

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Umwelt,  
Naturschutz u. Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache  
17(16)351-A

öffentliche Anhörung 19.09.2011

14.09.2011



Bundesarbeitsgemeinschaft

der Freien  
Wohlfahrtspflege

## **Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts (BT-Drucksache 17/6052)**

Die Sammlung und Verwertung von Abfällen bzw. Wertstoffen zu karitativen Zwecken hat bei den Diensten und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege in vielen Bereichen eine lange Tradition.

Diese Sammlungen erfolgen teilweise in unmittelbarer Ausübung satzungsgemäßer, gemeinnütziger Aufgaben, beispielsweise durch das Sammeln und Aufbereiten von Altkleidern für Kleiderkammern, in denen sie dann unentgeltlich oder verbilligt an bedürftige Menschen abgegeben werden, oder durch Tafelläden, für die abgelaufene, aber noch brauchbare Lebensmittel gesammelt werden. Hierzu zählen aber auch Integrations- und Beschäftigungsprojekte, bei denen behinderte oder arbeitslose Menschen ausgediente Gebrauchsgegenstände sammeln und aufbereiten, um sie z.B. in Transfair- oder Sozialkaufhäusern zu verkaufen, oder um sie einer Verwertung zuzuführen.

Darüber hinaus werden von den Diensten und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege aber auch Sammlungen durchgeführt, die nur mittelbar der Verfolgung der gemeinnützigen, satzungsgemäßen Ziele dienen. Durch die Sammlung und den Verkauf insbesondere von Wertstoffen, wie z.B. Altpapier, Altkleider oder Elektroschrott, werden Einnahmen erzielt, um die Finanzierung vielfältiger sozialer Projekte und Hilfsmaßnahmen zu gewährleisten. Sollten die Einnahmen aus den Sammlungen wegfallen, dann könnten viele dieser Projekte und Hilfsmaßnahmen mangels alternativer Finanzierungsmöglichkeiten zukünftig nicht mehr durchgeführt werden.

Für die Dienste und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege ist es deshalb von großer Bedeutung, dass auch zukünftig gemeinnützige Sammlungen weder eingeschränkt noch durch bürokratische Auflagen erschwert werden. Der vorliegende Regierungsentwurf wirft hierzu jedoch viele Fragen auf und hat deshalb im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege zu einer großen Verunsicherung geführt. Im Einzelnen richten sich die Bedenken gegen folgende Regelungen:

## **1. Definition der Abfälle (§ 3 Abs. 1 und 2 KrW-/AbfG-neu)**

Abfälle werden im vorliegenden Regierungsentwurf in § 3 Abs. 1 KrW-/AbfG-neu wie folgt definiert:

*Abfälle im Sinne dieses Gesetzes sind alle Stoffe oder Gegenstände, deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss.*

In Absatz 2 wird dann die Entledigung wie folgt umschrieben:

*Eine Entledigung im Sinne des Absatzes 1 ist anzunehmen, wenn der Besitzer Stoffe oder Gegenstände einer Verwertung ... oder einer Beseitigung ... zuführt oder die tatsächliche Sachherrschaft über sie unter Wegfall jeder weiteren Zweckbindung aufgibt.*

Bei vielen ausrangierten und aussortierten Gegenständen oder Waren, die der Freien Wohlfahrtspflege überlassen werden, erfolgt die Übergabe mit einer konkreten Zweckbindung, nämlich diese direkt oder indirekt hilfebedürftigen Menschen zu Gute kommen zu lassen. Beispiele hierfür sind die Altkleidersammlungen für Kleiderkammern, Tafelläden oder die Sammlungs- und Entrümpelungsaktionen von Transfair- oder Sozialkaufhäusern.

In all diesen Fällen liegt mangels Entledigung kein Abfall im Sinne des vorliegenden Gesetzesentwurfs vor, so dass diese Sammlungsaktionen der Freien Wohlfahrtspflege weder den kommunalen Überlassungspflichten für Abfälle aus privaten Haushalten (vgl. § 17 Abs.1, 2) noch dem Anzeigeverfahren nach § 18 unterliegen.

