

Prof. Dr. Martin Dippel und Lars Schwarzenberg\*

## Die Rechtsstellung öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger – aktuelle Entwicklungen

### I. Einleitung

Die Rechtsstellung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wird geprägt durch die ihnen übertragenen Aufgaben der Abfallentsorgung, durch Pflichten, die sie bei der Erfüllung dieser Aufgabe zu erfüllen haben, aber auch durch Rechte (insbesondere zum Satzungserlass) und durch die zu ihren Gunsten im Rahmen der KrWG-Novelle 2020 eingeführten Rechtsschutzmöglichkeiten, die ihnen eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung ermöglichen sollen.<sup>1</sup> Inwieweit sich – insbesondere durch die KrWG-Novelle 2020 und die neuere Rechtsprechung – Änderungen an der Rechtsstellung öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger ergeben haben und welche Auswirkungen für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger daraus resultieren können, soll im Folgenden in den Blick genommen werden.

### II. Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger

Die Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ergeben sich hauptsächlich aus dem Bundesrecht. Die wesentlichste dieser Pflichten, die Pflicht zur Abfallentsorgung, ist in § 20 KrWG geregelt. Wer öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger ist, bestimmt sich hingegen nach dem

jeweils einschlägigen Landesrecht (vgl. Art. 30 GG). Verpflichtet sind in der Regel Kreise und kreisfreie Städte, seltener sieht das Landesrecht auch die Verpflichtung von Regional- bzw. Zweckverbänden oder größeren kreisangehörigen Städten (vgl. § 6 Abs. 1 NAbfG) vor. Nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts können aber auch kreisangehörige Gemeinden öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger für einzelne Teilschritte der Abfallbeseitigung sein. So ordnet etwa § 5 Abs. 6 NRWAbfG die Einsammlungs- und Abfallbeförderungspflicht den kreisangehörigen Gemeinden zu.

Die nach § 20 KrWG bestehende Abfallentsorgungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger – also „den nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen“ (vgl. § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG) – ist dabei im Zusammenhang mit § 17 KrWG zu sehen, der die Erzeuger

\* Prof. Dr. Martin Dippel ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht bei BRANDI Rechtsanwälte am Standort Paderborn; Lars Schwarzenberg, LL.M., ist dort Wissenschaftlicher Mitarbeiter. Der Beitrag ist die schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser Dippel am 25.11.2021 anlässlich der Berliner Abfallrechtstage (online) gehalten hat.

<sup>1</sup> Beckmann, Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und ihr Anspruch nach § 18 Abs. 8 KrWG, AbfallR 2021, 126 (141); zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83 (Rastede), NVwZ 1989, 347 ff.

oder Besitzer von Abfällen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen verpflichtet, ihre Abfälle den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zur Entsorgung zu überlassen. Die Überlassungspflicht stellt dabei eine Ausnahme von der Warenverkehrsfreiheit dar und ist insofern grundsätzlich rechtfertigungsbedürftig (Art. 28, 102 AEUV).

Da es sich bei der Abfallentsorgung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bezogen auf die Restmüllentsorgung aus Haushaltungen – grundsätzlich jedoch nicht bezogen auf die Entsorgung von Abfällen aus sonstigen Herkunftsbereichen und die Entsorgung von getrennt erfassten Abfällen zur Verwertung aus privaten Haushalten – um eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV handelt, können Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit für Abfälle durch die gesetzlichen Überlassungspflichten für die nicht getrennt erfassten Fraktionen des Hausmülls gerechtfertigt sein.<sup>2</sup> Denn für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse – also mit Dienstleistungen innerhalb der oftmals so bezeichneten „Daseinsvorsorge“<sup>3</sup> – betraut sind, gelten die Regelungen des AEUV und insbesondere die Wettbewerbsregeln nur, „soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert“ (Art. 106 Abs. 2 S. 1 AEUV).<sup>4</sup> Eine Verhinderung der Aufgabenerfüllung sieht der EuGH dabei allerdings bereits dann als gegeben an, wenn die öffentliche Aufgabe unter den Voraussetzungen des freien Wettbewerbs nicht mehr zu wirtschaftlich annehmbaren bzw. ausgewogenen Bedingungen erfüllt werden kann.<sup>5</sup> Angesichts zu erwartender Funktionsstörungen bei einer Freigabe des Wettbewerbs im Markt um Abfälle aus privaten Haushaltungen kann eine Überlassungspflicht und eine damit einhergehende Aufgabenzuweisung an den öffentlichen Entsorgungsträger demnach im Ergebnis doch auch für sortenreine und ungefährliche Abfallfraktionen aus privaten Haushaltungen grundsätzlich gerechtfertigt und somit eu-

roparechtskonform sein. Die Ausnahme nach Art. 106 Abs. 2 AEUV von der Warenverkehrsfreiheit hat sich aber auf dasjenige Maß zu beschränken, das erforderlich ist, um eine Gefährdung der Aufgabenerfüllung zu verhindern.<sup>6</sup>

## 1. Beseitigungs- und Verwertungspflichten (§ 20 Abs. 1 KrWG)

§ 20 Abs. 1 KrWG regelt (wie bereits dargestellt) – quasi spiegelbildlich zu § 17 KrWG – die Abfallentsorgungspflichten der öffentlichen Entsorgungsträger. § 20 Abs. 1 S. 1 KrWG begründet Beseitigungs- und Verwertungspflichten für alle im Trägerebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus Privathaushalten und für Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen. § 20 Abs. 1 S. 2 KrWG regelt, dass in bestimmten Fällen Abfälle, die von ihren Vorbesitzern zur Beseitigung überlassen wurden, zu Abfällen „zur Verwertung“ werden können. § 20 Abs. 4 KrWG konkretisiert die Pflichten nach Abs. 1, welche sich unter bestimmten Voraussetzungen auch auf die Entsorgung von Kraftfahrzeugen und Anhängern ohne gültige amtliche Kennzeichen erstrecken.<sup>7</sup>

Die Pflicht zur Übernahme des Abfalls trifft die Entsorgungsträger dabei unabhängig von der Bereitschaft des Grundstückseigentümers, das Entsorgungsangebot anzunehmen (etwa bei einer Eigenverwertung von Bioabfällen durch den privaten Haushalt). Inwieweit es zu einer Inanspruchnahme der Vorhalteleistungen kommt, ist ohne Belang. Die Entsorgungsträger müssen – aufgrund der von Gesetzes wegen bestehenden Pflicht zur Übernahme von Abfall – fortwährend bereitstehen.<sup>8</sup> Aus dieser gebundenen Rechtsfolge bzw. der Entsorgungspflicht ergibt sich gleichzeitig bei systematischer Betrachtung im Zusammenhang mit der Überlassungspflicht des § 17 Abs. 1 KrWG auch ein Entsorgungsanspruch des jeweils überlassungspflichtigen Abfallbesitzers bzw. -erzeugers.<sup>9</sup>

2 Vgl. EuGH, Urteil vom 10.11.1998 – Rs. C-360/96, juris Rn. 52; vgl. auch *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 20 KrWG, Rn. 15 m.w.N.

3 Vgl. zu diesem etwas schillernden Begriff mit begrenzter rechtlicher Aussagekraft z.B. *Doerfert*, Daseinsvorsorge – eine juristische Entdeckung und ihre heutige Bedeutung, JA 2006, 316 ff.

4 Vgl. dazu *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 20 KrWG, Rn. 15; ferner von *Komorowski*, Der allgemeine Daseinsvorsorgevorbehalt des Art. 106 Abs. 2 AEUV, EuR 2015, 310 ff., jeweils m.w.N.

5 Vgl. EuGH, Urteil vom 17.5.2001 – Rs C-340/99, juris Rn. 54; vgl. ferner BVerwG, Urteil vom 30.6.2016 – 7 C 4/15, juris Rn. 43 m.w.N.

6 Vgl. EuGH, Urteil vom 23.5.2000 – Rs. C-209/98, juris Rn. 78 f., 81 (Sydhavnens Sten & Grus ApS ./. Københavns Kommune); BVerwG, Urteil vom 30.6.2016 – 7 C 4/15, juris Rn. 38 ff. (48); vgl. dazu im Einzelnen, ebenfalls unter Hinweis darauf, dass exklusive öffentlich-rechtliche Versorgungsstrukturen zu ihrer europarechtlichen Rechtfertigung auch erforderlich sein müssen, auch *Schoch*, in: Jarass/Petersen, KrWG, 1. Aufl. 2014, § 20, Rn. 19 ff. (22) m.w.N.

