

Oberverwaltungsgericht NRW, 20 A 2120/14

Datum:

21.09.2015

Gericht:

Oberverwaltungsgericht NRW

Spruchkörper:

20. Senat

Entscheidungsart:

Urteil

Aktenzeichen:

20 A 2120/14

ECLI:

ECLI:DE:OVGNRW:2015:0921.20A2120.14.00

Vorinstanz:

Verwaltungsgericht Köln, 13 K 7027/12

Schlagworte:

Sammlung, gewerblich, gemeinnützig, Untersagung, maßgeblich, Sach- und Rechtslage, überwiegende öffentliche Interessen, Anzeige, Alttextilien, Sammelcontainer, Abfallbegriff, Erfassung, getrennt, haushaltsnah, Bringsystem, Vermutung, widerleglich, Beeinträchtigung, wesentlich, Planungssicherheit, Organisationsverantwortung, Funktionsfähigkeit, Gefährdung, öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger, Drittbeauftragter, Zusammenwirken

Normen:

KrWG § 3 Abs. 1, § 18 Abs. 5, § 17 Abs. 1 und 3

Leitsätze:

1. Der Anwendbarkeit des § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 KrWG kann nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, dass die Untersagungsverfügung mehr als drei Monate nach der Anzeige der Sammlung ergangen ist.
2. Bei Alttextilien, die in einen öffentlich aufgestellten Sammelcontainer eingeworfen werden, handelt es sich nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1, Abs. 2 Alt. 3 KrWG um Abfall (im Anschluss an OVG NRW, Beschluss vom 20. Januar 2014 20 B 331/13).
3. Eine "sonstige hochwertige haushaltsnahe getrennte Erfassung von Abfällen" im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG schließt ein Bringsystem mit flächendeckend aufgestellten Sammelcontainern ein.
4. § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG ist als (widerlegliche) Vermutung oder als Regelfall mit Ausnahmevorbehalt zu verstehen. Einer (weitergehenden) verfassungs- oder unionsrechtskonformen einschränkenden Auslegung bedarf es bei diesem Verständnis nicht.
5. Ein bestehendes hochwertiges Erfassungssystem des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten rechtfertigt nicht von vornherein und immer die Schlussfolgerung, dass in diesem Fall die Planungssicherheit und

Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten wesentlich durch eine angezeigte gewerbliche Sammlung beeinträchtigt sein wird. Es bleibt vielmehr stets zu prüfen, ob bei der Betrachtung des konkreten Einzelfalles Umstände zu erkennen sind, die im Sinne einer Widerlegung der Vermutung bzw. einer Ausnahme von dem Regelfall ein anderes Ergebnis tragen. Aufgrund von § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG ist dabei nicht allein auf die konkrete angezeigte gewerbliche Sammlung abzustellen, sondern "auch" das Zusammenwirken mit anderen Sammlungen einzubeziehen.

6. Als Anknüpfungspunkt für einer gewerblichen Sammlung entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen geeignet sind dabei vom Grundsatz her die Auswirkungen auf die Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten. In dieser Sammelmenge sind regelmäßig die bereits tatsächlich durchgeführten Sammlungen enthalten, so dass deren gesonderte Betrachtung regelmäßig entbehrlich ist.

7. Daneben sind solche gewerblichen Sammlungen in die Betrachtung einzustellen, die zum maßgeblichen Zeitpunkt aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen (noch) nicht wirken (können), gleichwohl aber bei der Prognose der Auswirkungen im konkreten Fall zu berücksichtigen sind. Dies ist der Fall, wenn sie bereits vor Eingang der (vollständiger) Anzeige der konkret in Rede stehenden Sammlung bei der zuständigen Abfallbehörde angezeigt worden sind. Maßgeblich ist insoweit wie auch für die konkret in Rede stehende Sammlung selbst die angezeigte Sammelmenge.

8. Aufgrund der Funktion des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG ist es nicht gerechtfertigt, auch die angezeigten gemeinnützigen Sammlungen in die Auswirkungsprognose einzubeziehen.

9. Für gewerbliche Alttextiliensammlungen können ausgehend von den derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die praxiserichte Handhabung folgende Faustgrößen zur Strukturierung der erforderlichen Einzelfallbetrachtung zugrunde gelegt werden:

– Eine insgesamt zu berücksichtigende gewerbliche Sammelmenge von unter 10 % des vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger/Drittbeauftragten Gesammelten spricht regelmäßig dafür, dass auch mit Hinzutreten der angezeigten Sammlung kein wesentlicher Einfluss auf das bestehende hochwertige öffentlich-rechtliche System verbunden ist.

– Liegt die gewerbliche Sammelmenge über 50 % des vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger/Drittbeauftragten Gesammelten ist regelmäßig von einem wesentlichen Einfluss auszugehen.

– In dem verbleibenden Zwischenraum von etwa 10 bis 50 % der Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten ist es grundsätzlich dessen Aufgabe, konkrete Auswirkungen auf seine Funktionsfähigkeit unter dem Blickwinkel der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung seines Systems plausibel zu machen.

Tenor:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit die Beteiligten es übereinstimmend für in der Hauptsache erledigt erklärt haben. Insoweit ist das angefochtene Urteil wirkungslos. Im Übrigen wird das angefochtene Urteil geändert.

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.
Die Revision wird zugelassen.

1

Tatbestand

2

Die Klägerin ist Teil der S. Unternehmensgruppe, die unter anderem aus der Klägerin und der S. Textilhandels- und -recycling GmbH besteht. In der S. - Gruppe übernimmt die Klägerin die Organisation und Durchführung der Sammlungen von Altkleidern und -schuhen (im Folgenden zusammen

Der Beklagte hörte die Klägerin zu der Absicht an, die Sammlung im Gebiet der Stadt C. H. zu untersagen, und führte zur Begründung an, die Sammlung der Stadt C. H. bestehe seit dem Jahr 1999 - ursprünglich im Rahmen einer Drittbeauftragung - und erfolge im gesamten Stadtgebiet flächendeckend über insgesamt 118 Container an 74 Standorten. Der Beklagte forderte die Klägerin außerdem auf, nähere Angaben zum voraussichtlichen Sammlungsumfang in den verschiedenen Gemeinden, insbesondere für die Stadt C. H. zu machen.

6

Die Klägerin teilte darauf mit, dass bislang keine konkreten Planungen für zusätzliche Stellplätze bestünden.

7

Mit Ordnungsverfügung vom 13. November 2012 untersagte der Beklagte der Klägerin, im Gebiet der Stadt C. H. entsprechend der Anzeige vom 25. Mai 2012 Alttextilien/-schuhe etc. zu sammeln. Für den Fall der Zuwiderhandlung drohte er ein Zwangsgeld in Höhe von 2.500,00 € je Sammeltag und Sammelgebiet an. Zur Begründung führte er aus: Gemäß § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG sei die Durchführung der angezeigten Sammlung zu untersagen, wenn die Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG genannten Voraussetzungen anders nicht zu gewährleisten sei. Der Sammlung der Klägerin stünden im Gebiet der Stadt C. H. überwiegende öffentliche Interessen im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG entgegen. Durch sie würden Abfälle erfasst, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger - die Stadt C. H. - ein hochwertiges Sammelsystem eingerichtet habe. Die von der Klägerin angebotene Sammlung und Verwertung der Abfälle sei auch nicht wesentlich leistungsfähiger als diejenige des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Die Sammlung sei daher zu untersagen. Die Untersagung sei auch nicht unverhältnismäßig. Die Zwangsgeldandrohung sei erforderlich und geboten, um den Belangen einer geordneten Abfallentsorgung Rechnung zu tragen.

8

Die Klägerin hat am 11. Dezember 2012 Klage erhoben und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Die gesammelten Alttextilien seien nicht als Abfall einzustufen. Die Kleidung solle nicht verwertet, sondern wiederverwendet werden. Ein Verbraucher, der seine Altkleidung in einen Altkleidercontainer einbringe, gebe die ursprüngliche Zweckbestimmung des Kleidungsstückes nicht auf. Er werfe das Kleidungsstück ein, damit es weiter seinen Zweck erfülle. Diese Zweckbestimmung könne auch nicht deshalb verneint werden, weil die tatsächliche Verwendung durch den neuen Besitzer nicht kontrolliert werden könne. Auch der Verkäufer einer Sache könne nie sicherstellen, dass sie vom Käufer zweckentsprechend verwendet werde. Die Einordnung als Abfall widerspreche im Übrigen der europäischen Abfallrahmenrichtlinie. Außerdem sei die Ungleichbehandlung von gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen weder verfassungsrechtlich noch europarechtlich zu rechtfertigen, da die Auswirkungen für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht davon abhängen, mit welchem Ziel die private Sammlung durchgeführt werde, und sich eine Bewertung der verschiedenartigen Zielsetzungen verbiete. Der Begriff der Gefährdung in § 17 Abs. 3 KrWG weiche ohnehin in rechtswidriger Weise vom Unionsrecht ab, weil er über den Begriff des „Verhinderns“ in Art. 106 Abs. 2 AEUV hinausgehe. Weiterhin werde die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nicht beeinträchtigt. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz solle den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht vor unliebsamer Konkurrenz schützen. In C. H. wolle sie, die Klägerin, voraussichtlich 20 Container aufstellen.

Dadurch werde die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nicht gefährdet. Die Stadt C. H. erfasse bislang noch nicht einmal das gesamte Altkleiderpotential von ca. 10 kg pro Einwohner pro Jahr. Wenn der Beklagte angebe, dass wegen der gestiegenen Sammelmengen neues Personal eingestellt werden müsse, so dürften die zusätzlichen Personalausgaben die Mehrerlöse weitgehend aufzehren, so dass geringere Sammelmengen allenfalls zu einer minimalen Gebührenerhöhung führen könnten. Im Übrigen sei § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG schon deshalb nicht einschlägig, weil der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Altkleider nicht selbst verwerte. Zur Verwertung sei die Stadt C. H. auch gar nicht in der Lage, da Altkleider nicht verwertet, sondern wiederverwendet würden. Die Sammlung der Klägerin sei aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung in Bezug auf die weltweite Vermarktung auch wesentlich leistungsfähiger. Jedenfalls fehle es an einer ordnungsgemäßen Ermessensbetätigung.

9

Die Klägerin hat beantragt,

10

die Untersagungsverfügung des Beklagten vom 13. November 2012 aufzuheben.

11

Der Beklagte hat beantragt,

12

die Klage abzuweisen.

