



Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW - 40190 Düsseldorf

Bezirksregierungen
Arnsberg
Detmold
Düsseldorf
Köln
Münster

13.03.2013
Seite - 1 - von 8

Aktenzeichen IV-2 - 408.10.02
bei Antwort bitte angeben

Telefon: 0211 4566-313
Telefax: 0211 4566-946
thomas.buch@mkulnv.nrw.de

Zuständigkeit für den Vollzug des § 18 KrWG

In einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren betreffend die Zulässigkeit einer gewerblichen Sammlung hat die 17. Kammer des Verwaltungsgerichts Düsseldorf mit einer prozessleitenden Verfügung vom 25.02.2013 eine kreisfreie Stadt aufgefordert, dem Gericht darzulegen, inwieweit bei der Stadt eine organisatorische und personelle Trennung der Aufgabenbereiche einerseits der unteren Umweltschutzbehörde und andererseits des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers vorliegt. Zur Erläuterung nimmt das Gericht Bezug auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.03.2009 (9 A 39/07 – juris RN. 24) zum „Neutralitätsgebot“ des Staates und auf einen Beschluss des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 16.10.2012 (W 4 S 12.833 – juris RN. 21).

Vor dem Hintergrund der nachstehenden Ausführungen bitte ich sicherzustellen, dass die Kreise und kreisfreien Städte eine solche organisatorische und personelle Trennung der Aufgabenbereiche gewährleisten.

Vereinzelt sind in der letzten Zeit Stellungnahmen bekannt geworden, die eine Zuständigkeitszuweisung durch § 1 Abs. 2 und Abs. 3 ZustVU (im Hinblick auf die bislang noch nicht erfolgte Berücksichtigung des Inkrafttretens des Kreislaufwirtschaftsgesetzes i.V.m. § 6 Abs. 2 ZustVU) für das Anzeigeverfahren nach § 18 Abs. 1 KrWG an die Kreise und kreisfreien Städte als untere Umweltbehörde / Abfallwirtschaftsbehörde als Verstoß gegen die bundesrechtlichen Vorschriften

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Schwannstr. 3
40476 Düsseldorf
Telefon 0211 4566-0
Telefax 0211 4566-388
Infoservice 0211 4566-666
poststelle@mkulnv.nrw.de
www.umwelt.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien U78 und U79
Haltestelle Kennedydamm oder
Buslinie 721 (Flughafen) und 722
(Messe) Haltestelle Frankenplatz



des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) sowie europarechtliche Vorgaben ansehen.

Seite - 2 - von 8

Im Wesentlichen stützt sich diese Auffassung auf drei Argumente:

1. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz unterscheide zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern auf der einen und der zuständigen Behörde auf der anderen Seite, daher könne ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger nicht zugleich zuständige Behörde sein.
2. Auch aus der Entstehungsgeschichte des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, insbesondere der ursprünglich in § 18 Abs. 1 Satz 2 vorgesehenen Regelung im Gesetzentwurf der Bundesregierung (vgl. BRats DrS. 216/11 vom 15.04.11) ergebe sich, dass die für das Anzeigeverfahren zuständige Behörde nicht mit den Aufgaben eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers betraut sein dürfe.
3. Das Europäische Wettbewerbsrecht, hier Art. 82 und Art. 86 EG, und die Rechtsprechung des EuGH im sog. MOTOE-Urteil EuGH (C-49/07) vom 01.07.2008 stünden der Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte für das Anzeigeverfahren entgegen.

Dieser Auffassung kann aus folgenden Gründen nicht gefolgt werden:

Zu 1.: Vereinbarkeit mit bundesrechtlichen Vorgaben des KrWG

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz unterscheidet in der Tat zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern einerseits, als den nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen (vgl. die Definition in § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG), und den zuständigen Behörden andererseits, die gem. § 62 KrWG ermächtigt sind, im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen zu treffen. Dies steht jedoch einer Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte als unter Umwelt- / Abfallbehörde für die Entscheidung über Anzeigen nach § 18 Abs. 1 KrWG nicht entgegen. Die gegenteilige Auffassung lässt außer Betracht, dass unterschiedliche Organisationseinheiten innerhalb einer Kommune bei entsprechender organisatori-



scher Selbständigkeit auch widerstreitende Interessen unabhängig voneinander vertreten können. Die Vorgaben des Kreislaufwirtschaftsgesetzes hinsichtlich der Stellungnahmemöglichkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers auf der einen Seite und der Entscheidungsbefugnis der unteren Umweltschutzbehörde andererseits erfordern nicht zwingend eine Personenverschiedenheit hinsichtlich der juristischen Person des öffentlichen Rechts. Vielmehr können Kreise und kreisfreie Städte Träger unterschiedlicher Funktionen sein.

Seite - 3 - von 8

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz stellt mit der Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger einerseits und zuständiger Behörde andererseits auf die unterschiedlichen Funktionen ab, eine Personenverschiedenheit des Trägers ist damit hingegen nicht zwingend vorgegeben. In dem Eingang angeführten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.03.2009 ging es um ein Planfeststellungsverfahren nach dem Bundesfernstraßengesetz in dem der Beklagte sowohl für den Erlass des Planfeststellungsbeschlusses sachlich zuständig war, als auch zugleich zur Wahrnehmung der Aufgaben des Vorhabenträgers. Hier hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass eine solche Zuständigkeitsübertragung nicht gegen höherrangiges Recht verstößt.

Dieser Unterscheidung hinsichtlich der Funktion als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger einerseits und als untere Umweltschutzbehörde andererseits tragen auch die Regelungen des nordrhein-westfälischen Landesabfallgesetzes (LAbfG) Rechnung. Das Gesetz weist in § 5 Abs. 1 i.V.m. Abs. 6 die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ausdrücklich den Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden zu. Hinsichtlich der Zuständigkeit der Umwelt-/ Abfallwirtschaftsbehörden wird hingegen der Verordnungsgeber in § 38 zur Regelung ermächtigt. Die Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz weist in § 1 Abs. 3 die Zuständigkeit für den Vollzug des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sowie des Landesabfallgesetzes grundsätzlich den Kreisen und kreisfreien Städten als untere Umweltschutzbehörde zu. Dabei bleibt nach § 1 Abs. 4 ZustVU die Zuständigkeit der Gemeinden und Kreise als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ausdrücklich unberührt. Auch diese Regelung stellt die Unterscheidung zwischen der unterschiedlichen Funktion als öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger einerseits und Ordnungsbehörde andererseits deutlich heraus.



Die unterschiedliche Ausprägung der Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einerseits und der unteren Abfallwirtschaftsbehörden andererseits spiegelt sich auch - trotz der gleichen Trägererschaft - in den über sie bestehenden Aufsichtsmöglichkeiten.

Seite - 4 - von 8

So ergibt sich aus § 35 Abs. 2 LAbfG i.V.m. §§ 12 Abs. 2, 3 Abs. 1 und Abs. 2 Ordnungsbehördengesetz NRW i.V.m. § 119 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW, dass die unteren Abfallwirtschaftsbehörden der Sonderaufsicht unterliegen. Die Sonderaufsicht umfasst sowohl die Rechtsaufsicht als auch ein begrenztes fachliches Weisungsrecht. Der Vollzug des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und des Landesabfallgesetzes als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung gehört grundsätzlich zum übertragenen Wirkungskreis.

Bei der Entsorgungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Sinne des § 5 LAbfG handelt es sich hingegen um eine pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheit. Den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern obliegt hierfür hinsichtlich der Entsorgungssicherheit die Planungs- und Organisationsverantwortung. Bei Selbstverwaltungsangelegenheiten handelt es sich um weisungsfreie Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises, die von Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises zu unterscheiden sind. Im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten unterliegen die Kommunen lediglich der Rechtsaufsicht, nicht hingegen der Fachaufsicht.

