁵ heißt es unter Nr. 4 zu §11:

¹⁰⁴ Vgl. nur Dippel, a.a.O., § 46 Rn. 8; Schomerus, a.a.O., § 46 Rn. 12; *Spiecker* gen. Döhmann a.a.O. § 46 Rn. 13; Prella in: *Jahn/Deifuß-Kruse/Brandt*, Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, Stuttgart 2014, § 46 Rn. 9.

¹⁰⁵ Bekanntmachung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, Hinweise zur Anwendung des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes (AnwHinwSächsKAG 2014).

„Nach dem Gesetz sind teilweise auch Kosten gebührenfähig, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen nicht als betriebsbedingte Kosten anerkannt werden könnten. Dies gilt zum Beispiel für [...] sowie für nicht betriebsbedingte Aufwendungen für abfallwirtschaftliche Aufgaben (§ 11 Abs. 2 Nr. 3 SächsKAG).“

In den Anwendungshinweisen werden die Aufgaben bzw. Leistungen der Abfallberatung offenbar als nicht betriebsbedingt eingeordnet. Dies kann hinsichtlich der Beratung über Vermeidungsmöglichkeiten womöglich noch nachvollzogen werden, denn diese sind jedenfalls nicht durch die Abfallentsorgung als solche bedingt. Dennoch ist diese Pflicht den öRE gesetzlich ausdrücklich auferlegt worden und besteht nicht im Interesse der Allgemeinheit, sondern gerade mit Blick auf die Abfallbewirtschaftung.

Im Ergebnis kann jedoch offen bleiben, ob diese Aufwendungen schon nach allgemeinen Grundsätzen betriebsbedingt sind, da die Gebührenfähigkeit jedenfalls gesetzlich und ausdrücklich klargestellt wird.

Es ist festzustellen, dass jedenfalls Maßnahmen zur Information und Beratung der Abfallbesitzer über (allgemeine) Möglichkeiten der Abfallvermeidung nach dem Sächsischen Landesrecht ausdrücklich über die Abfallgebühren refinanziert werden.

Bedenken gegen die Einhaltung des Gleichbehandlungs- oder des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind insoweit nicht ersichtlich: Diese Beratung fördert ein zielführendes Verhalten der Abfallerzeuger und -besitzer sogar über die ihnen gesetzlich obliegenden Pflichten hinaus mit Blick auf eine möglichst ressourcenschonende, öffentliche Abfallentsorgung im Gebiet des öRE.

Nach § 11 Abs. 2 Nr. 3 SächsKAG können darüber hinaus ausdrücklich auch Kosten für weitere Maßnahmen zur Vermeidung von Abfällen (die über die Beratung hinausgehen) in den Gebühren angesetzt werden. Dazu dürfte z. B. auch Aufwand für die Koordinierung oder Kooperation mit Reparaturcafés oder Second-Hand-Kaufhäusern zählen.

Eine Grenze finden die Maßnahmen dann hinsichtlich ihrer konkreten Ausprägung und ihrer Höhe nach wiederum im Grundsatz der Erforderlichkeit oder in allgemeinen Grenzen der wettbewerblichen Neutralität. Der öRE darf sich also für solche Kooperationen nicht ohne sachlichen Grund nur bestimmte Kooperationspartner herausuchen, wenn hierfür in seinem Gebiet mehrere potenziell in Betracht kommen.

2. Refinanzierbarkeit von Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung

Für Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung gilt darüber hinaus nach den allgemeinen Grundsätzen Folgendes:

Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung gehören zu den den öRE schon nach KrWG gesetzlich obliegenden Aufgaben der Abfallverwertung. Sofern sich nach dem Abwägungsprogramm der §§ 6 ff. KrWG eine Vorbereitung zur Wiederverwendung für bestimmte Abfallarten bzw. -stoffe als die vorzugswürdige Abfallbewirtschaftungsmaßnahme für den öRE darstellt, ist er zu deren Durchführung verpflichtet. Die Kosten der Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen sind dann (schon) nach allgemeinen Grundsätzen gebührenfähig. Sie sind dann auch ohne weiteres als betriebsbedingt einzustufen, da die Verwertung eine Aufgabe der Abfallentsorgung bzw. Abfallbewirtschaftung des öRE darstellt, die diesem nach § 20 KrWG obliegt.