13

Er hat im Wesentlichen vorgetragen: Bei Alttextilien handele es sich um Abfall im Sinne des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Der Einwurf in die Container bleibe auch dann eine Entledigung im Sinne des § 3 KrWG, wenn der Besitzer die Altkleider einer Wiederverwendung oder -verwertung zuführen wolle. Ein großer Teil der gesammelten Alttextilien werde im Übrigen nicht wiederverwendet, sondern anderweitig verwertet. Die Durchführung der angezeigten Sammlung der Klägerin beeinträchtige die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers erheblich. Die kommunale Sammlung bestehe seit vielen Jahren und werde seit Dezember 2012 in Eigenregie des Abfallwirtschaftsbetriebs der Stadt C. H. durchgeführt. Seit 2013 sei ein sprunghafter Anstieg der Sammelmengen zu verzeichnen. Deshalb seien zwölf zusätzliche Containerstandorte eingerichtet, ein neues Sammelfahrzeug beschafft und ein zusätzlicher Mitarbeiter eingestellt worden. Insgesamt habe der Rat der Stadt zwei neue, unbefristete Stellen eingerichtet. Bei stark zurückgehenden Sammelmengen überstiegen die Personal- und Sachkosten den Erlös, so dass das Sammelsystem in der bisherigen Form nicht aufrechterhalten werden könne und die Abfallgebühren erhöht werden müssten. Die Klägerin habe den genauen Umfang der beabsichtigten Sammlung nicht angegeben, insbesondere habe sie nicht mitgeteilt, wieviele Container sie in C. H. aufzustellen beabsichtige. Bislang seien auf Privatflächen im Stadtgebiet im Wesentlichen nur Altkleidercontainer gemeinnütziger Sammler aufgestellt. Bei Aufstellung weiterer (gewerblicher) Altkleidercontainer an stark frequentierten und bequem zu erreichenden Standorten wie etwa auf Supermarktparkplätzen sei zu befürchten, dass die gewerblichen Sammlungen in ihrer Gesamtheit das bisher durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gesammelte Volumen in voller Höhe abschöpfen würden. Es bestehe kein zusätzliches Erfassungspotential. Die Mengenschätzungen der Klägerin seien spekulativ. Es sei davon auszugehen, dass durch die Sammlung der Stadt C. H. das Sammelpotential bereits jetzt voll ausgeschöpft werde. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger müsse nicht selbst Sammlung und

Verwertung vornehmen, sondern dürfe gemäß § 22 KrWG sowohl für die Sammlung als auch für die Verwertung Dritte beauftragen. Die Sammlung der Stadt C. H. sei auch leistungsfähiger als eine kleinere Sammlung. Nach § 17 Abs. 3 Satz 5 KrWG sei insoweit ausdrücklich auch die gemeinwohlorientierte Servicegerechtigkeit der Leistung zu berücksichtigen. Die von der Klägerin geäußerten europarechtlichen Bedenken seien nicht nachvollziehbar. Das Bundesverwaltungsgericht habe bereits die wesentlich restriktiveren Rahmenbedingungen des früheren Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes als europarechtskonform eingestuft. Die Planungssicherheit könne nicht anders als durch die Untersagung der angezeigten Sammlung gewährleistet werden. Es sei für den Beklagten insbesondere nicht möglich, die insgesamt 17 angezeigten gewerblichen Sammlungen wirkungsvoll zu koordinieren.

14

Mit dem angegriffenen Urteil hat das Verwaltungsgericht die angefochtene Ordnungsverfügung aufgehoben und zur Begründung angeführt: Der Sammlung der Klägerin stünden keine überwiegenden öffentlichen Interessen im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG entgegen. Es lasse sich bei der gebotenen europarechtskonformen Auslegung der Regelung in § 17 Abs. 3 KrWG nicht feststellen, dass eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von diesem beauftragten Dritten wegen Verhinderung der Erfüllung der nach § 20 KrWG bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen oder wegen wesentlicher Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung anzunehmen sei. Die im Hinblick auf letzteres genannten Regelbeispiele des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG seien nicht erfüllt. Dies gelte insbesondere für die Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG. Zwar führe die Stadt C. H. in ihrem Stadtgebiet eine eigene hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung von Alttextilien durch. Dies allein reiche aber nicht aus, um von einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 KrWG ausgehen zu können. Zwar lege der Wortlaut der Bestimmung dies nahe. § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG diene aber der Ausfüllung des § 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 KrWG, wonach die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt sein müsse - und zwar bezogen auf die nach Satz 1 geschützte Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Diese wiederum könne nicht bereits aufgrund des bloßen Nebeneinanders von gewerblicher und kommunaler Sammlung gleicher Abfallarten als gefährdet angesehen werden. Wenn eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers stets angenommen würde, wenn ein öffentlich-rechtlich organisiertes Entsorgungssystem überhaupt bestehe, führe dies zu einem europarechtlich nicht gerechtfertigten absoluten Konkurrenzschutz. Vor diesem Hintergrund bedürfe § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG einer einschränkenden Auslegung. Vor dem Hintergrund der Altpapierentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts sei § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG so zu verstehen, dass eine spürbare Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung dann gegeben sei, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zu einer wesentlichen Änderung und Anpassung seiner Versorgungsstruktur gezwungen werde. Es lägen hier indes keine greifbaren Anhaltspunkte dafür vor, dass das bisherige städtische System nicht auch bei Zulassung der Sammlung der Klägerin weiter betrieben werden könne. Die Sammlung über Container im Bringsystem verursache einen relativ geringen Aufwand und könne ohne weiteres an steigende oder fallende Sammelmengen

angepasst werden, indem die Container zum Beispiel häufiger oder seltener geleert würden. Der Beklagte habe weder dargelegt noch sei sonst ersichtlich, dass Konsequenzen in technischer, organisatorischer, personeller oder wirtschaftlicher Hinsicht für die Stadt C. H. gezogen werden müssten, die zu einer wesentlichen Änderung oder Anpassung der kommunalen Strukturen im Bereich der Entsorgung von Alttextilien im Stadtgebiet führten. Mitarbeiter und Fahrzeuge könnten auch anderweitig Verwendung finden. Allein die Abschöpfung eines bestimmten Anteils des vorhandenen Wertstoffpotenzials müsse nicht mit einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung einhergehen. Zwar seien solche Auswirkungen tatsächlich schwer abzuschätzen, insbesondere angesichts ungenauer Angaben zum geplanten Umfang der Sammlung durch die gewerblichen Sammler. Dies rechtfertige indes nicht den Erlass einer insoweit vorsorglichen Untersagungsverfügung, wenn und soweit nicht absehbar sei, ob überhaupt eine Änderung der Entsorgungsstrukturen erforderlich werden könne. Insoweit sei die zukünftige Entwicklung abzuwarten.

15

Mit seiner vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassenen Berufung wendet der Beklagte im Wesentlichen ein: Das Verwaltungsgericht habe die entscheidungserheblichen Tatsachen nicht hinreichend berücksichtigt, insbesondere nicht den Umstand, dass 19 Sammlungen mit Sammelmengen von ca. 1.250 Tonnen pro Jahr für das Kreisgebiet angezeigt worden seien. Zudem sei es zu Unrecht davon ausgegangen, der klare Wortlaut des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG bedürfe einer restriktiven europarechtskonformen Auslegung. Dies ergebe sich zunächst aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 28. August 2014 - 2 BvR 2639/09 -. Auf die durch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Altpapierurteil exemplarisch genannten und durch das Verwaltungsgericht schon deshalb fälschlicherweise unbedingt vorausgesetzten ungeschriebenen Umstände, wonach eine Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung nur anzunehmen sei, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zu einer wesentlichen Änderung und Anpassung seiner Entsorgungsstruktur gezwungen werde, könne deshalb nicht (allein) abgestellt werden. Gerade angesichts des weiten Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Umsetzung von Art. 106 Abs. 2 AEUV bedürfe dies auch keiner europarechtlichen Korrektur. Die durch das Bundesverfassungsgericht für zulässig erachtete eigenständige Schutzbedürftigkeit der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung in der konkreten Ausgestaltung wäre hinfällig und der Wille des Gesetzgebers, der sich an diesen entwickelten Grundsätzen im Sinne der Rechtssicherheit und -klarheit orientiert habe, würde verletzt, wenn eine Beeinträchtigung dieser überwiegenden Interessen an zusätzliche, unbestimmte und ungeschriebene materielle Anforderungen geknüpft würde. Dies stelle keine vom Gesetzgeber beabsichtigte klare Leitlinie im Interesse einer intendierten Rechtssicherheit für alle Beteiligten dar. In europarechtlicher Hinsicht sei zudem zu berücksichtigen, dass Beschränkungen der Waren- und Wettbewerbsfreiheit bereits dann für gerechtfertigt gehalten würden, wenn sie dazu dienten, dass eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu möglichst niedrigen, sozialverträglichen Gebühren erbracht werden könne. Nach der Rechtsprechung des EuGH sei die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der konkreten Organisations- und Finanzierungsformen im Übrigen kein Gegenstand europarechtlicher Prüfung. Unabhängig davon habe er, der Beklagte, ausreichend dargelegt, dass wesentliche Beeinträchtigungen der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des

öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers in C. H. auch konkret zu erwarten
sein. Gegenwärtig würden in C. H. kommunal ca. 510 Tonnen Alttextilien

Die angefochtene Ordnungsverfügung vom 13. November 2012 ist - im noch anhängigen Umfang - rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

28

Rechtsgrundlage für die Untersagung der Sammlung ist § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 KrWG i. V. m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG. Danach ist die Durchführung einer Sammlung zu untersagen, wenn die Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG genannten Voraussetzungen anders nicht zu gewährleisten ist. Nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG besteht die Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG nicht für Abfälle, die durch eine gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen. Ausgehend davon sind vorliegend die Voraussetzungen für eine Untersagung der gewerblichen Sammlung der Klägerin erfüllt.

29

I. Die Untersagungsverfügung ist formell rechtmäßig, insbesondere ist der Beklagte zu ihrem Erlass zuständig.

30

Der Beklagte hat als zuständige Behörde gehandelt. Er ist als Untere Umweltschutzbehörde gemäß § 38 LAbfG NRW in Verbindung mit § 1 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz (ZustVU) vom 3. Februar 2015 in Verbindung mit Teil A des Verzeichnisses zu dieser Verordnung (GV. NRW. S. 267) für den Vollzug des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zuständig. Die Regelung entspricht der bereits nach der Vorgängerverordnung vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW. S. 662) bestehenden Rechtslage.

31

Vgl. zur früheren Rechtslage OVG NRW, Urteile vom 15. August 2015 - 20 A 2798/11 -, NWVBl. 2014, 16, sowie - 20 A 3043/11 - und - 20 A 3044/11 -, beide juris.

32

Die Frage der Neutralität der Unteren Umweltschutzbehörde in Fällen, in denen sie gleichzeitig öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger ist,

33

vgl. hierzu OVG NRW, Urteil vom 7. Mai 2015 - 20 A 2670/13 -, juris.

34

stellt sich hier nicht, weil im Gebiet des Beklagten die nicht den kreisangehörigen Gemeinden obliegenden Entsorgungspflichten (§ 5 Abs. 6 Satz 1 LAbfG) vom C. Abfallwirtschaftsverband wahrzunehmen sind (§ 6 Abs. 1 LAbfG).

35

II. Die Untersagungsverfügung ist auch materiell rechtmäßig.

36

1. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Frage, ob überwiegende öffentliche Interessen der angezeigten Sammlung entgegenstehen, ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Senat. Denn die Untersagung der Sammlung stellt einen Dauerverwaltungsakt dar; für einen solchen wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung maßgebend ist.

37

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 15. August 2015 - 20 A 2798/11 -, a. a. O., - 20 A 3043/11 -, a. a. O., und - 20 A 3044/11 -, a. a. O.; Bay. VGH, Beschluss vom 11.

März 2014 - 20 ZB 13.2510 -, juris; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 10. Oktober 2013 - 10 S 1202/13 -, juris; Nds. OVG, Urteil vom 21. März 2013 - 7 LB 56/11 -, juris; allgemein Wolff in: Sodan/Ziekow, VwGO-Kommentar, 4. Aufl. 2014, § 113 Rn. 116 f.

38

Von diesem allgemeinen Grundsatz für die vorliegende Fallgestaltung eine Ausnahme zu machen, ist nicht angezeigt.

39

Vgl. für die Untersagung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 1 KrWG: OVG NRW, Urteile vom 7. Mai 2015 - 20 A 316/14 -, juris, und - 20 A 2670/13 -, a. a. O.

