Konzept zur Containersammlung von Altkleidern und Altschuhen auf städtischen Flächen in Bielefeld

I. Ausgangslage-Rahmenbedingungen

a) Situationsbeschreibung allgemein

Die zunehmende Verknappung der Ressourcen führt zz. weltweit zu einem Preisanstieg bei Primär- und/oder Sekundärrohstoffen. Hierdurch erklärt sich, dass die Erfassung von bundesweit ca. 750.000 t/a Altkleidern und Altschuhen über Sammelcontainer bzw. sog. Straßen- oder Haus-zu-Haus-Sammlungen zunehmend in den Focus öffentlicher Diskussionen gerät. Der Markt ist undurchsichtig, das Geschäft einträglich, was dazu führt, dass zum Teil unseriöse Unternehmen mit Altkleidern und Altschuhen Geschäfte machen (wollen). Diese Unternehmen täuschen mit der Sammlung einen guten Zweck vor. Sie arbeiten teilweise mit Logos gemeinnütziger Vereinigungen, lassen häufig vor Ort nicht brauchbare Sammelware auf Straßen und Plätzen zurück mit entsprechenden Nachteilen für das Stadtbild oder geben z. T. nicht verwertbare Stoffe in die Container gemeinnütziger Sammler. Die Gewinne aus der internationalen Vermarktung der Sammelware werden abgeschöpft zum Nachteil seriös arbeitender gemeinnütziger und gewerblicher Sammler, der Bürger/innen oder der Kommunen. Diese beschriebene Situation besteht auch in Bielefeld.

b) Bielefelder Situation

Seit Anfang der 90er Jahre werden in Bielefeld Altkleider und Altschuhe über Sammelcontainer von gemeinnützigen Vereinigungen erfasst. Die für die Aufstellung von Sammelcontainern auf öffentlicher Verkehrsfläche erforderlichen Sondernutzungserlaubnisse nach Straßen- und Wegerecht wurden den gemeinnützigen Sammlern bereits im Januar 1997 erteilt. Auf der Basis entsprechender Sondernutzungserlaubnisse bzw. entsprechender Zustimmungen der Stadt als Grundstückseigentümerin kooperiert der Umweltbetrieb aktuell mit drei gemeinnützigen Einrichtungen, die insgesamt ca. 120 Container auf öffentlichen Wegen und Plätzen und auf im Eigentum der Stadt stehenden Flächen (häufig in Verbindung mit der Erfassung von Altglas) aufgestellt haben.

Ferner sind im Stadtgebiet von ca. 20 gewerblichen Sammlern eine Vielzahl von Containern ohne Sondernutzungserlaubnis bzw. ohne Zustimmung der Stadt als Grundstückseigentümerin auf öffentlichen Wegen und Plätzen bzw. im Eigentum der Stadt stehenden Flächen aufgestellt worden.

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. Dem hierfür zuständigen Umweltamt liegen inzwischen über 20 Anzeigen

gewerblicher Sammler zur Durchführung von Altkleidersammlungen vor -
Sondernutzungserlaubnisse wurden jedoch nicht beantragt. Die in Bielefeld tätigen
gemeinnützigen Träger haben ebenfalls entsprechende Sammlungen angezeigt.

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 eines zunehmenden Wildwuchses 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 Stadt Bielefeld verbindet.

Die Zulassung stationärer gewerblicher Sammlungen hätte u. a. zur Folge, dass die erfassbaren Mengen für die gemeinnützigen Organisationen und damit auch deren Erlöse sinken.

Die Stadt verfolgt deshalb das Ziel, den gemeinnützigen Einrichtungen das Geschäftsfeld nach nunmehr 15jähriger Tätigkeit weiterhin auf öffentlichen und im Eigentum der Stadt stehenden Flächen zu überlassen, damit auch in Zukunft die Möglichkeit besteht, soziale Projekte aus den getätigten Erlösen zu finanzieren. Dieses ist auch im Abfallwirtschaftskonzept der Stadt so vorgesehen.

