300

Finanzierung des Betriebs eines Gebrauchtwarenkaufhauses über Gebühren nach der Abfallgebührensatzung

Anfrage von ASN vom 08.12.2025

I. Stellungnahme

1. Fragestellung

Ist die Umlage der Kosten eines „Zirkulären Kaufhauses“ in dem von ASN geplanten Rahmen über Abfallgebühren zulässig?

2. Kurzzusammenfassung

Der Betrieb des Zirkulären Kaufhaus kann im Rahmen der Aufgaben der Abfallwirtschaft geschehen und ist damit umlagefähig. Eine Aufnahme des Zirkulären Kaufhauses in die Aufzählung der Einrichtungen des § 19 Abs. 2 Nr. 2 AbfS und eine Änderung des § 6 AbfGebS ist zu empfehlen.

3. Rechtliche Ausführungen

a. Grundlagen

Die Abfallgebührenpflicht ist in § 2 AbfGebS geregelt. Dort ist festgehalten, dass die Stadt die öffentliche Einrichtung der Abfallentsorgung (§ 1 Abs. 4 AbfS) zur Erfüllung der in § 1 Abs. 1 bis 3 AbfS (…) definierten Aufgaben betreibt. Für die Benutzung der im Rahmen dieser öffentlichen Einrichtung von ihr oder den von ihr beauftragten Dritten betriebenen Anlagen und Einrichtungen (§ 19 AbfS) erhebt die Stadt Gebühren.

Nach § 1 Abs 1 AbfS sind Aufgaben der Stadt bei der Abfallentsorgung die Förderung der Abfallvermeidung, die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling, die sonstige, insbesondere energetische Verwertung und die Beseitigung von Abfällen. Dies entspricht weitestgehend den Zielen der Abfallbewirtschaftung nach Art. 1 BayAbfG. Außerdem ist nach § 1 Abs. 3 AbfS die Abfallberatung im Sinne einer Information und Beratung über Möglichkeiten der Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen Aufgabe der Stadt. Dazu ist sie nach § 46 Abs. 1 KrWG verpflichtet.

b. Grundsätzliche Abrechenbarkeit

Sortierung und Wiederaufbereitung von Abfällen und deren Verkauf zur Weiternutzung im Gebrauchszyklus – folglich Recycling – ist unter die Aufgaben des § 1 Abs. 1 AbfS subsumierbar. Wie diese Aufgabe von der Stadt erledigt wird, ist zweitrangig. Ob der Kaufhausbetrieb zur effektiven Aufgabenerfüllung geeignet ist, ist eine fachliche Frage. Wird sie bejaht, steht einer Abrechenbarkeit insoweit nichts im Weg. Dass die Wiederaufbereitung von Elektroabfällen der Aufgabenerfüllung der Abfallwirtschaft dient, wurde etwa bereits von dem VG Frankfurt am Main entschieden (VG Frankfurt a. M., Urteil vom 16. Juni 1998 – 6 E 1639/97 –, BeckRS 1998, 154576 Rn. 16).

Auch hinsichtlich des Ausrichtens von Upcycling-Workshops und ähnlichen Veranstaltungen steht die Aufgabendienlichkeit nicht in Frage. Es wird die Aufgabe des § 1 Abs. 3 AbfS erfüllt. Auch könnte man das ganze Konzept des öffentlich sichtbaren Wiederinverkehrbringens entsorgter Gegenstände durch Aufbereitung und anschließenden Verkauf neben der Erfüllung der Aufgaben nach § 1 Abs 1 AbfS auch als der Abfallberatung gemäß § 1 Abs. 3 AbfS dienend verstehen.

Somit ist die Einrichtung des Zirkulären Kaufhauses selbst zur Erfüllung der Aufgaben von ASN geeignet. Daher ist auch der für dessen Organisation nötige Aufwand ansatzfähig. Dazu gehört auch eine Geschäftsführung des Kaufhauses, soweit diese durch ASN als für die gewählte Betriebsform notwendig erachtet wird. Die Grenze der Abrechenbarkeit wäre hiernach erst bei aufgabenfremden Teilbereichen des Kaufhauses erreicht. Würde man dort etwa ein Café mit Getränke- und Speisenangebot zum Verweilen einrichten, müsste man dessen Betriebskosten sorgfältig separieren.

c. Grenzen der Abrechenbarkeit

Weiterhin ist die Wirtschaftlichkeit zu beachten, Art. 61 Abs. 2 S. 1 BayGO. Zumindest dürfte das Vorgehen nicht deutlich unwirtschaftlicher sein als die bisherige Entsorgung. Hierbei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass eine zusätzliche Effektivität und die ebenfalls durchgeführte Abfallberatung erhöhte Kosten argumentativ zu einem gewissen Grad aufwiegen könnten. Der Maßstab der gerichtlichen Kontrolle ist hier allerdings nicht sonderlich streng, die Abrechenbarkeit wird erst dann verneint, wenn sich offensichtlich nicht an das Gebot der Wirtschaftlichkeit gehalten wurde und dadurch augenfällige Mehrkosten entstanden sind (Bay VGH, Beschluss vom 5. April 2005 – 4 ZB 03.994 –, juris Rn. 6).