40

Dies ändert aber nichts daran, dass Bezugspunkt der Untersagungsverfügung die von der Klägerin konkret angezeigte Sammlung ist, insbesondere in ihrer angezeigten Ausgestaltung und ihrem angezeigten Umfang. Denn die Angaben in der Anzeige bestimmen wesentlich den Charakter der Sammlung, über deren Vereinbarkeit mit öffentlichen Interessen die zuständige Abfallbehörde zu befinden hat. Dabei liegt es in der Verantwortung des Sammlers, die von ihm beabsichtigte Sammlung durch korrekte und hinreichend realitätsnahe Angaben inhaltlich festzulegen.

41

Vgl. dazu auch Dippel in: Schink/Versteyl, KrWG - Kommentar, 2012, § 18 Rn. 12; Karpenstein/ Dingemann in: Jarass/Petersen, KrWG - Kommentar, 2014, § 18 Rn. 43 ff.

42

Er hat den Gegenstand seiner Tätigkeit und deren Art und Weise zu bestimmen. Die Zugrundelegung des Aussagegehalts der Anzeige entspricht der Funktion des Anzeigeverfahrens, der zuständigen Abfallbehörde eine präventive Kontrolle der Zulässigkeit der Sammlung, also eine Beurteilung eines konkreten Vorhabens, zu ermöglichen.

43

Vgl. dazu die Bründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 17/6052, S. 88; Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 18 Rn. 1; Dippel, a. a. O., § 18 Rn. 5.

44

§ 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG stellt im Rahmen der Prüfung entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen auf die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung ab, die sich wiederum nach dem Regelungskonzept des § 18 KrWG nur aus den Angaben in der Anzeige ergeben kann.

45

Darüber hinaus ist dadurch die gebotene Gleichbehandlung aller Bewerber, für die es insbesondere in wirtschaftlichen Konkurrenz- und Mangelsituationen unter anderem auf den Zeitpunkt des (vollständigen) Eingangs einer Anzeige ankommen kann, zu gewährleisten.

46

2. Die Voraussetzungen des § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 KrWG i. V. m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG liegen zum danach maßgeblichen Zeitpunkt vor.

47

a) Der Anwendbarkeit des § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 KrWG kann nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, dass die Untersagungsverfügung mehr als drei Monate nach der Anzeige der Sammlung ergangen ist.

48

Die als Anknüpfungspunkt für eine gegenteilige Auffassung allein in Betracht kommende Frist aus § 18 Abs. 1 KrWG betrifft lediglich den Zeitabstand zwischen der Anzeige und der frühestmöglichen Aufnahme der Sammeltätigkeit. Verstreicht diese Frist, ist der Sammler berechtigt, mit der Durchführung der gewerblichen Sammlung zu beginnen. Diese Berechtigung lässt die materiellen Voraussetzungen für das Entfallen der Überlassungspflicht ebenso unberührt wie die behördlichen Befugnisse, diese Voraussetzungen nach Maßgabe von § 18 Abs. 5 KrWG durch Anordnungen umzusetzen.

49

b) Das Verwaltungsgericht ist in Übereinstimmung mit der - soweit ersichtlich - einhelligen aktuelleren Rechtsprechung und Literatur zutreffend davon ausgegangen, dass die von der Klägerin gesammelten bzw. zu sammelnden Alttextilien Abfälle im Sinne des § 17 KrWG sind.

50

So ausdrücklich OVG NRW, Beschluss vom 20. Januar 2014 - 20 B 331/13 -, NWVBl. 2014, 300; auch VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 9. September 2013 - 10 S 1116/13 -, DVBl. 2013, 1537; im Übrigen wird die Abfalleigenschaft in den einschlägigen Gerichtsentscheidungen stillschweigend vorausgesetzt; vgl. auch Gruber, Abfallrecht 2015, 174.

51

Die Abfalleigenschaft der genannten Gegenstände ergibt sich aufgrund einer Entledigung durch den Besitzer (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 KrWG) in Gestalt der Aufgabe der tatsächlichen Sachherrschaft (durch Einwurf in einen Sammelcontainer) unter Wegfall jeder weiteren (relevanten) Zweckbestimmung (§ 3 Abs. 2 Alt. 3 KrWG). Soweit in älteren Gerichtsentscheidungen

52

- OVG NRW, Urteil vom 8. Dezember 1982 - 20 A 570/82 -, NVwZ 1983, 561; BayObLG, Beschluss vom 23. August 1983 - 3 Ob OWi 124/83 -, NVwZ 1984, 198 -

53
die Abfalleigenschaft von Gegenständen verneint wurde, die nicht der allgemeinen Müllabfuhr, sondern einer (getrennten) Sammlung zugeführt wurden, ist diese Rechtsprechung überholt. Sie beruht auf der anderslautenden Abfalldefinition des seinerzeit geltenden § 1 Abs. 1 Satz 1 AbfG 1972. Die Entledigung und ein hierauf gerichteter Wille war danach schon dann zu verneinen, wenn überhaupt eine irgendwie geartete nützliche Verwendung oder Verwertung stattfand bzw. beabsichtigt war.

54

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Dezember 1989 - 7 B 157.89 -, NVwZ 1990, 564; Kunig/ Schwemer/Versteyl, AbfG, § 1 Rn. 13, 15 und 32.

55

Demgegenüber ist nach aktuellem Recht das von der Zweckbestimmung der jeweiligen Sache geprägte Verständnis der Entledigung und des spezifischen Entledigungswillens maßgeblich. Soweit dementsprechend in den zuvor zitierten Entscheidungen ein Entledigungswille mit der Begründung verneint wurde, es solle der Sammlungszweck gefördert und dem sammelnden Unternehmen ein Vorteil eingeräumt werden, ergibt sich daraus keine (konkrete) Zweckbestimmung hinsichtlich der abgegebenen Gegenstände im Sinne von § 3 Abs. 2 Alt. 3 KrWG, welche gegebenenfalls die Abfalleigenschaft nach heutigem Recht ausschliesse. Denn die beiden zuvor genannten Gesichtspunkte (Förderung des Sammlungszwecks, Einräumung eines Vorteils) geben nichts Konkretes dafür her, was mit dem jeweils abgegebenen Gegenstand geschehen soll.

56

Die Höhe der Wiederverwendungsquote trägt keinen Rückschluss auf eine (konkludente) Zweckbestimmung des Besitzers im Sinne von § 3 Abs. 2 Alt. 3 KrWG. Dies gilt schon deshalb, weil weder vorgetragen worden noch sonst ersichtlich ist, dass der einzelne Besitzer Kenntnis von der Wiederverwendungsquote hat und sich hinsichtlich der Weg-/Abgabe von nicht mehr für eigene Zwecke benötigten Alttextilien auf der Grundlage dieser Kenntnis zwischen potenziell in Betracht kommenden (Annahme-)Stellen entscheidet. Der Annahme einer solchen Kenntnis stehen im Übrigen die je unterschiedlichen Wiederverwendungsquoten - einerseits die Quote im Bundesdurchschnitt und andererseits die Quoten einzelner Unternehmen - als denkbare Parameter entgegen. Es ist durch nichts Konkretes belegt, dass die Besitzer von Alttextilien sich gerade mit der (unterstellten) Wiederverwendungsquote einzelner gewerblicher Sammler von Alttextilien auseinandersetzen oder ihnen diese bekannt ist. Allerdings liegt selbst die Wiederverwendungsquote der Klägerin bei maximal 60 % der gesammelten Textilien. Weiterhin beziehen sich diese Quoten - soweit ersichtlich - lediglich auf Bekleidung, nicht jedoch auch auf sonstige (Alt-)Textilien und (Alt-)Schuhe, so dass insoweit ein Rückschluss von der Wiederverwendungsquote auf eine Zweckbestimmung ohnehin nicht in Betracht kommt.

57

Unabhängig von der Wiederverwendungsquote und davon, ob mit einer - hier nicht in Rede stehenden - Übergabe von Alttextilien an einen "Second-Hand-Laden", an eine Kleiderkammer oder an eine sonstige Abgabestelle etwa zur Versorgung von Flüchtlingen eine Zweckbestimmung verbunden ist, lässt sich eine solche jedenfalls beim Einwurf von Alttextilien in einen öffentlich zugänglichen Sammelcontainer nicht feststellen. Es kann dahinstehen, ob tatsächlich ein Großteil der Nutzer von Sammelcontainern Alttextilien aus der Motivationslage heraus und mit der Hoffnung einwerfen, die Gegenstände sollten wiederverwendet, also weitergetragen werden. Jedenfalls ist für eine darüber hinausgehende Zweckbestimmung im Sinne einer realistischen und verbindlichen Festlegung einer entsprechenden Funktion der einzelnen Sache nichts ersichtlich. Dies gilt, wie der Senat bereits an anderer Stelle ausgeführt hat,

58

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 20. Januar 2014 - 20 B 331/13 -, a. a. O.,

59

auch unter Berücksichtigung der Ergebnisse einer forsa-Umfrage von März 2013. Dieser kann zwar entnommen werden, dass hinsichtlich der Abgabe von Altkleidern der ganz überwiegende Teil der bisherigen Besitzer aus einer bestimmten, auf die Wiederverwendung (als Kleidung) gerichteten Motivationslage heraus handelt. Dies reicht jedoch nicht aus, in der Abgabe einer für eigene Zwecke nicht mehr gewollten und für Dritte möglicherweise noch weiter nutzbaren Sache zugleich und darüber hinaus eine durch ein gewisses Maß an Verbindlichkeit und Verlässlichkeit gekennzeichnete Zweckbestimmung zu sehen. Gerade aus Seite 6 der Ausführungen zur Umfrage ist vielmehr zu schließen, dass, wenn überhaupt, mit der Abgabe in einer Kleiderkammer eine Zweckbestimmung verbunden ist, nicht jedoch mit dem Einwerfen in einen in der Öffentlichkeit aufgestellten und frei zugänglichen Sammelcontainer.

60

Weiterhin steht der Annahme einer Zweckbestimmung entgegen, dass in aller Regel dem Nutzer eines Sammelcontainers keine Möglichkeit zur Verfügung steht, die Einhaltung der (unterstellten) Zweckbestimmung zu verfolgen oder zu kontrollieren,

selbst wenn ein entsprechendes Interesse bestehen sollte. Denn mit dem Einwurf der Alttextilien in den Sammelcontainer gibt er, wie ihm auch bewusst ist, im Regelfall jede weitere Einflussmöglichkeit auf. Angesichts dessen fehlt es bereits an einer tauglichen Grundlage für die Annahme, der Nutzer eines Sammelcontainers wolle über das Bestehen einer bestimmten Motivationslage hinaus eine (verbindliche) Zweckbestimmung treffen. Im Übrigen hätte die Annahme einer beim Einwurf von Alttextilien in einen Sammelcontainer abgegebenen Zweckbestimmung nur Sinn, wenn es einen Adressaten gäbe, der sich entsprechend der Bestimmung verhalten könnte. Dies ist jedoch nicht der Fall, weil die (unterstellte) Zweckbestimmung bei der Abgabe (Einwurf in den Sammelcontainer) nicht erfasst oder aufgenommen wird und es im Nachhinein regelmäßig nicht möglich ist, allein aus der Art und/oder dem Erhaltungszustand eines einzelnen (Textil-)Stücks auf eine (unterstellte) Zweckbestimmung des Abgebenden beim Einwurf in den Sammelcontainer zurückzuschließen. Da es - auch nach der angesprochenen forsa-Umfrage - unterschiedliche Gründe oder Motive gibt, aus denen heraus Alttextilien zur "Kleidersammlung" gegeben werden, gibt es mit Sicherheit auch Fälle, in denen ein zur Wiederverwendung geeignetes Kleidungsstück ohne entsprechende Zweckbestimmung abgegeben wird, etwa weil der Abgebende das Stück - zur Verminderung eines überschüssigen Bekleidungsbestands - schlicht "loswerden" werden will und es aus Umweltschutz- oder Kostengründen nicht in den Restabfallbehälter wirft. Schließlich führt der Rückschluss von der Art oder dem Erhaltungszustand eines Textilstücks auf die (unterstellte) Zweckbestimmung dazu, dass von der Klägerin jedenfalls auch Abfall gesammelt wird. Denn im Hinblick auf deutlich verschlissene, offensichtlich nicht wieder oder weiter tragbare Kleidung und Schuhe sowie auf andere Textilien außerhalb von Bekleidung könnte von vornherein nicht von einer auf die Wiederverwendung gerichteten Zweckbestimmung ausgegangen werden. Dass es insoweit unterschiedliche Vorstellungen geben wird, ob ein Kleidungsstück gleichwohl noch getragen werden kann bzw. etwa in Notsituationen mangels Alternativen getragen wird, bestätigt die ausgeführte Unmöglichkeit, den Abfallbegriff auf diese Weise zu konkretisieren.