Die Vertretung gegenläufiger Interessen durch einen Träger öffentlicher Verwaltung ist auch in anderen Rechtsbereichen üblich und anerkannt. So werden z.B. in Zulassungsverfahren unterschiedliche Fachbehörden als Träger öffentlicher Belange beteiligt. Beispielhaft sei hier nur die Beteiligung der unteren Bauaufsichtsbehörden, Wasserbehörden, Landschaftsbehörden als Träger öffentlicher Belange in Anlagenzulassungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genannt. Stellungnahmen und Entscheidungen sind im Rahmen der Zulassung zu beachten. Auch in diesen Fällen können Träger der Fachbehörden sowohl Kommunen als auch das Land sein, eine Personenverschiedenheit ist hier ebenfalls nicht erforderlich.



Auch nach dem eingangs zitierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts begegnet eine Doppelzuständigkeit keinen grundsätzlichen rechtsstaatlichen Bedenken. Das Bundesverwaltungsgericht weist darauf hin, dass eine Behörde mit Doppelzuständigkeit als Teil der öffentlichen Verwaltung in beiden ihr übertragenen Funktionen dem Gemeinwohl zu dienen hat, an Recht und Gesetz gebunden ist und exekutiver Aufsicht untersteht. Angesichts dessen ist, so das Gericht, eine neutrale Aufgabenwahrnehmung durch sie jedenfalls dann in einer rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Weise gesichert, wenn behördenintern für eine organisatorische und personelle Trennung beider Aufgabenbereiche gesorgt ist.

Seite - 5 - von 8

Zu 2.: Entstehungsgeschichte des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Die ursprünglich im Gesetzentwurf der Bundesregierung für § 18 Abs. 1 Satz 2 KrWG vorgesehene Regelung, wonach die von der obersten Landesbehörde bestimmte Behörde oder ihr Träger nicht mit den Aufgaben eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers betraut sein darf, hätte in die durch Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG garantierte Länderkompetenz zur Verwaltungsorganisation eingegriffen und ist daher zu Recht nach Maßgabe des Bundesratsbeschlusses (vgl. Nr. 18 a) der BRats DrS. 216/11 vom 27.05.2011 und Nr. 1 h) aa) aaa) der BRats DrS. 682/11 vom 04.11.2011) dahingehend geändert worden, dass die Regelung der Zuständigkeit für das Anzeigeverfahren den Ländern vorbehalten ist.

Die folgerichtige Streichung der Zuständigkeitsregelung, die diesem Grundsatz Rechnung trägt, kann daher ebenso wenig wie die von der Bundesregierung in der Begründung getroffenen Ausführungen zu dieser Regelung eine Bindungswirkung entfalten, vielmehr obliegt den Ländern die Entscheidung über die Zuständigkeit in eigener Kompetenz.

Im Übrigen stärkt die Streichung der Zuständigkeitsregelung unter Beibehaltung der Verfahrensregelung die getroffene Auslegung des § 18 KrWG im Hinblick auf eine Zuständigkeitsbeschränkung. Denn im Hinblick auf die verfassungsrechtlich gebotene Zurückhaltung des Bundes bei der Regelung von Behördenzuständigkeiten kann eine Festlegung



auf eine Personenverschiedenheit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und des Trägers der Behörde gerade nicht angenommen werden.

Seite - 6 - von 8

Zu 3.: Vereinbarkeit mit europäischen Wettbewerbsrecht

Das Urteil des EuGH ist auf die Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen als untere Umweltschutzbehörde nicht übertragbar. Wesentlicher Unterschied zur zitierten MOTOE-Entscheidung des EuGH ist, dass in dem dem Urteil zugrundeliegenden Sachverhalt die Genehmigung von einem Einverständnis einer juristischen Person abhängt, die selbst Sportwettkämpfe veranstaltet und kommerziell nutzt. Diese Befugnis unterlag nach den Ausführungen des EuGH keinen Beschränkungen, Bindungen und keiner Kontrolle.

Bei der hier in Rede stehenden Verfahrensvorschrift des § 18 Abs. 4 KrWG hat der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger indes lediglich eine Stellungnahme gegenüber der zuständigen Behörde abzugeben. Diese ist von der Behörde zu berücksichtigen, die Behörde kann sich jedoch auch über die Stellungnahme hinwegsetzen. Bei der Entscheidung über Versagung oder Beschränkung der Zulassung ist die zuständige Behörde an die Tatbestandsvoraussetzungen des § 18 Abs. 5 KrWG gebunden.