7 Vgl. dazu aus der aktuellen Rechtsprechung VG München, Urteil vom 10.1.2022 – M 17 K 20.6361.

8 VGH Mannheim, Urteil vom 19.6.2018 – 10 S 1449/17; VG Cottbus, Urteil vom 15.8.2018 – VG 6 K 831/16.

9 VGH München, Beschluss vom 2.5.2017 – 20 B 14.848, juris Rn. 23; VG Cottbus, Urteil vom 15.8.2018 – VG 6 K 831/16; VG Arnsberg, Urteil vom 3.4.2006 – 14 K 2327/05; LG Bielefeld, Urteil vom 7.9.2006 – 8 O 551/05; auch *Dippel*, in: BeckOK Umweltrecht, Stand: 1.10.2021, § 20 KrWG, Rn. 8; *Frenz*, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, Kreislaufwirtschaftsrecht, Abfallrecht und Bodenschutzrecht, 154. EL Juli 2021, § 20 KrWG, Rn. 18 mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 20.12.2000 – 11 C 7.00; *Schink*, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2. Auflage 2016, § 20, Rn. 7; zustimmend auch *Schomerus*, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Auflage 2019, § 20, Rn. 7; einen Entsorgungsanspruch unter dem Aspekt der Überlassungspflicht des § 17 Abs. 1 KrWG bejahend auch *Karpenstein*, in: Jarass/Petersen, KrWG, 1. Aufl. 2014, § 17, Rn. 60; *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 20 KrWG, Rn. 9; kritisch allerdings *Schoch*, in: Jarass/Petersen, KrWG, 1. Aufl. 2014, § 20, Rn. 33.

Weiterhin sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nur für die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle entsorgungspflichtig. Die Entsorgungspflicht entsteht also nur dann, wenn die Abfälle im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Entsorgers angefallen und ihm dort überlassen worden sind.<sup>10</sup> Angefallen sein können Abfälle erst, wenn sie die Abfalldefinition des § 3 Abs. 1 KrWG erfüllen und somit im Rechtssinne entstehen.<sup>11</sup> Das Nähere dazu, unter welchen Voraussetzungen Abfälle sodann als angefallen gelten – und überlassungspflichtig i.S.d. § 17 Abs. 1 KrWG sein können –, regeln landesrechtliche und kommunalrechtliche Bestimmungen (vgl. etwa § 9 Abs. 1 NRWAbfG oder § 11 NAbfG mit der Regelungsermächtigung zugunsten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger). Die Einzelheiten des „Abfall-Anfallens“ kann also der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger selbst in seiner Abfallsatzung bestimmen.<sup>12</sup> Hier ist in der Praxis jedoch Vorsicht geboten, denn oft liegt dem Satzungsrecht noch ein Begriff des „Anfallens“ von Abfällen zugrunde, der auf der Basis der früheren Rechtsprechung des BVerwG den „Anfall“ von Abfällen auf den Zeitpunkt der Überlassung an die entsorgungspflichtige Körperschaft bestimmte.<sup>13</sup> Eine solche satzungsrechtliche Definition ist mit dem Regelungssystem des KrWG, was den „Anfall“ von Abfällen betrifft, nicht vereinbar.<sup>14</sup> Sieht eine Abfallsatzung Voraussetzungen für den Anfall eines Abfalls vor, die nicht mit § 3 Abs. 1 KrWG übereinstimmen, ist diese Regelung mithin unwirksam.

Schließlich setzt die Entsorgungspflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nicht voraus, dass dieser Abfallbesitzer wird. Beauftragt der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nach § 22 KrWG einen Dritten mit der Einsammlung und Beförderung und wird dieser im Rahmen der Auftragsbefreiung Abfallbesitzer, ändert dies an der Entsorgungspflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers grundsätzlich nichts. Nach § 22 S. 2 KrWG bleibt bei der Beauftragung eines Dritten mit der Erfüllung von Entsorgungsaufgaben die Verantwortlichkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers für die Erfüllung der Pflich-

ten bestehen, bis die Entsorgung endgültig und ordnungsgemäß abgeschlossen ist.<sup>15</sup>

## 2. Getrenntsammlungspflicht des neuen § 20 Abs. 2 KrWG

Die Möglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die ihnen überlassenen Abfälle vorrangig zu verwerten und damit Ressourcen zu schonen, sind naturgemäß abhängig von der Abfallqualität. Diese wiederum verbessert sich, wenn und soweit Abfälle getrennt gesammelt<sup>16</sup> werden. Im Zuge der Umsetzung des EU-Legislativpakets zur Kreislaufwirtschaft und im Rahmen der KrWG-Novelle 2020 wurde deshalb vorgesehen, die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger stärker als bisher zur Getrenntsammlung bestimmter, in privaten Haushalten anfallender und zu überlassender Abfälle zu verpflichten (vgl. Erwägungsgrund 41 Abfall-Rahmen-RL). Zu diesem Zweck wurde § 20 KrWG um einen neuen Abs. 2 ergänzt, der die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur getrennten Sammlung von Bioabfällen, Kunststoff-, Metall- und Papierabfällen, Glas, Textilabfällen, Sperrmüll und gefährlichen Abfällen verpflichtet.<sup>17</sup> Dabei gibt die Regelung des § 20 Abs. 2 S. 1 KrWG in Bezug auf die enumerativ aufgeführten Abfallarten lediglich einen Mindeststandard vor. Es bleibt dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger unbenommen, auch weitere Getrenntsammlungssysteme einzuführen.<sup>18</sup> Durch Verweise auf § 9 KrWG und die darin geregelten Vorgaben ist die Getrenntsammlungspflicht außerdem in unterschiedlicher, an die jeweilige Abfallart angepasster Stringenz ausgestaltet worden.

Die Neuregelung zeichnet dabei unter anderem die bereits durch § 11 Abs. 1 KrWG aF, § 14 Abs. 1 KrWG a.F. und die durch die GewAbfV<sup>19</sup> bestehenden Getrenntsammlungsverpflichtungen nach.<sup>20</sup> Die Pflicht zur getrennten Sammlung dieser bestimmten, in privaten Haushalten anfallenden und zu überlassenden Abfälle war demnach bis-

10 Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Auflage 2019, § 20, Rn. 9; zu den Möglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, außerhalb ihres Hoheitsgebiets angefallene Abfälle zur Entsorgung zu übernehmen vgl. Dippel, in: BeckOK Umweltrecht, Stand: 1.10.2021, § 20 KrWG, Rn. 5.

11 BVerwG, Urteil vom 13.12.2007 – 7 C 42/07, juris Rn. 11; Frenz, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, Kreislaufwirtschaftsrecht, Abfallrecht und Bodenschutzrecht, 154. EL Juli 2021, § 20 KrWG, Rn. 20.

12 Vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2007 – 7 C 42/07; so schon die Vorinstanz VGH Mannheim, Urteil vom 27.3.2007 – 10 S 1684/06.

13 Vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2007 – 7 C 42/07, juris Rn. 12; OVG Magdeburg, Urteil vom 24.4.2008 – 2 K 160/07.

14 Vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 11.3.2015 – 8 A 11003/14, juris Rn. 36.

15 Vgl. Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 20 KrWG, Rn. 34; Dippel, in: BeckOK Umweltrecht, Stand: 1.10.2021, § 20 KrWG, Rn. 5 m.w.N.

16 Der Begriff „getrennte Sammlung“ ist in weitgehend wortgleicher Umsetzung von Art. 3 Nr. 11 Abfall-Rahmen-RL in § 3 Abs. 16 KrWG legaldefiniert. Eine getrennte Sammlung im Sinne dieses Gesetzes ist demnach eine Sammlung (vgl. hierzu § 3 Abs. 15 KrWG), bei der ein Abfallstrom nach Art und Beschaffenheit des Abfalls getrennt gehalten wird, um eine bestimmte Behandlung zu erleichtern oder zu ermöglichen.

17 § 20 Abs. 2 S. 1 KrWG setzt dabei Art. 11 Abs. 1 UAbs. 2 Abfall-Rahmen-RL um.

18 BT-Drucks. 19/19373, 54.

19 Gewerbeabfallverordnung vom 18.4.2017 (BGBl. I S. 896), die zuletzt durch Art. 4 der Verordnung vom 9.7.2021 (BGBl. I S. 2598) geändert worden ist.