61

Aus dem Sortieren nach der Einsammlung und der sich daran anschließenden Vermarktung kann keine Zweckbestimmung im Sinne von § 3 Abs. 2 Alt. 3 KrWG abgeleitet werden. Dementsprechend kommt es weder darauf an, ob das Sortieren als ein Verfahren der Prüfung gemäß § 3 Abs. 24 KrWG die Abfalleigenschaft indiziert, noch bedarf es einer weiteren Betrachtung, ob und gegebenenfalls welche rechtlichen Folgerungen sich daraus ergeben, dass auch Second-Hand-Läden und Kleiderkammern eine Sortierung der ihnen überlassenen Alttextilien vornehmen dürften.

62

c) Der von der Klägerin angezeigten Sammlung stehen überwiegende öffentliche Interessen im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG entgegen.

63

aa) Die nähere Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen Interessen enthält § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG. Danach liegen diese unter anderem vor, wenn die beabsichtigte Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von diesem beauftragten Dritten gefährdet. Eine solche Gefährdung der Funktionsfähigkeit ist nach § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG anzunehmen, wenn die Erfüllung der nach § 20 KrWG bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich

ausgewogenen Bedingungen verhindert oder die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt wird. Letzteres wiederum ist nach § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG insbesondere anzunehmen, wenn durch die gewerbliche Sammlung

64

- 65

1. Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder der von diesem beauftragte Dritte eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt,

- 66

2. die Stabilität der Gebühren gefährdet wird oder

- 67

3. die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert oder unterlaufen wird.

68

§ 17 Abs. 3 Satz 3 Nrn. 1 und 2 KrWG gelten nicht, wenn die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung und Verwertung der Abfälle wesentlich leistungsfähiger ist als die von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder dem von ihm beauftragten Dritten bereits angebotene oder konkret geplante Leistung (§ 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG).

69

bb) Die vorliegend in Rede stehende Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG verlangt auf der Tatbestandsebene allein, dass durch die gewerbliche Sammlung Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder der von diesem beauftragte Dritte eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt.

70

Unter einer "haushaltsnahen getrennten Erfassung von Abfällen" im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG ist zumindest in erster Linie ein Holsystem beim privaten Haushalt zu verstehen. Dies ergibt sich aus den Kriterien für den Vergleich der Leistungsfähigkeit nach § 17 Abs. 3 Satz 5 KrWG und wird bestätigt durch die Begründung der vom Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vorgeschlagenen Änderung des ursprünglichen Gesetzentwurfes der Bundesregierung zum Kreislaufwirtschaftsgesetz. Neben dem üblichen Entsorgungsbehälter für das einzelne Grundstück sollen über das Tatbestandsmerkmal "sonstige hochwertige getrennte Erfassung" auch sonstige Erfassungssysteme erfasst werden, soweit sie nach ihrer räumlichen Ausgestaltung, ihrer Beschaffenheit und ihrem konkreten Betrieb die werthaltigen Abfälle aus den privaten Haushalten in gleichem Umfang, gleicher Qualität und gleicher Effizienz erfassen können. Gemeinsames Merkmal aller (geschützten) Systeme soll dabei sein, dass sie das Ressourcenpotential der werthaltigen Abfälle effizient nutzen.

71

Vgl. BT-Drucks. 17/7505 (neu), S. 44; Schwind in: von Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, § 17 KrWG Rn. 175, 179 ff.

72

Dies schließt ein Bringsystem mit flächendeckend aufgestellten Sammelcontainern ein. Referenzpunkt der Regelung ist das haushaltsnahe Entsorgungssystem, dem die anderen Systeme in den wesentlichen Punkten entsprechen müssen. Insbesondere muss für sämtliche Einwohner des Entsorgungsgebiets eine mit zumutbarem Aufwand erreichbare Möglichkeit der Abgabe der Abfälle bestehen.

73

In diesem Sinne auch Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 175 ff.;
Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 174.

74

cc) Weitergehende tatbestandliche Anforderungen stellt § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG seinem Wortlaut nach nicht auf, wovon auch das Verwaltungsgericht ausgegangen ist. Danach ist auf der Grundlage dieser Regelung als Rechtsfolge "anzunehmen", dass der gewerblichen Sammlung überwiegende öffentliche Interessen im Sinne einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten entgegenstehen.

75

Diese Feststellung bedeutet entgegen der vom Beklagten vertretenen Auffassung aber (noch) nicht, dass allein die Existenz eines haushaltsnahen oder sonstigen hochwertigen Erfassungssystems eine Untersagungsverfügung trüge. Dies wäre nur dann der Fall, wenn § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG bereits für sich genommen einen eigenständigen Untersagungsgrund darstellte oder immer zwingend auf eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger/Drittbeauftragten führte. Das ist aber nicht der Fall.

76

Ein solches Verständnis der Vorschrift findet im Gesetzeswortlaut keine Stütze und widerspricht der Regelungssystematik des § 17 Abs. 3 KrWG. Die Regelungen des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG stellen - anders als das in § 17 Abs. 3 Satz 1 genannte Bezugskriterium der Funktionsfähigkeit - keine rechtlich verselbständigten Untersagungstatbestände dar. Vielmehr ist bei ihrer Erfüllung die wesentliche Beeinträchtigung des Schutzobjekts der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung (lediglich) "anzunehmen" und ist in der Folge auch eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit (nur) "anzunehmen". Damit besagt bereits der Wortlaut von § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG, dass die Erfüllung des Tatbestandes eine weitergehende Betrachtung nicht entbehrlich macht. Ansonsten wäre eine solche Konsequenz nicht "anzunehmen", sondern sie würde "vorliegen", wovon etwa § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG für die "überwiegenden öffentlichen Interessen" im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG ausgeht. Eine derartige Verbindung hat der Gesetzgeber indes in den Sätzen 2 und 3 des § 17 Abs. 3 KrWG nicht vorgesehen und auch nicht gewollt. Das zeigt schon die im Vergleich zu Satz 1 unterschiedliche Fassung der beiden Regelungen, die für den Begriff "anzunehmen" auf einen Aussagegehalt als Vermutung, die sich einzelfallabhängig als richtig oder falsch erweisen kann, hindeutet. Belegt wird dies aber insbesondere auch durch die Begründung des Änderungsantrags zum ursprünglichen Gesetzentwurf, wonach Satz 3 die Schwelle konkretisieren soll, ab der eine "wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung angenommen werden kann und den Behörden eine klare Leitlinie" vorgegeben wird.

77

Vgl. BT-Drucks. 17/7505 (neu), S. 44 (Unterstreichung durch den Senat).

78

Sowohl das Modalverb "kann" als auch der Begriff der "Leitlinie" belegen, dass dieser Bestimmung lediglich ein Orientierungs-, nicht (streng) abschließender Charakter zukommen sollte. Es ist auch nicht zu unterstellen, der Gesetzgeber sei tatsächlich davon ausgegangen, jede gewerbliche Sammlung beeinträchtigt ausnahmslos ein hochwertiges kommunales Erfassungssystem. Dagegen spricht insbesondere, dass bereits die in der Begründung des Gesetzentwurfs genannten Erfassungssysteme (Holsysteme und sonstige hochwertige Erfassungssysteme) grundlegende Unterschiede aufweisen und auch innerhalb eines Systemtyps selbst bei seiner Hochwertigkeit gewisse Bandbreiten auftreten können. Schon deshalb variiert naturgemäß ihre "Störanfälligkeit" in beträchtlichem Umfang. Hinzu kommt, dass die jeweils betroffenen Entsorgungsgebiete nach Größe, Siedlungsstruktur und Einwohnerzahl erheblich voneinander abweichen können. Gleiches gilt für die gewerblichen Sammlungen. Dass der Gesetzgeber diese Unterschiede über § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG vollständig einebnen wollte, ist nicht anzunehmen. Im Gegenteil liegt es geradezu auf der Hand, dass etwa eine gewerbliche Sammlung von Alttextilien, die im Extremfall nur einen Container oder eine einmal jährlich stattfindende Straßensammlung in einem Stadt- oder Ortsteil umfasst, das bestehende, voraussetzungsgemäß hochwertige System des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten schon bei abstrakter Betrachtung im Hinblick auf Planung und Organisation nicht tangiert. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass der Gesetzgeber auch in einem solchen Fall eine Untersagung der gewerblichen Sammlung wegen entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen anordnen wollte.

79

Die Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG ist damit - im Sinne einer Vermutung - so zu verstehen, dass ein bestehendes hochwertiges Erfassungssystem des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten nicht von vornherein und immer die Schlussfolgerung rechtfertigt, dass in diesem Fall die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich durch eine angezeigte gewerbliche Sammlung - im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen - beeinträchtigt sein wird und dass die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten gefährdet ist. Letzteres bedarf des Vorliegens weiterer Umstände, wobei sich allerdings die Annahmen aus den Sätzen 2 und 3 des § 17 Abs. 3 KrWG ihrem Wesen als Vermutungen entsprechend indiziell dahingehend auswirken, dass die "anzunehmenden" Folgen regelmäßig eintreten. Ob dies dann tatsächlich der Fall ist, hängt immer davon ab, ob und inwieweit der von den Annahmen vorausgesetzte Sachverhalt zunächst auf die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung und von dort aus auf die Funktionsfähigkeit durchschlägt.

80

Angesichts dessen kann der Begriff "anzunehmen" nicht als eine gesetzlich zwingende (unwiderlegliche) Vermutung

81

- so etwa Dageförde/Thärichen, AbfallR 2013, 125; Wenzel, ZUR 2014, 579; Siederer/Wenzel/ Schütze, AbfallR 2014, 79 -

82

oder als gesetzliche Fiktion

83

- so insbesondere Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 172; Weidemann, AbfallR 2012, 96 -

84

verstanden werden. Zwar ließe der Wortlaut des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG ein solches Verständnis zu, das aufgrund der gleichlautenden Formulierung in § 3 Abs. 2 und 3 KrWG in systematischer Hinsicht auch nicht vollkommen fernläge.

85

Vgl. dazu Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 172.

