

Konzept zur Containersammlung von Altkleidern und Altschuhen

I. Ausgangslage-Rahmenbedingungen

a) *Situationsbeschreibung allgemein*

Bundesweit werden weit mehr als 750.000 t/a Altkleider und Altschuhe über Sammelcontainer bzw. sogenannte Straßen- oder Haus-zu-Haus-Sammlungen erfasst und geraten somit zunehmend in den Fokus öffentlicher Diskussionen.

Der Markt für Altkleidersammler ist undurchsichtig und das Geschäft lukrativ, das hat zur Folge, dass zum Teil unseriöse Sammelunternehmen mit Altkleidern und Altschuhen Geschäfte machen bzw. machen wollen. Diese Unternehmen täuschen mit der Sammlung einen guten Zweck vor. Es werden teilweise die Logos gemeinnütziger Vereinigungen genutzt, nicht brauchbare Sammelwaren werden häufig vor Ort auf den Straßen und Plätzen zurückgelassen mit entsprechenden Nachteilen für das Stadtbild oder nicht verwertbare Stoffe werden in die Container der gemeinnützigen Sammelunternehmen gegeben. Altkleidercontainer werden zum Teil von gewerblichen Unternehmen ohne Sondernutzungserlaubnis auf öffentlichen Straßen und Plätzen aufgestellt, um sich beispielsweise Verwaltungs- und Sondernutzungsgebühren zu ersparen und somit den Gewinn zu steigern. Die Gewinne aus der internationalen Vermarktung der Sammelware werden abgeschöpft ganz zum Nachteil der seriös arbeitenden gemeinnützigen und gewerblichen Sammler, der Bürger/innen oder der Kommunen. Diese Situation liegt zum Großteil auch in der Landeshauptstadt Magdeburg vor.

b) *Situation in Magdeburg*

Seit Anfang der 90er Jahre wird in der Landeshauptstadt Magdeburg die Sammlung von Altkleidern und Altschuhen über Sammelcontainer von gemeinnützigen Vereinigungen erfasst. Die erforderlichen Sondernutzungserlaubnisse nach dem Straßengesetz des Landes Sachsen-Anhalts (StrG LSA) in Verbindung mit der Sondernutzungssatzung der Landeshauptstadt Magdeburg, die zum Aufstellen von Altkleidersammelcontainern auf der öffentlichen Verkehrsfläche erforderlich sind, wurden den gemeinnützigen Sammelunternehmen ab März 1993 jeweils befristet für ein Jahr erteilt. Auf dieser Grundlage haben aktuell vier gemeinnützigen Einrichtungen insgesamt ca. 140 Sammelcontainer auf öffentlichen Wegen und Plätzen stehenden Flächen (sehr häufig in Verbindung mit Altglascontainerplätzen) aufgestellt.

Ebenso werden seit Ende der 90er Jahre in der Landeshauptstadt Magdeburg auch Sammlungen von Altkleidern und Altschuhen von gewerblichen Unternehmen durchgeführt. Die Aufstellung von Sammelcontainern wurde erstmals im März 1998 durch die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen genehmigt. Seitdem hat die Landeshauptstadt Magdeburg drei weiteren gewerblichen Unternehmen befristete Sondernutzungserlaubnisse zum Aufstellen von Altkleidersammelcontainern erteilt. Diese Unternehmen bringen insgesamt 290 Sammelcontainer auf öffentlichen Verkehrsflächen der Landeshauptstadt Magdeburg unter.

Somit sind im Stadtgebiet derzeit acht Sammelunternehmen tätig, die mit Erteilung der Sondernutzungserlaubnis Altkleider und Altschuhe mithilfe von ca. 430 Sammelcontainern erfassen. Ferner jedoch gibt es im Stadtgebiet zwei gewerbliche Sammler, die eine Vielzahl von Containern ohne Sondernutzungserlaubnis auf öffentlichen Wegen und Plätzen aufgestellt haben.

Seit Inkrafttreten des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes zum 01.06.2012 müssen gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen spätestens drei Monate vor ihrer beabsichtigten Aufnahme durch ihre Träger der zuständigen Behörde angezeigt werden. Die hierfür zuständige Behörde

ist das Landesverwaltungsamt. Dort wurden bisher 28 gewerbliche Sammlungen für Altkleider und Altschuhe angezeigt. Diese Anzeige ersetzt nicht die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für die Inanspruchnahme des öffentlichen Straßenraumes.