20 Die GewAbfV regelt insoweit parallel und inhaltlich übereinstimmend die Getrenntsammlungspflichten, die Abfallbesitzer und Abfallerzeuger von gewerblichen Siedlungsabfällen für die oben genannten Abfallarten zu beachten haben (vgl. § 3 Abs. 1 S. 1 GewAbfV).

her zwar nicht umfänglich und explizit im Gesetz geregelt. Sie ergab sich (für die nicht adressierten Abfallarten) jedoch bereits aus § 20 Abs. 1 KrWG a.F., da die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bereits zur hochwertigen Verwertung derjenigen Abfälle verpflichtet waren, die ihnen von den privaten Haushalten als Abfall überlassen worden sind.<sup>21</sup> Dies war (auch ohne eigenständige Regelung) grundsätzlich nur möglich, soweit Abfälle getrennt gesammelt wurden. Die Pflicht zur Getrenntsammlung („auffällig“ war dies z.B. bei Bioabfällen) war vor der Novellierung jedoch von etlichen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern nur unzureichend oder gar nicht erfüllt worden.<sup>22</sup> Die Neuregelung soll dazu beitragen, dass im Zuge der Abfallbewirtschaftung auf den niedrigeren Ebenen der Abfallhierarchie keine Ressourcen verloren gehen, mehr Abfälle zur Wiederverwendung vorbereitet und recycelt werden, hochwertiges Recycling möglich ist und hochwertige Sekundärrohstoffe am Markt verstärkt verwendet werden (vgl. Erwägungsgrund 41 Abfall-Rahmen-RL).

Eine Änderung der geltenden Überlassungspflicht nach § 17 KrWG ergibt sich durch den neu eingefügten § 20 Abs. 2 KrWG für die privaten Haushalte dabei nicht. Weder wird die Möglichkeit der umweltverträglichen Eigenverwertung durch den privaten Haushalt nach § 17 Abs. 1 S. 2 KrWG – die allerdings praktisch nur für Bioabfälle in Betracht kommt – durch § 20 Abs. 2 KrWG berührt noch wird die Möglichkeit einer Erfassung bestimmter Abfälle durch Systeme der Produktverantwortung und durch ordnungsgemäß betriebene gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen ausgeschlossen.<sup>23</sup>

21 BT-Drucks. 19/19373, 40.

22 Vgl. in diesem Zusammenhang nur die Berichterstattung in EUWID Recycling und Entsorgung 34/2020 – „Flächendeckende Getrenntsammlung von Bioabfällen noch lange nicht in Sicht“ – und aus der Rspr. VG München, Urteil vom 28.11.2019 – M 17 K 17.5282 zu einer erfolglosen Klage eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gegen eine aufsichtliche Anordnung der Getrenntsammlung.

23 Vgl. § 17 Abs. 2 KrWG; BT-Drucks. 19/19373, 53.

24 VG München, Urteil vom 28.11.2019 – M 17 K 17.5282, juris Rn. 39 (bestätigt – allerdings aus lediglich prozessualen Gründen – durch VGH München, Beschluss vom 26.6.2020 – 12 ZB 20.978); vgl. auch VGH München, Beschluss vom 8.5.2019 – 20 ZB 17.579.

25 Siehe jedoch § 10 Abs. 1 Nr. 3 KrWG, wonach die Bundesregierung in einer Rechtsverordnung unter anderem Anforderungen an das Bereitstellen, Überlassen, Sammeln und Einsammeln von Abfällen durch Hol- und Bringsysteme festlegen kann.

26 VG München, Urteil vom 28.11.2019 – M 17 K 17.5282, juris Rn. 39 (mit ausschließlich prozessualer Begründung bestätigt durch VGH München, Beschluss vom 26.6.2020 – 12 ZB 20.978).

27 VG Cottbus, Urteil vom 22.3.2018 – VG 6 K 1975/15.

28 VG Cottbus, Urteil vom 22.3.2018 – VG 6 K 1975/15, juris Rn. 48 ff.; s.a. BVerwG, Urteil vom 18.3.2021 – 7 CN 1.20; BVerwG, Beschluss vom 13.2.2020 – 7 BN 1.19; Dippel, in: BeckOK Umweltrecht, Stand: 1.10.2021, § 20 KrWG, Rn. 22; a.A. Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 20 KrWG, Rn. 97 ff.; Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Auflage 2019, § 20, Rn. 13.

Darüber hinaus kann für die privaten Haushalte die Art und Weise der getrennten Bereitstellung der angefallenen und überlassungspflichtigen Abfälle auch weiterhin durch die Abfallsatzungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vorgeschrieben werden. Eine satzungsrechtliche Ausgestaltung der Überlassungspflicht, die den Abfallbesitzer verpflichtet, bestimmte zu verwertende Abfälle zu zentralen Sammelbehältern oder Wertstoffhöfen zu bringen, ist dabei rechtlich grundsätzlich unbedenklich.<sup>24</sup> Eine Getrenntsammlung nach Art und Beschaffenheit des Abfalls ist demnach grundsätzlich sowohl im Hol- als auch im Bringsystem möglich. Über die konkrete Umsetzung vor Ort entscheiden die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.<sup>25</sup> Weiterhin kann zur Umsetzung der gesetzlichen Getrenntsammlungspflicht ein Anschluss- und Benutzungszwang an die Getrenntsammlensysteme angeordnet werden.<sup>26</sup>

### 3. Pflichtenbefreiung durch Ausschluss (§ 20 Abs. 3 KrWG)

§ 20 Abs. 3 S. 1 KrWG gibt den öffentlichen Entsorgungsträgern darüber hinaus die Möglichkeit, mit Zustimmung der zuständigen Behörde Abfälle von der Entsorgung auszuschließen, soweit dafür Rücknahmepflichten und Rücknahmeeinrichtungen bestehen. Diese Regelung korrespondiert mit § 17 Abs. 2 KrWG. Die Möglichkeit, bestimmte Abfälle von der Entsorgung auszuschließen, wird den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern dabei einseitig eingeräumt. Es besteht demnach weder die Möglichkeit des „freiwilligen“ Ausschlusses von der Abfallentsorgung durch Dritte noch die Möglichkeit einer entsprechenden Antragstellung durch diese.<sup>27</sup>

§ 20 Abs. 3 S. 2 KrWG gewährt die Ausschlussmöglichkeit unter bestimmten Voraussetzungen auch für Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen. Wie dem Wortlaut des § 20 Abs. 3 S. 1 KrWG („können [...] ausschließen“) entnommen werden kann, stellt der Ausschluss durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger dabei grundsätzlich eine Ermessensentscheidung (vgl. § 40 VwVfG) dar. Insofern dürfte den von der Ausschlussentscheidung Betroffenen in einigen Fallkonstellationen nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen auch ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über den Ausschluss zustehen.<sup>28</sup> Denn die Ermessensermächtigung des § 20 Abs. 3 KrWG schützt jedenfalls zum Teil auch die Interessen der jeweils von der Ausschlussentscheidung Betroffenen. Zwar will § 20 Abs. 3 KrWG in erster Linie die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger von den sie treffenden Entsorgungspflichten entlasten. Ferner sind grundsätzlich auch die Erzeuger und Besitzer gewerblicher Abfälle selbst entsorgungspflichtig. Diese Aspekte allein als ermessensleitend anzusehen, würde die Problematik jedoch verkürzen. Denn für den Fall der Unmöglichkeit der Eigenent-

sorgung müssen die Erzeuger bzw. Besitzer gewerblicher Abfälle diese Abfälle wegen § 17 Abs. 1 S. 2 KrWG dem zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger überlassen. Insofern würde der Ausschluss derartiger Abfälle durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 20 Abs. 3 S. 2 KrWG jedenfalls zunächst eine Rückübertragung der Entsorgungsverpflichtung auf den Privaten bedeuten, der ja gerade wegen des Fehlens einer eigenen Entsorgungsmöglichkeit seine Abfälle dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen hätte. Darum sind die Interessen der gewerblichen Abfallerzeuger bzw. -besitzer grundsätzlich sehr wohl berührt. Ihnen bliebe dann nur noch die möglicherweise kostenintensivere Beauftragung privater Dritter oder privater Entsorgungsträger, was den Abfallerzeugern oder -besitzern allerdings bereits von Anfang an offen gestanden hätte.<sup>29</sup> Nicht geschützt sind hingegen die Interessen der (mittelbar) von der Ausschlussentscheidung betroffenen privaten Entsorgungspflichtigen. Ihnen vermittelt § 20 Abs. 3 KrWG keinen Anspruch auf eine ermessenfreie Entscheidung.<sup>30</sup>