86

Dem steht aber im vorliegenden Zusammenhang entgegen, dass das Tatbestandsmerkmal von vornherein nicht in jeder von ihm erfassten Konstellation geeignet wäre, eine reale Verbindung zwischen dem Vermutungs- bzw. Fiktionstatbestand und dem Bezugsobjekt herzustellen. Dies führte dann zumindest partiell zu den oben bereits angesprochenen logischen Brüchen. Diese lassen sich aber vermeiden, wenn der Begriff "anzunehmen" - wie dargestellt - als eine (widerlegliche) Vermutung oder als Regelfall mit Ausnahmeverbehalt verstanden wird. Mit einem solchen Verständnis des in § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG verwendeten Begriffs "anzunehmen" wird für § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG die notwendige und gewollte Wesentlichkeit der Auswirkungen sichergestellt und dem Sinn und Zweck von § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG, als Hilfsmittel für den Ausgleich der Interessen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten und des gewerblichen Sammlers zu dienen, angemessen Rechnung getragen.

87

dd) In diesem Verständnis bedarf die Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG (auch im Hinblick auf seine Nr. 1 entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts, die auch der wohl herrschenden Auffassung in Literatur und Rechtsprechung entsprechen dürfte,

88

Vgl. VGH Bad.-Württ., Beschlüsse vom 9. September 2013 - 10 S 1116/13 -, a. a. O., und vom 4. März 2014 - 10 S 1127/13 -, GewArch 2014, 245; VG Neustadt, Urteil vom 28. Mai 2015 - 4 K 1115/14.NW -, juris; Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 171; Dippel, a. a. O., § 17 Rn. 65; Beckmann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 17 KrWG Rn. 118, 129,

89

nicht aus übergeordneten Gesichtspunkten heraus einer Korrektur im Sinne einer einschränkenden Auslegung im Hinblick auf die dort geregelten Merkmale, die zur gesetzlich angeordneten Annahme wesentlicher Beeinträchtigungen führen sollen. Vielmehr trägt das Verständnis von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG als (widerlegliche) Vermutung oder als Regelfall mit Ausnahmeverbehalt den Gesichtspunkten hinreichend Rechnung, die (e)-4.32873(n)-4.32873(.)-2.16436()278JTJ -4.32995(e)-4.33117(r)2.80 Angesichts des i oweit edutigen 2Wortlauts des § Satz 3 Nr. KrWG

91

(1) Entgegen der in Teilen von Rechtsprechung und Literatur vertretenen Auffassung lässt sich nicht feststellen, dass das vorstehend dargelegte Auslegungsergebnis nicht vom Willen des Gesetzgebers gedeckt ist.

92

Die insoweit regelmäßig herangezogene Begründung zum ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drucks. 17/6052)

93

- hierauf stellen etwa VGH Bad.-Württ., Beschlüsse vom 9. September 2013 - 10 S 1116/13 -, a. a. O., und vom 4. März 2014 - 10 S 1127/13 -, a. a. O., und VG Neustadt, Urteil vom 28. Mai 2015 - 4 K 1115/14.NW -, a. a. O., VG München, Urteil vom 24. Oktober 2013 - M 17 K 13.2189 -, juris, ab -

94

ist hierfür unergiebig, weil sie sich auf eine Fassung des § 17 Abs. 3 KrWG bezieht, die nicht Gesetz geworden, sondern durch die vom Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in Bezug auf die Regelung in Satz 2 und die Neueinführung des Satzes 3 substantiell und gerade mit dem Ziel, den Schutzkatalog für die öffentlichen Interessen zu erweitern (BT-Drucks. 17/7505 (neu), S. 43), modifiziert worden ist. Unabhängig davon lässt ein "einseitiges" Abstellen auf die (ursprünglichen) Vorstellungen der Bundesregierung außer Acht, dass der Gesetzgebungsprozess gerade von einem Interessengegensatz zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgern und gewerblichen Sammlern geprägt war und die Interessen der öffentlich-rechtlichen Entsorger in verstärktem Maße von Seiten des Bundesrates vertreten wurden, während seitens der Bundesregierung - nicht zuletzt aufgrund dort bestehender europarechtlicher Bedenken - das Ziel einer stärkeren Marktöffnung verfolgt wurde. Demzufolge weisen die erst im Vermittlungsausschuss endgültig konturierten Regelungen der letztendlich Gesetz gewordenen Fassung des § 17 Abs. 3 KrWG Kompromisscharakter auf, so dass zu deren Auslegung die ursprünglichen Vorstellungen der Bundesregierung jedenfalls nicht ohne weiteres und uneingeschränkt herangezogen werden können.

95

Vgl. dazu insbesondere Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 23 ff.

96

Nimmt man indes die auf die Ergänzung des § 17 Abs. 3 KrWG bezogenen Materialien zum Maßstab, spricht alles dafür, dass der Gesetzgeber die Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG bewusst gewählt hat. So wird dort die Einfügung der Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG wie folgt erläutert:

97

" Nach der ersten Fallgruppe erhält die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durchgeführte hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung einen besonderen Schutz, insbesondere gegenüber dem sogenannten 'Rosinenpicken'." (BT-Drucks. 17/7505, S. 44)

98

In der zusammenfassenden Begründung zu § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG neu heißt es sodann:

99

" Durch die Ergänzung der Regelung wird die Steuerungsverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger konkretisiert. Die Regelung verdeutlicht, dass hochwertige Wertstofffassungssysteme in rechtssicherer Weise geschützt werden können und die Aufgabenerledigung auf verlässlicher Grundlage bei tragfähigen und stabilen Gebühren organisiert werden kann. Zugleich schützt die

Regelung auch die wettbewerbskonforme Einbindung der privaten Entsorgungswirtschaft in die kommunale Aufgabenwahrnehmung und sichert so die 'duale' Entsorgungsverantwortung im Bereich der Entsorgung von Haushaltsabfällen ab. Sie gewährleistet damit einen fairen Interessenausgleich zwischen öffentlich-rechtlicher und privater Entsorgungswirtschaft." (BT-Drucks. 17/7505, S. 44)

100

Eine entsprechende Regelungsabsicht lässt auch die grundlegende Motivation zur gesetzlichen Aufwertung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung zu eigenständigen Schutzobjekten und zu deren gesetzlicher Konkretisierung durch die Regelung des Satzes 3 erkennen, wonach mit ihm den Betroffenen eine klare Leitlinie zur Beurteilung wesentlicher Beeinträchtigungen vorgegeben werden sollte.

101

BT-Drucks. 17/7505 (neu), S. 44.

102

Noch deutlicher in diese Richtung geht die Stellungnahme der FDP-Fraktion, die grundsätzlich einen möglichst großen Spielraum der privaten Entsorger im Gesetzgebungsverfahren verfochten hat, im Zusammenhang mit dem endgültigen Gesetzesbeschluss. Dort heißt es:

103

" In vielen Kommunen gebe es keine gesonderte Papiersammlung oder das Papier müsse auf Wertstoffhöfen oder in Wertstoffcontainern in großer Entfernung entsorgt werden. In diesem Fall sei es ökologisch sinnvoll, wenn ein privates Unternehmen dies übernehme und damit auch noch Geld verdiene. Das dürfe von den Kommunen nicht untersagt werden. Wenn die Kommunen diesen Service nicht anböten, dürfe nicht verhindert werden, dass es Wettbewerb gebe. Wenn aber die Kommunen den Service einer Papiertonne anböten, müsse dieser auch Bestand haben." (BT-Drucks. 17/7505 (neu), S. 18)

104

Ein dem (ursprünglichen) gesetzgeberischen Anliegen, gewerblichen Sammlern einen (erleichterten) Marktzugang und damit in größerem Umfang Konkurrenz zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Sammlungen zu ermöglichen, widersprechender absoluter Konkurrenzschutz, der eine einschränkende Auslegung erfordern könnte,

105

vgl. dazu etwa VGH Bad.-Württ., Beschlüsse vom 9. September 2013 - 10 S 1116/13 -, a. a. O., und vom 4. März 2014 - 10 S 1127/13 -, a. a. O.; VG München, Urteil vom 24. Oktober 2013 - M 17 K 13.2189 -, a. a. O., VG Würzburg, Urteil vom 12. November 2013 - W 4 K 13.326 -, juris,

106

ist mit dieser Regelung - zumal im Verständnis eines Regelfalles - im Übrigen nicht verbunden. Denn die Regelung lässt tatbestandlich nicht jedes Entsorgungssystem ausreichen, sondern verlangt dessen Hochwertigkeit. Ein solches kommunales Sammlungssystem ist jedenfalls nicht in allen Gemeinden und nicht für alle in Frage kommenden Abfallfraktionen vorhanden. Gewerblichen Sammlern verbleibt immer die Möglichkeit, ihre Sammeltätigkeit in solchen Kommunen auszuüben, in denen ein hochwertiges Erfassungssystem nicht bzw. nicht für die in Frage kommende Abfallfraktion vorhanden ist. Dass dies nicht ein rein theoretisches Phänomen ist, zeigt gerade das vorliegende Verfahren. Der Beklagte hat der Klägerin nicht die angezeigte Sammlung von Alttextilien in seinem gesamten Zuständigkeitsbereich untersagt, sondern nur in einer einzelnen kreisangehörigen Kommune. In allen anderen Städten und Gemeinden, in denen nach Auffassung des Beklagten keine

hochwertigen Erfassungssysteme existieren, darf die Klägerin ihrer Tätigkeit uneingeschränkt nachgehen. Mit einem vollständigen Konkurrenzschutz ist die Klägerin daher nicht einmal im Zuständigkeitsbereich des Beklagten konfrontiert.
107

(2) Das hier zugrunde gelegte Verständnis des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG wird auch nicht durch die Überlegung in Frage gestellt, der Gesetzgeber habe sich an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im sog. Altpapierurteil,
108

BVerwG, Urteil vom 18. Juni 2009 - 7 C 16.08 -, BVerwGE 124, 154,
109

konkret an den dortigen Fallgruppen der wesentlichen Änderung der Entsorgungsstruktur und des Schutzes des Vergaberechts, orientiert, weshalb die in Satz 3 benannten Fälle mit Blick hierauf verstanden werden müssten.
110

Zum einen steht der von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr.1 KrWG erfasste Fall ausdrücklich nur beispielhaft ("kann von Bedeutung sein") für die nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ausreichende "mehr als geringfügige Auswirkung auf Organisation und Planungssicherheit".
111

BVerwG, Urteil vom 18. Juni 2009 - 7 C 16.08 -, a. a. O. (Rn. 34).
112

Zum anderen bleibt außer Acht, dass nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts die Entsorgungssicherheit nur ein Aspekt, wenn auch ein wesentlicher, im Rahmen der erforderlichen Prüfung entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen ist. Daneben steht die Erwägung, wonach die gesetzliche Überlassungspflicht für Abfälle aus privaten Haushaltungen unter unionsrechtlicher Perspektive ihre Rechtfertigung auch darin findet, dass (schon) bei einer Freigabe des Wettbewerbs im Markt um Abfälle aus privaten Haushaltungen Funktionsstörungen zu erwarten sind und deshalb eine Aufgabenzuweisung an den öffentlichen Entsorgungsträger erfolgen darf. Die kontinuierliche und verlässliche Aufgabenerfüllung der Hausmüllentsorgung durch den öffentlichen Entsorgungsträger setze ein Mindestmaß an Planbarkeit voraus, das bei ungehindertem Zugriff privater Dritter nicht gewährleistet sei.
113

BVerwG, Urteil vom 18. Juni 2009 - 7 C 16.08 -, a. a. O., (Rn. 41); bestätigt durch BVerfG, Beschluss vom 28. August 2014 - 2 BvR 2639/09 -, NVwZ 2015, 52 (Rn. 44).
114

Diese Erwägung stellt das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich neben seine Ausführungen zur Entsorgungssicherheit. Dies lässt sich letztlich nur so verstehen, dass daneben der hier unter europarechtlichen Gesichtspunkten angeführte Aspekt, wonach ein freier Markt mit freiem Zugriff für sich genommen als schädlich betrachtet werden kann, zu berücksichtigen ist - und zwar gerade in Abhängigkeit von materiellen Qualitätskriterien ("kontinuierliche und verlässliche Aufgabenerfüllung"). In diese nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eröffnete Rechtfertigungsmöglichkeit ist die Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG bruchlos einzuordnen.
115

Demgegenüber passen die für eine wesentliche Beeinträchtigung der Entsorgungsstruktur angeführten Fallgruppen auf den Fall des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG bereits im Ansatz nicht. Ein solches hochwertiges System setzt einen

nicht unerheblichen Personal- und Logistikeinsatz gerade voraus. Deshalb kann es im Hinblick auf die Änderung der Entsorgungsstruktur auch nicht darauf ankommen, dass Personal für den Fall der Aufgabe des gewerblichen Sammlers vorgehalten werden muss. Entsprechendes Personal für (fast) alles Sammelbare ist naturgemäß vorhanden.

