



Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haben auf Grund der §§ 15 Abs. 1 Satz 1 und 13 Abs. 1 Satz 1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) die in ihrem Gebiet anfallenden und ihnen zu überlassenden Abfälle aus privaten Haushaltungen und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen zu verwerten oder zu beseitigen.

Für das Land Nordrhein-Westfalen bestimmt § 5 Abs. 1 des Landesabfallgesetzes (LAbfG NW) zunächst die Kreise und kreisfreien Städte zu öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern. Aus dieser Grundzuständigkeit wird durch § 5 Abs. 6 LAbfG NW die Zuständigkeit für das Einsammeln vorgenannter Abfälle und deren Beförderung zu den Abfallentsorgungsanlagen oder zu den Müllumschlagstationen für die Kreise ausgelöst und den kreisangehörigen Gemeinden übertragen.

Die vorstehend genannten gesetzlichen Bestimmungen regeln lediglich den Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben im Bereich der Abfallbeseitigung und -entsorgung durch die kommunale Ebene insgesamt, sowie die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen Kreisen und Gemeinden. Regelungen zur Wahrnehmung der gesetzlich übertragenen Aufgaben, insbesondere die rechtlichen und organisatorischen Strukturen „vor Ort“ (z.B. kommunale Abfallentsorgungseinrichtung als öffentliche Einrichtung) und die Rechtsbeziehungen zwischen Kommune und Nutzern der Einrichtung (z.B. Anschluss- und Benutzungsrecht und dessen Umfang, Anschluss- und Benutzungszwang und dessen Umfang) regelt das Ortsrecht; in der Gemeinde Rosendahl die Satzung über die Abfallentsorgung in der Gemeinde Rosendahl (Abfallentsorgungssatzung).

## II. Rechtliche Strukturen in der Gemeinde Rosendahl:

Die der Gemeinde übertragene Pflicht zur Abfallentsorgung beinhaltet insbesondere das Einsammeln und Befördern von Abfällen aus privaten Haushalten aber auch aus anderen Bereichen, soweit diese nach Art, Menge oder Beschaffenheit mit den in Haushaltungen anfallenden Abfällen eingesammelt, befördert oder beseitigt werden können. Im Einzelnen bestimmen die §§ 2 (Abfallentsorgungsleistungen der Gemeinde) und 3 (ausgeschlossene Abfälle) den Umfang und die Grenzen der gemeindlichen Entsorgungsleistungen.

Die Gemeinde Rosendahl begründet in ihrer Abfallentsorgungssatzung einerseits ein Anschluss- und Benutzungsrecht (§ 5) und übt andererseits einen Anschluss- und Benutzungszwang (§ 6) aus. Eröffnet die Gemeinde den Grundstückseigentümern und anderen Abfallbesitzern das Recht bzw. begründet sie die Pflicht die anfallenden Abfälle der kommunalen Abfallentsorgungseinrichtung zu überlassen, so ergibt sich hieraus die Verpflichtung für die Gemeinde Strukturen zu schaffen, die eine vollständige, unschädliche und kostengünstige Übernahme des anfallenden Abfalls, sowie dessen Beförderung ermöglichen bzw. sicherstellen.

## III. Entsorgung von Altpapier:

Im Bereich der Entsorgung bzw. Verwertung von Altpapier ergeben sich gegenüber den übrigen Abfallfraktionen in mehrfacher Hinsicht Besonderheiten:

1. Hinsichtlich der Entsorgung und Verwertung von Altpapier besteht nach den derzeit geltenden gesetzlichen Bestimmungen eine zweigeteilte Zuständigkeit:

- die kommunale Ebene (Kreise / Gemeinden) ist nur insoweit zuständig als es sich nicht um Einweg-Verpackungen aus Pappe/Papier/Karton handelt,

- Sammlung, Beförderung, Entsorgung bzw. Verwertung von Einweg-Verpackungen aus Pappe/Papier/Karton finden außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung im Rahmen privatwirtschaftlicher Systeme (sog. Duale Systeme) statt.

2. Zwar sammelt und befördert die Gemeinde aus Praktikabilitätsgründen die gesamten Papierabfälle im Entsorgungsgebiet, sie ist aber insoweit als sie auch die Abfallfraktion „Papier/Pappe/Karton“ einbezieht, lediglich Subunternehmerin (siehe § 2 Abs. 3 der Abfallentsorgungssatzung der Gemeinde Rosendahl). Der finanzielle Ausgleich für diese Subunternehmertätigkeit wird von den „Dualen Systemen“ durch anteilige Kostenerstattung erbracht.
3. Bei den Papierabfällen handelt es sich um eine auch in finanzieller Hinsicht attraktive Abfallfraktion. Für Altpapier gibt es einen „Markt“ der es seit geraumer Zeit ermöglicht, Erträge in nennenswertem Umfang zu erzielen.

