

Titel:

Untersagung einer gewerblichen Altkleidersammlung

Normenkette:

KrWG § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, Nr. 4, § 18 Abs. 2 Nr. 4

GewO § 35

RL 2008/98/EG Art. 4

Leitsätze:

1. Erfüllt sind die Mindestanforderungen an die Darlegungspflicht aus § 18 Abs. 2 Nr. 4 KrWG regelmäßig dann, wenn aufgezeigt wird, dass der gesamte Abfall - hinsichtlich Sammelmenge und -zeitraum - von einem oder mehreren Entsorgungsunternehmen abgenommen wird. Hierfür genügt - in Anlehnung an die Regelungen der Nachweisverordnung und unabhängig vom Status des jeweiligen Sammlers - eine schriftliche Erklärung des abnehmenden Unternehmens, aus der sich ergibt, dass die Annahme der Abfälle sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch des Zeitraums der Sammlung gewährleistet ist (wie BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 5/15 -, NVwZ 2017, 75 [78] Rn. 28). (Rn. 26)
2. Das Anzeigeverfahren nach § 18 KrWG sieht keine präventive Prüfung der Zuverlässigkeit vor, hierzu sind auch keine Unterlagen beizufügen (vgl. § 18 Abs. 2 KrWG). Es ermöglicht der zuständigen Behörde lediglich, vorhandene Erkenntnisse aus der Vergangenheit über eine mögliche Unzuverlässigkeit des Sammlers im Rahmen des Untersagungsverfahrens nach § 18 Abs. 5 KrWG nutzbar zu machen (vgl. BVerwG, U.v. 1.10.2015 - 7 C 8/14 -, BVerwGE 153, 99 [106] Rn. 32), soweit die im Anzeigeverfahren zu prüfenden sammlungsbezogenen Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4, Abs. 3 KrWG reichen. (Rn. 32)
3. Der präventiven personenbezogenen Überprüfung der Zuverlässigkeit und der notwendigen Fach- und Sachkunde des Sammlers dienen hingegen allein das Anzeigeverfahren nach § 53 KrWG und bei gefährlichen Abfällen das Erlaubnisverfahren nach § 54 KrWG (wie BVerwG, U.v. 1.10.2015 - 7 C 8/14 -, BVerwGE 153, 99 [106] Rn. 33). (Rn. 46 – 48)
4. Dagegen ist es nicht Zuständigkeit der Abfallbehörde, Aufgaben wahrzunehmen oder auch nur zu erleichtern, die in die Kompetenz der Straßen- bzw. der Straßenverkehrsbehörde fallen oder gar private Rechtsverhältnisse auszuleuchten (wie OVG Lüneburg, B.v. 15.8.2013 - 7 ME 62/13 -, NVwZ-RR 2013, 957 [958] - juris, Rn. 9 m.w.N.). Der Sammler hat seiner Anzeige deshalb auch weder Angaben zu den Containerstandorten noch zu deren Absicherung, beispielsweise durch eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis oder privatrechtliche Gestattung des Grundstückseigentümers, beizufügen (wie OVG Lüneburg, B.v. 15.8.2013 - 7 ME 62/13 -, NVwZ-RR 2013, 957 [958] - juris, Rn. 9; VGH BW, B.v. 5.5.2014 - 10 S 30/14 -, NVwZ 2014, 1253 [1254] - juris, Rn. 15). (Rn. 34 und 35)
5. Angaben zu den Containerstandorten und deren rechtlicher Absicherung gehören nicht zu den von der Behörde im Rahmen des Anzeigeverfahrens zu prüfenden sammlungsbezogenen Voraussetzungen. Zu diesem gehören ausschließlich solche Verstöße, die das Schutzgut des Abfallrechts, namentlich eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Abfälle (§ 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 u. 4 KrWG) betreffen, nicht aber zugleich auch straßenrechtliche Normen und zivilrechtliche Abwehrrechte aus Eigentum und Besitz. (Rn. 35 und 48)
6. Von einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung (§ 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG) und damit von einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durch eine gewerbliche Sammlung ist im Regelfall auszugehen (wie BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [351] Rn. 50). Allerdings kann diese Vermutung widerlegt werden. (Rn. 60)
7. Hierzu sind die Auswirkungen auf die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erzielende Sammelmenge zu untersuchen. Insoweit ist zunächst der status quo zu ermitteln, d.h. der Anteil des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers am Gesamtaufkommen der Sammlungen (1. Prüfungsebene). Dieser Anteil wird durch bereits rechtmäßig durchgeführte Sammlungen mitgeprägt, wobei insbesondere die gemeinnützigen Sammlungen nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 KrWG einzubeziehen sind (wie BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [353] Rn. 55 f.). (Rn. 62)

8. Auf dieser Grundlage sind sodann die zu erwartenden Veränderungen zu betrachten (2. Prüfungsebene), wobei neben der streitgegenständlichen insbesondere auch weitere angezeigte und sofort vollziehbar, aber noch nicht bestandskräftig untersagte Sammlungen als mögliche Zusatzbelastungen in den Blick zu nehmen sind; denn angezeigte, aber untersagte Sammlungen entfallen als mögliche Zusatzbelastung erst dann, wenn die Untersagung bestandskräftig geworden ist (wie BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [353] Rn. 53 f.). (Rn. 62)

9. Die so ermittelten zusätzlichen Sammelmengen auf Seiten der privaten Sammler sind sodann den tatsächlichen bzw. auf der Grundlage konkreter Planungen erwarteten Sammelmengen des Entsorgungsträgers gegenüber zu stellen und hiernach die Rückgänge bzw. die verminderten Steigerungspotentiale auf Seiten des Entsorgungsträgers zu prognostizieren und zu bewerten (3. Prüfungsebene) (wie BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [354] Rn. 58). (Rn. 62)

10. Werden dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durch die streitbefangene gewerbliche Sammlung im Zusammenwirken mit anderen privaten - auch gemeinnützigen - Sammlungen nicht mehr als 10-15% des gesamten zu erwartenden Sammelaufkommens entzogen - sog. „Irrelevanzschwelle“ -, ist die Regelvermutung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG widerlegt und eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers steht nicht inmitten (wie BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [351 ff.] Rn. 51 ff., insb. 59). (Rn. 64)

11. Die „Irrelevanzschwelle“ ist ausschließlich ein Mittel zur Bewertung zusätzlicher Belastungen für bedarfsgerecht auf die zu erwartenden Sammelmengen ausgerichteten Entsorgungsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Auf die Auswirkungen bereits rechtmäßig durchgeführter privater Sammlungen ist das Entsorgungssystem des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers typischerweise bereits eingestellt. Das schließt es aus, das Überschreiten der Irrelevanzschwelle danach zu beurteilen, ob bezogen auf den maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt die gesamte Sammelmenge der schon rechtmäßig durchgeführten und noch anstehenden privaten Sammlungen den Schwellenwert von mindestens 10% der Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers erreicht (wie OVG NRW, U.v. 20.11.2018 - 20 A 953/17 -, NWVBl. 2019, 194 - juris, Rn. 54 m.w.N.). (Rn. 70)

12. Auf die Verhinderung einer sich sukzessive verwirklichenden Verlagerung von Sammelmengen vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu privaten Sammlungen ist die „Irrelevanzschwelle“ nicht zugeschnitten. § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG besagt nicht, dass dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Ausgangspunkt das Aufkommen an getrennt zu sammelnden Abfällen umfassend zur Sammlung "zusteht", und vermittelt ihm auch keine Rechtsposition, aufgrund deren er den Fortbestand eines von ihm an einem bestimmten Stichtag erzielten Anteils an den gesamten Sammelmengen beanspruchen könnte (wie OVG NRW, U.v. 20.11.2018 - 20 A 953/17 -, NWVBl. 2019, 194 - juris, Rn. 57). (Rn. 71 und 72)

Schlagworte:

Anzeigeverfahren, Darlegung des Verwertungswegs, Zuverlässigkeit, entgegenstehende öffentliche Interessen, Abnahme, Darlegungspflicht, gewerbliche Sammlung, schadlose Verwertung, Sondernutzungserlaubnis, Spanien, Untersagung, Verwaltungsakt, Verwertung, Verwertungsweg, Sammelmenge, Entsorgungsunternehmen, Altkleidersammlung

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 22.05.2015 – M 17 K 14.5588

Fundstelle:

BeckRS 2020, 15018

Tenor

I. Das Verfahren wird eingestellt.

II. Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 22. Mai 2015 - M 17 K 14.5588 - und der Bescheid der Beklagten vom 19. November 2014 - 176-GS/13-18 - sind wirkungslos geworden.

III. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

IV. Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 20.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Klägerin wandte sich gegen die Untersagung ihrer gewerblichen Alttextilsammlung in der Landeshauptstadt München. Mit der vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Berufung verfolgte sie ihr Begehren bis zur Abgabe der Erledigungserklärung infolge Einstellung des Geschäftsbetriebs und Gewerbeabmeldung weiter.

2

1. Mit Schreiben vom 28. August 2012 zeigte die AG T* ..., die Rechtsvorgängerin der Klägerin, unter Bezugnahme auf § 72 Abs. 2 und § 18 Abs. 1 KrWG eine gewerbliche Sammlung von Altkleidern und Altschuhen an. Dabei wurde u.a. angegeben, dass die Sammlung mittels Containern flächendeckend erfolge sowie maximal 18 t pro Monat (216 t pro Jahr) gesammelt würden. Bei der Leerung der Container würden Textilien von Fehlwürfen aussortiert und in Lagern untergebracht, die gesamten Textilien würden von den Firmen V* ... T* ... Recycling SP.Z.o.o. in Polen und O** A* ... s.l. in Spanien bzw. mittlerweile von der Firma J** E* ... in Litauen von den Lagern abgeholt, zur Wiederverwertung vorbereitet und teilweise recycelt. Die Fehlwürfe betrügen ca. 6% des Sammelumfangs und würden von der M* ... K* ... GmbH entsorgt. Ein Teilnahmezertifikat von Herrn V* ... N* ... an einem Seminar „Erwerb der Fachkunde für Leitungs- und Aufsichtspersonal von Entsorgungsfachbetrieben“, eine Bestätigung von O** A* ... vom 20. August 2012, dass mit der Firma N* ... e.K. ein unbefristetes Geschäftsverhältnis bestehe, diese an O** A* ... jährlich ca. 1.000 t Secondhandtextilien veräußere und eine höhere Abnahme möglich sei, eine Bestätigung von V* ... T* ... Recycling vom 20. Juni 2012 über das Bestehen eines unbefristeten Geschäftsverhältnisses mit N* ... und der monatlichen Abnahme von ca. 450 t Altkleidern, ein Verbringungs- und Verwertungsvertrag vom 5. Juli 2013 mit der Firma E* ... AG in Litauen und ein Verbringungs- und Verwertungsvertrag vom 18. Dezember 2013 mit der Firma E* ...-P* ... B** Sp.Z.o.o. wurden vorgelegt. Nach Angaben der Klägerin war die Firma N* ... e.K. der in Bayern tätige Kooperationspartner der Klägerin. Diese sammelte Altkleider und -schuhe durch das Aufstellen von Altkleidercontainern.

3

2. Nach vorheriger Anhörung und Einholung einer Stellungnahme des Abfallwirtschaftsbetriebs München (AWM) als zuständigem öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger untersagte die Beklagte mit Bescheid vom 19. November 2014 die von der AG T* ... als Rechtsvorgängerin der Klägerin mit Schreiben vom 28. August 2012 angezeigte gewerbliche Sammlung von Textilien und Schuhen im Stadtgebiet München mit Wirkung vom 28. November 2014 (I.). Die Klägerin wurde aufgefordert, alle im Stadtgebiet München aufgestellten Sammelbehälter bis spätestens 4. Januar 2015 zu entfernen (II.) sowie alle im Stadtgebiet München betriebenen Containerstandorte bis spätestens 28. Dezember 2014 genau zu benennen (III.). Für den Fall, dass die Klägerin den Ziffern I. bis III. nicht vollständig fristgerecht Folge leiste, wurden Zwangsgelder i.H.v. 5.000,00 € (Ziff. I.), 100,00 € je Sammelbehälter (Ziff. II.) und i.H.v. 1.000,00 € (Ziff. III.) angedroht. Für den Fall des Eintritts der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs wurde die Klägerin verpflichtet, die Anordnungen nach Ziffer I. spätestens nach dem dritten Tag, nach Ziffer II. spätestens sechs Wochen und nach Ziffer III. spätestens fünf Wochen nach Eintritt der Vollziehbarkeit zu erfüllen (IV. und V.). Für die Anordnung wurden von der Klägerin eine Gebühr von 408,50 € und Auslagen i.H.v. 2,19 € erhoben (VI. und VII.).