Gegen einen Ansatz dieser Kosten spricht auch keiner der zuvor angeführten Grundsätze:

Bedenken gegen die Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes stellen sich u.E. nicht ein. Grundsätzlich fallen bei allen Abfallbesitzern Abfälle an, die sich für eine Vorbereitung zur Wiederverwendung eignen. Die dafür entstehenden Kosten dürften im Übrigen – so die obige vorsichtige Schätzung – im Vergleich zu anderen Verwertungsmaßnahmen sogar eher gering ausfallen. Ihre Höhe wird ja auch schon durch die wirtschaftliche Zumutbarkeit in Grenzen gehalten. Anhaltspunkte für eine ungleiche Behandlung der Abfallbesitzer bzw. Gebührenpflichtigen sind daher nicht erkennbar.

Solange die Aufwendungen für die Vorbereitung zur Wiederverwendung nicht allzu hoch ausfallen, dürfte auch mit Blick auf das Äquivalenzprinzip nicht von unverhältnismäßigen Gebühren bei Einpreisung der hierfür erforderlichen Aufwendungen auszugehen sein: Danach wird im Ergebnis beurteilt, ob die Kosten für eine Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis zur damit gebotenen Leistung stehen. Auch hier erweist sich letztlich als begrenzend der „Marktwert“ eines wieder der Nutzung zugänglich gemachten Gegenstandes. Allzu hoch dürfte dieser nicht ausfallen, wie oben bereits ausgeführt.

3. Exkurs: Gebührenermäßigungen für Wiederverwendungsbetriebe?

In der Diskussion um die Förderung gemeinwohlorientierter Einrichtungen, die mit der Wiederverwendung befasst sind wird erwogen, der öRE solle deren Aktivitäten z. B. auch kostenfreie Übernahme nicht wiederverwendungsfähiger Güter unterstützen. Würde der öRE demgemäß nicht wiederverwendungsfähige Güter (bzw. Abfälle) von solchen Einrichtungen kostenlos zur Entsorgung übernehmen wäre damit faktisch eine Besserstellung im Vergleich zu anderen Nutzern der öffentlichen Abfallentsorgung verbunden, die für die Entsorgung von Abfällen Gebühren entrichten.

Diesbezüglich sind

- die Bestimmung des § 14 Abs. 2 Sätze 1 und 3 SächsKAG einerseits
- und der Gleichbehandlungsgrundsatz andererseits

zu beachten. Jeweils ist die Einhaltung dieser Vorgaben sicherzustellen.

Nach § 14 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG können bei der Gebührenbemessung umwelt- und rohstoffschonende Lenkungsziele abweichend von § 14 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsKAG ermäßigend oder erhöhend berücksichtigt werden. Dem Wortlaut nach wäre danach zur Förderung des ökologischen Ziels einer Wiederverwendung von einzelnen, durch den ursprünglichen Nutzer nicht mehr benötigten Gütern jedenfalls eine Gebührenermäßigung möglich.

Gleichzeitig könnte sich dies auch als eine sozial bedingte Gebührenermäßigungen gegenüber einzelnen Einrichtungen erweisen: Solche Ermäßigungen dürfen nach § 14 Abs. 2 Satz 3 SächsKAG allerdings nicht zu Lasten der übrigen Benutzer eingeräumt werden.

§ 14 Abs. 2 SächsKAG spricht insoweit nur von Ermäßigungen. Ein völliger Verzicht auf Gebühren für bestimmte Rücknahmen von Wiederverwendungseinrichtungen wäre davon aller Voraussicht nach nicht gedeckt.

Wird eine solche Gebührenermäßigung (allein) auf einen Umweltbezug und auf Zwecke der Rohstoffschonung gestützt, würde dabei noch nicht einmal die vorgenannte Einschränkung für sozial bedingte Gebührenermäßigungen gelten.

Zu beachten wären dann ergänzend allein die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Gleichbehandlung und des Äquivalenzprinzips.