**Um hier bestehende Verunsicherungen zu beseitigen fordern die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege eine entsprechende Klarstellung in der Gesetzesbegründung.**

## **2. Definition der gemeinnützigen Sammlung (§ 3 Abs. 17 KrW-/AbfG-neu)**

Die gemeinnützige Sammlung wird im vorliegenden Regierungsentwurf wie folgt definiert:

*Eine gemeinnützige Sammlung von Abfällen im Sinne dieses Gesetzes ist eine Sammlung, die durch eine nach § 5 Absatz 1 Nummer 9 des Körperschaftsteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4144), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1768) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung steuerbefreite Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse getragen wird und der Verfolgung gemeinnütziger, mildtätiger oder kirchlicher Zwecke im Sinne der §§ 52 bis 54 der Abgabenordnung dient. Um eine gemeinnützige Sammlung von Abfällen handelt es sich auch dann, wenn die Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse nach Satz 1 einen gewerblichen Sammler mit der Sammlung beauftragt und*

*dieser den Veräußerungserlös nach Abzug seiner Kosten vollständig an die Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse ausgekehrt.*

Eine gewerbliche Sammlung von Abfällen im Sinne dieses Gesetzes ist gemäß § 3 Abs. 18 hingegen eine Sammlung, die *zum Zweck der Einnahmeerzielung* erfolgt.

Diese Begriffsbestimmungen sind sowohl für die Reichweite der kommunalen Überlassungspflichten für Abfälle aus privaten Haushalten (vgl. § 17 Abs.1, 2) als auch für das Anzeigeverfahren nach § 18 relevant.

Vor dem Hintergrund der privilegierten Zulassungsvoraussetzungen der gemeinnützigen Sammlung ist diese eindeutig von der gewerblichen Sammlung abzugrenzen.

In einem obiter dictum des BVerwG (BVerwG 7 B 55.07) heißt es hierzu:

*„Abgesehen davon, dass mangels entsprechender tatsächlicher Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs in einem Revisionsverfahren nicht vom Sammlungszweck der Einnahmeerzielung ausgegangen werden könnte, ist die Frage, ob der Begriff der Gemeinnützigkeit im abfallrechtlichen Sinn bei Altpapiersammlungen zur Einnahmeerzielung der gemeinnützigen Einrichtung entfällt, nach Wortlaut und Zweck des § 13 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 KrW-/AbfG zu verneinen, ohne dass es hierzu der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedarf. Da diese Vorschrift die Zuführung der Abfälle zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung voraussetzt, zu der eine gemeinnützige Einrichtung in aller Regel nicht in der Lage ist, liefe der Ausnahmetatbestand leer, wenn die Gemeinnützigkeit bei Altpapiersammlungen zur Einnahmeerzielung durch Zuführung zur Verwertung abzulehnen wäre.“*

Danach sollte auch die Definition in § 3 Abs. 17 abfallrechtlich und nicht steuerrechtlich ausgelegt werden. Es kann nicht allein darauf ankommen, ob die Sammlung von Abfällen unmittelbar der Verfolgung des Satzungszweckes dient, sondern es kommt auch auf die Verwendung der Überschüsse für die gemeinnützigen Zwecke an.

Durch den Verweis in § 3 Abs. 17 auf §§ 52 bis 54 AO sowie den Zusatz „... und der Verfolgung gemeinnütziger, mildtätiger oder kirchlicher Zwecke ... dient“ wird nach Auffassung der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege nicht ausreichend klar gestellt, dass der Begriff „gemeinnützige Sammlung“ nicht nach den Grundsätzen des Steuerrechts auszulegen ist, sondern einer eigenen abfallrechtlichen Interpretation unterliegt. Durch den Verweis auf §§ 52 bis 54 AO wird vielmehr der Eindruck erweckt, dass die abfallrechtliche Klassifizierung abhängig ist von der Steuerrechtlichen. Wie oben bereits dargestellt sind jedoch viele Sammlungen im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege steuerrechtlich den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben zuzurechnen, da sie nach steuerrechtlicher Interpretation gerade nicht unmittelbar den Satzungszwecken dienen, sondern der Einnahmeerzielung. Nach der steuerrechtlichen Klassifizierung und einer wortgetreuen Auslegung fallen diese Sammlungen auch unter die Definition der gewerblichen Sammlung in § 3 Abs. 18 des Gesetzes.