4

Zur Begründung wurde ausgeführt, die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Abfälle sei nicht hinreichend dargelegt. Insbesondere sei nicht ersichtlich, inwieweit die gesammelten Altkleider und -schuhe wiederverwendet, recycelt oder beseitigt würden. Auch eine Darlegung des weiteren Verwertungsweges der gebrauchsfähigen Alttextilien sei nicht erfolgt. Darüber hinaus seien Tatsachen bekannt, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der AG T* ... GmbH & Co.KG, deren persönlich haftende Gesellschafterin, die E* ... GmbH (in Nachfolge der B* ... GmbH) bzw. deren Geschäftsführer, Herrn J* ... N* ..., ergäben. Bekannt seien ebensolche Tatsachen auch hinsichtlich des Einzelprokuristen Herrn V* ... N* ... Für das Stadtgebiet München sei am 5. August 2013 ein ohne die erforderliche Genehmigung aufgestellter Altkleidercontainer der AG T* ... GmbH und Co.KG festgestellt

worden. In der Vergangenheit sei es wiederholt zu massiven und systematischen Verstößen durch die B* ... GmbH (als Vorgänger der E* ... GmbH) gegen das Kreislaufwirtschaftsgesetz und andere Vorschriften gekommen. So befänden sich im Gewerbezentralregister hinsichtlich des Geschäftsführers J* ... N* ... Eintragungen aus den Jahren 2011 und 2012, die Verstöße gegen straßen- und wegerechtliche Vorschriften belegten. Der B* ... GmbH bzw. deren Rechtsnachfolgerin, die E* ... GmbH, sei bereits in einer Vielzahl von inzwischen rechtskräftig abgeschlossenen Fällen die Sammlung von Alttextilien und -schuhen aufgrund von Bedenken gegen die Zuverlässigkeit untersagt worden. Der Sammlung stünden darüber hinaus auch überwiegende öffentliche Interessen entgegen. Die Sammlung gefährde die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und des von ihm beauftragten Dritten. Die bislang angezeigten gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen erfassten jährlich über 6.000 t Altkleider. Hinsichtlich der eigenen Sammlung gehe der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (Abfallwirtschaftsbetrieb München - AWM) aufgrund einer schlüssigen Mengenschätzung davon aus, dass er 3.000 t Altkleider pro Jahr sammle. Die insgesamt gewerblich und gemeinnützig angezeigte Sammelmenge betrage damit über 200% der vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger anvisierten Jahresmenge an Altkleidern und sei damit im Vergleich zu den Mengen des AWM von erheblicher Relevanz. Gleichzeitig werde die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des AWM (§ 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG) beeinträchtigt. Die angezeigte Sammlung unterlaufe die Vergabe der Entsorgungsdienstleistung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (§ 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG), sodass der gewerblichen Sammlung auch aus diesem Grunde überwiegende öffentliche Interessen entgegenstünden.

5

3. Mit Schriftsatz vom 15. Dezember 2014 erhob die Klägerin Klage und beantragte, den Bescheid vom 19. November 2014 aufzuheben. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, Gründe, die eine Sammlungsuntersagung rechtfertigten, lägen nicht vor. Gegen die Zuverlässigkeit der Klägerin bestünden keine Bedenken. Soweit die Beklagte auf das Gewerbezentralregister abstelle und anführe, es fänden sich dort Eintragungen, könne dem nicht gefolgt werden. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf habe Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister angefordert, in denen hinsichtlich Herrn J* ... N* ... und Herrn V* ... N* ... keine Eintragungen enthalten seien. Soweit die Beklagte auf einen Gewerbeuntersagungsbescheid des Regierungspräsidiums Gießen abstelle, sei dies nicht tragfähig, da das Verfahren eingestellt und der Bescheid zurückgenommen worden sei. Außerdem richte sich der Bescheid an die GmbH, die zur damaligen Zeit noch einen weiteren Geschäftsführer (Herrn W* ... B* ...*) gehabt habe, der zwischenzeitlich aus der Geschäftsführung ausgeschieden sei. Die Behauptung, am 5. August 2013 sei ein Altkleidercontainer ohne entsprechende Erlaubnis aufgestellt worden, werde bestritten. Eine Standort- bzw. Straßenbezeichnung fehle. Die Aufstellung nur eines Containers reiche im Übrigen auch nicht aus, den Vorwurf der Unzuverlässigkeit zu begründen. Die Darlegungen zu den Verwertungswegen seien ausreichend. Der Sammlung stünden auch keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen; eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder eines Dritten finde durch die angezeigte Sammlung nicht statt. Die Sammlung unterlaufe auch kein Vergabeverfahren. Auswirkungen auf den Gebührenhaushalt seien nicht konkret dargelegt worden. Die Anordnung der Entfernung der Sammelcontainer könne nicht auf § 62 KrWG gestützt werden. Ebenso wenig könne die Vorlage einer Standortliste verlangt werden. Die Zwangsgeldandrohung sei ebenfalls rechtswidrig. Die gesetzte Frist habe kein hinreichend bestimmtes Ende, sondern hänge davon ab, wann Vollziehbarkeit eingetreten sei, sodass sie von einem ungewissen zukünftigen Ereignis abhängt.

6

4. Mit Urteil vom 22. Mai 2015 wies das Verwaltungsgericht die Klage als unbegründet ab. Die Voraussetzungen des § 18 Abs. 5 Satz 2 i.V.m. § 17 KrWG für eine Untersagung der Sammlung seien erfüllt.

7

Die Klägerin und ihre persönlich haftende Gesellschafterin - die E* ... GmbH - hätten in der Vergangenheit immer wieder Container ohne die erforderliche Sondernutzungserlaubnis auf öffentlichem Straßengrund aufgestellt. In den bisherigen Gewerbezentralregisterauszügen fänden sich diesbezügliche Eintragungen für die Geschäftsführer bzw. Betriebsinhaber und die für die Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs verantwortliche Person aus den Jahren 2010 bis 2013. Dem Gericht sei zudem aus anderen Klage- bzw. Eilverfahren bekannt, dass die Klägerin in der Vergangenheit im gesamten Bundesgebiet gehäuft durch das Aufstellen von Altkleidercontainern auf öffentlichem und privatem Grund sowie im öffentlichen Straßenraum

ohne die jeweils erforderliche Erlaubnis auffällig geworden sei. Allerdings seien dem Gericht seit Oktober 2014 keine neuen illegalen Containeraufstellungen mehr bekannt geworden. Auch die Beklagte habe in ihrem Stadtgebiet in jüngerer Zeit keine Alttextilcontainer der Klägerin festgestellt. Es seien lediglich mehrere illegal aufgestellte Container bekannt geworden, die mit einem Aufkleber „1.000 Euro Belohnung“ versehen gewesen seien. Zwar spreche aufgrund des Umstands, dass gleichartige Aufkleber in der Vergangenheit auf den Textilcontainern der Klägerin angebracht gewesen seien, einiges dafür, dass es sich um Container der Klägerin handle. Da eine eindeutige Zuordnung indes nicht möglich sei, sei fraglich, ob gegenwärtig noch gem. § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG von einer Unzuverlässigkeit der Klägerin für die Zukunft ausgegangen werden könne.

8

Letztlich könne dies jedoch dahingestellt bleiben, da die Untersagung auch auf § 18 Abs. 5 Satz 2, 2. Alt. i.V.m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG gestützt werden könne. Die Klägerin sei ihrer Verpflichtung zur Darlegung ordnungsgemäßer Verwertung nicht nachgekommen. So habe sie lediglich angegeben, dass bei der Leerung der Container Textilien von Fehlwürfen aussortiert und in Lagern untergebracht würden. Die Fehlwürfe betrügen ca. 6% des Sammelumfangs und würden von der M* ... K* ... GmbH entsorgt. Die gesammelten Textilien würden unsortiert von den Firmen V* ... T* ... Recycling SP.Z.o.o. in Polen und O** A* ... s.l. in Spanien bzw. der Firma J** E* ... in Litauen abgeholt, zur Wiederverwertung vorbereitet und teilweise recycelt. Ein Teilnahmezertifikat von Herrn V* ... N* ... an einem Seminar, eine Bestätigung von O** A* ... vom 20. August 2012, dass mit der Firma N* ... e.K. ein unbefristetes Geschäftsverhältnis bestehe, diese an O** A* ... jährlich 1.000 t Secondhandtextilien veräußere und eine höhere Abnahme möglich sei, eine Bestätigung von V* ... T* ... Recycling vom 20. Juni 2012 über das Bestehen eines unbefristeten Geschäftsverhältnisses mit N* ... und der monatlichen Abnahme von ca. 450 t Altkleider, ein Verbringungs- und Verwertungsvertrag vom 5. Juli 2013 mit der Firma E* ... AG in Litauen und ein Verbringungs- und Verwertungsvertrag vom 18. Dezember 2013 mit der Firma ECOTEX-POLAND seien vorgelegt worden. Zuletzt sei pauschal ausgeführt worden, dass die Firma ECOTEX-POLAND die Ware von der Klägerin erwerbe. Die Fahrer dieser Firma holten die vollgeladenen Brücken, in denen sich die unsortierte Ware befände, ab und transportierten sie nach Polen.

9

Die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung habe die Klägerin damit nicht hinreichend dargelegt. Abgesehen davon, dass die Abnahmebestätigungen bzw. Verträge ca. zwei bis drei Jahre alt seien, sei aus den Angaben der Klägerin auch nicht erkennbar, inwieweit und zu welchen Anteilen die gesammelten Alttextilien bei den genannten Firmen wiederverwendet oder recycelt würden und damit auch die Vorgaben der Abfallhierarchie (Art. 4 Richtlinie 2008/98/EG, § 6 KrWG) Beachtung fänden. Die bloße Erwartung, dass die Abfallhierarchie eingehalten werde, weil sowohl die Klägerin als auch die Abnehmer der Abfälle ein wirtschaftliches Interesse an einer hochwertigen Verwertung hätten, könne eine detaillierte Darlegung nicht ersetzen. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 5 KrWG müsse in der Anzeige der gewerblichen Sammlung dargelegt werden, wie die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung im Rahmen der Verwertungswege (§ 18 Abs. 2 Nr. 4 KrWG) gewährleistet werde, um der Behörde eine umfassende Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen der Sammlung zu ermöglichen. Die Angaben der Klägerin seien hierfür nicht ausreichend. Insbesondere werde nicht dargelegt, in welche Fraktionen die Sammelware bei den Abnehmern sortiert werde und welche Verwertungsquoten dabei erreicht würden. Ob und inwieweit die gesammelte Kleidung wiederverwendet, recycelt oder beseitigt werde und damit auch die Vorgaben der Abfallhierarchie Beachtung fänden, sei nicht ersichtlich. Es müsse eine konkrete Darlegung der Verwertungsvorgänge in den die Abfälle aufnehmenden Betrieben in Polen, Spanien bzw. Litauen erfolgen. Auch der vorgelegte Vertrag vom 18. Dezember 2013 mit der Firma ECOTEX-POLAND enthalte nur eine Verpflichtung zur Rücknahme der Abfälle und habe Bedeutung lediglich für die grenzüberschreitende Verbringung. Die weitere Verwertung werde in dem Vertrag jedoch nicht beschrieben. Bloße Erklärungen, dass die gesammelten Gegenstände abgenommen würden und als Secondhandtextilien Verwendung fänden, reichten ohne nähere Angaben über die Verwertung nicht aus. Ein milderer Mittel, um die Erfüllung der Voraussetzungen nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG sicherzustellen, wie etwa Auflagen oder Bedingungen, sei vorliegend nicht ersichtlich. Die Klägerin könne sich auch nicht auf Bestands- und Vertrauensschutzgesichtspunkte (§ 18 Abs. 7 KrWG) berufen. Die Anordnung, die Container zu beseitigen, sei ebenfalls rechtmäßig. Sie finde, nachdem die Durchführung der Sammlung rechtmäßig untersagt sei (§ 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG), in § 62 KrWG eine taugliche Rechtsgrundlage. Auch der Einwand der Klägerin, die Zwangsgeldandrohung sei mangels ordnungsgemäßer Fristsetzung rechtswidrig, greife nicht durch.