§ 20 Abs. 3 S. 3 KrWG regelt schließlich die Möglichkeit, den Ausschluss zu widerrufen. Ein Widerruf im Sinne von § 20 Abs. 3 S. 3 KrWG ist nach Auffassung des BVerwG bei funktionaler Betrachtung dabei jede Rückänderung einer in einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsgebiet geschaffenen Ausschlussregelung, auch eine dahingehende Änderung einer Abfallsatzung.<sup>31</sup>

### III. Durchsetzung der Überlassungspflicht

Die Eigentümer und Besitzer von Grundstücken, auf denen überlassungspflichtige Abfälle anfallen, sind nach § 19 Abs. 1 S. 1 KrWG verpflichtet, das Aufstellen von zur Erfassung notwendigen Behältnissen sowie das Betreten des Grundstücks zum Zweck des Einsammelns und zur Überwachung des Getrennthaltens und der Verwertung von Abfällen zu dulden. Die Bediensteten und Beauftragten der zuständigen Behörde dürfen gemäß § 19 Abs. 1 S. 2 KrWG Geschäfts- und Betriebsgrundstücke und Geschäfts- und Betriebsräume außerhalb der üblichen Geschäftszeiten sowie Wohnräume ohne Einverständnis des Inhabers nur zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung betreten.

#### 1. Duldungspflicht gegenüber öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern

Die Duldungspflichten des § 19 Abs. 1 KrWG betreffen insbesondere private Haushaltungen, aber auch andere Herkunftsbereiche (vgl. § 7 Abs. 2 GewAbfV). Sie gelten unmittelbar kraft Gesetzes und schaffen die praktischen Voraussetzungen für die Erfassung und Einsammlung überlassungspflichtiger Abfälle.<sup>32</sup> Weigert sich der Grundstücksei-

gentümer oder -besitzer, seinen Duldungspflichten nachzukommen, so ist eine Ordnungsverfügung gemäß § 62 KrWG, also ein konkretisierender Verwaltungsakt, erforderlich. Diese Anordnung durch die zuständige Behörde kann notfalls mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden.<sup>33</sup>

Umstritten ist, wer in den Fällen des § 19 Abs. 1 S. 1 KrWG und § 19 Abs. 1 S. 2 KrWG als Berechtigter gilt und ob dies in beiden Konstellationen (auch) den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger umfasst. Zutreffend muss bei der Bestimmung der Berechtigten der in § 19 Abs. 1 KrWG normierten Duldungspflichten nach dem Sinn und Zweck der Regelungen differenziert werden.

Gemäß dem Wortlaut lässt § 19 Abs. 1 S. 1 KrWG die Berechtigten offen, § 19 Abs. 1 S. 2 KrWG benennt die „Bediensteten und Beauftragten der zuständigen Behörde“. Da das in § 19 Abs. 1 S. 1 KrWG genannte „Aufstellen von zur Erfassung notwendigen Behältnissen sowie das Betreten des Grundstücks zum Zweck des Einsammelns und zur Überwachung des Getrennthaltens und der Verwertung von Abfällen“ in den Aufgabenbereich des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers fällt, läge zunächst der Gedanke nahe, auch ihn sowie die für ihn tätigen Personen als berechtigt anzusehen.<sup>34</sup> Hinsichtlich des § 19 Abs. 1 S. 2 KrWG kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger jedoch selbst unter Zugrundelegung eines weiten funktionellen Behördenbegriffs nicht ohne Weiteres mit der „zuständigen Behörde“ gleichgesetzt werden.<sup>35</sup> Da das KrWG insoweit begrifflich ausdrücklich unterscheidet, können sich Mitarbeiter und Beauftragte des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers demnach nicht auf § 19 Abs. 1 S. 2 KrWG berufen.<sup>36</sup> Bekräftigt wird diese Auffassung auch durch den funktio-

29 Vgl. *Kloepfer*, UmweltR, § 21 Rn. 442.

30 Vgl. BVerwG, Urteil vom 18.3.2021 – 7 CN 1.20; *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 20 KrWG, Rn. 97 ff.

31 Vgl. BVerwG, Urteil vom 18.3.2021 – 7 CN 1.20.

32 Die Wahrnehmung des Betretungsrechts ist dabei als schlichtes Verwaltungshandeln (Realakt) anzusehen, vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 28.11.2000 – 10 S 1375/99.

33 *Giesberts*, in: *Giesberts/Reinhardt*, BeckOK Umweltrecht, Stand: 1.10.2021, § 19 Rn. 2; *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 19 KrWG, Rn. 28; *Dippel*, in: *Schink/Versteyl*, KrWG, 3. Aufl. 2022 (im Erscheinen), § 62, Rn. 28.

34 Siehe hierzu VG Neustadt, Urteil vom 29.8.2016 – 4 K 12/16.NW; vgl. auch *Jacoby* in: *Versteyl/Mann/Schomerus*, KrWG, 4. Auflage 2019, § 19, Rn. 16; kritisch *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 19 KrWG, Rn. 16 f.

35 Vgl. hierzu die Parallele im Wasserrecht und bei der Abwasserbeseitigung nach § 101 Abs. 1 S. 1 Nrn. 4–6 WHG; siehe hierzu auch *Dippel/Schwarzenberg*, Die betriebliche Abwasserentsorgung, die kommunale Abwassersatzung und das „Kanalbenutzungsverhältnis“, W+B 2020, 20 (26).

36 Vgl. auch *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 19 KrWG, Rn. 7a; a.A. jedoch *Giesberts*, in: *Giesberts/Reinhardt*, BeckOK Umweltrecht, Stand: 1.10.2021, § 19 Rn. 4.

nellen Behördenbegriff nach § 1 Abs. 4 VwVfG, gemäß dem Behörden einerseits und Rechtsträger wie der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger andererseits zu unterscheiden sind.<sup>37</sup> Auch die historische Auslegung stützt dieses Ergebnis: Die Vorläuferregelung des § 14 KrW-/AbfG nennt die Berechtigten überhaupt nicht, in § 19 Abs. 1 S. 2 KrWG werden nun ausschließlich die „Bediensteten und Beauftragten der zuständigen Behörde“ genannt. Ebenso ergibt die Gesetzesbegründung zur Einführung des KrWG nichts für eine Berechtigung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers.<sup>38</sup>

Schließlich ist auch das verfassungsrechtliche Übermaßverbot in den Blick zu nehmen, welches gegen eine Berechtigung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durch § 19 Abs. 1 S. 2 KrWG spricht.<sup>39</sup> Sehen Abfallsatzungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger z.B. bei Betrieben weitergehende Betretungsrechte außerhalb der Betriebszeiten vor, dürfte das nach allem mit dem auch für den Satzungsinhalt geltenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Allgemeinen nicht zu vereinbaren sein.

