

Vorlage		Vorlage-Nr:	E 18/0110/WP17
Federführende Dienststelle: Aachener Stadtbetrieb		Status:	öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n:		AZ:	
		Datum:	02.11.2017
		Verfasser:	
Altkleider			
Beibehaltung der Altkleidersammlung im öffentlichen Straßenraum der Stadt Aachen ohne Mitwirkung des Aachener Stadtbetriebes			
Beratungsfolge:			
Datum	Gremium	Zuständigkeit	
21.11.2017	Betriebsausschuss Aachener Stadtbetrieb	Kenntnisnahme	

Beschlussvorschlag:

1.

Der Betriebsausschuss Aachener Stadtbetrieb nimmt die Ausführungen der Betriebsleitung zustimmend zur Kenntnis. Er schließt sich deren Auffassung an, dass sich das mittels des Beschlusses des Rates der Stadt Aachen vom 23.09.2015 zum 01.01.2016 gestartete Altkleidersammlungssystem auf der Grundlage eines Losverfahrens sowie einer gebündelten straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis an 100 Containerstandorten im öffentlichen Straßenraum bewährt hat.

Da darüber hinaus den karitativen/gemeinnützigen Organisationen im Stadtgebiet eigene Altkleidersammlungen im Falle der Nichtbeteiligung am Losverfahren oder des Nichtzuschlages im Losverfahren nicht verbaut werden, hebt der Betriebsausschuss Aachener Stadtbetrieb seine anderslautenden Beschlüsse vom 02.12.2014 und vom 03.03.2015, die auch das Ziel verfolgten, eine eigene kommunale Altkleidersammlung einzuführen, auf.

2.

Der Betriebsausschuss Aachener Stadtbetrieb bekräftigt zugleich die in seinen Beschlüssen vom 02.12.2014 und vom 03.03.2015 unterstrichene wirtschaftliche Bedeutung der Altkleidersammlung für die Tätigkeit der karitativen/gemeinnützigen Organisationen und beauftragt den Aachener Stadtbetrieb erneut, diese Organisationen beim Knowhow sowie in der Öffentlichkeitsarbeit und auch bei der Standortsuche im Rahmen des rechtlich möglichen zu unterstützen. Im Zusammenwirken mit den entsprechend zuständigen Stellen in der Stadtverwaltung solle der Stadtbetrieb auch bei der Findung von ertragreichen Standorten für Altkleidercontainer außerhalb des öffentlichen Straßenraumes behilflich sein. Hier soll sich die Aufmerksamkeit vor allem auf städtische Grundstücke richten.

Erläuterungen:

1.

Die in der Vergangenheit beim Öffentlichen Entsorgungsträger Stadt Aachen keine Rolle spielende und damit mehr dem freien Spiel der Kräfte überlassene Sammlung von Altkleidern bekam mit dem im Jahre 2012 in Kraft getretenen Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) eine zunehmend andere Gewichtung in der Wahrnehmung. Dies insbesondere wegen der neuen Normen zur Regelung der gewerblichen Wertstoffsammlungen und der damit einhergehenden, sehr kontrovers diskutierten Frage nach einer angemessenen Berücksichtigung der Interessen und Rechte der gemeinnützigen Sammlungen.

Das verstärkte Auftreten von gewerblichen Sammlern auch auf dem Gebiet der Altkleider musste zwangsläufig dazu führen, dass die karitativen/gemeinnützigen Organisationen bei ihrem Sammlungsgeschäft mehr und mehr unter Konkurrenzdruck gerieten, insbesondere dort, wo es diesen Organisationen nicht hinreichend gelungen war, sich gemeinschaftlich um die Altkleidersammlung vor Ort zu kümmern.

Genau diese Situation entwickelte sich zunehmend im Stadtgebiet Aachen und führte verstärkt im Jahre 2014 zu einem Herantreten der karitativen/gemeinnützigen Organisationen an Verwaltung sowie Politik der Stadt Aachen. Dabei kam dem Deutschen Roten Kreuz, Kreisverband StädteRegion Aachen e.V. (DRK) eine besondere Bedeutung bei der Forderung nach einer sichernden Unterstützung gegenüber den gewerblichen Sammlern zu.