10

5. Mit der vom Verwaltungsgerichtshof wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung zugelassenen Berufung verfolgte die Klägerin ihr Begehren weiter. Entgegen der Ansicht des Beklagten sei die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Alttextilien ausreichend dargelegt worden. Die Untersagung der angezeigten Sammlung gem. § 18 Abs. 5 Satz 2, 2. Alt. KrWG i.V.m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG sei deshalb rechtswidrig. Ungeachtet dessen könne bei einer angeblichen Unvollständigkeit der Anzeige allenfalls § 62 KrWG Rechtsgrundlage einer Untersagungsverfügung sein, nicht aber § 18 Abs. 5 Satz 2, 2. Alt. KrWG. Jedenfalls sei mit den Angaben in der Anzeige alles getan worden, was berechtigterweise und unter Berücksichtigung des Gesetzeswortlauts hinsichtlich der Darlegungsanforderungen verlangt werden könne. Es seien sowohl die Abnahmebestätigung des Verwerters vorgelegt als auch eine pauschale und plausible Angabe zum Verwertungsweg gemacht worden.

11

Die Klägerin beantragte,

12

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts München vom 22. Mai 2015 - M 17 K 14.5588 - den Bescheid der Beklagten vom 19. November 2014 - 176-GS/13-18 - aufzuheben.

13

Die Beklagte beantragte,

die Berufung zurückzuweisen.

14

Sie verteidigte die Entscheidung des Verwaltungsgerichts. Entgegen der Auffassung der Klägerin reiche es gerade nicht aus, lediglich Angaben zur Aussortierung von Fehlwürfen sowie deren Entsorgung zu machen und alte Verträge zum Nachweis vorzulegen, wie die Klägerin es getan habe. Auch die Vorträge zu den möglichen Abnahmemengen der Vertragspartner der Klägerin seien unzureichend. Es werde daher an der im Bescheid vom 19. November 2014 geäußerten Auffassung festgehalten, wonach die Klägerin ihre ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Alttextilien nicht hinreichend dargelegt habe. Dies gelte auch im Lichte des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Juni 2016 (7 C 5/15). Die Klägerin sei keine „Kleinsammlerin“ im Sinne dieser Entscheidung, sondern bundesweit tätig.

15

Ungeachtet dessen liege auch eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers AWM vor (§ 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG). Die jährliche Sammelmenge durch gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen habe 2015 insgesamt 3.456 t betragen (2.928 t gemeinnützige und 528 t gewerbliche). Zusätzlich seien gewerbliche Sammlungen zu berücksichtigen, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen noch nicht wirken könnten. Deren Volumen betrage 531 t jährlich, sodass sich ohne die Sammlung der Klägerin eine berücksichtigungsfähige Sammelmenge von 3.987 t ergeben habe. Durch den Marktzutritt der Klägerin mit einer angezeigten jährlichen Sammelmenge von 216 t sei die zu berücksichtigende Sammelmenge auf 4.203 t jährlich gestiegen. Diese sei der durch den AWM im Jahr 2015 erzielten Sammelmenge von 3.479 t gegenüberzustellen mit der Folge, dass der Mengenabzug durch berücksichtigungsfähige gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen über 100% der Sammelmenge des AWM im Jahr 2015 betragen habe. Selbst wenn man die in der aktuellen Ausschreibung des AWM prognostizierte Sammelmenge von 4.500 t zugrunde legt, ergebe sich immer noch eine durch Dritte abgegriffene Menge von knapp 100%, sodass die im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Juni 2016 (7 C 4/15) entwickelte „Irrelevanzschwelle“ von 15% auf jeden Fall überschritten sei.

16

6. Unter dem 28. April 2020 hörte der Senat die Verfahrensbeteiligten zu einer Entscheidung nach § 130a VwGO an. Die Berufung sei auf der Grundlage des derzeitigen Sach- und Streitstandes begründet. Der streitgegenständliche Bescheid könne im Lichte der nach Bescheiderlass ergangenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keinen Bestand haben.

17

7. Mit Schriftsatz vom 22. Mai 2020 teilte der Bevollmächtigte der Klägerin überraschend mit, seine Mandantin habe ihren Geschäftsbetrieb zwischenzeitlich eingestellt und ihr Gewerbe abgemeldet. Die Gesellschaft sei aufgelöst. Zum Liquidator sei Herr J* ... N* ... bestellt worden. Angesichts dessen werde Erledigung erklärt und Kostenentscheidung zu Lasten der Beklagten beantragt. Mit Schreiben vom 5. Juni 2020 stimmte die Beklagte der Erledigungserklärung zu.

18

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die beigezogenen Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

II.

19

Nachdem die Verfahrensbeteiligten mit Schriftsätzen vom 22. Mai 2020 und 5. Juni 2020 übereinstimmende Erledigungserklärungen abgegeben haben, ist das anhängige Berufungs- und Klageverfahren unmittelbar beendet worden. Es ist deshalb deklaratorisch einzustellen und durch Beschluss festzustellen, dass das vorangegangene Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 22. Mai 2015 - M 17 K 14.5588 - wirkungslos geworden ist (§§ 125 Abs. 1 Satz 1, 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO analog; § 173 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO). Gleiches gilt für den zugrundeliegenden Bescheid der Beklagten vom 19. September 2014 - 176-GS/13-18 - (Art. 43 BayVwVfG).

20

1. Gemäß § 161 Abs. 2 VwGO ist über die Verfahrenskosten in beiden Rechtszügen nach billigem Ermessen unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstandes zu entscheiden. Billigem Ermessen entspricht es hier, der Beklagten die Verfahrenskosten in beiden Rechtszügen in vollem Umfang aufzuerlegen. Die Berufung der Klägerin war im Zeitpunkt der Abgabe der übereinstimmenden Erledigungserklärungen zulässig und begründet; sie hätte zur Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 22. Mai 2015 und des Bescheids der Beklagten vom 19. November 2014 geführt. Dieser war als sog. Dauerverwaltungsakt (vgl. BVerwG, U.v. 1.10.2015 - 7 C 8.14 -, BVerwGE 153, 99 [101] Rn. 21) im maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor dem Tatsachengericht (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [354] Rn. 57) - vorliegend der Abgabe der übereinstimmenden Erledigungserklärungen - rechtswidrig und verletzte die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

21

2. Die Untersagung der gewerblichen Altkleidersammlung der Klägerin im Gebiet der Landeshauptstadt konnte nicht - wie im streitgegenständlichen Bescheid geschehen - auf § 18 Abs. 5 Satz 2, 2. Alt. i.V.m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG (nicht ausreichende Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung) gestützt werden (vgl. hierzu a). Ebenso wenig findet sie in § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. (Unzuverlässigkeit des gewerblichen Sammlers; hierzu b) oder § 18 Abs. 5 Satz 2, 2. Alt. i.V.m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 KrWG (entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen; hierzu c) eine Rechtfertigung.

22

a) Gemäß § 18 Abs. 5 Satz 2, Alt. 2 KrWG hat die zuständige Behörde die Durchführung der angezeigten Sammlung zu untersagen, wenn die Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG als Ausnahme von der Überlassungspflicht des § 17 Abs. 1 KrWG genannten Voraussetzungen anders nicht zu gewährleisten ist.

23

aa) Nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG besteht die Überlassungspflicht für Abfälle aus privaten Haushalten nur dann nicht, wenn diese durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen. Die Verwertung erfolgt nach § 7 Abs. 3 Satz 2 KrWG ordnungsgemäß, wenn sie im Einklang mit den Vorschriften dieses Gesetzes und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht, sowie nach § 7 Abs. 3 Satz 3 KrWG schadlos, wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind, insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgt. Die Tatsachengrundlage für die hiernach gebotene prognostische Beurteilung liefert, soweit diese sich nicht ausnahmsweise aus anderen der Behörde vorliegenden - und nach Wegfall der in § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3

Halbs. 2 KrW-/AbfG normierten Nachweispflichten berücksichtigungsfähigen - Erkenntnissen ergibt, in der Regel die dem gewerblichen Sammler im Anzeigeverfahren nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG obliegende Darlegung (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 5/15 -, NVwZ 2017, 75 [77] Rn. 20 m.w.N.). Gemäß § 18 Abs. 2 KrWG sind der Anzeige einer gewerblichen Sammlung im Anschluss an die Angaben über Art, Menge und Verbleib der zu verwertenden Abfälle (Nr. 3) eine Darlegung der innerhalb des angezeigten Zeitraums vorgesehenen Verwertungswege einschließlich der erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Kapazitäten (Nr. 4) sowie eine Darlegung, wie die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Abfälle im Rahmen der Verwertungswege nach Nr. 4 gewährleistet wird (Nr. 5), beizufügen.

24

Nach der Entstehungsgeschichte der Vorschrift sollen dem gewerblichen Sammler im Zusammenhang mit der Darlegungspflicht keine detaillierten Anforderungen auferlegt werden; es wird im Wesentlichen „lediglich“ eine Schilderung der vorgesehenen Verwertungswege verlangt (vgl. BT-Drucks. 17/6052, S. 64). Als Korrelat zum fehlenden allgemeinen Erlaubnisvorbehalt sollen die nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG geforderten Angaben der Behörde die Klärung der Frage ermöglichen, ob die Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG vorliegen (BT-Drucks. 17/6052, S. 88, 106). Die hiernach gebotene Kontrolle muss demnach nicht in der Weise abschließend sein, wie es erforderlich wäre, wenn die behördliche Entscheidung mit einer Legalisierungswirkung verbunden wäre. Sie hat vielmehr lediglich eine angemessene Kontrollmöglichkeit zu eröffnen, die zunächst eine allgemeine Prüfung und ggf. eine anschließende detaillierte Überwachung auch auf den nachfolgenden Verwertungsstufen ermöglicht. Das Ausmaß der vom Sammler zu fordernden Darlegung muss dieser Funktion entsprechen (so namentlich BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 5/15 -, NVwZ 2017, 75 [77 f.] Rn. 25 u. 26). Insoweit ist vor allem den Besonderheiten verschiedener Abfallmärkte und zugleich auch den spezifischen Möglichkeiten typischer Sammlergruppen entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen, soweit dadurch Überwachungsbedürfnisse nicht leerlaufen. Keinesfalls dürfen Darlegungsanforderungen dazu genutzt werden, vermeintliche Lücken bei der Abwehr gewerblicher Sammlungen zu schließen (siehe BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 5/15 -, NVwZ 2017, 75 [78] Rn. 26 unter Bezugnahme auf Gruneberg, EurUP 2015, 229 [236]).