## 2. Konkretisierung der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung durch Satzung

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger regeln die Abfallentsorgung durch Satzung (vgl. etwa § 9 LAbfG NRW). Die Regelungen knüpfen an die bundesrechtlich in § 17 KrWG geregelten Abfallüberlassungspflichten, die in § 19 KrWG geregelten Duldungspflichten sowie die in § 20

KrWG geregelte Abfallentsorgungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger an. Den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern kommt bei der Ausgestaltung der Abfallentsorgung dabei ein weit reichendes Organisationsermessen zu, welches seine Grenzen in dem gesetzlichen Einrichtungszweck und dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit findet.<sup>40</sup>

Zumeist verpflichtet die Abfallsatzung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers Grundstückseigentümer und -besitzer (private Haushaltungen, aber auch gewerbliche Unternehmen, soweit dort Abfälle zur Beseitigung anfallen), ihre Grundstücke an die kommunale Abfallentsorgung anzuschließen (Anschlusszwang) und dazu die auf den Grundstücken oder bei ihnen anfallenden Abfälle zur Beseitigung und Verwertung der kommunalen Entsorgungseinrichtung zu überlassen (Benutzungszwang).<sup>41</sup> Die Satzung enthält darüber hinaus oftmals Vorschriften, unter welchen Voraussetzungen Abfälle als angefallen gelten, welche Abfälle getrennt zu halten und in welcher Weise, an welchem Ort und zu welcher Zeit die Abfälle dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen sind.<sup>42</sup>

Private Belange von Abfallbesitzern bzw. privaten Entsorgungsunternehmen müssen bei Erlass der Abfallsatzungen dabei nach Auffassung des BVerwG grundsätzlich nicht in eine Abwägung eingestellt werden.<sup>43</sup> Jedoch steht schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit das Recht, auf dem privaten Grundstück den Aufstellungsort für die Abfallbehälter zu bestimmen, grundsätzlich dem Grundstückseigentümer bzw. -besitzer und nicht dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu, sodass dieser in seiner Abfallsatzung grundsätzlich nur Anforderungen an den Aufstellungsort, dessen Befestigung und an die Zuwegung zu diesem Aufstellungsort formulieren darf. Erst wenn der Grundstückseigentümer bzw. -besitzer nicht willens oder in der Lage ist, einen geeigneten Aufstellungsort für die Abfallbehältnisse auf ihrem Grundstück zu benennen, ist der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger berechtigt, den Aufstellungsort im Rahmen der Abfallsatzung festzulegen.<sup>44</sup>

Ähnliches gilt hinsichtlich des Betretens des Grundstücks zur Abholung der Abfälle: Dieses scheidet grundsätzlich aus, wenn die Behälter von den Grundstückseigentümern bzw. -besitzern selbst, wie in den Abfallsatzungen üblicherweise vorgeschrieben, an die Straße zur Abholung bereitgestellt werden oder in einem Bringsystem und nicht in einem Holsystem überlassen werden müssen. Insoweit ist ein Betretungsrecht (§ 19 Abs. 1 S. 1 KrWG, siehe oben) nicht zwingend erforderlich.<sup>45</sup> Der Umfang des Betretungsrechts ist darüber hinaus abhängig vom Abfuhrhythmus und der Größe der Behälter zur Erfassung der anfallenden Abfälle, deren Festlegung in der Abfallsatzung oftmals Anforderungen der Hygiene und der Gefahr von Geruchsbeeinträchtigungen (insbesondere bei der Restabfall- und Bioabfallentsorgung) unterliegt. Ein etwaiger, darüber hinausgehender Anspruch auf einen bestimmten Abfuhrhythmus und eine bestimmte Größe der Behälter zur Erfassung der anfallen-

37 Vgl. Schoch, in: Schoch/Schneider, VwVfG, Stand: 1. EL August 2021, § 1, Rn. 135; Ronellenfitsch, in: BeckOK VwVfG, Stand: 1.10.2020, § 1, Rn. 66.

38 BT-Drucks. 17/6052, S. 89.

39 Vgl. dazu sehr ausführlich Voßkuhle, Behördliche Betretungs- und Nachschaurechte, DVBl. 1994, 611 (617 f.).

40 Vgl. exemplarisch dazu OVG Münster, Beschluss vom 3.12.2010 – 14 A 2651/09.

41 Beckmann, Duldungspflichten von Eigentümern und Besitzern von Grundstücken zur Entsorgung überlassungspflichtiger Abfälle nach § 19 KrWG, AbfallR 2021, 234 (234); siehe auch OVG Saarlouis, Urteil vom 26.2.2015 – 2 A 488/13.

42 Vgl. hierzu Michels, Praxisgerechte Gestaltung der Abfallsatzung – rechtliche Spielräume und Grenzen, LKV 2008, 145 (145 ff.).

43 BVerwG, Urteil vom 18.3.2021 – 7 CN 1/20; BVerwG, Beschluss vom 13.2.2020 – 7 BN 1/19; kritisch hierzu Beckmann, Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und ihr Anspruch nach § 18 Abs. 8 KrWG, AbfallR 2021, 126 (129).

44 VGH München, Beschluss vom 28.2.2019 – 20 CS 18.2193; OVG Münster, Beschluss vom 3.12.2010 – 14 A 2651/09; Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 19 KrWG, Rn. 2a; vgl. auch Beckmann, Duldungspflichten von Eigentümern und Besitzern von Grundstücken zur Entsorgung überlassungspflichtiger Abfälle nach § 19 KrWG, AbfallR 2021, 234 (235).

45 Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 19 KrWG, Rn. 21; vgl. dazu auch Ernst, in: Kopp-Assenmacher, KrWG, 2015, § 19 Rn. 8.

den Abfälle steht den Grundstückseigentümern bzw. -besitzern grundsätzlich nicht bzw. nur eingeschränkt zu.<sup>46</sup>

Weigert sich der Grundstückseigentümer oder -besitzer, den satzungsrechtlichen Bestimmungen nachzukommen, kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger diese durch eine Verfügung auf satzungsrechtlicher Basis im Rahmen seiner Anstaltsgewalt durchsetzen.<sup>47</sup> Eine Durchsetzung satzungsrechtlicher Bestimmungen auf Grundlage von § 62 KrWG steht dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht zu. Er ist demnach auf eine Anordnung durch die zuständige Behörde angewiesen, wenn der Grundstückseigentümer bzw. -besitzer beispielsweise den Zutritt zu seinem Grundstück zu Unrecht verweigert.<sup>48</sup> Bundesrechtlich ist der Landesgesetzgeber jedoch nicht daran gehindert, anstelle der Abfallrechtsbehörden die kommunalen Entsorgungsträger zum Erlass von Verfügungen zur Durchsetzung der satzungsrechtlichen Bestimmungen zu ermächtigen.<sup>49</sup>

### 3. Mitwirkungspflichten der Überlassungspflichtigen

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind gemäß § 20 Abs. 1 KrWG grundsätzlich zum Einsammeln und Befördern der Abfälle verpflichtet. Ausnahmsweise kann aber auch den Abfallerzeuger im Rahmen seiner Überlassungspflicht eine Mitwirkungspflicht treffen. Bestimmungen einer Abfallsatzung, die vorsehen, dass die Überlassungspflichtigen die Abfallbehältnisse unter bestimmten Voraussetzungen an einen grundstücksfernen Aufstellort verbringen müssen, sind demnach rechtlich grundsätzlich unbedenklich.<sup>50</sup> Dies ist etwa aufgrund der speziellen örtlichen Verhältnisse dann der Fall, wenn die besondere Lage eines Grundstücks einen über den Normalfall hinausgehenden Aufwand für die Abholung des Abfalls verursachen würde.<sup>51</sup>

Den Abfallerzeugern und -besitzern dürfen satzungsrechtlich jedoch keine Handlungen abverlangt werden, die „ihrem Wesen nach“ zu den vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vorzunehmenden Entsorgungshandlungen gehören. Hierbei ist stets einzelfallabhängig die konkrete örtliche Situation unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dafür entscheidend, unter welchen Voraussetzungen, insbesondere bei welcher Entfernung zwischen Grundstück und Aufstellungsort, noch von einem Überlassen ausgegangen werden kann oder bereits ein dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger obliegendes Einsammeln und Befördern anzunehmen ist. Maßgebend ist hierbei, wie ausgeführt, insbesondere die Erschließungssituation des betreffenden Grundstücks in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht.<sup>52</sup>

Einzelfallabhängig ist dabei etwa das Verbringen von Abfallbehältern und Sperrmüll über eine Entfernung von maximal 140 m über eine gepflasterte bzw. geteerte Straße als

zumutbar erachtet worden.<sup>53</sup> Rechtmäßig ist im Einzelfall auch eine Anordnung, zukünftig die Abfallbehältnisse zur Abholung an einem 45 m entfernten Ort bereitzustellen, der von den Sammelfahrzeugen erreicht werden kann, ohne rückwärts fahren zu müssen. Das ansonsten bestehende Risiko bei einem Rückwärtsfahren der Sammelfahrzeuge aus einer Sackgasse sei in diesem Fall zu hoch.<sup>54</sup>

## IV. Subjektive Rechte im staatlichen Binnenbereich

In Reaktion auf das Urteil des BVerwG vom 27.9.2018<sup>55</sup> zum Fehlen einer Klagebefugnis des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers auf Untersagung einer gewerblichen Abfallsammlung ist im Rahmen der KrWG-Novelle 2020 in § 18 Abs. 8 KrWG ein materiell-rechtlicher Anspruch und dementsprechendes Klagerecht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers eingeführt worden. Dadurch wird den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern in einem Wettbewerb um die bei gewerblichen Sammlungen eingesammelten Abfälle eine bessere – manche sagen, eine überbetonte – Rechtsposition eingeräumt.<sup>56</sup>

46 Vgl. aus der Rechtsprechung nur VG Schwerin, Urteil vom 20.11.2014 – 4 A 887/13; ferner *Beckmann*, Duldungspflichten von Eigentümern und Besitzern von Grundstücken zur Entsorgung überlassungspflichtiger Abfälle nach § 19 KrWG, AbfallR 2021, 234 (239).