So hatte das DRK zum damaligen Zeitpunkt per anno eine Sammelmenge von 523 Tonnen, was den deutlich größten Anteil an der im vergleichbaren Zeitraum von den karitativen/gemeinnützigen Organisationen insgesamt eingesammelten Menge von rund 810 Tonnen ausmachte. Die gewerblichen Sammlungen kamen in dieser Zeit auf eine angezeigte Sammelmenge von rund 1600 Tonnen, die illegalen Sammlungen, d.h. straßenrechtlich sowie abfallwirtschaftsrechtlich rechtswidrig aufgestellte Container im öffentlichen Straßenraum nicht eingerechnet.

Damit waren die im Stadtgebiet Aachen einsammelbaren Mengen - die für rund 250 Containerstandorte ausreichend waren und auch weiterhin sind - zwar nicht erreicht, aber die Situation gestaltete sich für die karitativen/gemeinnützigen Organisationen schwieriger und finanziell unattraktiver.

Hieraus entwickelte sich bei den karitativen/gemeinnützigen Organisationen gegenüber der Stadt Aachen die Erwartung, eine rechtlich tragfähige Konstruktion zu finden, welche den karitativen/gemeinnützigen Sammlungen im Stadtgebiet eine gesicherte Zukunft auch bei sich verändernder Rechtslage gewährleisten könne.

2.

Das für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Forderung erforderliche Einvernehmen zwischen den in der Stadt Aachen in der Altkleidersammlung engagierten karitativen/gemeinnützigen Organisationen über ein gemeinsames Agieren mit dem Aachener Stadtbetrieb kam trotz zum Jahresende 2014 hin stark intensiver Gespräche zwischen den Organisationen und Politik sowie Verwaltung mit der Folge nicht zustande, dass die Gespräche ergebnislos eingestellt wurden.

In Folge dessen hat sich sodann der Betriebsausschuss Aachener Stadtbetrieb zunächst in seiner Sitzung am 02.12.2014 eingehend mit der Ausgangslage, der Rechtslage sowie mit den möglichen Handlungsalternativen für den Öffentlichen Entsorgungsträger Stadt Aachen und den Aachener Stadtbetrieb in Sachen Sammlung und Verwertung von Altkleidern befasst.

Im Mittelpunkt der Beratungen und Prüfungen stand dabei bald das Konzept der Entsorgung aus einer Hand und dies wiederum in zwei Fallkonstellationen:

- a). Eine ausschließlich kommunale Altkleidersammlung im öffentlichen Straßenraum durch den Aachener Stadtbetrieb ohne die Beteiligung von Gemeinnützigen und die Zulassung gewerblicher Sammler;
- b). Eine Sammlung durch die karitativen/gemeinnützigen Organisationen im Rahmen einer Kooperation mit der Stadt Aachen/Aachener Stadtbetrieb in Anlehnung an das rechtlich umstrittene sog. Soester Modell.

Da es für eine weitergehende Diskussion über die Fallkonstellation b). bereits an einer Kooperationsbereitschaft zwischen den karitativen/gemeinnützigen Organisationen fehlte, war der Betriebsausschuss Aachener Stadtbetrieb von der Überzeugung geleitet, dass es sinnvoll sei, der Aachener Bevölkerung ein eigenes, einheitliches, kundenfreundliches Altkleidererfassungssystem unter gleichzeitiger Eindämmung von illegalen Containern anzubieten, und hat den Betrieb beauftragt, die Einführung eines eigenen Depotcontainersystems auf der Grundlage eines neuen Stadtbildkonzeptes mit 100 Containerstandorten im öffentlichen Straßenraum vorzubereiten, wobei die Verwertung der so eingesammelten Altkleider öffentlich ausgeschrieben werden sollte.

Eine Berücksichtigung der Belange der karitativen/gemeinnützigen Organisationen vor Ort war dabei nur noch insoweit vorgesehen, dass diese von dem Aachener Stadtbetrieb bei ihren eigenen Sammelaktivitäten außerhalb des öffentlichen Straßenraumes unterstützt und insbesondere in der Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden sollten. Den gewerblichen Sammlungen war durch dieses Konzept ebenfalls die Sammlung von Altkleidern im öffentlichen Straßenraum Aachens verwehrt.