25

Erfüllt sind die Mindestanforderungen aus § 18 Abs. 2 Nr. 4 KrWG regelmäßig dann, wenn aufgezeigt wird, dass der gesamte Abfall - hinsichtlich Sammelmenge und -zeitraum - von einem oder mehreren Entsorgungsunternehmen abgenommen wird (so ausdrücklich BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 5/15 -, NVwZ 2017, 75 [78] Rn. 28; U.v. 24.1.2019 - 7 C 14/17 -, NVwZ-RR 2019, 679 [681] - juris, Rn. 24). Durchläuft die Verwertung mehrere Stufen, muss bei der Festlegung weiterer Darlegungsanforderungen insbesondere die Situation der Kleinsammler Berücksichtigung finden. Dies gilt gerade bei einer Abfallfraktion für die, wie etwa bei Altmetall oder auch Altkleidern und -schuhen, eine hohe Recyclingquote zu verzeichnen ist, sodass alles dafür spricht, dass in diesem Marktsegment eine effektive Ressourcennutzung verwirklicht wird und die Verwertungswege funktionieren (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 5/15 -, NVwZ 2017, 75 [78] Rn. 28). In einem solchen Bereich kann der Sammler seine Anzeigepflicht regelmäßig dadurch erfüllen, dass er nachvollziehbar einen pauschalen Verwertungsweg schildert, das oder die Entsorgungsunternehmen, an die er die gesammelten Abfälle zu liefern beabsichtigt, namentlich benennt und geeignet belegt, dass diese willens und in der Lage sind, die Abfälle der Sammlung anzunehmen (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 5/15 -, NVwZ 2017, 75 [78] Rn. 28). Hierfür genügt - in Anlehnung an die Regelungen der Nachweisverordnung - eine schriftliche Erklärung des abnehmenden Unternehmens, aus der sich ergibt, dass die Annahme der Abfälle sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch des Zeitraums der Sammlung gewährleistet ist. Eine detaillierte Beschreibung des weiteren Entsorgungswegs der gesammelten Abfälle bis zum finalen Bestimmungsort der Verwertung unter namentlicher Benennung aller beteiligten Unternehmen ist, insbesondere von einem Kleinsammler, nicht zu verlangen, sodass es ausreicht, zu § 18 Abs. 2 Nr. 5 KrWG nur pauschal unter Hinweis auf die allgemeinen Verhältnisse im betreffenden Marktsegment vorzutragen (siehe BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 5/15 -NVwZ 2017, 75 [78] Rn. 28; U.v. 24.1.2019 - 7 C 14.17 -, NVwZ-RR 2019, 679 [681] Rn. 24).

26

Ausführungen zu den konkreten Umständen der endgültigen Verwertung sind „insbesondere“ dem am Anfang der Entsorgungskette stehenden Kleinsammler - wenn überhaupt - nur sehr eingeschränkt möglich, weil er zum einen auf Angaben der Unternehmen in der Verwertungskette angewiesen ist und diese sich in

ihrer Zusammensetzung zum anderen durch Marktentwicklungen ändern kann (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 5/15 -, NVwZ 2017, 75 [78] Rn. 28). Ungeachtet dessen stellt sich das Problem, dass sich der Weg der Abfälle jedenfalls nach Vermischung mit den Abfällen anderer, vor allem für den Kleinsammler, auf den weiteren Verwertungsstufen nicht mehr nachvollziehen lässt. In dieser Situation erscheint es mit dem Bundesverwaltungsgericht angezeigt, die ggf. gebotenen Überwachungsmaßnahmen auf den verschiedenen Stufen der Entsorgungskette vorzunehmen, sodass der Zweck der Darlegung nur beschränkte Angaben vom Sammler rechtfertigt (vgl. U.v. 30.6.2016 - 7 C 5/15 -, NVwZ 2017, 75 [78] Rn. 28).

27

Diese Grundsätze gelten, auch wenn sie vom 7. Senat des Bundesverwaltungsgericht am Beispiel eines sog. „Kleinsammlers“ entwickelt wurden, auf der Grundlage einer systematischen, entstehungsgeschichtlichen sowie an Sinn und Zweck von § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG orientierten Gesetzesauslegung, fallübergreifend und unabhängig vom jeweiligen „Status“ des gewerblichen Sammlers (so zutreffend VGH BW, U.v. 19.6.2018 - 10 S 1449/17 -, NVwZ-RR 2018, 800 [802] Rn. 25 a.E.; OVG NRW, U.v. 22.02.2018 - 20 A 818.15 - juris, Rn. 48, 49 am Beispiel der Lieferung von Alttextilien an ein Unternehmen in Polen). Die Darlegung „einer lückenlosen Kette des Verwertungswegs“ bis zum Abschluss des Verwertungsverfahrens einschließlich der jeweils genutzten Anlagen, ist von § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG nicht gedeckt (vgl. U.v. 30.6.2016 - 7 C 5/15 -, NVwZ 2017, 75 [77] Rn. 21 a.E.); dieses Erfordernis wurde von den Instanzgerichten inzwischen auch durchweg aufgegeben (vgl. etwa OVG NRW, U.v. 22.2.2018 - 20 A 818.15 - juris, Rn. 43 f.).

28

bb) Gemessen an diesem Maßstab genügten die Angaben der Klägerin den Darlegungsanforderungen des § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG. Die Klägerin hatte angegeben, die Sammlung erfolge mittels Containern flächendeckend, maximal würden 18 t pro Monat gesammelt. Bei der Leerung der Container würden Textilien von Fehlwürfen getrennt und in Lagern untergebracht. Die gesammelten Textilien würden von den Firmen V* ... T* ... Recycling SP.Z.o.o. in Polen und O** A* ... s.l. in Spanien bzw. mittlerweile von der Firma J** E* ... in Litauen aus den Lagern abgeholt, zur Wiederverwertung vorbereitet und teilweise recycelt. Die Fehlwürfe betrügen ca. 6% des Sammelumfangs und würden von der M* ... K* ... GmbH entsorgt. Ein Teilnahmezertifikat von Herrn V* ... N* ... an einem Seminar „Erwerb der Fachkunde für Leitungs- und Aufsichtspersonal von Entsorgungsfachbetrieben“, eine Bestätigung von O** A* ... vom 20. August 2012, dass mit der Firma N* ... e.K. ein unbefristetes Geschäftsverhältnis bestehe, diese an O** A* ... jährlich ca. 1.000 t Secondhandtextilien veräußere und eine höhere Abnahme möglich sei, eine Bestätigung von V* ... T* ... Recycling vom 20. Juni 2012 über das Bestehen eines unbefristeten Geschäftsverhältnisses mit N* ... und der monatlichen Abnahme von ca. 450 t Altkleidern, ein Verbringungs- und Verwertungsvertrag vom 5. Juli 2013 mit der Firma E* ... AG in Litauen und ein Verbringungs- und Verwertungsvertrag vom 18. Dezember 2013 mit der Firma E* ...-P* ... B** Sp.Z.o.o. wurden vorgelegt. Die Klägerin hatte damit aufgezeigt, dass der gesamte Abfall - hinsichtlich Sammelmenge und -zeitraum - von einem oder mehreren Entsorgungsunternehmen abgenommen wird (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 5/15 -, NVwZ 2017, 75 [78] Rn. 28; U.v. 24.1.2019 - 7 C 14/17 -, NVwZ-RR 2019, 679 [681] - juris, Rn. 24). Mehr bedurfte es entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts und der Beklagten nicht. Angesichts der Werthaltigkeit des Sammelguts unterlag die Abnahmefähigkeit auch im Falle eines Wechsels der angegebenen Firmen keinen Bedenken.

29

b) Entgegen der Auffassung der Beklagten konnte die Untersagung der streitgegenständlichen Sammlung im maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung in der Tatsacheninstanz (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [354] Rn. 57; U.v. 1.10.2015 - 7 C 8.14 -, BVerwGE 153, 99 [101] Rn. 21; HessVGH, B.v. 6.12.2016 - 2 B 1935/16 - juris, Rn. 44 f.) - vorliegend der Abgabe der übereinstimmenden Erledigungserklärungen - auch nicht auf § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG gestützt werden. Danach hat die zuständige Behörde die Durchführung der angezeigten Sammlung zu untersagen, wenn Tatsachen bekannt sind, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden oder der für die Leitung und Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Personen ergeben.

30

aa) Der Begriff der Zuverlässigkeit ist im Kreislaufwirtschaftsgesetz nicht definiert, sondern wird in § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG vorausgesetzt. Inhalt, Bedeutung und Reichweite des Begriffs sind damit im Wege der Auslegung anhand der Entstehungsgeschichte, des systematischen Zusammenhangs, in den die Regelung gestellt ist, und deren Sinn und Zweck zu ermitteln. Das Anzeigeverfahren nach § 18 KrWG dient vor allem zur Prüfung der Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4, Abs. 3 KrWG. Die zuständige Behörde soll prüfen können, ob die erfassten Abfälle einer „ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden“, und ob „der gewerblichen Sammlung überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen“ (vgl. BT-Drs. 17/6052, S. 88). Diese Prüfung orientiert sich in erster Linie an Art und Umfang der Sammlung und knüpft nicht an persönliche Eigenschaften an (so ausdrücklich BVerwG, U.v. 1.10.2015 - 7 C 8/14 -, BVerwGE 153, 99 [106] Rn. 31).

31

Abweichendes folgt auch nicht daraus, dass die Behörde die Sammlung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG wegen Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden oder der für die Leitung und Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Personen untersagen kann. Das Anzeigeverfahren sieht keine präventive Prüfung der Zuverlässigkeit vor, hierzu sind auch keine Unterlagen beizufügen (vgl. § 18 Abs. 2 KrWG). Es ermöglicht der zuständigen Behörde lediglich, vorhandene Erkenntnisse aus der Vergangenheit über eine mögliche Unzuverlässigkeit im Rahmen des Untersagungsverfahrens nach § 18 Abs. 5 KrWG nutzbar zu machen (vgl. BVerwG, U.v. 1.10.2015 - 7 C 8/14 -, BVerwGE 153, 99 [106] Rn. 32), soweit die im Anzeigeverfahren zu prüfenden sammlungsbezogenen Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4, Abs. 3 KrWG reichen, mit anderen Worten tatsächengestützte Erkenntnisse über eine nicht ordnungsgemäße und schadhlose Verwertung in der Vergangenheit bei anderen Sammlungen erfasster Abfälle vorliegen, die zugleich die Prognose rechtfertigen, Entsprechendes werde sich mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anlässlich der nunmehr angezeigten Sammlung wiederholen.

32

Nach dem Willen des Gesetzgebers soll das Anzeigeverfahren nämlich lediglich sicherstellen, dass die Behörde die gesetzlichen Voraussetzungen für die Sammlungssysteme rechtzeitig prüfen und ggf. durch Verwaltungsakt sicherstellen kann (vgl. BT-Drucks. 17/6052, S. 88). Insoweit sind dem Anzeigenden in § 18 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 KrWG umfangreiche Mitteilungspflichten über Größe und Organisation des Sammlungsunternehmens (Nr. 1), Angaben über Art, Ausmaß und Dauer der Sammlung (Nr. 2), über Art, Menge und Verbleib der zu verwertenden Abfälle (Nr. 3), die Darlegung der vorgesehenen Verwertungswege (Nr. 4) und der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der gesammelten Abfälle (Nr. 5) auferlegt, die neben den Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4, Abs. 3 KrWG das behördliche Prüfprogramm konturieren und zugleich auch den Eingriffstatbeständen des § 18 Abs. 5 KrWG ihr weiteres qualitatives Gepräge verleihen. Vor allem ermöglichen sie der Behörde eine umfassende Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen und dienen insbesondere als Grundlage für die Beurteilung, ob der gewerblichen Sammlung überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (vgl. BT-Drucks. 17/6052, S. 88).

33

Gleichwohl hat der Gesetzgeber mit dem Anzeigerfordernis nach § 18 Abs. 1 und 2 KrWG kein umfassendes abfallrechtliches Erlaubnisverfahren geschaffen. § 18 Abs. 5 KrWG darf daher auch nicht in einer Weise gehandhabt werden, als handle es sich um ein solches (vgl. OVG Lüneburg, B.v. 15.8.2013 - 7 ME 62/13 -, NVwZ-RR 2013, 957 [958] - juris, Rn. 6 u. 8). Die durch § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG eröffnete Möglichkeit, gewerbliche Sammlungen zu untersagen, zielt in erster Linie darauf ab, den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vor Gefährdungen seiner Funktionsfähigkeit zu schützen und die ordnungsgemäße und schadhlose Verwertung der gesammelten Abfälle sicherzustellen (vgl. OVG Lüneburg, B.v. 15.8.2013 - 7 ME 62/13 -, NVwZ-RR 2013, 957 [958] - juris, Rn. 9). Dagegen ist es nicht Zuständigkeit der Abfallbehörde, Aufgaben wahrzunehmen oder auch nur zu erleichtern, die in die Kompetenz der Straßen- bzw. der Straßenverkehrsbehörde fallen oder gar private Rechtsverhältnisse auszuleuchten (so zutreffend OVG Lüneburg, B.v. 15.8.2013 - 7 ME 62/13 -, NVwZ-RR 2013, 957 [958] - juris, Rn. 9 m.w.N.).