Für die Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes liegt die dem öRE durch Art. 3 Grundgesetz (GG) und Art. 18 der Sächsischen Landesverfassung (SächsVerf) gesetzte Grenze dort, wo ein sachlich einleuchtender Grund für die Differenzierung fehlt.¹⁰⁶ Eine willkürliche Satzungsgestaltung kann dem öRE also dann vorgeworfen werden, wenn sich kein sachlicher, aus der Natur der Sache einleuchtender Grund für eine Ungleichbehandlung finden lässt.¹⁰⁷

Einen sachlichen Grund für die „Bevorzugung“ von Wiederverwendungseinrichtungen bildet aller Voraussicht nach die Förderung der mit der spezifischen Aktivität solcher Betriebe verbundenen Rohstoffschonung. Damit dürfte eine Rechtfertigung für deren „Sonderbehandlung“ gegeben sein. Die Gebührenermäßigung selbst fördert diesen Zweck allerdings nur indirekt: Es wird damit dann ja generell die Tätigkeit solcher Einrichtungen erleichtert, weil die – trotzdem anfallenden – Entsorgungskosten niedriger ausfallen. Die ermäßigten Gebühren beziehen sich also gerade auf Güter, die nicht für die Wiederverwendung vorgesehen sind und deshalb den öRE zu Entsorgungszwecken übergeben werden. Gleichwohl läge damit ein Rechtfertigungsansatz vor, wenn die Betriebe dadurch bei der Wiederverwendung von Gütern in der Summe unterstützt werden. An Entscheidungen in der Rechtsprechung hierzu fehlt es allerdings bislang.

Fallen die Gebührenermäßigungen moderat aus und lassen sie auch noch einen Bezug zum „Wert“ der Leistung Entsorgung erkennen, dürfte auch das Äquivalenzprinzip gewahrt sein: Die Gebühr steht dann trotzdem noch in einem angemessenen Verhältnis zur damit abgegoltenen Leistung. Würde dagegen die Gebühr radikal und nahezu „auf Null“ gesenkt, kann sich dies in Zweifel gezogen sehen.

Dass lenkungsbezogene Zuschläge sind nur innerhalb der Grenzen eines angemessenen Verhältnisses zwischen Leistung und Gegenleistung zulässig sein sollen, wird auch gesetzlich durch § 14 Abs. 2 S. 2 SächsKAG betont. Zusammenfassend ließe sich eine (moderate) Ermäßigung der Entsorgungsgebühren für gemeinwohlorientierte Unternehmen, deren Hauptaktivität in der Wiederverwendung von Gütern liegt, voraussichtlich rechtlich begründen.

Es stellt sich dann die Frage, ob allein die Tatsache, dass damit womöglich auch eine soziale Gebührenermäßigung verbunden ist, erfordert, dass die Gebührenermäßigung nicht zu Lasten anderer Nutzer geht, wie von § 14 Abs. 2 S. 3 SächsKAG gefordert. Deckungslücken, die durch sozial bedingte Gebührenermäßigungen entstehen, müssen durch allgemeine Haushaltsmittel finanziert werden. Insbesondere eine Refinanzierung durch Abwälzung auf die übrigen Benutzer ist nach dem eindeutigen Wortlaut von § 14 Abs. 2 Satz 3 SächsKAG unzulässig.¹⁰⁸

¹⁰⁶ BVerwG, Beschluss vom 08.02.2006, Az.: 8 BN 3/05; Urteil vom 20.12.2000, Az.: 11 C 7/00.

¹⁰⁷ BVerwG, Urteil vom 21.10.1994, Az.: 8 C 21/92.

¹⁰⁸ Büchel/Patt, a.a.O., Rn. 14.

Es steht aber hier nach unserer Einschätzung die umweltorientierte Gebührenermäßigung im Vordergrund. Allein die Tatsache, dass damit – zumindest bei einigen Betrieben – auch eine soziale Komponente verbunden ist, dürfte die Geltung von § 14 Abs. 2 S. 3 SächsKAG aber noch nicht erfordern. Allerdings ist auch hierzu bislang keine klarstellende Rechtsprechung ergangen.