Im Stadtgebiet wurde in der letzten Zeit eine Vielzahl von Containern von Sammelunternehmen aufgestellt, die zwar eine gewerbliche Sammlung nach dem KrWG angezeigt hatten, aber keine Sondernutzungserlaubnis beantragten. Nach Erlass entsprechender Beseitigungsverfügungen wurden diese Container im Rahmen der Ersatzvornahme eingezogen. Insoweit sind derzeit mehrere Verfahren beim Verwaltungsgericht Magdeburg anhängig.

II. Strategie

Da die Erfassung von Altkleidern und Altschuhen in besonderer Weise soziale, ökologische und ökonomische Interessen miteinander verbindet, ist vor dem Hintergrund der zuvor dargestellten Situationsbeschreibung sowie der zunehmend ohne Sondernutzungserlaubnis aufgestellten Container (Wildwuchs) in diesem Bereich mit Beeinträchtigungen des Stadtbildes durch Verunreinigungen an den Standplätzen sowie Störungen der Anlieger ein Konzept zu erstellen, das die Interessenlagen der Sammler mit denen der Landeshauptstadt Magdeburg verbindet.

Die Zulassung weiterer gewerblicher Sammlungen hätte neben der Beeinträchtigung des Stadtbildes durch Verunreinigung der Standplätze und der Störung der Anlieger u. a. zur Folge, dass die erfassbaren Mengen für die gemeinnützigen Organisationen und gewerblichen Unternehmen und damit auch deren Erlöse sinken.

Die Landeshauptstadt Magdeburg verfolgt deshalb das Ziel, den gemeinnützigen Einrichtungen das Geschäftsfeld nach nunmehr 20-jähriger Tätigkeit auf öffentlichen und im Eigentum der Stadt stehenden Flächen weiterhin die Gelegenheit zu geben, Altkleider und Altschuhe zu erfassen, damit auch in Zukunft die Möglichkeit besteht, soziale Projekte aus den getätigten Erlösen zu finanzieren. Des Weiteren soll den bisher tätigen gewerblichen Sammelunternehmen unter Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes die Chance gegeben werden, ihre jahrelange Sammlung auch künftig durchzuführen, damit die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen den gewerblichen Sammlern und der Landeshauptstadt Magdeburg bestehen bleibt. Gleichzeitig soll jedoch der Entscheidung des Gesetzgebers, gewerbliche Abfallsammlungen nur einer Anzeigepflicht zu unterwerfen und sie damit dem Wettbewerb stärker zu öffnen, genügend Rechnung getragen werden.

Die zunehmende Zahl der illegal aufgestellten Altkleidersammelcontainer erfordert zudem ein regulierendes Eingreifen hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Standorte.

a) *Abfallrechtliche Beurteilung*

Die in das Kreislaufwirtschaftsgesetz neu eingefügten Regelungen ermöglichen kein lenkendes Eingreifen zugunsten gemeinnütziger oder gewerblicher Sammlungen. Die im Gesetz geregelte Anzeigepflicht gilt gleichermaßen für gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen. Sie dient dem Zweck der Information der zuständigen Behörde und gibt ihr die Gelegenheit, den gewerblichen oder gemeinnützigen Sammlern gegebenenfalls Auflagen und Bedingungen zu erteilen, um die abfallrechtlichen Voraussetzungen sicherzustellen.

Eine Möglichkeit der Beschränkung gewerblicher Sammlungen bieten die Regelungen der §§ 17 und 18 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes lediglich zugunsten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Die Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen steht nach dem Gesetz unter dem Vorbehalt, dass sie nicht die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gefährdet. Um den durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz garantierten Schutz für eine kommunale Sammlung zu erlangen, müsste die Landeshauptstadt Magdeburg die Sammlung dann aber teilweise selbst durchführen. Mit der in der Sitzung des Stadtrates vom 04.07.2013 erörterten

Stellungnahme S0086/13 „Alttextilien kommunal sammeln und verwerten“ wurde ausgeführt, dass der Städtischen Abfallwirtschaftsbetrieb Magdeburg (SAB) nicht beabsichtigt, eine eigene kommunale Sammlung für die Landeshauptstadt Magdeburg aufzubauen. Des Weiteren sollen den gemeinnützigen Einrichtungen und den gewerblichen Unternehmen die Sammlungen von Altkleidern überlassen werden.