Die im Urteil vom EuGH gerügte Befugnis des im Wettbewerb befindlichen Veranstalters, unbeschränkt und unkontrolliert über die Zulassung von anderen Wettbewerbsveranstaltern zu bestimmen, liegt somit hier nicht vor.

Selbst wenn eine eingeschränkte und kontrollierte Beeinflussung des Wettbewerbs bei den Sammlungen durch die Beteiligung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger angenommen würde, so hat der EuGH den Mitgliedsstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum im Sinne einer Vertretbarkeitskontrolle eingeräumt, was die Rechtfertigung von Dienstleistungsmonopolen nach Artikel 106 Abs. 2 AEUV angeht (jüngst EuGH, Urteil vom 06.10.2009 - T-8/06). Für den Bereich der Hausmüllentsorgung als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist anerkannt, dass diese auch durch öffentliche Ein-



richtungen wahrgenommen werden darf (EuGH, Urteil vom 10.11.1998 - C-360/ 96 Arnheim). Um die Erfüllung dieser - im Gemeinwohl liegenden - Aufgaben zu wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen zu ermöglichen, können nach der Rechtsprechung des EuGH Beschränkungen des Wettbewerbs auch im Bereich wirtschaftlich einträglicher Gebiete zulässig sein (EuGH, Urteil v. 19.05.1993 - C-320/91 - Corbeau).

Seite - 7 - von 8

Schließlich hat der EuGH in seiner Entscheidung Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI) vom 20.09.2012 (T-169/08) ausgeführt, dass ein Verstoß eines Mitgliedstaats gegen Art. 86 Abs. 1 EG nur dann festgestellt werden kann, wenn die staatliche Maßnahme gegen Art. 82 EG verstößt. Der EuGH fordert in dieser Entscheidung den hinreichenden Nachweis, zu welchem Missbrauch im Sinne von Art. 82 EG die staatliche Maßnahme das öffentliche Unternehmen (Klägerin) veranlasst hat oder hätte veranlassen können. Er führt weiter aus, dass er in allen einzeln aufgeführten einschlägigen vorangegangenen Entscheidungen zu Art. 86 i.V.m. Art. 82 EG geprüft habe, ob das betroffene Unternehmen bereits durch die Ausübung des ihm übertragenen Rechts gebracht werden konnte, seine beherrschende Stellung missbräuchlich auszunutzen. Der EuGH stellt auch heraus, dass aus seiner bisherigen Rechtsprechung nicht abzuleiten sei, dass allein die Tatsache, dass das betreffende Unternehmen sich aufgrund einer staatlichen Maßnahme in einer gegenüber seinen Wettbewerbern vorteilhaften Lage befinde, an sich schon einen Missbrauch einer beherrschenden Stellung darstelle.

Somit kann nach der Rechtsprechung des EuGH allein durch die Übertragung der Zuständigkeit für die Bearbeitung der Anzeigen durch die unteren Umweltschutzbehörden der Kommunen und der Möglichkeit einer Stellungnahme der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Anzeige eines Wettbewerbers ein Verstoß gegen europäisches Wettbewerbsrecht nicht angenommen werden. Vielmehr kommt es darauf an, dass im jeweils konkreten Fall das „Neutralitätsgebot“ beachtet wird.

Es bleibt daher festzuhalten, dass eine Zuständigkeitszuweisung für den Vollzug des Anzeigeverfahrens nach § 18 Abs. 1 KrWG an die



Kreise und kreisfreien Städte, die zugleich auch die Funktion als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ausüben, weder gegen bundesrechtliche Vorschriften noch gegen europarechtliche Vorgaben verstößt. Der jeweilige Verwaltungsträger muss allerdings eine jeweils neutrale Aufgabenwahrnehmung gewährleisten. Dies ist im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in einer rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Weise gesichert, wenn behördenintern für eine organisatorische und personelle Trennung beider Aufgabenbereiche gesorgt ist.

Seite - 8 - von 8

Ich bitte Sie, die Kreise und kreisfreien Städte in Ihrem Regierungsbezirk entsprechend zu unterrichten.

Im Auftrag



Thomas Buch