Von daher ist eine gesetzliche Klarstellung zu erwägen, um die Rechtssicherheit der Gebührenermäßigungen in solchen Fällen zu erhöhen. So könnte z. B. klargestellt werden, dass § 14 Abs. 2 S. 3 SächsKAG nicht gilt, wenn mit einer Gebührenermäßigung umweltbezogene und soziale Zwecke verfolgt werden.

Entscheidet sich der örE dazu, für die o.g. Fallkonstellationen eine Ermäßigung von der Benutzungsgebühr vorzunehmen, muss seine Gebührensatzung hierfür eine entsprechende Ausnahmebestimmung enthalten, die auch durch die zugrunde liegende Kalkulation gestützt wird. Eine Entscheidung im Einzelfall ohne eine solche Satzungsregelung entbehrt einer wirksamen Rechtsgrundlage.¹⁰⁹

Alternativ könnte erwogen werden, Satz 3 des § 14 Abs. 2 SächsKAG im Wege einer Gesetzesänderung zu streichen oder gar ausdrücklich klarzustellen, dass Aktivitäten der Abfallvermeidung und der Wiederverwendung von Abfällen durch ermäßigte Gebührensätze gefördert werden können. Insoweit sollte bei letzterer Alternative aber sichergestellt sein, dass keine Kollision mit beihilferechtlichen Tatbeständen eintritt. Regelmäßig dürften aber die EU-beihilferechtlichen Relevanzschwellen nicht überschritten sein. Dies wäre aber im Einzelfall durch entsprechende Untersuchungen abzusichern.

Auch hierbei blieben die o.g. Anforderungen des Gleichbehandlungs- und des Äquivalenzgrundsatzes zu beachten. Deren Einhaltung ließe sich durch eine entsprechende Ausgestaltung der Ermäßigung und durch Argumentation mit sachlich rechtfertigenden Gründen der hierbei verfolgten Ziele aber voraussichtlich sicherstellen und nachvollziehbar begründen.

4. Zwischenergebnis zur Refinanzierung von Maßnahmen und Beratung für Abfälle nach dem KrWG und SächsABG

Die Abfallberatung ist schon nach der ausdrücklichen Bestimmung des § 11 Abs. 2 Nr. 3 SächsKAG hinsichtlich der dafür erforderlichen Aufwendungen in der Abfallgebühr ansatzfähig. Dies muss dann auch die Abfallberatung über Vermeidungsmöglichkeiten umfassen.

Darüber hinaus erklärt das SächsKAG auch weitere Maßnahmen, die auf eine Abfallvermeidung zielen und allgemein ein umweltbewusstes Verhalten fördern, für gebührenfähig. Damit dürften auch andere, auf eine Vermeidung zielende Maßnahmen der örE hinsichtlich des Aufwandes über Abfallgebühren refinanziert werden. Worin diese zusätzlichen Maßnahmen liegen könnten, ist allerdings kaum ersichtlich. Sobald dem örE Gegenstände als Abfälle überlassen werden, scheidet eine unmittelbare Wiederverwendung dieser Gegenstände nämlich grundsätzlich aus.

Dem örE bleibt sodann jedoch die Möglichkeit bzw. nach Maßgabe des KrWG die Pflicht einer Vorbereitung zur Wiederverwendung für ausgewählte Abfälle. Auch diesbezügliche Maßnahmen sind über Abfallgebühren refinanzierungsfähig, wenn den örE eine diesbezügliche Pflicht nach den Bestimmungen des KrWG (dazu Teil 1) trifft.

¹⁰⁹ Büchel/Patt, in: Praxis der Kommunalverwaltung, § 14 SächsKAG, Rn. 13.

Für etwaige Überlegungen einer Gebührenermäßigung für gemeinwohlorientierte Unternehmen, die auf Maßnahmen der Wiederverwendung spezialisiert sind, sind einerseits § 14 Abs. 2 SächsKAG, andererseits die Grundsätze der Gleichbehandlung und des Äquivalenzprinzips zu beachten. Unter Einhaltung der vorgenannten Verfassungsprinzipien sind insoweit ausdrückliche Klarstellungen im SächsKAG zu erwägen. Insbesondere gilt dies, wenn die Ermäßigung nicht nur auf die Umweltziele der Rohstoffschonung, sondern auch auf soziale Aspekte gestützt werden kann.