b) Beurteilung nach dem Straßengesetz des Landes Sachsen-Anhalts in Verbindung mit der Sondernutzungssatzung der Landeshauptstadt Magdeburg

Zur Aufstellung von Sammelcontainern auf öffentlichen Verkehrsflächen bedarf es einer Sondernutzungserlaubnis gemäß § 18 Abs. 1 Straßengesetz des Landes Sachsen-Anhalts in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Sondernutzungssatzung der Landeshauptstadt Magdeburg. Die Sondernutzungserlaubnis muss gesondert beantragt werden. Die Anzeige der gewerblichen Sammlung nach § 18 Kreislaufwirtschaftsgesetz ersetzt nicht die Sondernutzungserlaubnis und gibt auch keinen Anspruch auf Erteilung der selbigen.

Die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis steht im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde, d. h. es besteht zwar kein allgemeiner Rechtsanspruch darauf, Sammelcontainer auf öffentlichen Verkehrsflächen aufstellen zu dürfen, allerdings besteht ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Behörde u. a. unter Berücksichtigung des Zwecks des § 18 des Straßengesetzes des Landes Sachsen-Anhalts und des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 GG).

Nach ständiger obergerichtlicher Rechtsprechung (BVerwG, Urteil vom 24.08.1994, 11 C 57.92; OVG NRW, Beschluss vom 18.04.2005, 11 A 2420/04) hat sich die behördliche Ermessensausübung bei der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis an Gründen zu orientieren, die einen sachlichen Bezug zur Straße haben. Hierzu können insbesondere zählen die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, der Ausgleich zeitlich und örtliche gegenläufiger Interessen verschiedener Straßenbenutzer/innen und Straßenanlieger/innen (etwa Schutz vor Abgasen, Lärm und sonstigen Störungen) oder Belange des Straßen- und Stadtbildes, d. h. baugestalterische oder städtebauliche Vorstellungen mit Bezug zur Straße und aufgrund eines konkreten Gestaltungskonzepts (etwa Vermeidung einer „Übermöblierung“ des öffentlichen Straßenraumes, Schutz eines bestimmten Straßen- oder Platzbildes).

Grundsätzlich können auch städtebauliche Erwägungen zum Schutz eines bestimmten Straßen- und Ortsbildes bei der Ermessensentscheidung berücksichtigt werden, sofern sie einen Bezug zur Straße haben. Die Behörde darf die Sondernutzungserlaubnis aber nur dann mit derartigen städtebaulichen Erwägungen ablehnen, wenn sie auf einem hinreichend konkreten und willkürfrei umgesetzten städtebaulichen Konzept der Gemeinde beruhen. Dieses Konzept muss vom Rat der Gemeinde beschlossen werden (VG Braunschweig, Urteil vom 10.02.2009 – 6 A 240/07). Hierfür genügt, wenn der Rat in der Form einer Satzung oder Richtlinie bzw. eines Konzeptes die wesentlichen Grundsätze bestimmt, die in städtebaulicher Hinsicht für die Einzelfallentscheidung über Sondernutzungserlaubnisse für Alttextilcontainer zu beachten sind.

Des Weiteren bedürfen auch Alttextilcontainer, die auf Privatgelände aufgestellt wurden, deren Benutzung aber nur vom öffentlichen Straßenraum aus erfolgen kann, einer Sondernutzungserlaubnis (vgl. VG Neustadt, Beschluss v. 27.02.2013, 4 L 90/13). Aufgrund dieser Tatsache ist die Sicherstellung und die Erstellung eines Kostenbescheids für die Sicherstellung von Altkleidercontainern rechtmäßig (OVG Land NRW, Urteil vom 16.06.2014 – 11 A 2816/12). Insoweit kommt den allgemein festgelegten Entscheidungskriterien und der Verwaltungspraxis eine maßgebliche Rolle zu. Um den Anforderungen der Rechtsprechung zu genügen, sollen die wesentlichen Grundsätze für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen in diesem Konzept festgelegt und vom Rat beschlossen werden.

c) Kriterien der Landeshauptstadt Magdeburg

Die Landeshauptstadt Magdeburg beabsichtigt mit diesem Konzept das über jahrelang aufgebautem Sammelsystem der gemeinnützigen und gewerblichen Sammlern zu bewahren und das Sammelsystem stärker dem Wettbewerb zu öffnen sowie gegen den oben genannten Wildwuchs mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen vorzugehen.