Diese Erträge fließen im Kreis Coesfeld allerdings nicht den einzelnen Gemeinden unmittelbar zu, um von diesen im Rahmen der Gebührenkalkulationen mit gebührenmindernder Wirkung eingesetzt zu werden. Aufgrund der Zuständigkeitsverteilung nach dem LAbfG NW (siehe auch Ziffer I.) obliegt dem Kreis Coesfeld die Verwertung und Entsorgung des Abfalls. Im Rahmen dieser Zuständigkeit stehen ihm auch Verwertungserträge für einzelne Abfallfraktionen zu.

Die Verwertungserträge werden vom Kreis jedoch bei der Ermittlung der Gebührensätze für die Entsorgungs- und Verwertungsleistungen für die übrigen Abfallfraktionen (Rest-, Bioabfälle usw.) einbezogen. Somit werden die Erträge aus Papiersammlungen den Gebührenpflichtigen in den Städten und Gemeinden indirekt über niedrigere Entsorgungs- und Verwertungskosten gutgeschrieben. Allerdings hat dieses Abwicklungssystem eine „glättende“ Wirkung. Städte oder Gemeinden mit sehr hohen Sammelergebnissen (Kilogramm/Einwohner) geben ihre hohen Erträge ebenso ins Verrechnungssystem des Kreises wie diejenigen mit geringeren Sammelergebnissen. Die insoweit erzielten Erträge insgesamt reduzieren die Gebührensätze des Kreises für die Entsorgung und Verwertung jedoch für alle in gleicher Weise und gleichem Umfang (= gleicher Minderungsanteil je Gewichtstonne). Die Gemeinden mit geringen Sammelergebnissen profitieren somit in größerem Umfang von den Abzugsbeträgen als es ihrem erbrachten Ertragsanteil entspricht, die Kommunen mit überdurchschnittlichen Sammelmengen „subventionieren“ diese Kommunen entsprechend.

4. Während es in den Gemeinden des Kreises für die übrigen Abfallfraktionen weitgehend einheitliche Sammelsysteme gibt, bildet die Gemeinde Rosendahl im Hinblick auf die Sammlung von Papierabfällen im Kreis eine Ausnahme. Alle übrigen Städte und Gemeinden führen eine grundstücks- und gefäßbezogene Sammlung durch, die Gemeinde Rosendahl hingegen bietet als Sammelsysteme zentrale Container in den einzelnen Ortsteilen, ergänzt durch Sammlungen karitativer Einrichtungen an.

#### IV. Sammelergebnisse in den Städten und Gemeinden des Kreises

In den einzelnen Städten und Gemeinden des Kreises Coesfeld ergeben sich beim Altpapier z.T. deutliche Unterschiede in den Sammelergebnissen. Dies mag zu einem gewissen Grad mit der unterschiedlichen Größe und Baustruktur der einzelnen Kommunen zusammenhängen, hat aber auch, wie nachfolgender Aufstellung zu entnehmen ist, wesentlich mit den vorhandenen Sammelsystemen zu tun.

Sammelergebnisse 2007:

	Einwohner	Altpapiermengen [t/a]	Altpapiermengen [kg/E*a]	Verhältnis z. Durchschnitt [%]
Ascheberg	15.062	1.283,38	85,21	119,90
Billerbeck	11.598	821,32	70,82	99,65
Coesfeld	36.577	2.460,02	67,26	94,64
Dülmen	47.389	3.154,18	66,56	93,65
Havixbeck	11.836	921,80	77,88	109,58
Lüdinghausen	24.240	1.769,26	72,99	102,70
Nordkirchen	10.548	784,80	74,40	104,69
Nottuln	20.273	1.495,22	73,75	103,77
Olfen	12.301	880,94	71,62	100,77
Rosendahl	10.932	652,33	59,67	83,96
Senden	20.711	1.516,18	73,21	103,01
<b>Ø Kreis Coesfeld</b>	<b>221.467</b>	<b>15.739,43</b>	<b>71,07</b>	<b>100,00</b>

#### V. Neue Rechtsprechung

Gemäß § 13 Abs. 3 Ziffer 3 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) besteht eine Überlassungspflicht gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern nicht für Abfälle, die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit dies den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern nachgewiesen wird und nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen.

Mit Beschluss vom 28.03.2008 hat das Verwaltungsgericht Münster (Az. 7 L 163/08) die Untersagungsverfügung einer kreisangehörigen Stadt in Nordrhein-Westfalen gegenüber einem privaten Entsorgungsunternehmer für rechtswidrig erklärt. Die Untersagung bezog sich auf das Ansinnen dieses Unternehmers im Stadtgebiet blaue Altpapiertonnen aufzustellen.