116

(3) Auch der Verweis auf das "Kaskadensystem" des § 17 Abs. 3 KrWG stellt das hier zugrunde gelegte Verständnis des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG nicht in Frage.

117

Ob der Einwand, ein auf den Wortlaut beschränktes Verständnis des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG lasse sich nicht in das "Kaskadensystem" des § 17 Abs. 3 KrWG einfügen, da allein die Existenz eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems noch nicht bedeute, dass es durch eine gewerbliche Sammlung wesentlich beeinträchtigt oder in seiner Funktion gefährdet wäre, für die Auslegung des Gesetzes maßgeblich herangezogen werden kann, liegt nicht ohne weiteres auf der Hand. Denn der Gesetzgeber dürfte nach den vorstehenden Ausführungen die Konsequenzen der Regelung erfasst und bezweckt haben, ohne dass er die Tragweite der Bestimmung seinerseits grundsätzlich verkannt hätte. Im Rahmen der Gesetzesauslegung ist daher zunächst zu prüfen, ob das System so, wie es vorhanden ist, einen Sinn ergeben kann. Erst wenn dies zu verneinen ist, kommt unter dem Gesichtspunkt der Widersprüchlichkeit eine korrigierende Auslegung in Betracht.

118

Vor diesem Hintergrund kommt dem Umstand besondere Bedeutung zu, dass der Gesetzgeber den Schutz des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG allein einem hochwertigen Erfassungssystem zukommen lassen will. Der Regelung liegt damit zum einen der Gedanke der Sicherung des damit einhergehenden hohen Umweltstandards zugrunde, der gegen Wettbewerb abgeschirmt wird. Da das Kreislaufwirtschaftsgesetz insgesamt jedenfalls primär auf ökologische Standards, nicht auf ökonomische Chancengerechtigkeit ausgelegt ist, kann hierin kein grundlegender Wertungswiderspruch gesehen werden.

119

In diesem Sinne auch Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 175 ("kein ökologischer Mehrwert").

120

Zum anderen ist bei einem solchen System regelmäßig zu unterstellen, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger/Drittbeauftragte seiner Organisationsverantwortung in besonderer Weise gerecht geworden ist. Wegen dieser "Vorleistung" erscheint es auch nicht von vornherein unsinnig anzunehmen, dass er deshalb auf eine größere Planungssicherheit angewiesen ist. Ebenso dürfte der Gesetzgeber berücksichtigen, dass ein solches hochwertiges System regelmäßig eine komplexere Logistik erfordert und deshalb störungssensibler ist. Dies gilt jedenfalls für ein - dem Gesetzgeber wie ausgeführt primär vor Augen stehendes und als Referenzmodell dienendes - flächendeckendes Holsystem (wie beispielsweise bei der Papiertonne).

121

In diesem Sinne auch Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 173.

122

Dass dieser Ansatz nicht uneingeschränkt auf die "sonstigen" (Bring-)Systeme Anwendung finden kann, da diese insoweit regelmäßig hinter dem Planungs- und Organisationsaufwand und den damit verbundenen Kosten zurückbleiben, kann über

die hinreichend offene Formulierung "ist anzunehmen" sachgerecht berücksichtigt werden und lässt nicht zwingend auf einen grundlegenden Wertungswiderspruch schließen.

123

(4) Das hier zugrunde gelegte Verständnis des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG bedarf auch keiner europarechtlichen Korrektur.

124

Es ist nicht zu erkennen, dass das dargestellte Verständnis des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG die europarechtlichen Anforderungen verfehlte. Soweit dies vornehmlich mit der Überlegung begründet wird, eine allein am Wortlaut der tatbestandlichen Voraussetzungen orientierte Auslegung führe zu einem unionsrechtlich unzulässigen (und vom Gesetzgeber ersichtlich nicht gewollten) absoluten Konkurrenzschutz, trifft dies - wie ausgeführt - bereits im Ausgangspunkt nicht zu. Denn für die Anwendung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG reicht gerade nicht die Existenz irgendeines öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems aus, sondern dieses muss qualitative Voraussetzungen erfüllen. Ist dies nicht der Fall, bleibt es bei einem "freien Markt", wie es hier in weiten Teilen des Zuständigkeitsbereichs des Beklagten für die Fraktion der Alttextilien weiterhin der Fall ist. Absoluten Schutz vor Konkurrenz kann es daher allenfalls im konkreten Sammlungsgebiet geben. Diese Klarstellung ist aus unionsrechtlicher Perspektive aus zwei Gründen bedeutsam:

125

Zum einen wird damit Konkurrenz nicht per se für das Gebiet eines Mitgliedstaats ausgehebelt, zum anderen wird der Schutz gerade an einem Merkmal festgemacht, das europarechtlich nicht nur unbedenklich ist, sondern dem zunehmend gerade vom Primärrecht besonderes Augenmerk geschenkt wird.

126

Vgl. dazu Hatje in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 14 Rn. 5 ff.; Schorkopf, WuV 2008, 253; Frenz, GewArch 2011, 16; in diesem Sinne auch Karpenstein/ Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 173.

127

Insbesondere die durch den Lissabonner Vertrag neugefasste Bestimmung des Art. 14 AEUV, wonach in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts die Union und die Mitgliedsstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich der Verträge dafür Sorge tragen, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können, und das hierauf bezogene Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

128

- zum Rang als vollwertiger Bestandteil des Primärrechts nach Art. 51 EUV vgl. nur Hatje, a. a. O., Art. 14 Rn. 15 -

129

lassen erkennen, dass die von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG tatbestandlich erfassten hochwertigen Sammlungssysteme auch aus unionsrechtlicher Perspektive in qualifizierter Weise schutzwürdig sind. Die Qualität der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wird durch das Protokoll Nr. 26 zum Lissabonner Vertrag konkret und ausdrücklich anerkannt. Danach kommt es für Daseinsvorsorgeleistungen insbesondere auf die Bedürfnisse und Präferenzen der Nutzer sowie auf "ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität,

Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte" an. Die nähere Ausgestaltung wird zugleich in die Verantwortung der Mitgliedstaaten gestellt.

130

Hinzu kommt, dass durch den Lissabonner Vertrag die (frühere) reine Zielbestimmung des Art. 14 AEUV um einen Gewährleistungsauftrag ergänzt wurde.

131

Vgl. Wernicke in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 14 AEUV Rn. 39 ff.; Frenz, GewArch 2011, 16.

132

Auch dies spricht dafür, dass eine Regelung wie die hier in Rede stehende sich im Rahmen des Unionsrechts bewegt, wie es insbesondere die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit postuliert.

133

Vgl. BT-Drucks. 17/7505 (neu), S. 43.

134

Dem steht auch nicht grundsätzlich entgegen, dass Art. 14 AEUV und das Protokoll Nr. 26 nicht an die Stelle des Art. 106 Abs. 2 AEUV, sondern neben ihm treten bzw. ihn "unbeschadet" lassen. Zum einen sind sie gleichwohl jedenfalls bei dessen Auslegung zu berücksichtigen.

135

Vgl. Khan in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV - Kommentar, 5. Aufl. 2010, Art. 106 Rn. 20; Hatje, a. a. O., Art. 14 Rn. 11, 15; Jung in: Calliess/ Ruffert, EUV/AEUV - Kommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 106 AEUV Rn. 52; Frenz, GewArch 2011, 16.

136

Zum anderen ist zu beachten, dass nach der jüngeren Rechtsprechung der europäischen Gerichte im Rahmen der Reglementierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (der Daseinsvorsorge) den Mitgliedstaaten auch nach Art. 106 Abs. 2 AEUV ein weiter Ermessensspielraum zuzubilligen ist, der im Wesentlichen nur im Hinblick auf offensichtliche Fehler und missbräuchliches Verhalten der Kontrolle der Gemeinschaftsorgane unterliegt.

137

Vgl. dazu EuGH, Urteile vom 23. Oktober 1997 - Rs. C-157/94 (Kommission/Niederlande) -, Slg. 1997, I-5768 (Rn. 36 ff., 51 ff.) und vom 21. September 1999 - Rs. C-67/96 (Albany) -, Slg. 1999, I-5863 (Rn. 103 f.); EuG, Urteil vom 12. Februar 2008 - T-289/03 -, Slg. 2008, II-81 (Rn. 148); in diesem Sinne auch Voet van Vormizeele in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 106 AEUV Rn. 63, 69 ff.; eingehend Wernicke, a. a. O., Art. 106 AEUV Rn. 73 ff.

138

Europarechtlich scheint es nach den vorstehenden Ausführungen aber jedenfalls nicht als offensichtlich fehlsam, eine bestimmte Qualitätsstufe vor Gefährdungen zu schützen.

139

Auch die vom Europäischen Gerichtshof benannten und anerkannten, vom Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 28. August 2014 - 2 BvR 2639/09 -, NVwZ 2015, 52, noch betonten Fallgruppen, in denen nationale Regelungen den Anforderungen des Art. 106 Abs. 2 AEUV genügen können, sind insgesamt weitgehend und letztlich nur unter der Prämisse eines weiten Regelungsspielraums nachvollziehbar. Danach sind das Abholen und die Behandlung von Haushaltsabfällen im Allgemeininteresse liegende öffentliche

Aufgaben, die ein Staat von Behörden wahrnehmen lassen kann und auf die er entscheidenden Einfluss behalten darf.

140

Vgl. EuGH, Urteile vom 10. November 1998 - Rs. C-360/96 (BFI Holding) -, Slg. 1998, I-6821 (Rn. 52), und vom 23. Mai 2000 - Rs. C-209/98 (Sydhavens Sten & Grus) -, Slg. 2000, I-3777 (Rn. 76).

141

Eine Verhinderung der Aufgabenerfüllung im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV liegt vor, wenn das öffentliche Unternehmen seine Tätigkeit unter Wettbewerbsbedingungen nicht zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen ausüben kann. Eine Existenzgefährdung durch die Zulassung von Wettbewerb ist dabei nicht erforderlich.

142

Vgl. EuGH, Urteile vom 15. November 2007 - Rs. C-162/06 (International Mail Spain) -, Slg. 2007, I-9926 (Rn. 34 f.), vom 21. September 1999 - Rs. C-67/96 (Albany) -, a. a. O. (Rn. 107), vom 23. Oktober 1997 - Rs. C-157/94 (Kommission/ Niederlande) -, a. a. O. (Rn. 43), und vom 19. Mai 1993 - Rs. C-320/91 (Corbeau) -, Slg. 1993, I-2563 (Rn. 14 ff.).