Grundsätzlich soll die Konzentration weiterhin auf den Wertstoffcontainersammelplätzen der Stadt Magdeburg erfolgen, an denen sich ebenso die Altglascontainer befinden. Ausgenommen davon sind Wertstoffcontainersammelplätze, wo aus gestalterischen Gründen Unterfluranlagen angeordnet wurden. Die Baulichkeit der Standorte, an denen die Sammlung von Altkleidern und Altschuhen stattfindet, soll auf öffentlichen und gepflasterten Flächen erfolgen. Zurzeit sind noch 73 Containerstellplätze nicht befestigt. Der Städtische Abfallwirtschaftsbetrieb ist bestrebt, in den nächsten Jahren alle unbefestigten Stellplätze zu befestigen. Des Weiteren soll generell nur ein Altkleidersammelbehälter pro Containerstellplatz stehen. Die Standorte, an denen Altkleidercontainer aufgestellt werden dürfen, sind in der Anlage II des Konzeptes aufgeführt. Falls ein Sammelbehälter nicht ausreicht, ist der Entsorgungszyklus durch den Sammler anzupassen und somit eine Verschmutzung und Verunreinigung des Containerstellplatzes zu verhindern. Zwei Sammelbehälter sind nur an den in Anlage II aufgeführten Stellplätzen möglich, die unter Anzahl möglicher Kleidercontainer eine 2 eingetragen haben. In begründeten Einzelfällen kann die Standortliste geändert bzw. fortgeschrieben werden, ohne dass es dazu einer gesonderten Beschlussfassung des Stadtrates bedarf.

Mit Beginn der 90er Jahre wurden nach und nach die Altkleidercontainer auf den Wertstoffcontainerplätzen in der Landeshauptstadt Magdeburg integriert und die Sammlungen auf den öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen durchgeführt. Diese Sammlungen gehen oft einher mit der Verschmutzung der Sammelplätze durch außerhalb der Alttextilbehälter illegal abgelagerten Abfälle. Dies hat negative Auswirkungen auf das Stadtbild von Magdeburg.

Werden Altkleidercontainerstandorte unabhängig von den Wertstoffcontainerplätzen vergeben, so bestehen zum einen die Gefahr der Übermöblierung/Überfrachtung (Vielzahl einzelner Sammelcontainer) und zum anderen das unbegrenzte Verschmutzen des öffentlichen Stadtbildes. Mit der Konzentration auf die Wertstoffsammelplätze ist deren Sauberhaltung durch den Städtischen Abfallwirtschaftsbetriebes leichter zu organisieren und zu überwachen. Der Städtische Abfallwirtschaftsbetrieb meldet Überfüllungen von Altkleidercontainern und daneben abgelegten Alttextilien/ Altschuhen an die Sammler und bei wiederholtem Auftreten an das Tiefbauamt/ Straßenverkehrsbehörde. Ablagerungen werden nur bei Verkehrsgefährdung sofort durch den Städtischen Abfallwirtschaftsbetrieb entfernt. Die ordnungsgemäße und zuverlässige Sammlung ist von den gewerblichen Sammelunternehmen, sowie von den gemeinnützigen Sammeleinrichtungen zu garantieren bzw. nachzuweisen. Der Nachweis kann ggf. durch Vorlage entsprechender Referenzen erfolgen. Im Rahmen der Antragstellung ist darüber hinaus der Leistungsfähigkeitsnachweis zu führen sowie das Betriebskonzept des Sammelunternehmens darzustellen. Daraus sollen sich u. a. zu erwartende Leerungsintervalle verlässlich ergeben. Eine Unzuverlässigkeit könnte sich beispielsweise daraus ergeben, wenn der Sammler häufig oder systematisch Sammelbehälter ohne die erforderliche Sondernutzungserlaubnis aufgestellt oder diese zu verantworten hatte (OVG Lüneburg, Beschluss vom 25.03.2014, 7 OB 7/14; VG des Saarlandes, Beschluss vom 06.10.2014, – 2 B 348/14).