3.

Diese Entscheidung hat der Betriebsausschuss Aachener Stadtbetrieb in seiner folgenden Sitzung am 03.03.2015 nicht nur nochmals bekräftigt, sondern den Betrieb ausdrücklich gebeten, alle gebotenen Anstrengungen zu unternehmen, das Projekt unter Einschaltung des Mobilitätsausschusses und des Stadtrates insbesondere wegen des stadtbildpflegerischen Konzeptes für die 100 Containerstandorte nunmehr bis Ende des Jahres 2015 abschließend entscheidungsreif vorliegen zu haben.

Zum Zeitpunkt dieser Ausschusssitzung lag jedoch leider das Urteil des OVG Niedersachsen vom 19. 02. 2015 - 7 LC 63/13 - noch nicht veröffentlicht vor.

Durch dieses Urteil wurde die bis dahin in engem Zusammenwirken mit dem Fachbereich Recht vorgenommene rechtliche Risikoabschätzung betreffend das Konzept "Entsorgung aus einer Hand" regelrecht auf den Kopf gestellt.

Auf der Grundlage eines sehr vergleichbaren Entsorgungskonzeptes der Stadt Hannover und bei einem dem nordrhein-westfälischen fast gleichem niedersächsischen Straßenrecht ist das OVG Lüneburg in diesem Urteil zu der Erkenntnis gekommen, dass die von der Stadt Hannover an Hand ihres Entsorgungskonzeptes aus einer Hand erteilten Sondernutzungserlaubnisse an den Entsorgungszweckverband der Region Hannover u.a. vor dem Hintergrund der §§ 17, 18 KrWG sowie der Grundrechte aus Art. 12 und 14 Grundgesetz (GG) als ermessensfehlerhaft und daher als rechtswidrig einzustufen sind.

In seiner Urteilsbegründung hat das OVG Lüneburg den Ermessensfehlergebrauch durch die Stadt Hannover konkret daran festgemacht, dass bei der Verwaltungsentscheidung über die Erteilung der Sondernutzungsgenehmigungen nicht der durch das bundesrechtliche KrWG gewollte Marktzugang für gewerbliche Wettbewerber in die Ermessensabwägung eingeflossen sei.

Damit war eine rechtlich hinreichend sichere Möglichkeit, die Altkleidersammlung in öffentlichen Händen zu belassen nicht mehr gegeben und damit die bestehende Beschlusslage des Betriebsausschusses Aachener Stadtbetrieb so nicht mehr umsetzbar. Der Zugang der gewerblichen Sammler war und ist im Lichte dieser Rechtsprechung auf der Grundlage der §§ 17, 18 KrWG zwingend zu wahren.

An dieser Rechtslage hat sich bis zum heutigen Tage nichts Substantielles geändert. Eine neuere Rechtsprechung des OVG Münster in diesen konkreten Rechtsfragen gibt es zumindest noch nicht.

4.

Von dieser neuen Sachlage ausgehend, lag es nahe, den als richtig erkannten Ansatz einer Neuaufstellung der Altkleidersammlung im öffentlichen Straßenraum der Stadt Aachen über die Aufstellung eines neuen stadtbildwahrenden Standortkonzeptes auf der Basis von 100 Standorten so schnell als möglich rechtssicher umzusetzen. Dabei kam es entscheidend darauf an, auf der Basis der Erkenntnisse aus der OVG-Lüneburg- Entscheidung eine auf das Straßenrecht NW zugeschnittene Regelung zu finden, die bei Wahrung des Wettbewerbes und damit der chancengleichen Zulassungsbedingungen eine gebündelte, 100 Standorte umfassende Erteilung von straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnissen ermöglichen würde.

Dies war über die Einführung eines Losverfahrens, das bei mehreren gleich geeigneten Antragsstellern - und dies ungeachtet der Frage, ob es sich um gewerbliche oder gemeinnützige Antragsteller handelt - die Chancengleichheit am ehesten wahrt und somit zu einer rechtsfehlerfreien Ermessensausübung führt, am ehesten zu erreichen.

5.