Im Rahmen der Überprüfung eines überwiegenden Interesses der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger an einer Überlassung des Altpapiers, welches gemäß § 13 Abs 3 Ziffer 3 KrW-/AbfG der Zulassung gewerblicher Sammlungen entgegenstehen könnte sind – so das VG Münster – sind nur umweltrechtliche Belange, nicht aber fiskalische Belange oder die Verfolgung (wenn auch sinnvoller) sozial- bzw. beschäftigungspolitischer Ziele und Zwecke berücksichtigungsfähig. Fiskalische Gesichtspunkte könnten nach Auffassung des Gerichtes allenfalls mittelbar zum Tragen kommen, nämlich dann, wenn die Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung in Folge der gewerblichen Sammlung bzw. im Falle ihrer Einstellung aus finanziellen Gründen tatsächlich nicht mehr zu gewährleisten sei.

Die Entscheidung des VG Münster reiht sich in die zuletzt ergangenen gerichtlichen Entscheidungen zu gewerblichen Abfallsammlungen ein.

## VI. Auswirkungen der geänderten Rechtsprechung

Bei Unternehmen die beabsichtigen, gewerbliche Abfallsammlungen durchzuführen, dürften in erster Linie Wirtschaftlichkeitsüberlegungen im Vordergrund stehen. Der Umfang der gewerblichen Abfallsammlungen wird sich daher auf Abfallfraktionen aber auch Entsorgungsbereiche beziehen, die die angestrebte Wirtschaftlichkeit garantieren. Das Sammeln von Altpapier ist vor dem Hintergrund der Erlöse, die derzeit für Altpapier zu erzielen sind, sicherlich ein solcher Bereich, wobei sich die Wirtschaftlichkeit in räumlicher Hinsicht sicherlich auf die Ortskerne beschränken dürfte.

Die Tatsache, dass gewerbliche Abfallsammlungen durchgeführt werden, berührt die grundsätzliche Entsorgungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht. Durch die Zulassung gewerblicher Sammlungen wird den entsprechenden Unternehmen lediglich das Recht eingeräumt, nicht jedoch die Pflicht zur Abfallsammlung auferlegt. Daher gewährleisten gewerbliche Sammlungen weder die zu fordernde Nachhaltigkeit der Abfallentsorgung (*gewerbliche Abfallentsorgungen können durch autonome Entscheidung des Unternehmens jederzeit eingeschränkt oder auch vollständig eingestellt werden*) noch deren Vollständigkeit (*keine Garantie der Übernahme des gesamten im Entsorgungsgebiet anfallenden Abfalls einer Abfallfraktion*).

Für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bedeutet dies, dass sie unabhängig von den gewerblichen Sammlungen weiterhin ein eigenes und geeignetes Sammel-system für die jeweilige Abfallfraktion aufrecht erhalten müssen. Es muss dabei so ausgelegt sein, dass die erforderliche Entsorgungssicherheit jederzeit gegeben ist, d.h. der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger muss sicherstellen, dass er die anfallenden Abfallmengen in seinem Entsorgungsgebiet auch dann aufnehmen kann, wenn sich der gewerbliche Abfallsammler plötzlich zurückzieht.

Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erwarten, dass das Hinzukommen gewerblicher Sammlungen zu nennenswerten Einspareffekten bei den öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgern und damit zu finanzielle Entlastungen für die Gebührenpflichtigen führen wird.

In Bereichen, in denen sich mit Abfällen bzw. Abfallfraktionen Erträge erwirtschaften lassen, und dies ist derzeit beim Altpapier der Fall, führen gewerbliche Sammlungen i.d.R. zu einem deutlichen Anstieg der Gebühren. Während die von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern erzielten Erträge den umlagefähigen (= über Gebühren zu erwirtschaftenden) Aufwand mindern, verbleiben Erträge die gewerbliche Sammler erlösen als Unternehmenserträge in diesen Betrieben. Die neue Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte muss vor diesem Hintergrund aus Sicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger kritisch gesehen werden, da sie eine deutliche Tendenz zur Privatisierung von Erträgen und Kommunalisierung von Lasten aufweist.

## VII. Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen

Um beurteilen zu können ob und ggf. in welcher Weise im Hinblick auf die Papierentsorgung auf die geänderte Rechtslage reagiert werden sollte, ist es erforderlich, die derzeitige konkrete Situation im Kreis Coesfeld und in der Gemeinde Rosendahl (siehe auch Ziffern III. und IV.) einzubeziehen.

1. Hält die Gemeinde Rosendahl an ihrem derzeitigen Sammelsystem (Containersammlung, Sammlungen karitativer Einrichtungen) weiterhin fest, so besteht bei den derzeit zu erzielenden Erlösen eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass gewerbli-

che Entsorger bereits in Kürze aktiv werden um durch die Aufstellung von Papiertonnen in erheblichem Umfang Altpapiermengen und somit Erlöse „abzufischen“.