Diese steuerrechtliche Interpretation der Gemeinnützigkeit wäre im Abfallrecht für die Dienste und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege jedoch fatal. Einerseits verschärfen sich die Anzeigepflichten nach § 18 KrW-/AbfG-neu deutlich. Zum anderen besteht bei gewerblichen Sammlungen gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 4 KrW-/AbfG-neu eine Überlassungspflicht für Abfälle, soweit überwiegende öffentliche Interessen der Sammlung entgegenstehen. Da der Begriff „öffentliches Interesse“ ein weites Feld

möglicher Versagungsgründe beinhaltet, besteht bei vielen Diensten und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege die Befürchtung, dass zukünftig Wertstoffsammlungen zur Mittelbeschaffung deutlich eingeschränkt werden könnten.

Ein weiteres Problem stellt das Erfordernis dar, dass bei einer gemeinnützigen Sammlung die Beauftragung eines Sammlers nur dann zulässig sein soll, wenn „... dieser den Veräußerungserlös nach Abzug seiner Kosten vollständig an die Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse ausgekehrt.“ Diese Forderung ist für eine gemeinnützige Organisation nur sehr schwer zu erfüllen, denn sie kann zwar vom beauftragten Dienstleister im Voraus eine Kostenkalkulation verlangen. Ob aber ex post tatsächlich alle Gewinne ausgekehrt werden, lässt sich nur sehr schwer überprüfen. Darüber hinaus ist es in einer sozialen Marktwirtschaft nicht verwerflich, dass ein Unternehmer mit seinen Lieferungen und Dienstleistungen einen Gewinn erzielt, da er ansonsten auf Dauer am Markt nicht bestehen können. Das Erfordernis einer vollständigen Auskehrung aller Gewinne ist lebensfremd und wird zukünftig die Beauftragung gewerblicher Sammler erschweren, wenn nicht gar unterbinden. Letztendlich geht es doch darum zu verhindern, dass eine gemeinnützige Sammlung vorgeschoben wird, um eine an sich gewerbliche Sammlung zu verschleiern. Hierfür ist es nicht erforderlich, alle Gewinne zu untersagen, vielmehr ist es ausreichend, angemessene Gewinne vorzuschreiben, um bei offensichtlichen Missbrauchsfällen einschreiten zu können.

Ferner bleibt bei Kooperationsmodellen mit gewerblichen Sammlern oft unklar, wer nun Sammler und wer beauftragter Dienstleister ist. Als Beispiel möchten wir auf den beiliegenden Flyer zum Projekt „Caritas-Box“ verweisen. Hier ist unseres Erachtens nach dem Gesetzesentwurf nicht klar, ob es sich noch um eine gemeinnützige Sammlung handelt, denn die Caritas erhält pro Stück einen fixen Betrag und der beteiligte gewerbliche Dienstleister, der letztendlich einen Großteil des wirtschaftlichen Risikos trägt, wird sicherlich mit dem Projekt auch noch Gewinn erzielen, denn ansonsten würde er sich an dem Projekt nicht beteiligen. Nach den vorliegenden Definitionen würde es sich hierbei vermutlich um eine gewerbliche Sammlung handeln, deren Fortbestand ggf. ungewiss ist.