47 Vgl. nur OVG Münster, Beschluss vom 16.10.2002 – 15 B 1355/02; VGH München, Beschluss vom 8.5.2019 – 20 ZB 17.579; vgl. abweichend zum baden-württembergischen Recht VGH Mannheim, Beschluss vom 28.8.2006 – 10 S 2731/03.

48 Siehe VGH Mannheim, Beschluss vom 28.8.2006 – 10 S 2731/03; vgl. auch *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 19 KrWG, Rn. 29; a.A. aber wohl *Queitsch*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, Stand: 1.10.2021, § 62 Rn. 3.

49 VGH Mannheim, Beschluss vom 28.8.2006 – 10 S 2731/03.

50 BVerwG, Urteil vom 25.8.1999 – 7 C 27/98, juris Rn. 15; siehe auch BVerwG, Beschluss vom 20.12.2011 – 7 BN 5/11.

51 BVerwG, Urteil vom 25.8.1999 – 7 C 27/98, VGH München, Beschluss vom 8.5.2019 – 20 ZB 17.579, juris Rn. 4; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26.2.2016 – OVG 9 N 179.13, juris Rn. 21; VG Frankfurt (Oder), Beschluss vom 26.6.2017 – VG 5 L 375/16; VG Weimar, Urteil vom 22.5.2015 – 7 K 595/11 We; VG Düsseldorf, Beschluss vom 16.6.2015 – 17 L 1751/15; s.a. VG Lüneburg, Beschluss vom 15.3.2021 – 3 B 1/21.

52 BVerwG, Urteil vom 25.8.1999 – 7 C 27/98, juris Rn. 21.

53 VG Düsseldorf, Beschluss vom 9.1.2020 – 17 L 2581/19, juris Rn. 83.

54 OVG Bremen, Beschluss vom 8.11.2017 – 1 B 198/17; siehe auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26.2.2016 – OVG 9 N 179.13.

55 BVerwG, Urteil vom 27.9.2018 – 7 C 23/16: das BVerwG hat einen solchen Anspruch darin nach zuvor geltender Rechtslage ausdrücklich verneint; siehe dazu *Petersen/Friedrich*, Die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, NVwZ 2021, 1 (9); *Reese*, Keine Klagebefugnis der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auf behördliches Einschreiten gegen gewerbliche Hausmüllsammlung, ZUR 2019, 87 (90).

56 Kritisch dazu *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 18 KrWG, Rn. 131; *Dippel*, in: Schink/Verstehtl, KrWG, 3. Aufl. 2022 (im Erscheinen), § 18, Rn. 47 ff. (49).

## 1. Anspruch des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gemäß 18 Abs. 8 KrWG

Mit der Einführung des neuen § 18 Abs. 8 KrWG erhält der durch die gewerbliche Sammlung betroffene öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger einen Anspruch darauf, dass die für gewerbliche Sammlungen geltenden Bestimmungen des Anzeigeverfahrens eingehalten werden. Der Anspruch bezieht sich umfassend sowohl auf die verfahrensrechtlichen Bestimmungen der Anzeigepflicht, wie etwa die Anforderung der notwendigen Angaben vom Träger der Sammlung, als auch auf die von der Behörde zu treffenden bzw. in ihrem Ermessen liegenden Anordnungen nach § 18 Abs. 5, 6 und 7 KrWG.

Derartige subjektive Rechte des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bestanden zuvor nur in sehr eingeschränktem Umfang. So wurde nach wohl überwiegender – und bis dahin auch zutreffender – Auffassung etwa angenommen, dass ein Fall notwendiger Beiladung (§ 65 Abs. 2 VwGO) zu einem Klageverfahren eines Sammlungsträgers gegen Einschränkungen oder Untersagungen seiner Sammlung nicht bestehe. Allenfalls könne der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger vom Gericht nach § 65 Abs. 1 VwGO beigeladen werden, was aber im Verfahrensermessen des Gerichts liege.<sup>57</sup> Eigenständige Rechtsmittel waren dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger mangels materieller Beschwer darüber hinaus versagt, da er als Verwaltungsträger grundsätzlich nur dann materiell beschwert ist, wenn er durch die gerichtliche Entscheidung unmittelbar in der Erfüllung eines nur ihm übertragenen Aufgabenkreises beeinträchtigt würde – das ist bei einer Streitigkeit um eine gewerbliche oder gemeinnützige Abfallsammlung regelmäßig nicht zu erkennen. Dies war vom BVerwG in der Rechtsprechung auch abschließend geklärt worden: Eine Subjektivierung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sei – so das BVerwG – der Regelung des § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 und Abs. 3 KrWG nicht zu entnehmen. Vielmehr sei der

Schutz der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers der für die Entscheidung nach § 18 Abs. 5 KrWG zuständigen Abfallbehörde aufgegeben.<sup>58</sup> Diese Situation hat sich mit der Einführung des neuen § 18 Abs. 8 KrWG und den damit einhergehenden Klagemöglichkeiten nun geändert.

## 2. Zur Anwendung des 18 Abs. 8 KrWG

### a. Klagerechte bei einer hinreichenden Betroffenheit von einer gewerblichen Sammlung

Der Anspruch nach § 18 Abs. 8 KrWG, welcher öffentlich-rechtlicher Natur ist, kann sich insbesondere auf den Erlass eines Verwaltungsaktes richten, den die zuständige Behörde gegenüber der gewerblichen Sammlung treffen kann. In prozessualer Hinsicht gewährt die Regelung, da es sich auch um ein absolutes Verfahrensrecht handelt,<sup>59</sup> dem betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger damit die erforderliche Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO, um etwa eine auf die Anordnung von Einschränkungen der angezeigten gewerblichen Sammlung gerichtete Verpflichtungsklage gegen die für die Durchführung des Anzeigeverfahrens zuständige Behörde erheben zu können.<sup>60</sup>

Neben einer Verpflichtungsklage kommt grundsätzlich auch eine Anfechtungsklage in Betracht, z.B. dann, wenn die zuständige Behörde – was das Gesetz zwar nicht vorsieht, was in der Praxis aber gleichwohl immer wieder geschieht – die gewerbliche Sammlung eines Trägers durch einen Verwaltungsakt ausdrücklich zulässt.<sup>61</sup> Da die Sammlung nach § 18 Abs. 1 KrWG jedoch – wie bereits dargelegt – nur angezeigt, nicht aber genehmigt werden muss, sollte der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, wenn ihm an einer dauerhaften Untersagung zur Wahrung seiner Rechte gelegen ist, (zumindest hilfsweise) eine auf die Einschränkung oder Untersagung der Sammlung gerichtete Verpflichtung

57 Vgl. zur fehlenden Notwendigkeit der Beiladung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers in einem Verfahren des Trägers der Sammlung gegen die Abfallbehörde OVG Münster, Beschluss vom 8.4.2014 – 20 E 547/13, juris Rn. 3; OVG Magdeburg, Urteil vom 17.3.2016 – 2 L 45/14, juris Rn. 79 ff.; VG Düsseldorf, Beschluss vom 3.7.2013 – 17 K 3800/13, juris Rn. 2 ff.; wohl auch BVerwG, Urteil vom 30.6.2016 – 7 C 5/15, juris Rn. 33 unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 27.11.2014 – 7 C 18/12; a.A. (notwendige Beiladung) VG Stuttgart, Beschluss vom 30.4.2013 – 2 K 595/13, juris Rn. 15.