Darüber hinaus war so auch das Konzept der Entsorgung aus einer Hand mit einem einheitlichen Depotcontainerkonzept und einer in den Erlaubnissen ebenso vorgegebenen Container- und Standortpflege jedenfalls in seinen zentralen Grundlagen - wie ursprünglich vom Betriebsausschuss des Aachener Stadtbetriebes gewollt - zu erhalten, ohne die bei einer Heranziehung des KrWG und des Abfallrechtes/Gebührenrechtes einhergehenden zusätzlichen Problemstellungen auszulösen.

Dem Aachener Stadtbetrieb gehen zwar durch diese neue Konzeption und seine Nichtbeteiligung mögliche Einnahmen aus der Verwertung von gesammelten Altkleidern verloren, es bleiben ihm aber namhafte Investitionen in Infrastruktur/Fahrzeuge und Personal zugleich erspart.

Bei einem aktuell wieder bei etwa 300,00 bis 350,00 €/t liegenden Preis für Altkleider auf dem Markt entspricht dieser fast genau dem Preis, den der Betrieb bei der Vorlage zur Sitzung vom 02.12.2014 seinen Darlegungen zugrunde gelegt hat. Die damalige Kosten-/Nutzenbetrachtung endete wegen der dem Stadtbetrieb entstehenden einmaligen und laufenden Kosten mit leichtem negativem Ergebnis. Dieses negative Ergebnis wäre aufgrund der zwischenzeitlich gestiegenen Kosten insbesondere im Personalbereich heute höher.

6.

Über die Einführung dieses neuen Konzeptes der Altkleidersammlung im öffentlichen Straßenraum hat der Mobilitätsausschuss in seiner Sitzung am 17.07.2015 beschlossen und sodann der Rat der Stadt, dem Empfehlungsbeschluss des Mobilitätsausschusses folgend, in seiner Sitzung vom 23.09.2015.

Auf der Grundlage dieser Beschlüsse wird ab dem 01.01.2016 die Altkleidersammlung im öffentlichen Straßenraum der Stadt Aachen nach diesem Verfahren gehandhabt und zwar jeweils immer für ein Kalenderjahr. Nach der Firma DTRW GmbH für das Jahr 2016 war für das Jahr 2017 die Firma Adabi Export GmbH erfolgreich, die sich im Übrigen des DRK als örtlicher Sammler im Wege eines Unterauftragsverhältnisses bedient. Das Losverfahren für das Jahr 2018 steht für Ende November 2017 an, also unmittelbar bevor.

Die geleistete Arbeit im Straßenraum kann als zufriedenstellend eingeordnet werden. Die Situation ist im Vergleich zu der Zeit vor der Einführung dieses neuen Verfahrens als besser zu bezeichnen. Ein von dem DRK angestregtes verwaltungsgerichtliches Klageverfahren gegen die Stadt Aachen ist für das DRK aus allen in Frage kommenden Rechtsgründen verloren gegangen (VG Aachen, Urteil vom 26.04.2016 - 6 K 2367/15). Über die vom DRK hiergegen eingelegte Berufung hat das OVG Münster noch nicht entschieden.

7.

Zwischenzeitlich haben sich mehrere Organisationen vor Ort unter Hilfestellung der Kirchen zusammengetan und eigene Sammlungen außerhalb des öffentlichen Straßenraumes aufgebaut. Dies entspricht auch einer Empfehlung, die die Betriebsleitung bereits in persönlichen Gesprächen im Jahre 2015 gegenüber den Organisationen ausgesprochen hat. Hieran anschließend würde es sich entsprechend der Empfehlung des Betriebsausschusses Aachener Stadtbetrieb seitens des Betriebes anbieten, den Organisationen bei der Suche nach geeigneten Standorten auf privatstädtischen Liegenschaften behilflich zu sein.

Durch das Ausweichen auf private Grundstücksflächen unterliegt die gemeinnützige Altkleidersammlung nicht dem Genehmigungsvorbehalt gemäß dem Landesstraßenrecht. Des Weiteren kommt erleichternd hinzu, dass die Altkleidersammlung durch karitative/gemeinnützige Organisationen unter der Maßgabe einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung des

Sammelgutes gemäß dem KrWG nur einer reduzierten Nachweispflicht gegenüber der örtlich zuständigen Unteren Abfallbehörde unterliegt (§ 18 Abs. 1 KrWG).