34

Der Sammler hat seiner Anzeige deshalb weder Angaben zu den Containerstandorten noch zu deren Absicherung, beispielsweise durch eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis oder privatrechtliche Gestattung des Grundstückseigentümers, beizufügen. Für derartige, im Katalog des § 18 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 KrWG nicht enthaltene Anforderungen, gibt es keine Rechtsgrundlage (so mit Recht OVG Lüneburg, B.v.

15.8.2013 - 7 ME 62/13 -, NVwZ-RR 2013, 957 [958] - juris, Rn. 9; VGH BW, B.v. 5.5.2014 - 10 S 30/14 -, NVwZ 2014, 1253 [1254] - juris, Rn. 15). Angaben zu den Containerstandorten und deren rechtlicher Absicherung gehörend deshalb auch nicht zu den von der Behörde im Rahmen des Anzeigeverfahrens zu prüfenden sammlungsbezogenen Voraussetzungen. Das Verdikt der Unzuverlässigkeit i.S.v. § 18 Abs. 5 Satz 2 1. Alt. KrWG kann auf das Unterlassen entsprechender Angaben nicht gestützt werden (vgl. VGH BW, B.v. 5.5.2014 - 10 S 30/14 -, NVwZ 2014, 1253 [1254] - juris, Rn. 15; OVG Lüneburg, B.v. 15.8.2013 - 7 ME 62/13 -, NVwZ-RR 2013, 957 [958] - juris, Rn. 9); ihr Vorliegen gehört nicht zum Prüfprogramm des Anzeigeverfahrens. Etwas anderes folgt auch nicht aus § 47 Abs. 2 u. 3 Satz 1 Nr. 4 KrWG, wonach der zuständigen Behörde bestimmte Prüfungsrechte eingeräumt und dem Sammler entsprechende Auskunftspflichten auferlegt werden. § 47 KrWG dient ausschließlich der Einhaltung der Anforderungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (vgl. Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 47 Rn. 1; Klein, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 47 Rn. 1), nicht aber zugleich auch der Beachtung straßen- und privatrechtlicher Vorschriften.

35

Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Sammlung bereits mit dem „Einsammeln“ und damit - bei weiter Auslegung - schon mit dem Aufstellen des ersten Containers beginnt (§ 3 Abs. 15 KrWG). Denn auch dies führt nicht dazu, dass der Anzeige der Sammlung eine Liste der Standorte und der insoweit erforderlichen Sondernutzungserlaubnisse und privatrechtlichen Gestattungen beizufügen wäre (verkannt von VGH BW, B.v. 5.5.2014 - 10 S 30/14 -, NVwZ 2014, 1253 - juris, Rn. 18). Solches ist in § 18 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 KrWG gerade nicht vorgesehen. Das Vorliegen öffentlich-rechtlicher Sondernutzungserlaubnisse und privatrechtlicher Gestattungen für das Aufstellen von Sammelcontainern ist für die Verwirklichung des Gesetzeszwecks des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen sicherzustellen (vgl. § 1 KrWG) und diese einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zuzuführen (§ 7 Abs. 3 KrWG), bedeutungslos.

36

Wenn aber das Vorliegen von öffentlich-rechtlichen Sondernutzungserlaubnissen und privatrechtlichen Gestattungen bereits nicht Voraussetzung für die ordnungsgemäße Durchführung einer Sammlung im Rahmen des Anzeigeverfahrens nach § 18 Abs. 1 und 2 KrWG überhaupt ist, so können diese Erlaubnisse und Gestattungen auch nicht über § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG in der Weise Bedeutung erlangen, dass ihr Nichtvorliegen bei anderen früheren Sammlungen des Anzeigenden im Bundesgebiet zur Annahme der Unzuverlässigkeit für die nunmehr angezeigte Sammlung berechtigen würde (insoweit zutreffend Prof. Dr. B2., Rechtsgutachten, 8/2016, S. 43). Die Anwendung von § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG setzt stets eine zweistufige Prüfung voraus: Zunächst ist die Möglichkeit von Auflagen, Bedingungen und Befristungen nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG zu erwägen; erst danach kann als ultima ratio die Untersagung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG in Betracht kommen (vgl. Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 18 Rn. 20; Ernst, in: Kopp-Assenmacher, KrWG, 2014, § 18 Rn. 71). Kann aber aus Rechtsgründen, etwa weil bestimmte Gesichtspunkte bereits nicht zu den im Rahmen des Anzeigeverfahrens zu prüfenden Vorschriften gehören (vgl. § 18 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 KrWG), eine Erteilung von Auflagen, Bedingungen oder Befristungen nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG nicht in Betracht kommen, so kommt eine Untersagung der Sammlung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG erst recht nicht infrage.

37

Dem Sammler könnte im Rahmen des Anzeigeverfahrens nicht einmal gem. § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG - gleichsam als milderer Mittel - die Auflage erteilt werden, vor Beginn der Sammlung eine Liste der Containerstandorte nebst den entsprechenden straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnissen und privatrechtlichen Gestattungen vorzulegen; umso weniger kann im Lichte des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit die ultima ratio des Anzeigeverfahrens (vgl. hierzu BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 5.15 -, BVerwGE 155, 336 [356] Rn. 64; BW VGH, B.v. 5.5.2014 - 10 S 30/14 -, NVwZ 2014, 1253 [1254] - juris, Rn. 11 m.w.N.) - die Untersagung der gesamten Sammlung (§ 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG) - in Betracht kommen, etwa weil der anzeigende Sammler bei früheren Sammlungen ohne Vorliegen entsprechender Gestattungen Container aufgestellt hat. Derartigen „Auswüchsen“ ist - ohne ausdrückliches Vorliegen einer entsprechenden gesetzlichen Anordnung - nicht im Rahmen des Anzeigeverfahrens, sondern mittels Anwendung des straßen- und privatrechtlichen Instrumentariums zu begegnen. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz kennt - jedenfalls derzeit - keine wie auch immer geartete „Konzentrationswirkung“ zwischen abfallrechtlichem Anzeigeverfahren, straßenrechtlicher

Sondernutzungserlaubnis und privatrechtlicher Gestattung, insbesondere nicht dergestalt, dass die Prüfung abfallrechtlicher Tatbestände zugleich auch straßen- und privatrechtliche Regelungen gleichsam stillschweigend mit umfassen würde.

38

Eine solche bedürfte ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung (vgl. etwa § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG; § 13 BImSchG), denn die Untersagung einer angezeigten Sammlung wegen Unzuverlässigkeit (§ 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG) greift als Maßnahme mit berufsregelnder Tendenz (vgl. hierzu BVerfGE 128, 1 [82]; 111, 191 [213]; 110, 274 [288]; 98, 218 [258]) unmittelbar in den Schutzbereich des Grundrechts der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und zugleich auch des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 Abs. 1 GG) ein (so zutreffend VGH BW, B.v. 5.5.2014 - 10 S 30/14 -, NVwZ 2014, 1253 [1254] - juris, Rn. 11). Eingriffe in die Berufswahl- und -ausübungsfreiheit sind jedoch nur durch (förmliches) Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes statthaft (Art. 12 Abs. 1 GG), nicht aber im Wege bloßer richterlicher Rechtsschöpfung (vgl. Mann, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 12 Rn. 120 m.w.N.).

39

Ohne entsprechende gesetzliche Normen ist kein Richter befugt, Regelungen, auch wenn er diese im Interesse der Allgemeinheit für wünschenswert oder gar für notwendig erachtet, selbst durch Entwicklung eigener Rechtsätze ins Werk zu setzen, insbesondere dann nicht, wenn letztere - wie vorliegend - das Recht der freien Berufswahl und -ausübung einschränken (vgl. BGH, U.v. 25.11.1993 - I ZR 281/91 -, BGHZ 124, 224 - juris, Rn. 29). Vielmehr hat die demokratisch verfasste Gemeinschaft und damit letztlich allein das Parlament alle für die Ausübung der Grundrechte wesentlichen Fragen selbst zu regeln (vgl. BVerfGE 38, 373 [381]; 94, 372 [389 f.]), vor allem Inhalt, Umfang und Grenzen des jeweiligen Eingriffs selbst zu bestimmen (vgl. BVerfGE 86, 28 [40]; 101, 1 [34] m.w.N.). Der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 GG) schließt es aus, dass die Gerichte Befugnisse beanspruchen, die von der Verfassung eindeutig dem Gesetzgeber übertragen wurden (vgl. BVerfGE 4, 219 [234] stRspr.). Namentlich Art. 20 Abs. 3 GG bindet die Rechtsprechung an Gesetz und Recht. Damit wäre es unverträglich, wenn die Gerichte sich aus der Rolle des Normanwenders in die einer normsetzenden Instanz begäben und sich damit letztlich ihrer Bindung an Recht und Gesetz entzögen (vgl. BVerfGE 96, 375 [394] m.w.N.).

40

Es begegnet daher rechtsgrundsätzlichen Bedenken, wenn Teile der Oberverwaltungsgerichte Unzuverlässigkeit i.S.v. § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG nicht nur bei Verstößen gegen im Rahmen des Anzeigeverfahrens zu prüfende, unmittelbar das Schutzgut des Abfallrechts, namentlich die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung (§ 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 u. 4 KrWG) der gesammelten Abfälle (vgl. BW VGH, B.v. 5.5.2014 - 10 S 30/14 -, NVwZ 2014, 1253 [1254] - juris, Rn. 12) betreffende, sammlungsbezogene Normen annehmen wollen, sondern unter Rückgriff auf allgemeine, zu § 35 GewO entwickelte gewerberechtliche Grundsätze zugleich auch straßenrechtliche Vorschriften und zivilrechtliche Abwehrrechte aus Eigentum und Besitz in den Kanon der auf der Grundlage von § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG eine Untersagung der Durchführung einer Sammlung rechtfertigenden Vorschriften und Regelungen mit einbeziehen wollen (so namentlich OVG Lüneburg, U.v. 15.2.2018 - 7 LB 71/17 - juris, Rn. 68; B.v. 17.5.2016 - 7 ME 43/16 - juris, Rn. 6; OVG NRW, U.v. 7.5.2015 - 20 A 316/14 - juris, Rn. 68; B.v. 19.7.2013 - 20 B 607/13 - juris, Rn. 12; OVG Schleswig-Holstein, U.v. 22.12.2016 - 4 LB 20/14 - juris, Rn. 35 f.; HessVGH, B.v. 6.12.2016 - 2 B 1935/16 - juris, Rn. 9; BW VGH, B.v. 5.5.2014 - 10 S 30/14 -, NVwZ 2014, 1253 [1255] - juris, Rn. 18).

41

Ungeachtet des Umstandes, dass das Gewerberecht einen Schutz einzelner privater (Eigentums- und Besitz-) Rechte nicht kennt (vgl. näher Marcks, in: Landmann/Rohmer, GewO, 81. EL. 3/2019, § 35 Rn. 62; Brüning, in: BeckOK, GewO, 47. Edition 1.6.2019, § 35 Rn. 23 f.), fehlt es für eine solche richterliche Rechtsschöpfung nach Auffassung des für das Abfallbeseitigungsrecht seit dem 1. Januar 2020 neu zuständig gewordenen 12. Senats des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs an den dargelegten verfassungsrechtlichen Grundlagen. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz kennt - wie bereits erwähnt - keine wie auch immer geartete „Konzentrationswirkung“ zwischen Abfall-, Straßen- und Privatrecht, insbesondere nicht dergestalt, dass die Prüfung abfallrechtlicher Tatbestände zugleich auch straßen- und privatrechtliche Regelungen gleichsam stillschweigend mit umfassen würde. Das Sammeln von (ungefährlichem) Abfall als solchem ist keinem präventiven Erlaubnisvorbehalt unterworfen und damit in den durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz gezogenen Grenzen grundsätzlich „frei“. Ungeachtet dessen erscheint es im

Lichte des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Art. 20 Abs. 3 GG) auch mehr als zweifelhaft, die dauerhafte Untersagung einer Sammlung lediglich auf den formalen Gesichtspunkt des Fehlens einer Sondernutzungserlaubnis stützen zu wollen, wenn deren Erteilung materielle Versagungsgründe nicht entgegenstehen bzw. letzteres noch nicht einmal geprüft wurde. Es geht deshalb nicht an, unter Heranziehung fachfremder Rechtspflichten des Straßen- und Privatrechts einen vom Gesetzgeber so nicht vorgesehenen Untersagungstatbestand zu kreieren - schon gar nicht, um vermeintliche Lücken bei der Abwehr von gewerblichen Sammlungen zu schließen.