58 Zutreffend und mit ausführlicher Begründung BVerwG, Urteil vom 27.9.2018 – 7 C 23/16, juris Rn. 20 f.; vgl. ferner VGH München, Beschluss vom 11.1.2018 – 20 ZB 17.1391, juris Rn. 16 und Beschluss vom 2.5.2017 – 20 B 14.848, juris Rn. 20; OVG Magdeburg, Urteil vom 17.3.2016 – 2 L 45/14, juris Rn. 79 ff. (82) m.w.N.; in diesem Sinne auch *Dippel*, in: Schink/Versteil, KrWG, 2. Auflage 2016, § 18, Rn. 45; *Bühs*, Zur Klagebefugnis und notwendigen Beiladung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bei Streitigkeiten nach den §§ 17, 18 KrWG; LKV 2017, 536 ff. m.w.N.; *ders.*, Keine Klagebefugnis des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers!, LKV 2018, 549 f.; a.A. *Kle-*

*ment*, in: Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2019, § 18 Rn. 78; *Karpenstein/Dingemann*, in: Jarass/Petersen, KrWG, § 18 Rn. 114.; *Wenzel*, Über die Irrelevanzschwelle auf den Verwertungsweg, AbfallR 2017, 57 (63); *Kment*, Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerwG, Urteil vom 27.09.2018 (7 C 23/16) – Zur Frage der Klagebefugnis des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, NVwZ 2019, 163 (167).

59 Vgl. zu absoluten Verfahrensrechten als vom materiellen Recht unabhängige, selbstständig durchsetzbare verfahrensrechtliche Positionen *Wahl/Schütz*, in: Schoch/Schneider, VwGO, 41. EL Juli 2021, § 42 Abs. 2, Rn. 73 m.w.N.

60 Vgl. die Beschlussempfehlung und den Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit vom 16.9.2020, BT-Drucks. 19/22612, S. 21; vgl. auch *Petersen/Friedrich*, Die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, NVwZ 2021, 1 (9); *Beckmann*, Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und ihr Anspruch nach § 18 Abs. 8 KrWG, AbfallR 2021, 126 (137 ff.).

61 *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 18 KrWG, Rn. 143.

tungsklage erheben, um prozessual geltend zu machen, dass die für die gewerbliche Sammlungen geltenden Bestimmungen des Anzeigeverfahrens nach seiner Einschätzung nicht eingehalten wurden.

Die Erfolg versprechende Geltendmachung eines Anspruchs setzt nach § 18 Abs. 8 KrWG weiterhin voraus, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger von der gewerblichen Sammlung hinreichend betroffen ist. Eine hinreichende Betroffenheit liegt nur dann vor, wenn eine gewisse örtliche und sachliche Relevanz der gewerblichen Sammlung erreicht wird. Im Grundsatz dürfte eine gebietsbezogene Betroffenheit demnach nur dann infrage kommen, wenn die gewerbliche Sammlung auf einem Gebiet stattfindet, in dem der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger seine Entsorgungsaufgaben wahrnimmt, er also im Anzeigeverfahren nach § 18 Abs. 4 KrWG zu beteiligen ist.<sup>62</sup> Die Anzeige des gewerblichen Sammlers bezieht sich nur auf Abfälle, für die an sich eine Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG besteht und die gemäß § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 KrWG nur deshalb entfällt, weil ein gewerblicher Sammler eine Sammlung ordnungsgemäß angezeigt hat. Demgemäß können nach § 18 Abs. 8 KrWG gebietsbezogen nur die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger betroffen sein, denen die Abfälle zu überlassen wären, wenn der gewerbliche Sammler sie nicht sammeln dürfte. Eine hinreichende, gebietsbezogene Betroffenheit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers von einer gewerblichen Sammlung, die in einem angrenzenden Gebiet, also in unmittelbarer Nachbarschaft des Gebiets des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers stattfindet, scheidet mithin – auch wenn mit ihr nachteilige Folgen für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einhergehen können – prinzipiell aus.<sup>63</sup>

Des Weiteren setzt eine hinreichende Betroffenheit von einer gewerblichen Sammlung eine gewisse sachliche Relevanz der Sammlung im Sinne einer Erheblichkeit für die Aufgabenwahrnehmung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers voraus. Die Auswirkungen der gewerblichen Sammlung auf die Aufgabenwahrnehmung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers dürfen gemäß dem im öffentlichen Recht umfassend zur Anwendung kommenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz demnach wohl nicht nur marginal bzw. kaum spürbar sein, auch wenn sich dies aus dem Wortlaut der Regelung nicht direkt ergibt.<sup>64</sup> Bei der Prüfung, welche Auswirkungen der Marktzutritt eines neuen Sammlers im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen auf die Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und folglich auf dessen Planungssicherheit und Organisationsverantwortung im Sinne von § 17 Abs. 3 Nr. 1 KrWG hat, ist dabei in der Regel davon auszugehen, dass neue Sammlungen in Konkurrenz zu allen bereits bestehenden Sammlungen treten und entsprechend der jeweiligen Marktanteile zu deren Lasten gehen.<sup>65</sup> Ob die sachgerechte Aufgabenerfüllung eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durch Sammlungen anderer (gewerblicher)

Sammler beeinträchtigt wird, beurteilt sich darüber hinaus anhand der konkreten Ausgestaltung der Entsorgungsstruktur des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und der voraussichtlichen Einbuße an Sammelgut und nicht nach dem prozentualen Marktanteil des Entsorgungsträgers an der Gesamtsammelmenge.<sup>66</sup>

#### b. Beiladung in einem Klageverfahren eines gewerblichen Sammlers

Weiterhin ist aufgrund der Neuregelung des § 18 Abs. 8 KrWG der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nun zu einem Klageverfahren eines gewerblichen Abfallsammlers nach § 65 Abs. 2 VwGO notwendig beizuladen. Auch dies dürfte unter dem Vorbehalt stehen, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger von der gewerblichen Sammlung hinreichend betroffen ist (siehe oben). Ob eine gewisse örtliche und sachliche Relevanz der gewerblichen Sammlung in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers erreicht wird, bedarf zum Teil einer detaillierten Prüfung. Diese wird in der Regel wohl erst im Klageverfahren des gewerblichen Abfallsammlers erfolgen, sodass eine Beiladung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach § 65 Abs. 2 VwGO grundsätzlich vorzunehmen ist.

Daraus ergeben sich unerfreuliche Konsequenzen für den gewerblichen Sammler vor allem in den Bundesländern, in denen (wie z.B. in Nordrhein-Westfalen) die kreisangehörigen Gemeinden für die Einsammlung der überlassungspflichtigen Abfälle zuständig sind.<sup>67</sup> Die Notwendigkeit einer Beiladung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger hat in diesem Fall zur Folge, dass nicht nur der Kreis selbst als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger für die Abfallbewirtschaftungsschritte der Behandlung oder Ablagerung von Abfällen, sondern auch die kreisangehörigen Gemeinden in ihrer Funktion als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger beizuladen sind. In einem solchen Fall – insbesondere bei einer anwaltlichen Vertretung der zahlrei-

62 Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 18 KrWG, Rn. 134.

63 Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 18 KrWG, Rn. 135.

64 Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 18 KrWG, Rn. 136.

65 BVerwG, Urteil vom 8.7.2020 – 7 C 30/18.

66 BVerwG, Urteil vom 8.7.2020 – 7 C 30/18; Bestätigung von BVerwG, Urteil vom 30.6.2016 – 7 C 4/15.

67 In Nordrhein-Westfalen z. B. sind zwar nach § 5 Abs. 1 S. 1 LAbfG NRW die Kreise und kreisfreien Städte grundsätzlich öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, nach § 5 Abs. 6 S. 1 LAbfG NRW haben jedoch die kreisangehörigen Gemeinden als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die in ihrem Gebiet anfallenden und ihnen zu überlassenen Abfälle einzusammeln und zu den Abfallentsorgungsanlagen zu befördern, vgl. Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 18 KrWG, Rn. 153.

chen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger – trüge der gewerbliche Sammler schon kostenseitig ein hohes Prozessrisiko.<sup>68</sup>

### c. Auswirkungen auf die sonstige Rechtsstellung öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger

Mit der Einführung des neuen § 18 Abs. 8 KrWG erhält der durch die gewerbliche Sammlung betroffene öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger – wie bereits dargestellt – einen neu geschaffenen Anspruch darauf, dass die für gewerbliche Sammlungen geltenden Bestimmungen des Anzeigeverfahrens eingehalten werden. Ansonsten wirkt sich der Anspruch nach § 18 Abs. 8 KrWG auf die Rechtsstellung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nicht unmittelbar aus. Er betrifft demnach lediglich die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen des Anzeigeverfahrens gewerblicher Sammlungen; gemeinnützige Sammlungen sind von der Neuregelung des § 18 Abs. 8 KrWG nicht umfasst. Auch besitzt der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger weiterhin keinen unmittelbar gegenüber den Abfallbesitzern gerichtlichen durchsetzbaren Anspruch dahingehend, dass die Besitzer und Erzeuger von überlassungspflichtigen Abfällen ihrer Überlassungspflicht nachkommen und die Abfälle entsprechend der Abfallsatzung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bereitzustellen haben. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ist vielmehr darauf angewiesen, die zuständige Behörde zu einem ordnungsbehördlichen Einschreiten zu veranlassen, wenn die Überlassungspflichten nicht beachtet werden.<sup>69</sup> Weiterhin ergeben sich aus dem Anspruch nach § 18 Abs. 8 KrWG keine Klagemöglichkeiten gegen Bescheide, mit denen nach § 26 Abs. 6 KrWG das Vorliegen einer freiwilligen Rücknahme im Rahmen der Produktverantwortung festgestellt wird.<sup>70</sup> Die Rechtsstellung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wird durch die Neuregelung des § 18 Abs. 8 KrWG folglich nur begrenzt erweitert.