Wirkung:

- das bestehende Sammelsystem der Gemeinde muss weitgehend bestehen bleiben,
- geringere Transportkosten in dem Umfang in dem das kommunale Papieraufkommen sinkt (= 53,18 €/Gewichtstonne),
- Wegfall der Erlöse aus dem Verkauf des Altpapiers in dem Umfang in dem Altpapiermengen von gewerblichen Sammlern übernommen und vermarktet werden (derzeit rd. 100,00 €/Gewichtstonne),
- Verringerung der Veräußerungserlöse geht zu Lasten des Kreises, hat aber negative Auswirkungen auf die künftige Höhe der vom Kreis geltend gemachten Gebühren für die Entsorgung bzw. Verwertung der übrigen Abfallfraktionen (Restmüll, Bioabfälle).

2. Die Einbeziehung der karitativen Einrichtungen bei der Sammlung von Altpapier stellt für die Gemeinde nicht nur eine kostengünstige Ergänzung zur Containersammlung dar, sie ermöglicht es diesen Einrichtungen auch, durch Eigeninitiative Einnahmen zur Finanzierung karitativer und gemeinnütziger Aufgaben zu erzielen.
3. Der Kreis Coesfeld setzt die Erlöse aus dem Verkauf von Altpapier, unabhängig davon wo es gesammelt wurde, seit einigen Jahren zur Minimierung der Gebührensätze für die Entsorgung bzw. Verwertung anderer Abfallfraktionen ein. Zuvor wurden die Erlöse direkt an die einzelnen Kommunen weitergeleitet.

Es muss davon ausgegangen werden, dass das solidarische System der Minimierung der Gebührensätze des Kreises ins Wanken gerät, wenn einzelne Gemeinden an Erlangung der Minderungspotentiale nicht oder nur noch in unverhältnismäßig geringem Umfang teilnehmen.

4. Die flächendeckende Einführung der Papiertonne ermöglicht die Aufgabe der Containersammlungen in allen Ortsteilen.
5. In finanzieller Hinsicht stehen bei Einführung der Papiertonne den Einsparungen für die Aufgabe der Containerentsorgung und dem Wegfall der Unterstützungsleistungen für die karitativen Einrichtungen zusätzliche Aufwendungen für die Behältergestellung, die Sammlung usw. gegenüber. Wie der **Anlage I** zu dieser Sitzungsvorlage zu entnehmen ist, betragen die Mehrkosten für die grundstücksbezogene Entsorgung des Altpapiers voraussichtlich rd. 8.100,00 €.

Aus dem vorstehend dargelegten Sachverhalt und den aufgezeigten Zusammenhängen ergeben sich verschiedene Handlungsoptionen:

- Beibehaltung des bisherigen Sammelsystems,
- Einführung von Altpapiergefäßen auf freiwilliger Basis mit der Konsequenz, für die übrigen Abfallbesitzer das Containersystem beizubehalten,
- verpflichtende Einführung von Altpapiergefäßen für alle Grundstücke in der Gemeinde Rosendahl (Anschluss- und Benutzungszwang).

Während das Nebeneinander von 2 Systemen (Papiertonne, Containerentsorgung) als unwirtschaftlich angesehen werden muss, birgt die Beibehaltung des derzeitigen Systems aus Sicht der Verwaltung die reale Gefahr, dass Erträge in erheblichem Umfang für die Kommunen mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Gebührenentwicklung wegbrechen und von gewerblichen Anbietern einkassiert werden. Weitergehende Risiken für die künftige Gebührenentwicklung in der Gemeinde Rosendahl ergeben sich in diesem Fall auch aus der Tatsache, dass das Verfahren zur Weiterga-

be der Erlöse aus dem Papierverkauf zu Lasten der Gemeinde Rosendahl geändert werden könnte.

Verwaltungsseitig wird daher die flächendeckende Einführung von Altpapiergefäßen zum 01.09.2008 vorgeschlagen. Ergänzend ist hierzu anzumerken, dass mit den Kollpingsfamilien in den einzelnen Ortsteilen in dieser Angelegenheit Kontakt aufgenommen wurde und diese ihr Einverständnis zur Neustrukturierung der Papiersammlung durch Einführung der „Blauen Tonne“ erklärt haben.

Zur rechtlichen Umsetzung der Veränderungen im Bereich der Abfallentsorgung ist der Erlass einer entsprechenden Änderungssatzung zur Abfallentsorgungssatzung erforderlich, deren Entwurf als **Anlage II** dieser Sitzungsvorlage beigefügt ist.

Im Auftrage:

Isfort  
Fachbereichsleiter

Niehues  
Bürgermeister