42

Die Einbeziehung straßenrechtlicher Normen und zivilrechtlicher Abwehrrechte aus Eigentum und Besitz ohne entsprechende (parlaments-)gesetzliche Grundlage in den Kanon der im Rahmen des § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG zu berücksichtigenden Vorschriften steht darüber hinaus auch in offensichtlichem Gegensatz zur bereits vorliegenden Rechtsprechung des 7. Senats des Bundesverwaltungsgerichts, der einen Rückgriff auf allgemeine gewerberechtliche Grundsätze (§ 35 GewO) aus Sachgründen gerade ausdrücklich nicht für geboten erachtet (vgl. BVerwG, U.v. 1.10.2015 - 7 C 8/14 -, BVerwGE 153, 99 [106] Rn. 31) und in diesem Zusammenhang wörtlich ausgeführt hat:

„Das Anzeigeverfahren nach § 18 KrWG dient vor allem zur Prüfung der Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4, Abs. 3 KrWG. Die zuständige Behörde soll prüfen können, ob die erfassten Abfälle einer „ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden“, und ob „der gewerblichen Sammlung überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen“ (vgl. BT-Drs. 17/6052, S. 88). Diese Prüfung orientiert sich in erster Linie an Art und Umfang der Sammlung und knüpft nicht an persönliche Eigenschaften an.“

43

Für einen Rückgriff auf gewerberechtliche Grundsätze, insbesondere eine Prüfung der persönlichen Eigenschaft der Zuverlässigkeit des Sammlers im Lichte des Gewerberechts ist danach im Rahmen des § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG kein Raum. Eine solche, die Grundlage des Ansatzes der Oberverwaltungsgerichte bildende Indienstnahme des Gewerberechts erscheint im Übrigen auch bereits alleine aufgrund der Sperrwirkung des § 35 Abs. 8 GewO zweifelhaft, denn nach dieser Vorschrift ist eine Anwendung von § 35 Abs. 1 GewO (und der insoweit entwickelten allgemeinen Grundsätze) gerade ausgeschlossen, soweit - wie hier - besondere Untersagungstatbestände (§ 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. und § 53 Abs. 3 Satz 3 KrWG) greifen (vgl. Marcks, in: Landmann/Rohmer, GewO, 81. EL. 3/2019, § 35 Rn. 195; Brünning, in: BeckOK, GewO, 47. Edition, Stand 1.6.2019, § 35 Rn. 7). Gründe, straßenrechtliche Normen und zivilrechtliche Abwehrrechte im Rahmen einer Prüfung der Zuverlässigkeit i.S.d. § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG auszuspähen, sind daher entgegen der Auffassung des OVG Lüneburg (U.v. 15.2.2018 - 7 LB 71/17 - juris, Rn. 68) und des OVG NRW (U.v. 7.5.2015 - 20 A 316/14 - juris, Rn. 64) sehr wohl ersichtlich.

44

Geradezu handgreiflich werden diese Gründe dann, wenn man den in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 1. Oktober 2015 - 7 C 8/14 -, BVerwGE 153, 99 [106] Rn. 31 ff. entwickelten Ansatz einer Trennung zwischen einer rein sammlungsbezogenen Betrachtung im Rahmen der nach § 18 Abs. 5 KrWG zu prüfenden Normen und Regelungen und einer ausschließlich personen- und betriebsbezogenen Sichtweise in Art. 53 KrWG aufnimmt. Denn dadurch wird weitestgehend vermieden, dass es zu divergierenden Beurteilungen der Zuverlässigkeit zwischen den einzelnen Sammlungsbehörden nach § 18 KrWG sowohl untereinander als auch mit der Behörde am Betriebssitz des Sammlers nach § 53 KrWG kommt. Der Feststellung des 7. Senats des Bundesverwaltungsgerichts in seiner Entscheidung vom 1. Oktober 2015 - 7 C 8/14 -, BVerwGE 153, 99 [106] Rn. 33:

„Der präventiven [personenbezogenen] Überprüfung der Zuverlässigkeit und der notwendigen Fach- und Sachkunde des Sammlers dienen hingegen [allein] das Anzeigeverfahren nach § 53 KrWG und bei gefährlichen Abfällen das Erlaubnisverfahren nach § 54 KrWG.“ [Klarstellungen des Senats],

ist daher im Grunde nichts hinzuzufügen (für eine vorrangige Untersagung nach § 53 Abs. 3 Satz 3 KrWG auch bereits zuvor Karpenstein/Dingemann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 18 Rn. 76: § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. „stellt einen Fremdkörper innerhalb des Anzeigeverfahrens ... dar“). Die Prüfung der allgemeinen gewerberechtlichen Zuverlässigkeit des Sammlers i.S.d. zu § 35 GewO entwickelten Grundsätze ist danach, sofern man ihnen im Rahmen des § 53 Abs. 3 Satz 3 KrWG aufgrund der

Spezialregelung in § 53 Abs. 6 KrWG i.V.m. § 3 AbfAEV überhaupt Bedeutung zumisst, alleinige Aufgabe der Behörde am Betriebssitz des Sammlers, nicht aber zugleich auch jeder einzelnen Sammlungsbehörde auf Stadt- und Kreisebene im gesamten Bundesgebiet. Letztere können vorhandene Erkenntnisse aus der Vergangenheit über eine mögliche Unzuverlässigkeit des Sammlers im Rahmen des Untersagungsverfahrens (lediglich) insoweit nutzbar machen (vgl. BVerwG, U.v. 1.10.2015 - 7 C 8/14 -, BVerwGE 153, 99 [106] Rn. 32), als der sammlungsbezogene Prüfungsrahmen des § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG eröffnet ist. Zu diesem gehören ausschließlich solche Verstöße, die das Schutzgut des Abfallrechts, namentlich eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Abfälle (§ 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 u. 4 KrWG) betreffen (vgl. BW VGH, B.v. 5.5.2014 - 10 S 30/14 -, NVwZ 2014, 1253 [1254] - juris, Rn. 12), nicht aber zugleich auch straßenrechtliche Normen und zivilrechtliche Abwehrrechte aus Eigentum und Besitz. Insoweit bedürfte es einer Inhalt, Umfang und Grenzen eines solchen Eingriffs in das Grundrecht der Berufswahl- und Ausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) im Einzelnen näher bestimmenden ausdrücklichen gesetzlichen Regelung unmittelbar im Kreislaufwirtschaftsgesetz selbst. Eine solche ist - jedenfalls derzeit - nicht vorhanden.

45

Wie auch immer geartete Schutzlücken treten insoweit nicht auf. Vielmehr verbleibt es bei der präventiven (personenbezogenen) Prüfung der Zuverlässigkeit und der notwendigen Fach- und Sachkunde des Sammlers im Rahmen des Verfahrens nach § 53 KrWG an dessen (Haupt-) Betriebssitz (vgl. BVerwG, U.v. 1.10.2015 - 7 C 8/14 -, BVerwGE 153, 99 [106] Rn. 33). Bestandskräftige Feststellungen der Unzuverlässigkeit des Sammlers durch die Abfallbehörde am (Haupt-) Betriebssitz des Sammlers nehmen Klagen gegen die Untersagungsverfügung nach § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG wegen Unzuverlässigkeit bereits regelmäßig das Rechtsschutzbedürfnis. Ob Verstöße gegen straßenrechtliche Vorschriften oder die Nichtbeachtung privater Eigentums- und Besitzrechte zur Annahme von Unzuverlässigkeit i.S.v. § 53 Abs. 3 Satz 3 1. Alt. KrWG berechtigen (bejahend: HessVGH, B.v. 6.12.2016 - 2 B 1935/18 - juris, Rn. 20 u. 27: § 53 Abs. 6 KrWG i.V.m. § 3 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) bis e) AbfAEV sind lediglich „Regelbeispiele“) oder auch insoweit dem straßen- und privatrechtlichen Instrumentarium der Vorzug zu geben ist (so namentlich Prof. Dr. Brinktrine, Rechtsgutachten 2016, S. 35 u. 48: neben § 3 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) bis e) AbfAEV sind nur solche Regelungen relevant, die - anders als die Vorschriften des Straßen- bzw. Privatrechts - den in dieser Norm genannten Rechtsvorschriften zumindest „qualitativ gleichwertig“ sind), bedarf vorliegend keiner weiteren Entscheidung, denn der Hauptsitz der Klägerin (vgl. zu dessen Maßgeblichkeit im Rahmen des § 53 KrWG: Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 53 Rn. 26 m.w.N.) liegt nicht im Zuständigkeitsbereich der handelnden Behörde der Beklagten.

46

bb) Gemessen an diesem Maßstab konnten die für die Annahme der Unzuverlässigkeit der Klägerin i.S.v. § 18 Abs. 5 Satz 2 1. Alt. KrWG angeführten Gründe des Aufstellens von Abfallcontainern ohne straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnisse bzw. privatrechtliche Gestattungen anlässlich früherer Sammlungen in anderen Teilen des Bundesgebiets den Bescheidserlass nicht tragen. Ungeachtet dessen wäre eine Annahme von Unzuverlässigkeit vorliegend auch selbst dann nicht in Betracht gekommen, wenn man mit der weitaus überwiegenden Auffassung der Oberverwaltungsgerichte die Ansicht teilen würde, sowohl straßenrechtliche Normen als auch zivilrechtliche Abwehrrechte aus Eigentum und Besitz gehörten jedenfalls dann zu den im Zusammenhang mit einer Sammlung einschlägigen Vorschriften, deren Nichtbeachtung das Verdikt der Unzuverlässigkeit i.S.v. § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG rechtfertigt, wenn es sich nachweislich um wiederholte systematische und massive Verstöße gegen öffentliches und/oder privates Recht handele (vgl. statt aller OVG Lüneburg, U.v. 15.2.2018 - 7 LB 71/17 - juris, Rn. 68 m.w.N.).

47

Denn auch nach dieser Auffassung wäre zu berücksichtigen gewesen, dass eine Untersagung nach § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen zwingend ist, d.h. kein Ermessen der Behörde besteht, und eine Untersagung jedenfalls hinsichtlich gewerblicher Sammlungen regelmäßig die Grundrechte der Berufswahl- und -ausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 Abs. 1 GG) tangiert, mit der Folge, dass bloße Bedenken gegen die Zuverlässigkeit entgegen dem weit gefassten Wortlaut des § 18 Abs. 5 Satz 2, Alt. 1 KrWG für eine Untersagung nicht hätten genügen können (VGH BW, U.v. 5.5.2014 - 10 S 30/14 -, NVwZ 2014, 1253 - juris, Rn. 11). Vielmehr hätten die Bedenken ein so starkes Gewicht haben müssen, dass sie, gemessen am Rang der berührten Grundrechte und der Schwere des potentiellen Schadens, eine

Untersagung rechtfertigen (Karpenstein/Dingemann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 18 Rn. 77). Dies schließt es aus, etwa bereits die fehlende Überprüfbarkeit der Zuverlässigkeit mit dem Tatbestandsmerkmal „Bedenken gegen die Zuverlässigkeit“ i.S.d. § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG gleichzusetzen (vgl. VGH BW, B.v. 5.5.2014 - 10 S 30/14 -, NVwZ 2014, 1253 - juris, Rn. 11). Vielmehr müsste die Unzuverlässigkeit des Betroffenen mit hinreichender Sicherheit feststellbar sein. Hieraus folgt, dass eine Untersagung wegen Unzuverlässigkeit nicht bereits dann in Betracht kommt, wenn die Zuverlässigkeit noch nicht abschließend geprüft ist und hierfür zulässige und zwecktaugliche Mittel zur Verfügung stehen. Denn nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss die Untersagung stets ultima ratio bleiben (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [356] Rn. 64).