III. Refinanzierung von Maßnahmen nach ElektroG

Für die Refinanzierung von Maßnahmen nach dem ElektroG sind über die Vorgaben des KAG hinaus die spezifischen Regelungen des ElektroG zu beachten. Dabei ist zwischen Maßnahmen der Erfassung/Sammlung einerseits und Maßnahmen der Wiederverwendung und der Vorbereitung zur Wiederverwendung im Fall des Optierens zu unterscheiden.

1. Refinanzierbarkeit der Erfassung von Altgeräten

Gemäß § 13 Abs. 4 ElektroG darf bei der Anlieferung von Altgeräten an Sammelstellen des öRE kein Entgelt erhoben werden. Dem liegt die Forderung des Art. 5 Abs. 2 Buchstabe a) der sog. WEEE-Richtlinie¹¹⁰ zugrunde, wonach Besitzer ihre Altgeräte „kostenlos“ abgeben können. Es soll verhindert werden, dass Anlieferer von der Überlassung der Altgeräte durch Entgelte abgeschreckt werden.¹¹¹

Dies bedeutet allerdings nicht, dass der öRE die Kosten für die Erfassung, insbesondere die Annahme von Altgeräten, aus allgemeinen Haushaltsmitteln decken müsste. Ganz einhellig wird insofern davon ausgegangen, dass es den öRE nicht verwehrt ist, die Kosten der Annahme von Altgeräten in die Abfallgebühren zu kalkulieren.¹¹²

Dies sieht auch die Gesetzesbegründung zu § 13 Abs. 4 ElektroG ausdrücklich so:

„Abs. 4 verbietet wie der bisherige § 9 Abs. 3 Satz 3 ElektroG den öRE, ein Entgelt für die Annahme der EAG aus privaten Haushalten zu erheben. Die durch die Sammlung entstehenden Kosten der öRE dürfen aber durch Gebühren refinanziert werden.“¹¹³

¹¹⁰ Richtlinie 2012/19/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04.07.2012 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (Neufassung).

¹¹¹ *Brüning*, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Kommentar, § 6 KAG NRW, Stand März 2015, Rn. 294c; *Queitsch*, in: AbfallR 2005, 105, 107 f.; *Thärichen/Prelle*, AbfallR 2005, 108/114.

¹¹² Vgl. *Brüning*, a.a.O., § 6 KAG NRW, Stand März 2015, Rn. 294c; Entwurf für eine Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 31 A „Umsetzung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes“ Anforderungen an die Entsorgung von Elektro- und Elektronikaltgeräten, Stand 09.06.2016, Seite 21; *Queitsch*, AbfallR 2005, 105, 107; *Pauly/Oexle*, in AbfallR 2005, 98, 103; alle zum ElektroG a.F., z. T. mit Verweis auf die Gesetzesbegründung.

¹¹³ Gesetzesbegründung zu § 13 ElektroG in BT-Drs. 17/6052, S. 88.

Da insofern aber gerade keine gesonderte Gebühr erhoben werden darf, werden die Kosten der Erfassung bzw. Annahme regelmäßig in eine „Festgebühr“ oder eine leistungsunabhängig erhobene andere Gebühr einkalkuliert. Erwogen wird auch die Abrechnung über eine Einheitsgebühr, z. B. nach dem Volumen des Restabfallgefäßes.¹¹⁴ Der Ansatz der Kosten der Erfassung von Altgeräten in einer sog. pauschalierten Festgebühr jedenfalls ist von der sächsischen Rechtsprechung mittlerweile anerkannt.¹¹⁵

Zudem wird für die Abholung von Geräten im Holsystem bzw. auf Abruf – anders als für die Annahme an den Sammelstellen – sogar die Erhebung einer gesonderten Gebühr für zulässig gehalten.¹¹⁶