68 Vgl. Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 18 KrWG, Rn. 154.

69 Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 18 KrWG, Rn. 109.

70 Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 96. EL September 2021, § 18 KrWG, Rn. 110.

71 Vgl. Weidemann, Editorial zu AbfallR 5/2020, 209, der sehr prägnant, im Kern aber völlig zutreffend von einer „etatistischen, mit dem Gesetz an sich unvereinbaren Position“ spricht; vgl. auch Beckmann, Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und ihr Anspruch nach § 18 Abs. 8 KrWG, AbfallR 2021, 126 (135).

72 BT-Drucks. 19/22612, S. 21.

73 Zu den Anforderungen an einen zulässigen „In-sich-Prozess“ vgl. z.B. BVerwG, Beschluss vom 28.8.2002 – 9 VR 11/02, juris Rn. 2 ff. (dort unzulässig); BVerwG, Urteil vom 27.9.2018 – 7 C 23.16, juris Rn. 14; OVG Bautzen, Beschluss vom 14.7.2020 – 4 B 169/19, juris Rn. 33 (dort zulässig); vgl. auch Beckmann, Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und ihr Anspruch nach § 18 Abs. 8 KrWG, AbfallR 2021, 126 (139) m.w.N.

## 3. Kritik an der Einführung des neuen § 18 Abs. 8 KrWG

Nichtsdestotrotz ist an der Umgestaltung der verfahrensrechtlichen und prozessualen Rechtsposition des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durch den neuen § 18 Abs. 8 KrWG in mehrfacher Hinsicht Kritik angebracht.<sup>71</sup> Von einer „Klarstellung“ des gesetzgeberischen Willens wird man hier entgegen der Ansicht des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages<sup>72</sup> kaum sprechen können, weil ein eindeutiger, in diese Richtung weisender Wille – worauf das BVerwG in seinem Urteil vom 27.9.2018 hinweist – in den Gesetzesmaterialien nicht zum Ausdruck kommt.

Die Regelung führt zudem gerade im Zusammenwirken mit der Ausgestaltung der abfallbehördlichen Zuständigkeiten in zahlreichen Bundesländern zu einer Überbetonung der Position des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers im Verfahren zur Anzeige (nur) von gewerblichen Abfallsammlungen, wenn nämlich einerseits schon die für das Anzeigeverfahren zuständige Abfallbehörde (mit den sich allein daraus schon ergebenden Neutralitätsproblemen) bei einer kommunalen Körperschaft als Behördenträger angesiedelt ist und wenn diese Körperschaft dann als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger auch noch mit einem Anspruch auf Einhaltung der für gewerbliche Sammlungen geltenden Bestimmungen des Anzeigeverfahrens ausgestattet ist, der gegenüber demselben Rechtsträger – also quasi gegenüber sich selbst – geltend zu machen wäre. Schließlich wird mit dieser rechtlich (angesichts der vorherigen Klärung durch das BVerwG) vollständig unnötigen Regelung und der Neuschaffung einer solchen Rechtsposition angesichts vielfach landesrechtlich vorgegebener kommunalbehördlicher Zuständigkeit für das Anzeigeverfahren der Weg in den „In-sich-Prozess“ gewiesen. Dieser dürfte zwar wegen der durch den neuen § 18 Abs. 8 KrWG geschaffenen eigenständigen Verfahrens- und Rechtsposition des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nicht an Zulässigkeitshürden scheitern,<sup>73</sup> kann aber das Anzeigeverfahren für gewerbliche Abfallsammlungen insgesamt vor neuartige (auch verwaltungspraktische) Probleme zulasten des gewerblichen Sammlers stellen.

Zu beachten ist jedoch, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger mangels eines Genehmigungserfordernisses der gewerblichen Abfallsammlung sein Ziel einer erstmaligen oder ggf. weiterreichenden Berücksichtigung seiner Belange regelmäßig mit einer Verpflichtungsklage (bei eigener abfallbehördlicher Zuständigkeit „gegen sich selbst“) wird verfolgen müssen, die auch im Fall ihrer Zulässigkeit nach § 80 Abs. 1 VwGO keine aufschiebende Wirkung hat. Die angezeigte Sammlung könnte folglich trotz einer Klage des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers aufgenommen werden, wenn der gewerbliche Sammler das Prozessrisiko bei laufender Sammlung einzugehen bereit ist. Da zudem die wesentlichen Fragen der Zulässigkeit gewerblicher Abfallsammlungen zwischenzeitlich in der Rechtsprechung ge-

klärt sein dürften, ist vielleicht die Prognose nicht allzu gewagt, dass die in § 18 Abs. 8 KrWG erfolgte Neuregelung auf den Marktzutritt gewerblicher Abfallsammler im Ergebnis keinen sonderlich großen Einfluss haben wird.<sup>74</sup>

## V. Fazit

Die Rechtsstellung öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger, welche durch die ihnen übertragenen Aufgaben der Abfallentsorgung geprägt ist, wird durch die KrWG-Novelle 2020 und die neuere Rechtsprechung entscheidend verändert.

Im Zuge der Umsetzung des EU-Legislativpakets zur Kreislaufwirtschaft und im Rahmen der KrWG-Novelle 2020 wurde etwa vorgesehen, die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gemäß § 20 Abs. 2 KrWG stärker als bisher zur Getrenntsammlung bestimmter, in privaten Haushalten anfallender und zu überlassender Abfälle zu verpflichten. Dies soll die Möglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, die ihnen überlassenen Abfälle vorrangig zu verwerten und damit Ressourcen zu schonen, verbessern.

Über die konkrete Umsetzung der Überlassung der Abfälle vor Ort entscheiden dabei weiterhin die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Sie können durch Ausübung ihres Satzungsrechts grundsätzlich bestimmen, unter wel-

chen Voraussetzungen Abfälle als angefallen gelten, welche Abfälle getrennt zu halten und in welcher Weise, an welchem Ort und zu welcher Zeit sie dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen sind. Sehen Satzungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger jedoch weitergehende Betretungsrechte zur Durchsetzung der Überlassungspflicht außerhalb der Betriebszeiten vor (§ 19 Abs. 1 S. 2 KrWG), dürfte das mit dem auch für den Satzungsinhalt geltenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Allgemeinen nicht zu vereinbaren sein.

Mit der Einführung des neuen § 18 Abs. 8 KrWG erhält der durch die gewerbliche Sammlung betroffene öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger schließlich einen Anspruch darauf, dass die für gewerbliche Sammlungen geltenden Bestimmungen des Anzeigeverfahrens eingehalten werden. Dadurch wird den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern im Wettbewerb um die bei gewerblichen Sammlungen eingesammelten Abfälle – zu Unrecht – eine bessere Rechtsposition eingeräumt.

---

74 Davon scheint auch der Umweltausschuss des Deutschen Bundestags auszugehen, vgl. BT-Drucks. 19/22612, S. 21; vgl. außerdem *Dippel*, in: Schink/Versteyl, KrWG, 3. Aufl. 2022 (im Erscheinen), § 18, Rn. 49; *Petersen/Friedrich*, Die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, NVwZ 2021, 1 (9); *Beckmann*, Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und ihr Anspruch nach § 18 Abs. 8 KrWG, AbfallR 2021, 126 (135 f.).