48

Die Annahme von Unzuverlässigkeit i.S.v. § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Alt. KrWG wegen angeblicher systematischer und massiver Verstöße gegen einschlägige öffentlich-rechtliche oder zivilrechtliche Vorschriften hätte deshalb - selbst wenn man dem entgegen der hier vertretenen Auffassung folgte - stets entsprechende behördliche Ermittlungen und tragfähige Feststellungen vorausgesetzt. Im Hinblick auf den mit einer Sammlungsuntersagung verbundenen intensiven Grundrechtseingriff sind insoweit strenge Anforderungen zu stellen. Insbesondere bedarf es einer ausreichenden Tatsachengrundlage, die die Annahme eines systematischen Fehlverhaltens stützt (vgl. VGH BW, B.v. 5.5.2014 - 10 S 30/14 -, NVwZ 2014, 1253 - juris, Rn. 19).

49

Eine solche hatte das Verwaltungsgericht zum Zeitpunkt seiner Entscheidung im Mai 2015 jedoch nicht feststellen können. Es seien dem Gericht seit Oktober 2014 keine neuen Containeraufstellungen mehr bekannt geworden. Auch die Beklagte habe in ihrem Stadtgebiet in jüngerer Zeit keine Alttextilcontainer der Klägerin festgestellt. Demzufolge sei fraglich, ob gegenwärtig überhaupt noch von einer Unzuverlässigkeit der Klägerin für die Zukunft ausgegangen werden könne. Neuere Erkenntnisse lagen nicht vor. Insbesondere hatte die Beklagte - die Untersagungsverfügung ist Dauerverwaltungsakt (vgl. BVerwG, U.v. 1.10.2015 - 7 C 8/14 -, BVerwGE 153, 99 [101] Rn. 21) - den streitgegenständlichen Bescheid während des laufenden Gerichtsverfahrens nicht „unter Kontrolle gehalten“ (vgl. zu diesem Erfordernis statt aller Rennert, DVBl. 2019, 593 [598]) und fortwährend über etwaige Veränderungen ihrer sammlungsbezogenen Zuverlässigkeitsprognose berichtet. Dies wäre jedoch gerade im Lichte der Entscheidung des Verwaltungsgerichts vom 22. Mai 2015, das eine Unzuverlässigkeit der Klägerin - jedenfalls zum damaligen Zeitpunkt - nicht (mehr) festzustellen vermochte, zwingend geboten gewesen, denn die zuständige Behörde ist stets verpflichtet, die Voraussetzungen eines ordnungsbehördlichen Einschreitens umfassend zu prüfen; sie allein trägt im Rahmen des Verwaltungsrechtsstreits gegen eine Untersagungsverfügung die materielle Beweislast für den Sachverhalt, aus dem sich die Voraussetzungen ihres Einschreitens ergeben sollen (vgl. Beckmann/Wübbenhorst, DVBl. 2012, 1403 [1411]).

50

c) Ebenso wenig durfte die Untersagung der gewerblichen Altkleidersammlung der Klägerin - wie im streitgegenständlichen Bescheid geschehen - auf § 18 Abs. 5 Satz 2, 2. Alt. i.V.m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 KrWG gestützt werden. Der Sammlung der Klägerin standen im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Senats (BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [354] Rn. 57) keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen.

51

aa) Überwiegende öffentliche Interessen stehen einer gewerblichen Sammlung gem. § 17 Abs. 3 Satz 1 u. 2, 1. Alt. KrWG dann entgegen, wenn diese in ihrer konkreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, des von diesem beauftragten Dritten oder des aufgrund einer Rechtsverordnung nach § 25 KrWG eingerichteten Rücknahmesystems gefährdet. Eine bloße Beeinträchtigung des Betriebes des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers genügt für die Bejahung der Voraussetzungen des § 17 Abs. 3 Satz 2, 1. Alt. KrWG indes nicht. Nach dem ausdrücklich erklärten Willen des Gesetzgebers sind „Beeinträchtigungen“, mit anderen Worten, unterhalb der Schwelle einer „Gefährdung“ der Funktionsfähigkeit bleibende Nachteile, hinzunehmen (vgl. BT-Drucks. 17/6052, S. 87). Eine solche Gefährdung stand vorliegend entgegen der Ansicht der Beklagten infolge des Hinzutretens der Sammlung der Klägerin nicht im Raum - auch nicht im Zusammenwirken mit anderen (gewerblichen) Sammlungen. Insbesondere lag eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit in Gestalt der Verhinderung der Erfüllung der Entsorgungspflichten des § 20 KrWG zu

wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen (§ 17 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1, 1. Alt. KrWG) erkennbar fern. Zwar muss der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger in der Lage bleiben, alle ihm überlassenen oder im Entsorgungsgebiet anfallenden Haushaltsabfälle zu entsorgen und hierfür auch gewisse Reserven vorhalten können. Nicht der Erwartung des öffentlichen Entsorgungsträgers entsprechende Mehreinnahmen oder gar etwaige Einbußen reichen allerdings nicht aus, um wirtschaftlich untragbare Bedingungen anzunehmen (vgl. Schomerus, in: Versteyl/Mann/ Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 17 Rn. 50 m.w.N.). Zum Erhalt der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sind Erlöse aus der Verwertung einzelner Abfallfraktionen nicht erforderlich, um eine Aufgabenwahrnehmung zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen zu ermöglichen. Eine seitens des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers erstrebte Gewinnerzielung gehört daher nicht zu den wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen i.S.d. § 17 Abs. 3 Satz 2 1. Alt. KrWG (vgl. BVerwG, U.v. 28.11.2019 - 7 C 10.18 - juris, Rn. 28 m.w.N.). Ebenso wenig genügt allein der Umstand, dass gewerbliche Sammlungen mit einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder einem von diesem beauftragten Dritten überhaupt um Abfälle konkurrieren (vgl. VGH BW, B.v. 9.9.2013 - 10 S 1116/13 - juris, Ls. 5).

52

Ungeachtet dessen liegt die Darlegungs- und Feststellungslast für derartige Umstände im Falle des Erlasses einer Untersagungsverfügung bei der zuständigen Behörde; eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit muss auf konkrete, nachprüfbare Tatsachen gestützt werden (vgl. VGH BW, B.v. 9.9.2013 - 10 S 1116/13 - juris, Rn. 31 u. Ls. 4). Solche hat die Beklagte zwar behauptet, nicht aber in der Sache nachvollziehbar aufgezeigt. Sie hat insoweit lediglich vorgetragen, das Gesamtvolumen einschließlich der gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen betrage rund 6.000 t jährlich; der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (AWM) sammle ca. 3.000 t jährlich. Ob der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder der beauftragte Dritte durch private Konkurrenz daran gehindert wird, die Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen zu erfüllen, kann indes nur auf der Grundlage konkreter Zahlen und aussagekräftiger Fakten beurteilt werden (vgl. VGH BW, B.v. 9.9.2013 - 10 S 1116/13 - juris, Ls. 6). Insoweit erschließt sich ohne weitere Darlegung der angeblichen Gefährdungslage durch die Beklagte nicht, inwieweit das Hinzutreten der Sammlung der Klägerin im Umfang von lediglich 216 t jährlich die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers hätte gefährden sollen, denn der Anteil des Klägerin am Sammelvolumen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers lag, sollte er - was in der Praxis unrealistisch ist - allein zu dessen Lasten gehen, lediglich bei 7,2%.

53

bb) Nach § 17 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. KrWG ist eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von diesem beauftragten Dritten auch dann anzunehmen, wenn die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt wird. Eine Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers wird insbesondere bei Vorliegen einer der Fallgruppen des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 bis 3 KrWG vermutet.

54

aaa) Eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung ist nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG insbesondere dann anzunehmen, wenn durch die gewerbliche Sammlung Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder dessen Beauftragter eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt, es sei denn, dass die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung und Verwertung der Abfälle wesentlich leistungsfähiger ist (§ 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG).

55

Die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (AWM) bereit gestellte Altkleidersammlung stellt eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung von Abfällen i.S.d. § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG dar, denn sie gewährleistet, dass sämtliche Einwohner des Entsorgungsgebiets eine mit zumutbarem Aufwand erreichbare Möglichkeit der Abgabe der Abfälle haben (OVG NRW, U.v. 21.9.2015 - 20 A 2120/14 - juris, Rn. 66 f. m.w.N.; Klement, in: Schmehl, GK-KrWG, 2014, § 17 Rn. 146). Die geplante Sammlung der Klägerin war mit - im maßgeblichen Zeitpunkt der Abgabe der übereinstimmenden Erledigungserklärungen - geplanten 216 t im Jahr nicht wesentlich leistungsfähiger als die Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers i.S.v. § 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG.

56

§ 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG stellt jedoch eine widerlegbare Vermutung auf. Von einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung und damit von einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durch eine gewerbliche Sammlung ist danach im Regelfall auszugehen (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [351] Rn. 50). Da eine Untersagung gewerblicher Sammlungen aber eine Beschränkung unionsrechtlicher Grundsätze, insbesondere der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34, 35 AEUV) bedeutet (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [344], Rn. 31 ff., insbesondere 34 ff.), ist sie nach Art. 106 Abs. 2 AEUV nur gerechtfertigt, soweit anderenfalls die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bzw. dessen Beauftragtem verhindert wird (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 366 [350] Rn. 48 ff.). Denn die flächendeckende diskriminierungsfreie Entsorgung von Haushaltsabfällen, wozu auch sortenreine Abfallfraktionen wie Alttextilien gehören, stellt eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse dar (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [348] Rn. 41) und fällt damit in den Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung des Art. 106 Abs. 2 AEUV.

57

Aufgrund dieser unionsrechtlichen Vorgabe muss die Vermutung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG im Einzelfall widerlegt werden können, wenn die streitbefangene gewerbliche Sammlung auch im Zusammenwirken mit anderen privaten - auch gemeinnützigen - Sammlungen nicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Schutzobjekts der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers führt (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [351] Rn. 50 ff.). Ein umfassender Schutz des organisatorischen status quo des öffentlichen Entsorgungsträgers ist dagegen nicht beabsichtigt (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [351 f.] Rn. 51). Ob die Regelvermutung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG im Einzelfall widerlegt ist, richtet sich danach, ob durch den Marktzugang eines gewerblichen Sammlers im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen die Grundstrukturen der Entsorgung, die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zur Gewährleistung einer sachgerechten Aufgabenerfüllung nach Maßgabe seiner organisatorischen Grundentscheidungen ins Werk gesetzt hat, wesentlich umgestaltet werden müssten (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [351 f.] Rn. 51 a.E.).

58

Dazu sind die Auswirkungen auf die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erzielende Sammelmenge zu ermitteln (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [352] Rn. 52). Hierzu ist zunächst der status quo zu ermitteln, d.h. der Anteil des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers am Gesamtaufkommen der Sammlungen (1. Prüfungsebene). Dieser Anteil wird durch bereits rechtmäßig durchgeführte Sammlungen mitgeprägt, wobei insbesondere die gemeinnützigen Sammlungen nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 KrWG einzubeziehen sind (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [353] Rn. 55 f.). Auf dieser Grundlage sind die zu erwartenden Veränderungen zu betrachten (2. Prüfungsebene), wobei neben der streitgegenständlichen insbesondere auch weitere angezeigte und sofort vollziehbar, aber noch nicht bestandskräftig untersagte Sammlungen als mögliche Zusatzbelastungen in den Blick zu nehmen sind. Denn angezeigte, aber untersagte Sammlungen entfallen als mögliche Zusatzbelastung erst dann, wenn die Untersagung bestandskräftig geworden ist (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -BVerwGE 155, 336 [353] Rn. 53 f.). Die so ermittelten zusätzlichen Sammelmengen auf Seiten der privaten Sammler sind sodann den tatsächlichen bzw. auf der Grundlage konkreter Planungen erwarteten Sammelmengen des Entsorgungsträgers gegenüber zu stellen und hiernach die Rückgänge bzw. die verminderten Steigerungspotentiale auf Seiten des Entsorgungsträgers zu prognostizieren und zu bewerten (3. Prüfungsebene) (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [354] Rn. 58).