Auch der aktuelle Entwurf für eine neue Mitteilung der LAGA¹¹⁷ spricht für eine Refinanzierbarkeit des Sammelaufwandes über Abfallgebühren:

„Ein Entgelt kann von dem öRE jedoch für Dienstleistungen verlangt werden, die er erbringt wenn er z. B. EAG vom Besitzer abholt oder die EAG im Sinne des § 13 Abs. 5 Satz 1 ElektroG verunreinigt sind und dadurch ein erhöhter Aufwand betrieben werden muss, um eine Gefahr für die Gesundheit und Sicherheit von Menschen abzuwenden.“

Demnach kann auch der Aufwand, der dem öRE für eine (wiederverwendungsfreundliche) Sammlung nach § 10 Abs. 2 ElektroG entsteht, also z. B. für einen besonders sorgsam Transport der Altgeräte sowie die entsprechende Schulung des Personals, als dem öRE zugewiesene Aufgabe der Erfassung über Abfallgebühren refinanzierbar sein.

2. Refinanzierbarkeit von Hinweisen zur Wiederverwendbarkeit von Altgeräten

Soweit der öRE nicht von der Möglichkeit der Optimierung Gebrauch gemacht hat und sich seine Maßnahmen zur Förderung einer unmittelbaren Wiederverwendung von Geräten vornehmlich auf eine Information nach § 18 ElektroG beschränken, ist für deren Refinanzierung auf die vorgenannten Möglichkeiten betreffend die Abfallberatung und auf die allgemeinen Grundsätze des SächsKAG sowie des Landesabfallrechts im SächsABG zurückzugreifen.

Die Information nach § 18 ElektroG ist eine den öRE gesetzlich auferlegte Aufgabe. Sie kommt den Nutzern der öffentlichen Einrichtung zugute und unterscheidet sich nicht wesentlich von der Information und Beratung nach dem KrWG.

Von daher spricht vieles dafür, die Grundsätze zur Refinanzierbarkeit der Abfallberatung nach dem KrWG auch auf die Information nach dem ElektroG zu übertragen. In der Praxis dürften die verschiedenen Gegenstände der Information oft sogar in einheitlichen Broschüren veröffentlicht werden.

Zudem unterliegt der öRE hier – wie auch bei der Erfassung der Elektronikaltgeräte - spezifischen, gesetzlichen Pflichten (wenn auch nicht aus dem KrWG, sondern aus dem ElektroG). Es ist dann aber nicht

¹¹⁴ So die Vorschläge bei *Brüning, a.a.O.*, § 6 KAG NRW, Stand März 2015, Rn. 294c, ähnlich *Queitsch*, AbfallR 2005, 105, 107.

¹¹⁵ *SächsOVG*, Urteil vom 04.08.2004, Az.: 5 B 91/03; Beschluss vom 16.04.2013, Az.: 5 C 22/08; *Queitsch*, AbfallR 2005, 105, 108.

¹¹⁶ *Brüning, a.a.O.*, § 6 KAG NRW, Stand März 2015, Rn. 294c.

¹¹⁷ Entwurf für eine Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 31 A „Umsetzung des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes“ Anforderungen an die Entsorgung von Elektro- und Elektronikaltgeräten, Stand 09.06.2016, Seite 21.

einsehbar, warum für die Refinanzierung der im ElektroG geregelten Pflicht zur Abfallberatung etwas anderes gelten soll als für die ebenfalls im ElektroG geregelte Erfassung durch die örE – die ja ebenfalls gebührenfähig ist (s. dazu schon oben).

Einhellig wurde daher schon zur Vorgängerfassung im ElektroG a.F. davon ausgegangen, dass die Informationen (bzw. Beratungsleistungen) durch örE nach dem ElektroG gebührenpflichtige Leistungen der örE darstellen¹¹⁸.

In der Gesamtschau ist kein Grund ersichtlich, warum die Information der privaten Haushalte nach § 18 ElektroG nicht ebenso wie die Abfallberatung nach dem KrWG über Abfallgebühren nach dem KAG finanzierbar sein sollte.