143

Entscheidend ist vielmehr, ob es für das begünstigte Unternehmen einen anderen wirtschaftlich zumutbaren Weg gibt, seine Aufgabe zu erfüllen, wobei auch die Möglichkeit eines Ausgleichs zwischen den rentablen und den weniger rentablen Tätigkeitsbereichen einzubeziehen ist.

144

Vgl. EuGH, Urteile vom 15. November 2007 - Rs. C-162/06 (International Mail Spain) -, a. a. O. (Rn. 36), vom 25. Oktober 2001 - Rs. C-475/99 (Ambulanz Glöckner) -, Slg. 2001, I-8137 (Rn. 57 ff.), vom 17. Mai 2001 - Rs. C-340/99 (TNT Traco) -, Slg. 2001, I-4142 (Rn. 55), vom 23. Oktober 1997 - Rs. C-157/94 (Kommission/Niederlande) -, a. a. O. (Rn. 43), und vom 19. Mai 1993 - Rs. C-320/91 (Corbeau) -, a. a. O. (Rn. 14 ff.).

145

Beschränkungen können auch dann gerechtfertigt sein, wenn sie dazu dienen, dass eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu möglichst niedrigen, sozialverträglichen Gebühren erbracht werden kann.

146

Vgl. EuGH, Urteile vom 23. Oktober 1997 - Rs. C-157/94 (Kommission/Niederlande) -, a. a. O. (Rn. 42); in diesem Sinne wohl auch Urteil vom 25. Oktober 2001 - Rs. C-475/99 (Ambulanz Glöckner) -, a. a. O. (Rn. 53 zum Aspekt des sog. "Rosinenpickens").

147

Allerdings lässt sich der einschlägigen Rechtsprechung nicht zweifelsfrei entnehmen, wie weit der den Mitgliedstaaten grundsätzlich zugestandene Ermessensspielraum im Einzelfall reicht, da insbesondere der Europäische Gerichtshof gleichzeitig betont, dass Art. 106 Abs. 2 AEUV als Ausnahmenvorschrift von den Grundsätzen des Binnenmarktes insgesamt tendenziell eng auszulegen sei.

148

In diesem Sinne EuGH, Urteile vom 15. November 2007 - Rs. C-162/06 (International Mail Spain) -, a. a. O. (Rn. 49), vom 17. Mai 2001 - Rs. C-340/99 (TNT Traco) -, a. a. O. (Rn. 56), vom 25. Juni 1998 - Rs. C-203/96 (CAD) -, Slg. I-4111 (Rn. 64 ff.), und vom 23. Oktober 1997 - Rs. C-157/94 (Kommission/Niederlande) -, a. a. O. (Rn. 51 ff.); Khan, a. a. O., Art. 106 Rn. 20.

149

Vor diesem Hintergrund erscheint es - nicht zuletzt unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 29. Juni 2011 im Notifizierungsverfahren (abgedruckt bei von Lersner/Wendenburg, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 39), die das materielle Erfordernis wesentlicher Auswirkungen auf den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger betont und strukturelle Änderungen im System des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers als Rechtfertigungsgrund offenbar noch nicht ausreichen lassen will - nicht ausgeschlossen, bei einem allein auf die tatbestandlichen Voraussetzungen abstellenden Verständnis die Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG als von Art. 106 Abs. 2 AEUV trotz des Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten nicht mehr gedeckt anzusehen.

150

Vgl. dazu insbesondere Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 4 ff., 175; Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 170.

151

Dies kann indes schon deshalb auf sich beruhen, weil diese Bedenken jedenfalls dann nicht mehr durchgreifen, wenn auch das auf der Rechtsfolgenseite des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG befindliche Wort "anzunehmen" in den Blick genommen wird und - wie bereits im Einzelnen dargelegt - dahingehend verstanden wird, dass die Vorschrift eine (widerlegliche) Vermutung oder einen Regelfall mit Ausnahmevorbehalt beinhaltet.

152

Ergänzend ist im Übrigen noch darauf hinzuweisen, dass auch eine bereits den Wortlaut des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG korrigierende unionsrechtlich begründete Auslegung den vorstehend dargelegten Ermessensspielraum des Gesetzgebers zu berücksichtigen hätte und ihrerseits unter einem Erforderlichkeitsvorbehalt stünde. Aus diesem Grund dürfte sie jedenfalls nicht so weit gehen, dass die Voraussetzungen des § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG letztlich losgelöst von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG geprüft würden und diese Regelung statt als Regelbeispiel als zusätzliches Tatbestandsmerkmal verstanden würde. Ausgehend davon, dass der Gesetzgeber jedenfalls grundsätzlich europarechtlich befugt ist, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unter qualitativen Gesichtspunkten Wettbewerbsbeschränkungen zu unterwerfen, dürfte auch ein solches Verständnis nicht dazu führen, dass § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG letztlich Ausnahmecharakter erhalte oder durch die zusätzlichen Anforderungen rechtlich oder tatsächlich leerliefe. Zu weit ginge auch in der unionsrechtlichen Perspektive daher die Auffassung, die Rechtfertigung der Untersagung einer gewerblichen Sammlung sei davon abhängig zu machen, dass tatsächliche Beeinträchtigungen immer vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nachgewiesen werden müssten und noch zusätzlich auch deren Wesentlichkeit positiv festzustellen wäre.

153

So aber Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 170; VG Neustadt, Urteil vom 28. Mai 2015 - 4 K 1115/14.NW -, a. a. O.

154

Die aus Art. 106 Abs. 2 AEUV, Art. 14 AEUV i. V. m. dem Protokoll Nr. 26 zum Vertrag von Lissabon folgenden Anforderungen an eine tatbestandliche Reduktion

diesem Fall unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit auch geboten, wenn man die Regelung der Nr. 1 - was wie bereits im Einzelnen dargelegt nicht sachgerecht ist - als unwiderlegliche Vermutung oder gesetzliche Fiktion verstünde, ohne dass dies aber im Einzelfall zu anderen Ergebnissen führen dürfte.

155

(5) Das hier zugrunde gelegte Verständnis des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG steht auch in Einklang mit Art. 12 GG.

156

Der partielle Ausschluss privater Entsorgungsunternehmen aus der Verwertung von Hausmüllbestandteilen stellt nur einen Ausschnitt aus dem Tätigkeitsfeld der Abfallsammlung und -entsorgung dar und ist daher als eine Berufsausübungsregelung zu qualifizieren, die hier durch vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls - Sicherstellung der jederzeitigen Abfallbeseitigung - gerechtfertigt ist.

157

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. August 2014 - 2 BvR 2639/09 -, NVwZ 2015, 52, 55; kritisch Oexle/ Lammers, AbfallR 2015, 192.

158

ee) Ist die Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG damit im Ergebnis so zu verstehen, dass ein bestehendes hochwertiges Erfassungssystem des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten zwar regelmäßig, nicht aber ausnahmslos den Schluss rechtfertigt, dass in diesem Fall die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten wesentlich durch eine gewerbliche Sammlung beeinträchtigt wird, bleibt stets zu prüfen, ob bei der Betrachtung des konkreten Einzelfalles Umstände zu erkennen sind, die - im Sinne einer Widerlegung der Vermutung bzw. einer Ausnahme von dem Regelfall - ein anderes Ergebnis tragen.

159

(1) Diese Betrachtung hat indes zu berücksichtigen, dass mit Wortwahl und Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck nach dem Vorstehenden eine Verbindlichkeit in der Form einer "Vermutung"/"Regel" vorgegeben ist. Die Annahmen nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG und in deren Folge nach § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG kommen daher nur dann nicht zum Tragen, wenn eine Konstellation vorliegt, die bei konkreter Betrachtung eine vom gesetzlichen Regelfall abweichende Einschätzung rechtfertigt. Dabei ist aber wiederum zu beachten, dass die Regelungen des § 17 Abs. 3 KrWG Teil des Gegenausnahmesystems ist, das die grundsätzliche Öffnung der Sammlung von getrennt vorgehaltenen Abfallfraktionen auch für gewerbliche Sammlungen ermöglichen soll.

160

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 15. August 2015 - 20 A 2798/11 -, a. a. O., - 20 A 3043/11 -, a. a. O., und - 20 A 3044/11 -, a. a. O.

161

Diese gebotene Gesamtbetrachtung bewegt sich dabei im Rahmen der Prüfung, ob der beabsichtigten Sammlung überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen.

162

Bei dem Merkmal der entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen Interessen handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Von daher obliegt es im gerichtlichen Anfechtungsverfahren den Beteiligten, entsprechend ihrer jeweiligen Erkenntnisphäre jedenfalls auf entsprechende Aufforderung die jeweils bei ihnen vorhandenen einschlägigen Informationen zur Verfügung zu stellen, die eine solche Kontrolle ermöglichen. Dies

betrifft alle für die Beurteilung relevanten Aspekte, namentlich die Frage, ob Besonderheiten des Einzelfalles vorliegen und dazu führen, dass trotz Bestehens einer hochwertigen Sammlung deren wesentliche Beeinträchtigung bei Durchführung der in Rede stehenden gewerblichen Sammlung bei realistischer Betrachtung nicht zu erwarten steht.

163

Bezugspunkt ist dabei für § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG die Erfassung und Verwertung der konkret in Rede stehenden Abfallfraktion.

164

Vgl. dazu Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 169 ff.; Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 177.

165

Anderenfalls ergäbe die Bezugnahme allein auf für diese Abfallfraktion zugeschnittene Sammelsysteme keinen Sinn. Dieses Verständnis entspricht im Übrigen - wie ausgeführt - auch der Regelungsentention des Gesetzgebers.

166

Damit sind sowohl diejenigen Grundlagen, auf denen die Investitions- und Aufbauentscheidung fußen, als auch die konkret vorhandenen Organisationsstrukturen der Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten selbst erfasst. Insofern ist wiederum die gesetzgeberische Orientierung an einem Holsystem von Bedeutung. Liegt ein solches vor, spricht wegen des mit ihm verbundenen hohen finanziellen und organisatorischen Aufwands Vieles dafür, dass es in aller Regel ohne weitere Voraussetzungen gegen gewerbliche Konkurrenz geschützt werden kann.

167

In diesem Sinne auch Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 175 ff.; Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 174.

168

Das bedarf angesichts des vorliegend gegebenen Sachverhalts aber keiner weiteren Vertiefung. Jedenfalls ist festzustellen, dass je weiter sich das sonstige hochwertige System von diesem Referenzmodell entfernt, desto eher Sonderfälle und unwesentliche Beeinträchtigungen in Betracht kommen.

169

Als Anknüpfungspunkt für entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen geeignet sind dabei vom Grundsatz her die Auswirkungen auf die Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten, weil diese bei insgesamt positivem Marktwert die wirtschaftliche Grundlage für dessen Erfassungssystem ist und dieses System sinnvollerweise nachfrage-/bedarfsgerecht ausgelegt ist. Das Ausmaß der Auswirkungen auf die Sammelmenge lässt Rückschlüsse darauf zu, ob und in welchem Umfang das System in seiner Ausgestaltung geändert werden muss, um unter Berücksichtigung der infrage stehenden gewerblichen Sammlung ohne größere Beeinträchtigungen zu funktionieren. Dabei muss der gegebenenfalls zu berücksichtigende Anpassungsbedarf mehr als nur geringfügig, also wesentlich, sein, aber nicht so weit gehen, dass das kommunale System aufgegeben werden oder grundlegend oder strukturell umgestaltet werden muss.