59

Bis zu welchem Ausmaß einer - in prozentualen Anteilen bemessenen - Einbuße die Entsorgungsstruktur des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bei Wahrung einer effizienten Aufgabenerledigung im Wesentlichen unverändert bleiben kann, hängt nach der grundlegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [354] Rn. 59 f. - von verschiedenen Faktoren, insbesondere vom Erfassungssystem ab. Im Interesse der Praktikabilität der

Regelung ist gleichwohl in generalisierender Weise eine „Irrelevanzschwelle“ von 10-15% festzulegen, von der nach oben oder nach unten nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände abgewichen werden kann.

60

Ist diese „Irrelevanzschwelle“ unterschritten (bei der Formulierung „überschritten“ im U.d. BVerwG v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [355] Rn. 60 handelt es sich um ein Redaktionsversehen, wie sich insb. aus Rn. 59 ergibt), werden also dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durch die streitbefangene gewerbliche Sammlung im Zusammenwirken mit anderen privaten - auch gemeinnützigen - Sammlungen nicht mehr als 10-15% des gesamten zu erwartenden Sammelaufkommens entzogen (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [351 ff.] Rn. 51 ff., insb. 59), ist die Regelvermutung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG widerlegt. Wird die Irrelevanzschwelle hingegen überschritten, so bleibt es bei der Regelvermutung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG (vgl. BVerwG U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [355] Rn. 60).

61

bbb) Gemessen an diesen Grundsätzen hätte die Sammlung der Klägerin vorliegend nicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers geführt, wie sich im Einzelnen aus folgendem ergibt:

(1) Zunächst sind entsprechend der oben dargestellten Prüfungsfolge die Anteile des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sowie der rechtmäßig durchgeführten privaten Sammlungen am gesamten Sammlungsaufkommen festzustellen (= 1. Prüfungsebene). Nach den von der Beklagten zuletzt vorgelegten Zahlen belief sich der Anteil des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers von 3.479 t am Gesamtsammelaufkommen von 6.935 t (= 3.479 + 3456 [= 2.928 t gemeinnützig + 528 t gewerblich]) auf ca. 50,2%.

62

(2) Sodann ist eine Prognose der anstehenden Veränderungen durch die streitgegenständliche Sammlung im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen vorzunehmen (= 2. Prüfungsebene). Angesichts der Tatsache, dass es sich bei der Untersagung um einen Dauerverwaltungsakt handelt, weshalb maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage der der letzten mündlichen Verhandlung in der Tatsacheninstanz bzw. vorliegend der Abgabe der übereinstimmenden Erledigungserklärungen ist (BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [354] Rn. 57), sind die im Laufe des Verfahrens aktualisierten Zahlen zu berücksichtigen. Die klägerische Sammlung war daher mit 216 t in die Berechnung einzustellen. Zu berücksichtigen waren darüber hinaus auch weitere gewerbliche Sammlungen, die zwar angezeigt, aber noch nicht bestandskräftig untersagt waren, insbesondere solche, deren Untersagung für sofort vollziehbar erklärt worden waren. Denn diese entfielen als mögliche Zusatzbelastungen erst mit Eintritt der Unanfechtbarkeit der Untersagungsverfügung (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [353] Rn. 54). Der Anteil dieser Sammlungen betrug nach den angezeigten Sammelmengen insgesamt rund 531 t jährlich.

63

(3) Unter Berücksichtigung des bisherigen Anteils des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers von 3.479 t jährlich sowie der anteilmäßigen Verteilung der neu angezeigten Sammelmengen auf die bisherigen Sammelvolumina der öffentlichen und privaten Entsorgungsträger (zur anteiligen Verteilung vgl. BayVGh, U.v. 18.10.2018 - 20 B 16.2002 - juris, Rn. 35) hätte sich ein reduziertes Sammelvolumen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers von 3.104,3 t errechnet, was einem Anteil von 44,8% gegenüber zuvor 50,2% am Gesamtvolumen entsprochen hätte. Zugleich hätte sich der Anteil der privaten (gewerblichen und gemeinnützigen) Sammler auf 55,2% gegenüber ursprünglich 49,8% erhöht (= 3. Prüfungsebene). Dies hätte einen zu prognostizierenden Rückgang des Anteils des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers um ca. 5,4% ergeben.

64

Hiervon ausgehend wäre im vorliegenden Fall die Regelvermutung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG widerlegt worden, weil die zu erwartende Zusatzbelastung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durch die Sammlung der Antragstellerin im Zusammenwirken mit anderen privaten Sammlungen nach der oben durchgeführten Berechnung nur ca. 5,4% betragen hätte und damit die „Irrelevanzschwelle“ unterschritten worden wäre. Dieser Anteil allein ist für die einzelfallbezogene Konkretisierung des

Schwellenwerts innerhalb der vorgenannten Bandbreite der Irrelevanzschwelle von Bedeutung (so zutreffend OVG NRW, U.v. 20.11.2018 - 20 A 953/17 -, NWVBl. 2019, 194 - juris, Rn. 53).

65

Die „Irrelevanzschwelle“ ist danach ausschließlich ein Mittel zur Bewertung zusätzlicher (aktueller) Belastungen für bedarfsgerecht auf die zu erwartenden Sammelmengen ausgerichteten Entsorgungsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Auf die Auswirkungen bereits rechtmäßig durchgeführter privater Sammlungen ist das Entsorgungssystem des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers typischerweise bereits eingestellt (vgl. BVerwG, U.v. 28.11.2019 - 7 C 10.18 - juris, Rn. 13 u. 24; U.v. 23.2.2018 - 7 C 9.16 -, NVwZ-RR 2018, 928 - juris, Rn. 36). Das schließt es aus, das Überschreiten der Irrelevanzschwelle danach zu beurteilen, ob bezogen auf den maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt die gesamte Sammelmenge der schon rechtmäßig durchgeführten und noch anstehenden privaten Sammlungen den Schwellenwert von mindestens 10% der Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers erreicht (vgl. OVG NRW, U.v. 20.11.2018 - 20 A 953/17 -, NWVBl. 2019, 194 - juris, Rn. 54 m.w.N.).

66

Letzteres geht bei einer Mehrzahl nach und nach angezeigter privater Sammlungen zwar mit dem Risiko für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einher, dass sich die Sammelmengen privater Sammlungen, die jeweils für sich genommen die „Irrelevanzschwelle“ unterschreiten, im Lauf der Zeit zu einer Gesamtmenge addieren, die die „Irrelevanzschwelle“ übersteigt (so zutreffend OVG NRW, U.v. 20.11.2018 - 20 A 953/17 -, NWVBl. 2019, 194 - juris, Rn. 57). Auf die Verhinderung einer sich sukzessive verwirklichenden Verlagerung von Sammelmengen vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu privaten Sammlungen ist die „Irrelevanzschwelle“ aber auch nicht zugeschnitten (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 [351 f.] Rn. 51: „ein umfassender Schutz des organisatorischen status quo des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist ... nicht beabsichtigt“).

67

§ 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG besagt deshalb auch nicht, dass dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Ausgangspunkt das Aufkommen an getrennt zu sammelnden Abfällen umfassend zur Sammlung „zusteht“, und vermittelt ihm keine Rechtsposition, aufgrund deren er den Fortbestand eines von ihm an einem bestimmten Stichtag erzielten Anteils an den gesamten Mengen beanspruchen könnte (so zutreffend OVG NRW, U.v. 20.11.2018 - 20 A 953/17 -, NWVBl. 2019, 194 - juris, Rn. 57). Vielmehr ist allein auf die Veränderung des Sammelsystems des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durch den Marktzutritt weiterer privater Sammler abzustellen. Auf die Frage, welche Mengen zustande gekommen wären, wenn die bislang durchgeführten gewerblichen Sammlungen nicht stattgefunden hätten, kommt es deshalb nicht an (vgl. BVerwG, U.v. 23.2.2018 - 7 C 9.16 -, NVwZ-RR 2018, 928 - juris, Rn. 36 m.w.N.). Ebenso wenig bietet die Vorschrift eine Grundlage für die Berücksichtigung ungewisser weiterer privater Sammlungen, die möglicherweise in Zukunft angezeigt werden und zu weiteren Einbußen bei den Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers führen können. Maßgeblich ist vielmehr allein, welche Auswirkungen als Folge der in Frage stehenden Sammlung im Zusammenwirken mit anderen privaten Sammlungen bevorstehen, die die Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bislang noch nicht beeinflussen (vgl. OVG NRW, U.v. 20.11.2018 - 20 A 953/17 -, NWVBl. 2019, 194 - juris, Rn. 57). Die dem Senat seitens der Beklagten angesonnene Betrachtung auf der Grundlage einer Überschreitung von über 100% hat danach keinerlei Grundlage.

68

cc) Auch eine Gefährdung der Gebührenstabilität (§ 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 KrWG) ist vorliegend nicht ersichtlich. Eine solche liegt nicht bereits dann vor, wenn sich durch die Aufnahme einer gewerblichen Sammlung oder ihre Einstellung die Höhe der Abfallgebühren verändert (vgl. Beckmann/Wübbenhorst, DVBl. 2012, 1403 [1409]). Insbesondere reicht eine lediglich geringfügige Erhöhung insoweit nicht aus (vgl. Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 17 Rn. 55 m.w.N.). Auch ein pauschaler Hinweis auf die Möglichkeit zur Querfinanzierung mit werthaltigen Abfallfraktionen und insoweit positiven Auswirkungen auf die Gebührenstabilität verbietet sich (vgl. Karpenstein/Dingemann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 17 Rn. 180). Vor allem aber hat die zuständige Behörde unter Mitwirkung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers die Kausalität der konkurrierenden gewerblichen Sammlung für die Gebührenerhöhung zu ermitteln und im Streitfall zu beweisen (vgl. Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 17 Rn. 55; Karpenstein/Dingemann, in: Jarass/Petersen,

KrWG, 2014, § 17 Rn. 183 m.w.N.). Bloße Mutmaßungen „ins Blaue hinein“ unter Wiedergabe des Gesetzeswortlauts - wie insbesondere im vorliegenden Fall - können insoweit nicht genügen. Es fehlte jede tatsächengestützte Berechnung einer Veränderung der Gebührenhöhe.

69

dd) Ebenso wenig ersichtlich ist eine erhebliche Erschwerung oder gar ein Unterlaufen der diskriminierungsfreien und transparenten Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb (§ 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG). Dieser Tatbestand liegt nur höchst ausnahmsweise vor, etwa dann, wenn das Ausschreibungsergebnis durch das Hinzutreten privater Sammlungen nachträglich entwertet würde (vgl. Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 17 Rn. 56). Auch insoweit liegt indes die Darlegungs- und Feststellungslast bei der die Untersagung verfügenden Behörde (vgl. Beckmann/Wübberhorst, DVBl. 2012, 1403 [1409]). Bloße Behauptungen unter Wiedergabe des Gesetzeswortlauts - wie im vorliegenden Fall - können eine wesentliche Beeinträchtigung öffentlicher Interessen nicht begründen.

70

Eine wesentliche Beeinträchtigung öffentlicher Interessen durch das Hinzutreten der Sammlung der Klägerin ist damit insgesamt nicht ersichtlich. Die Voraussetzungen des § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG lagen damit nicht vor. Demzufolge hätte sowohl das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 22. Mai 2015 als auch der streitgegenständliche Bescheid der Beklagten vom 19. November 2014 aufgehoben werden müssen. Aufgrund der Rechtswidrigkeit der Grundverfügung (Ziff. I.), kommt es auf die Rechtmäßigkeit der Folgeanordnungen (Ziff. I.-VII.) im Einzelnen nicht mehr an. Diese teilen deren rechtliches Schicksal.

71

Demzufolge waren die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen der Beklagten aufzuerlegen.

72

3. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47, 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 2.4.2 Streitwertkatalog.

73

4. Diese Entscheidung ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).