Die Refinanzierungsmöglichkeit erstreckt sich dann auch auf Hinweise des örE zu den Möglichkeiten der Abgabe von Geräten zum Zwecke der Wiederverwendung und damit auch auf Maßnahmen zur Information über mögliche Second-Hand-Läden für Elektrogeräte. Für das den örE treffende Neutralitätsgebot wird auf die obigen Ausführungen verwiesen: Dem örE muss daran gelegen sein, möglichst umfassende Hinweise auf gewerbliche Wiederverwendungsangebote zu erteilen.

3. Refinanzierbarkeit von Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung von Altgeräten bei Optierung

Fraglich ist die Refinanzierbarkeit für Maßnahmen des örE, die dieser allein aufgrund der Optierung ergreift und ergreifen kann, einschließlich Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwertung.

Die Erhebung von Gebühren kann dabei folgenden Diskussionsbedarf auslösen:

a) Begrenzter Aufgabenumfang des örE

Wie oben schon dargestellt, obliegen den örE nach der gesetzlichen Grundkonzeption des ElektroG allein die Aufgaben der getrennten Erfassung von Elektroaltgeräten und deren Übergabe an die Hersteller.

Sowohl nach dem ElektroG als auch nach der zugrundeliegenden Richtlinie sollen dagegen die Hersteller für die Entsorgung verantwortlich sein und insbesondere die damit einhergehenden Kosten tragen.

Die Möglichkeit der örE, die Geräte einer Sammelgruppe für einen bestimmten Zeitraum von der Entsorgung durch die Hersteller auszunehmen, wurde dabei im Gesetz nicht als Pflicht der örE ausgestaltet. Vielmehr handelt es sich um eine Möglichkeit der örE, was auch durch den Begriff „Optierung“ deutlich wird.¹¹⁹

Nehmen die örE danach nur eine ihnen eingeräumte Möglichkeit und damit ein Entsorgungsrecht wahr, erscheint es zweifelhaft, dass die daraus resultierenden finanziellen Lasten den Nutzern der öffentlichen Abfallentsorgung auferlegt werden können. Es fehlt insofern an einer den örE gesetzlich zugewiesenen pflichtigen Entsorgungsaufgabe. Vielmehr handelt es sich um eine freiwillig übernommene Aufgabe, die – wenn sich der örE hierfür entscheidet – ihn zwar verpflichtet. Dennoch handelt es sich dabei nicht um eine originär den örE treffende, von Rechts wegen vorgeschriebene Entsorgungspflicht.

¹¹⁸ Brünig, a.a.O., § 6 KAG NRW, Stand März 2015, Rn. 294c.

¹¹⁹ So auch Thärichen/Prelle, AbfallR 2005, 108, 115.

b) Fehlende Erforderlichkeit

Gerade weil die Aufgabe der Entsorgung von Elektroaltgeräten nach der EU-Richtlinie und dem ElektroG den Herstellern zugewiesen ist, wird es teils auch nicht für erforderlich gehalten, dass der öRE Gebrauch von einer Optierung Gebrauch macht und die daraus resultierenden Kosten den Nutzern im Rahmen der Gebührenberechnung überwälzt. Für die Abfallbesitzer wäre die Entsorgung nämlich kostenlos, würde sie der Hersteller nach der gesetzlichen Konstruktion selber übernehmen¹²⁰.

Weitergehend wird sogar die Auffassung vertreten, ein öRE dürfe eine Optierung überhaupt nur dann in Betracht ziehen, wenn sich aus der weiteren Entsorgung und Behandlung der Altgeräte voraussichtlich Erlöse erzielen lassen, sodass noch nicht einmal eine Belastung des Allgemeinshaushaltes zu befürchten ist.

c) Gleichbehandlungsgrundsatz

Schließlich wird vertreten, die Refinanzierung von Kosten der Eigenvermarktung nach dem ElektroG über Gebühren verstoße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz.¹²¹ Denn die Optierung beziehe sich nur auf bestimmte Altgerätegruppen, während andere Gerätegruppen nicht in die Optierung einbezogen werden müssen und dadurch bei der kostenlosen Entsorgung durch die Hersteller bleiben. Über die Abfallgebühr würde dann lediglich die Finanzierung der Entsorgung einer speziellen Gerätegruppe umgesetzt. Wird dieser Aufwand jedoch allgemein in die Abfallgebühr miteinbezogen, werden auch Nutzer derjenigen Gerätegruppen herangezogen, welche keine Geräte aus der optierten Gruppe nutzen.