Auch ist das Kostenüberdeckungsverbot zu beachten (vgl. VGH München, Urteil vom 29.03.1995 - 4 N 94.235, BeckRS 1995, 120144). Demnach müssen Einnahmen aus der Abfallverwertung, somit auch Einnahmen aus dem Betrieb des Kaufhauses (Verkaufserlöse, Kursgebühren etc.) bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt werden. Dies ergibt sich schon daraus, dass kein Gewinn erzielt werden soll, sondern gem. Art. 8 Abs. 2 S.1 KAG, 7 Abs. 5 BayAbfG das Kostendeckungsprinzip gilt.

Nach Art. 87 Abs. 1 S. 2 BayGO darf die Stadt zudem nicht zur Gewinnerzielung am öffentlichen Wettbewerb teilnehmen. Der Kaufhausbetrieb als solcher könnte auf den ersten Blick gewinnorientiert sein. Allerdings ist vertretbar, dass eine isolierte Betrachtung nur der Kaufhaustätigkeit nicht möglich ist. So wird die Ware nicht zugekauft, sondern kommt über die organisierte Abfallentsorgung in den Besitz der Stadt. Diesbezüglich entstehen enorme Kosten, die der teilweise Verkauf bestenfalls abmildern kann. Ein derartiges Unternehmen kann folglich gar nicht gewinnorientiert betrieben werden. Insoweit ist die Tätigkeit mit der Verwertung von Fundsachen vergleichbar, die ebenfalls Einnahmen generiert, aber in Zusammenhang mit dem Betrieb des Fundbüros nie Gewinn erzielen wird.

Zudem ist fraglich, mit welchem Geschäftsmodell man konkurrieren würde. Second-Hand-Shops und Antiquitätengeschäfte handeln nicht mit (aufbereitetem) Abfall, sondern kaufen in der Regel Ware ein, die nach der Definition von § 3 Abs. 1 KrWG zumindest für sie nie Abfall war. Sofern derartige Unternehmen von Verwertern etwa sortierte und aufbereitete Ware erwerben, handelt es sich bei diesen im Ankaufzeitpunkt nicht mehr um Abfall. Private Unternehmen, die umfassend Wertstoffhöfe und Sperrmüllabfuhr betreiben und die abgegebenen Abfälle zumindest teilweise verkaufen, gibt es wohl ebenso wenig wie kommerzielle Reparatur-Cafés. Bei diesen ist somit ebenfalls nicht von Gewinnorientierung auszugehen ist.

Somit lässt sich vertreten, dass sich die Tätigkeit von ASN im Rahmen des Kaufhausbetriebs von Verkäufen gesammelter und sortierter Abfälle an Verwerter nur dadurch unterscheidet, dass direkt an Endkunden verkauft wird.

d. Aufnahme des Kaufhauses in § 19 Abs. 2 Nr. 2 AbfS

Schließlich ist zu empfehlen, die Abfallwirtschaftssatzung insoweit zu ändern, dass das Zirkuläre Kaufhaus mit seiner Zweckbestimmung (Recycling und Abfallberatung) in die Liste der Einrichtungen nach § 19 Abs. 2 Nr. 2 AbfS aufgenommen wird. Hierdurch wird ersichtlich, dass das Zirkuläre Kaufhaus zur Erfüllung von abrechenbaren Aufgaben der Abfallbesorgung betrieben wird.

e. Einbeziehung in Gebühr nach § 6 Abs. 1 AbfGebS

Die Anlieferung von Abfällen in den Wertstoffhöfen löst gemäß § 6 Abs. 5 Nr. 5 AbfGebS keine zusätzlichen Gebühren aus. Gleiches gilt gemäß § 6 Abs. 5 Nr. 4 AbfGebS für das Bereitstellen von Sperrmüll zur Abholung oder dessen Abgabe in den Wertstoffhöfen. Gebühren hierfür sind bereits in den Gebühren nach Abs. 1 enthalten. Es wird vorgeschlagen, für den Kaufhausbetrieb einen § 6 Abs. 5 Nr. 6 zu schaffen, der wie folgt lauten könnte:

„(*Für*) die Anlieferung von Abfällen bei dem Zirkulären Kaufhaus nach § 19 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. [*zu vergeben*] AbfS sowie die dortige Vorbereitung von Abfällen zur Wiederverwendung, deren Recycling und die Abfallberatung (*werden keine gesonderten Gebühren erhoben; diese sind bereits in den Gebühren nach Abs. 1 enthalten*)."

Hierdurch wäre die Abrechenbarkeit des Kaufhausbetriebs über die Abfallgrundgebühr in der Satzung verankert. Eine gesonderte Gebührenerhebung für die Vorbereitung zur Wiederverwendung von Abfällen und das Recycling von Abfällen ist ohnehin kaum denkbar. Dies ergibt sich auch daraus, dass der bei dem Kaufhaus erstmalig abgegebene Abfall in einem Zustand sein soll, der den umgehenden Wiederverkauf ermöglicht. Sofern es sich um Abfall handelt, der ursprünglich über den Sperrmüll oder die Wertstoffhöfe abgegeben wurde, ist schon durch den bestehenden Text klargestellt, dass keine gesonderten Gebühren erhoben werden. Mit der neuen Formulierung wird allerdings klargestellt, dass die Tätigkeiten des Kaufhauses gebührenfinanziert sein sollen. Allerdings wäre es bei Nutzung dieser Formulierung wohl erforderlich, die Upcyclingworkshops und Reparatur-Cafés ohne Teilnahmegebühr anzubieten, da die Kosten für diese schon über die Grundgebühr umgelegt würden.

II. ASN per E-Mail z. w. V.

Am 12.12.2025
Rechtsamt
i.A.

gez.

Wölfel
(6961)