Die zunehmende Zahl illegal abgestellter Sammelcontainer 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 Sammlungen.

Die im Gesetz enthaltene Anzeigepflicht gilt gleichermaßen für gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen. Sie dient dem Zweck der Information der zuständigen Behörde und gibt ihr die Möglichkeit, den gewerblichen oder gemeinnützigen Sammlern ggfls. Auflagen und Bedingungen zu erteilen, um die abfallrechtlichen Voraussetzungen sicherzustellen.

Eine Möglichkeit der Beschränkung gewerblicher Sammlungen bieten die Regelungen der

§§ 17 und 18 des neuen 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 Stadt Bielefeld die Sammlung dann aber zumindest teilweise selbst durchführen. Dagegen spricht, dass der Umweltbetrieb derzeit nicht über eine entsprechende Sammellogistik und die zur Verwertung erforderlichen Vermarktungswege verfügt und dass - wie bereits oben

dargestellt - weiterhin den gemeinnützigen Einrichtungen dieses Geschäftsfeld überlassen bleiben soll.

b) Beurteilung nach dem Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen

Zur Aufstellung von Sammelcontainern auf öffentlichen Verkehrsflächen bedarf es einer Sondernutzungserlaubnis nach dem Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Sondernutzungserlaubnis muss gesondert beantragt werden. Die Anzeige der gewerblichen Sammlung nach § 18 Kreislaufwirtschaftsgesetz ersetzt die Sondernutzungserlaubnis nicht und gibt auch keinen Anspruch auf Erteilung derselben.

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 Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 GG).

Nach ständiger obergerichtlicher Rechtsprechung - so auch VG Köln v. 06.07.2012 18 K 73/12, Rz. 33 - 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 örtlich gegenläufiger Interessen verschiedener Straßenbenutzer/Straßenbenutzerinnen und Straßenanlieger/Straßenanliegerinnen (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 auf Grund eines konkreten Gestaltungskonzepts (etwa Vermeidung einer „Übermöblierung“ des öffentlichen Straßenraumes, Schutz eines bestimmten Straßen- oder Platzbildes).

Das VG Düsseldorf hat in seiner Entscheidung vom 06.02.2001 – 16 K 4925/98 – darüber hinaus bestätigt, dass die Ablehnung einer von einem gewerblichen Sammler beantragten Sondernutzungserlaubnis für die Aufstellung von Altkleider-Sammelcontainern ermessensfehlerfrei sei, wenn die Behörde das ihr durch § 18 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen eingeräumte Ermessen dahingehend ausübe, dass sie im öffentlichen Straßenraum privatwirtschaftliche Werbe- und Verkaufsstände oder vergleichbare Einrichtungen gewerblicher Art außerhalb der Stätte der Leistung grundsätzlich nicht zulasse, davon aber kurzzeitige Veranstaltungen kultureller, karitativer oder brauchtumsmäßiger Art und ambulante Verkaufswagen ausnehme. Die Behörde verfolge als zulässiges Ermessenskriterium den Gedanken der Vermeidung einer allgemeinen Gewerbeausübung auf öffentlichen Straßen, wenn sie ausschließlich gemeinnützigen Einrichtungen entsprechende Sondernutzungserlaubnisse erteile.

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 die wesentlichen Grundsätze bestimmt, die in städtebaulicher Hinsicht für die Einzelfallentscheidung über Sondernutzungserlaubnisse für Alttextilcontainer zu beachten sind.

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 Stadt Bielefeld

Ziel der Stadt Bielefeld ist es, das über Jahrzehnte von den gemeinnützigen Sammlern flächendeckend aufgebaute Sammelsystem zu sichern und gegen den zwischenzeitlichen Wildwuchs mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen vorzugehen.