U.E. wiegt dieser Einwand weniger schwer. So gibt es bestimmte Gerätegruppen, wie z. B. die der Haushaltsgroßgeräte, deren Geräte in nahezu jedem Haushalt vorhanden sind und als Altgerät anfallen können.

4. Zwischenergebnis

Im Ergebnis können Kosten für Maßnahmen der öRE nach dem ElektroG jedenfalls insoweit über die Erhebung von Abfallgebühren refinanziert werden, als sie aus der Erfüllung von Aufgaben des öRE rühren, die ihm nach der Grundkonzeption des ElektroG obliegen. Dies bedeutet, dass er

- Kosten der Annahme der Altgeräte an den Sammelstellen,
- Kosten der Abholung von Geräten und
- Aufwendungen für einen besonders schonenden Transport oder Umgang mit den Altgeräten bei der Annahme

über Abfallgebühren refinanzieren darf.

Dies gilt auch für die Umsetzung der ihm obliegenden Informationspflichten nach § 18 Abs. 1 ElektroG, einschließlich Information über Abgabemöglichkeiten zur Wiederverwendung.

Die Ansatzfähigkeit von Kosten für Maßnahmen der Wiederverwendung, Vorbereitung zur Wiederverwendung oder sonstigen Behandlung der Altgeräte, die der öRE nur bei Optierung wahrnehmen darf, ist dagegen in der Rechtsprechung bislang nicht geklärt.

¹²⁰ So auch: *Thärichen/Prelle*, AbfallR 2005, 108, 115.

¹²¹ Vgl. *Thärichen/Prelle*, AbfallR 2005, 108, 115.

In der Literatur wird die Refinanzierung solcher Maßnahmen über Abfallgebühren mit gewichtigen Argumenten abgelehnt. Von daher ist mit der Einstellung der dafür anfallenden Kosten in die Gebührenkalkulation durchaus ein rechtliches Risiko verbunden.

Herausgeber:

Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG)
Pillnitzer Platz 3, 01326 Dresden
Telefon: +49 351 2612-0
Telefax: +49 351 2612-1099
E-Mail: lfulg@smul.sachsen.de
www.smul.sachsen.de/lfulg

Autor:

Stralauer Platz 34
10243 Berlin
Telefon: +49 30 726 10 26-0
Telefax: +49 30 726 10 26-10
E-Mail: berlin@ggsc.de

Redaktion:

Micaela Ritscher
Abteilung Wasser, Boden, Wertstoffe/Referat Wertstoffwirtschaft
Zur Wetterwarte 11
01109 Dresden
Telefon: +49 351 8928-4101
Telefax: +49 351 8928-4199
E-Mail: Micaela.Ritscher@smul.sachsen.de

Fotos:

LfULG, Referat Wertstoffwirtschaft

Redaktionsschluss:

19.09.2017

Hinweis:

Die Broschüre steht nicht als Printmedium zur Verfügung, kann aber als PDF-Datei unter <https://publikationen.sachsen.de/bdb/> heruntergeladen werden.

Verteilerhinweis

Diese Informationsschrift wird von der Sächsischen Staatsregierung im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit herausgegeben.

Sie darf weder von Parteien noch von deren Kandidaten oder Helfern im Zeitraum von sechs Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für alle Wahlen.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist auch die Weitergabe an Dritte zur Verwendung bei der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die vorliegende Druckschrift nicht so verwendet werden, dass dies als Parteinahme des Herausgebers zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Diese Beschränkungen gelten unabhängig vom Vertriebsweg, also unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Informationsschrift dem Empfänger zugegangen ist. Erlaubt ist jedoch den Parteien, diese Informationsschrift zur Unterrichtung ihrer Mitglieder zu verwenden.