Aus städtebaulichen Gründen sollen die beantragten Container eine sich in das Ortsbild einfügende Gestaltung aufweisen. Ebenso ist für die Landeshauptstadt Magdeburg eine gute Präsenz der einzelnen Sammelunternehmen vor Ort, die schnelle und zügige Betreuung und Beseitigung der Verunreinigungen und Mängel am Sammelort innerhalb von 48 Stunden von sehr großer Bedeutung. Die Hauptkriterien zur Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zum Aufstellen von Altkleidercontainern der Landeshauptstadt Magdeburg sind somit:

- Vorliegen vollständiger und fristgerecht eingereicherter Antragsunterlagen

- Altkleidersammlungen finden nur auf den dafür vorgesehenen Wertstoffsammelplätzen statt (siehe Anlage II)
- eine gültige Anzeige nach dem KrWG mit der Kopie vom Antwortschreiben des Landesverwaltungsamtes
- das Garantieren einer ordnungsgemäßen und zuverlässigen Sammlung (ggf. durch Nachweis vorliegender Referenzen aus bestehenden Geschäftsbeziehungen, Leistungsfähigkeitsnachweis, Darstellung Betriebskonzept des Sammelunternehmens, Darstellung der zu erwartenden Leerungsintervalle)
- angemessene Gestaltung der Container
- die Präsenz vor Ort für eine bessere Betreuung der Sammelplätze (zwischen Meldung und Störungsbeseitigung sollten an Werktagen nicht mehr als 48 Stunden liegen)

Ist nach Auswertung der vorgenannten Kriterien im Ergebnis festzustellen, dass mehrere Sammelunternehmen die Kriterien gleichwertig erfüllen, soll die Sondernutzungserlaubnis an das Sammelunternehmen erteilt werden, das die Sammlung an dem jeweiligen Standort in zuverlässiger Weise bislang durchgeführt hat, sofern dieser Entscheidung keine anderen zwingenden Gründe entgegenstehen. Die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis soll für einen Zeitraum von jeweils 3 Jahren erfolgen, um andere Antragsteller nicht auf Dauer von der Erteilung einer Sondernutzungsgenehmigung auszuschließen. Eine jährliche Neuprüfung der Anträge erscheint aufgrund des erheblichen Verwaltungsaufwandes und des Vertrauensschutzes für getätigte Investitionen des Sammelunternehmens nicht angemessen. Sondernutzungsanträge sind bis zum 30.10. des für den beantragten Zeitraum vorhergehenden Jahres zu stellen. Die Erteilung der Sondernutzungserlaubnisse erfolgt nach Auswertung der bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Anträge.

d) Weiteres Vorgehen

In der Landeshauptstadt Magdeburg sind seit 1993 gemeinnützige Sammeleinrichtungen und seit 1998 auch gewerbliche Sammelunternehmen im Besitz von Sondernutzungserlaubnissen nach § 18 des Straßengesetzes des Landes Sachsen-Anhalts, die zur Durchführung auf städtischen Flächen, ausschließlich auf Wertstoffsammelplätzen, berechtigen. Diesen sowie eventuell weiteren Sammlern, sofern die in der Anlage II aufgeführten Standorte zur Verfügung stehen, soll die Sammlung von Altkleidern und Altschuhen weiterhin auf den Wertstoffsammelplätzen ermöglicht werden. Illegal aufgestellte Container sind aus dem öffentlichen Verkehrsraum zu beseitigen, notwendigerweise auch unter Anwendung des Verwaltungszwanges. Des Weiteren soll auch gegen das illegale Aufstellen auf privaten städtischen Flächen weiterhin vorgegangen werden.

III. Fazit

Durch dieses Konzept soll zum einen das Ziel erreicht werden, weiterhin ausreichende Stellplätze für Altkleider- und Altschuhsammelcontainer auf öffentlichen Verkehrsflächen zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig unter Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes auch anderen, bislang nicht in Magdeburg tätigen Sammelunternehmen die Bereitstellung von geeigneten Stellplätzen zu eröffnen. Zudem gibt es den Rahmen für das Verwaltungshandeln bei der Ausübung der Ermessensentscheidung im Rahmen der Prüfung nach § 18 des Straßengesetzes des Landes Sachsen-Anhalts im Hinblick auf die Auswahl der Standorte und der Auswahl der Sammelunternehmen.