Neben der oben beschriebenen Beschränkung auf gemeinnützige Sammlungen soll grundsätzlich eine Konzentration auf vorhandene Sammelplätze, an denen bereits andere Wertstoffe (Altglas) gesammelt werden, erfolgen.

Seit Anfang der 90er Jahre werden im Gebiet der Stadt Bielefeld Altglas- und Altkleidersammlungen u. a. auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen durchgeführt. Diese Sammlungen gehen häufig einher mit der Verschmutzung der Sammelplätze durch außerhalb der Container illegal abgelagerte Abfälle. Sämtliche im Stadtgebiet zur Verfügung gestellten Sammelplätze werden regelmäßig von dem Bereich „Saubere Stadt“ gereinigt. Unabhängig von den dadurch entstehenden erheblichen negativen Auswirkungen für das Stadtbild verursacht die Beseitigung dieser Verschmutzungen erhebliche Kosten.

Bei zu vielen Einzelstandorten besteht die Gefahr, dass die Verschmutzungen im öffentlichen Stadtbild überhand nehmen. Eine Sauberhaltung an weniger Standorten ist leichter zu organisieren und zu überwachen.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass gemeinnützige Sammler unabhängig von den zu erzielenden Vermarktungserlösen

- eine ordnungsgemäße und zuverlässige Sammlung garantieren und
- durch ihre Präsenz vor Ort eine bessere Betreuung der Sammeleinrichtungen und –plätze gewährleisten.

Auch die gute Anfahrbarkeit der Standorte sowohl für die Spender/Spenderinnen als auch für die Sammler ist zu berücksichtigen. Die Akzeptanz der Sammelorte kann durch die Vermeidung weiter Wege, d.h. Nähe zum Ort des Anfallens der Altkleider

und Altschuhe, aber auch durch die Einsparung zusätzlicher Wege/Fahrten, z.B. durch Kombination mit dem Wegbringen anderer Wertstoffe, erhöht werden.

Außerdem soll eine Überfrachtung des Straßenraums durch das Aufstellen einer Vielzahl einzelner Sammelcontainer vermieden werden. Das Straßenbild soll nicht mehr als nach dem Abfallgedanken erforderlich durch Sondernutzungen beeinträchtigt werden.

d) Weiteres Vorgehen

In Bielefeld tätige gemeinnützige Einrichtungen sind seit 1997 im Besitz von Sondernutzungserlaubnissen nach § 18 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, die zur Durchführung von Altkleidersammlungen auf bestimmten „städtischen“ Flächen berechtigen. Diesen sowie evtl. weiteren gemeinnützigen Einrichtungen soll die Sammlung von Altkleidern und Altschuhen weiterhin auf öffentlichen Verkehrsflächen ermöglicht werden.

Auch auf privaten Flächen der Stadt Bielefeld soll weiterhin nur gemeinnützigen Organisationen die Möglichkeit zum Aufstellen von Sammelcontainern gegeben werden.

Gewerbliche Sammlungen können – wie bereits teilweise praktiziert – auf privater Fläche (z. B. Parkplätze von Discountern o. ä.) durchgeführt werden. Entsprechendes Potential steht dafür zur Verfügung.

Illegal aufgestellte Container sind - erforderlichenfalls unter Anwendung des Verwaltungszwangs - aus dem öffentlichem Verkehrsraum zu entfernen. Ebenso soll gegen das illegale Aufstellen von Containern auf privaten städtischen Flächen vorgegangen werden.

Fazit:

Durch dieses Konzept soll zum einen das Ziel erreicht werden, Stellplätze für Altkleider- und Altschuhsammelcontainer auf öffentlichen Verkehrsflächen und im Eigentum der Stadt stehenden Flächen nur an gemeinnützige Sammler zu vergeben.

Dieses Konzept gibt zudem den Rahmen für das Verwaltungshandeln bei der Ausübung der Ermessensentscheidung im Rahmen der Prüfung nach § 18 des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf die Auswahl der Standorte vor.