**Aus Gründen der Klarstellung schlagen die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege für § 3 Abs. 17 KrW-/AbfG-neu folgende Formulierung vor:**

**„(17) Eine gemeinnützige Sammlung von Abfällen im Sinne dieses Gesetzes ist eine Sammlung, die durch eine nach § 5 Absatz 1 Nummer 9 des Körperschaftsteuergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4144), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1768) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung steuerbefreite Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse getragen wird und der Verfolgung gemeinnütziger, mildtätiger oder kirchlicher Zwecke im Sinne der §§ 52 bis 54 der Abgabenordnung mittelbar oder unmittelbar dient. Um eine gemeinnützige Sammlung von Abfällen handelt es sich auch dann, wenn die Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse nach Satz 1 einen gewerblichen Sammler mit der Sammlung beauftragt und dieser den Veräußerungserlös nach Abzug seiner Kosten und eines angemessenen Gewinns vollständig an die Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse ausgekehrt.“**

### **3. Anzeigepflichten bei gemeinnützigen Sammlungen (§ 18 Abs. 3 KrW-/AbfG-neu)**

Der Gesetzesentwurf enthält in § 18 Neuregelungen hinsichtlich der Anzeigepflichten von Sammlungen. Hiernach sollen auch gemeinnützige Sammlungen spätestens einen Monat vor der beabsichtigten Aufnahme der zuständigen Behörde angezeigt werden. Der Anzeige sind gemäß § 18 Abs. 3 Angaben über die Größe und Organisation des Trägers der gemeinnützigen Sammlung sowie ggf. des Dritten, der mit der Sammlung betraut wird, und Informationen über Art, Ausmaß und Dauer der Sammlung beizufügen. Darüber hinaus kann die Behörde weitere Informationen verlangen. Unklar bleibt dabei, woran sich die Angaben zur Größe des Trägers der gemeinnützigen Sammlung bemessen (z.B. Umsatz, Zahl der Mitarbeitenden ...) und was unter „Organisation des Trägers der gemeinnützigen Sammlung“ zu verstehen ist bzw. anhand welcher Unterlagen diese belegt werden soll. Vor allem ist jedoch nicht geregelt, in welchen konkreten Fällen eine Erweiterung der Anzeigepflichten geboten ist und die Behörde ihr Ermessen ausüben darf.

Gerade für kleine gemeinnützige Organisationen mit schnell wechselnder Größe sind selbst die Mindestangaben bei einer Anzeige nur schwierig zu beschaffen. Insbesondere sind für Informationen über das Ausmaß der Sammlung Prognoseverfahren notwendig, die diesen Organisationen oft nicht zur Verfügung stehen oder nur mit erheblichen Kosten beschafft werden können. Weiter wird durch die Anzeigepflicht eine Bürokratie aufgebaut, die ein flexibles Handeln der gemeinnützigen Organisationen hindert und die Motivation der oft ehrenamtlich Tätigen dämpft. Das bürgerschaftliche Engagement wird dadurch gehemmt oder im schlechtesten Fall gänzlich eingestellt.

Die im Regierungsentwurf auf Seite 156 im ersten Absatz ausgewiesenen Kosten der Anzeige einer gemeinnützigen Sammlung in Höhe von nur € 3,00 können von den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege nicht nachvollzogen werden. Dieser Betrag reicht vermutlich gerade mal für Porto und Büromaterial. Nicht berücksichtigt ist wohl die anfallende Arbeitszeit. Dem könnte man entgegen halten, dass es sich ausschließlich um ehrenamtlich tätige Bürgerinnen und Bürger handelt. Dies ist so jedoch nicht zutreffend. Darüber hinaus ist auch die nicht entlohnte Zeit Aufwand. Dieser Aspekt sollte im Gesetzgebungsverfahren entsprechend gewürdigt werden. Der bürokratische Aufwand wird sich dann auf ein vielfaches der jetzt aufgeführten € 3,00 belaufen.

Letztlich bestehen durch die komplexen Regelungen und die Vorschriften zu Ordnungswidrigkeiten erhebliche Gefahren für die Existenz gerade kleiner Organisationen.

**Die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeitenden Spitzenverbände fordern daher – wie bereits auch der Bundesrat - eine ersatzlose Streichung der Anzeigepflicht für gemeinnützige Sammlungen.**

Berlin 09.09.2011