170

Angesichts dessen kann ein Ausnahmefall auch dann in Betracht kommen, wenn die Erfahrung mit einem bisher unbeanstandeten Nebeneinander des öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems und (neuer) gewerblicher Sammlung nennenswerte Auswirkungen allenfalls als theoretische Möglichkeit erscheinen lässt. Dies kann etwa auch der Fall sein, wenn sich das zum maßgeblichen Zeitpunkt der letzten

mündlichen Verhandlung bestehende hochwertige Erfassungssystem des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten überhaupt erst aus einer Konkurrenzsituation entwickelt hat. Dann liegt dessen Beeinträchtigung durch einen neuen, weiteren Mitbewerber nicht unmittelbar auf der Hand.

171

Im Weiteren können auch Besonderheiten der beabsichtigten konkurrierenden gewerblichen Sammlung einen Ausnahmefall begründen. Ansatzpunkt für die Betrachtung hat dabei zunächst die in Rede stehende Sammlung selbst und damit die Feststellung zu sein, ob diese in ihrer konkreten Ausgestaltung und angesichts des bestehenden öffentlich-rechtlichen Systems vom gesetzgeberisch angenommenen Leitbild abweicht.

172

Ob das so ist, beurteilt sich, was die konkret angezeigte gewerbliche Sammlung angeht, nach den Angaben in deren Anzeige - insbesondere hinsichtlich der Sammelmenge und der Containerzahl. Auch wenn es sich dabei (nur) um den größtmöglichen Umfang der beabsichtigten Sammlung handelt, ändert dies nichts daran, dass die Anzeige formell den Weg eröffnet, die Sammlung durchführen zu dürfen. Nur auf der Basis der Anzeige kann die zuständige Abfallbehörde das Beeinträchtigungspotential abschätzen und kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger/Drittbeauftragte planen. Eine Orientierung an den tatsächlich zu erwartenden Sammelmengen erscheint ebenso unpraktikabel wie nicht gesetzeskonform. Denn die tatsächlichen Sammelmengen können erst im Nachhinein festgestellt werden, d. h. wenn die Sammlungen bereits durchgeführt worden sind. Im Übrigen erschließt sich nicht, anhand welcher Kriterien die zuständige Abfallbehörde die Planungen eines gewerblichen Sammlers eigenmächtig als realistisch oder unrealistisch bewerten sollte - zumal ihr dafür nur die "Pflichtangaben" nach § 18 Abs. 2 KrWG zur Verfügung stehen. Andererseits gibt es keinen Grund, die gewerblichen Sammler, die zu entsprechenden Angaben verpflichtet sind, davon zu entlasten, realistisch zu planen und diese Planung in der Anzeige als Vorhaben offenzulegen. Eine andere Auffassung ließe außer Acht, dass gerade Art und Umfang der Sammlung (und damit auch die beabsichtigte Sammelmenge) nach § 18 Abs. 2 KrWG anzuzeigen sind. Weshalb diese dann für die Auslegung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG irrelevant sein sollten, erschließt sich nicht. Diese Angaben sollen - wie bereits ausgeführt - nach § 18 Abs. 2 KrWG die zuständige Abfallbehörde gerade in die Lage versetzen, die Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG zu überprüfen.

173

Eine wesentliche Beeinträchtigung kann insbesondere auszuschließen sein, wenn die konkret beabsichtigte gewerbliche Sammlung selbst kein nennenswertes Gewicht im Vergleich zum bestehenden System des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten zu entwickeln vermag. Dass die Beurteilung anhand des Schädlichkeitspotentials der gesetzgeberischen Regelung nicht fremd ist, zeigt nicht zuletzt die Begünstigung gemeinnütziger Sammlungen, die zumindest auch wegen ihres regelmäßig kleineren Umfangs vom Gesetzgeber vorgesehen wurde.

174

Vgl. BT-Drucks. 17/6052, S. 89.

175

Neben der nach der Anzeige beabsichtigten Sammelmenge kann von Bedeutung sein, ob eine Straßensammlung oder eine Containersammlung geplant ist, insbesondere bei Letzterer auch die geplante Verteilung der einzelnen Container. So

sind nachhaltige Auswirkungen auch bei einer kleineren Containerzahl dann nicht auszuschließen, wenn sich die gewerbliche Sammlung gerade auf die ressourcenstarken Zentren konzentriert und die Peripherie dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger/Drittbeauftragten überlässt und sie damit geeignet ist, den internen Ausgleich in Frage zu stellen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass zu den Angaben nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 KrWG zumindest in ländlichen Gebieten auch gehört, dass der gewerbliche Sammler Angaben dazu macht, wo, d. h. in welchen Ortsteilen, gesammelt werden soll.

176

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9. Dezember 2013 - 20 B 869/13 -, juris.

177

Führt der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger/Drittbeauftragte eine Containersammlung durch, wird diese bei prognostischer Betrachtung von einer Straßensammlung regelmäßig weniger beeinträchtigt werden. Neben deren üblicherweise eher punktuellen Charakter ist insoweit zu berücksichtigen, dass sie wegen ihrer anderen Organisation eher die Chance bietet, weitere Potentiale zu erschließen und damit Nischen zu besetzen. Insoweit kann ihr eine das System des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten tendenziell ergänzende Funktion zukommen. Von Bedeutung kann schließlich auch die nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 KrWG anzugebende Größe des Sammlungsunternehmens sein. Denn bei einem kleinen und eventuell nur lokal tätigen Unternehmen ist eine Verdrängungswirkung weniger naheliegend als bei einem Großunternehmen.

178

Aus Vorstehendem ergibt sich, dass feste Zahlen - etwa im Hinblick auf eine Höchstmenge oder eine bestimmte Containerzahl oder einen Bruchteil der vorhandenen Container oder Sammelmengen - insoweit nicht abstrakt bestimmbar sind, vielmehr kann die Prüfung allenfalls anhand von Faustgrößen strukturiert werden.

179

Die nähere Prüfung eines Ausnahmefalles erübrigt sich aber gleichwohl regelmäßig jedenfalls dann, wenn sich schon bei isolierter Betrachtung der einzelnen gewerblichen Sammlung aufgrund ihres Umfangs potenziell beeinträchtigende Rückwirkungen auf das bestehende System angesichts der typischen Wechselbeziehungen zwischen Erfassungsmenge und Erfassungssystem geradezu aufdrängen.

180

(2) Ist aber allein nach den - hinreichend aussagekräftigen - Angaben zur konkret angezeigten gewerblichen Sammlung noch (nicht) festzustellen, dass wesentliche Beeinträchtigungen nicht zu erwarten sind, ist vor dem Hintergrund des § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG eine weitere Betrachtung erforderlich.

181

Nach § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG ist für die Beurteilung auch nach den Sätzen 2 und 3 nicht allein auf die konkrete angezeigte gewerbliche Sammlung abzustellen, sondern "auch" das Zusammenwirken mit anderen Sammlungen einzubeziehen. Bereits die Wortwahl des Gesetzes spricht hier dafür, dass damit in erster Linie auf die konkreten Verhältnisse abgestellt wird, also ein an der gegebenen Situation und nicht an den zukünftigen Entwicklungen orientiertes Merkmal gewählt wird. Dem entspricht die Gesetzesbegründung, wonach die zum maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt bereits bestehenden Sammlungen zu berücksichtigen sind.

182

Vgl. BT-Drucks. 17/7505 (neu), S. 43; in diesem Sinne auch VG Neustadt, Urteil vom 28. Mai 2015 - 4 K 1115/14.NW -, a. a. O.; Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 154; Beckmann, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 115.

183

Bei der gebotenen Gesamtbetrachtung sind deshalb vom Grundansatz her zunächst die tatsächlich (zulässigerweise) durchgeführten gewerblichen Sammlungen mit ihren jeweiligen Sammelmengen einzustellen. Diese (realen) Sammelmengen schlagen sich aber regelmäßig schon in den bereits erzielten Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten nieder. Denn diese sind Ergebnis eines Erfassungsgeschehens, auf das die existierenden Sammlungen bereits einwirken. Eines Rückgriffs auf die angezeigten Sammelmengen bedarf es deshalb insoweit regelmäßig nicht. Daraus folgt zugleich, dass die tatsächlich vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger/Drittbeauftragten realisierte Sammelmenge grundsätzlich tauglicher und ausreichender Bezugspunkt für die prognostisch zu beantwortende Frage ist, ob bei Hinzutreten der angezeigten gewerblichen Sammlung im Zusammenwirken mit anderen gewerblichen Sammlungen wesentliche Beeinträchtigungen realistischerweise (nicht) zu erwarten sind. Die Einzelfallbetrachtung kann ferner zumindest dann auch davon ausgehen, dass die bereits durchgeführten Sammlungen zu keiner (wesentlichen) Beeinträchtigung geführt haben, wenn die Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten in den vergangenen Jahren (kontinuierlich) angestiegen oder jedenfalls unverändert geblieben sind.

184

Darüber hinaus hat die zuständige Abfallbehörde noch die gewerblichen Sammlungen in ihre Betrachtung einzustellen, die zum maßgeblichen Zeitpunkt aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen (noch) nicht wirken (können), gleichwohl aber bei der Prognose der Auswirkungen im konkreten Fall zu berücksichtigen sind.

185

Dies betrifft zunächst diejenigen gewerblichen Sammlungen, die zwar schon angezeigt sind, aber noch nicht durchgeführt werden dürfen, weil die Wartefrist nach § 18 Abs. 1 KrWG noch nicht abgelaufen ist.

186

Ferner sind auch Sammlungen entscheidungserheblich, die zwar durchgeführt werden dürften und deshalb im Fall ihrer Realisierung bereits über die real erzielte Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten erfasst wären, von denen aber positiv feststeht, dass sie noch nicht durchgeführt werden, und bei denen zumindest damit zu rechnen ist, dass sie wie angekündigt realisiert werden. Eine solche Erwartung ist auch dann begründet, wenn die gewerbliche Sammlung zwar untersagt wurde, der betroffene Sammler hiergegen aber gerichtlich vorgeht. Damit bringt er besonders sinnfällig zum Ausdruck, dass er an der Sammlung festhält, auch wenn er sie - sei es wegen der sofortigen Vollziehbarkeit der Untersagungsverfügung, sei es, weil er aus betriebswirtschaftlichen Gründen oder sonstigen Erwägungen heraus die Sammlung erst nach erreichter Rechtssicherheit ins Werk setzen will - noch nicht durchführt.

187

Aus dem Kreis der damit grundsätzlich berücksichtigungsfähigen gewerblichen Sammlungen scheiden dementsprechend allerdings diejenigen aus, bei denen die Anzeige entweder zum maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt schon zurückgenommen war oder die bis dahin bestandskräftig untersagt wurden. In Bezug auf diese zu berücksichtigenden, noch nicht ins Werk gesetzten Sammlungen ist - schon mangels anderer denkbarer Bezugsgrößen - aus den bereits für die

konkret in Rede stehende gewerbliche Sammlung genannten Gründen die angezeigte Sammelmenge maßgeblich.

188

Von diesen potentiellen erheblichen gewerblichen Sammlungen sind indes der konkret angezeigten Sammlung auch im Rahmen der erforderlichen Auswirkungsprognose nur diejenigen entgegenzuhalten

Mengeneinbußen in diesem Umfang bewegen sich in einer Größenordnung von ohnehin auftretenden Schwankungen, die ein an sich funktionierendes Entsorgungssystem typischerweise verkraften kann.

196

Vgl. dazu auch die Übersichten bei Karpenstein/ Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 176, und Gruber, Abfallrecht 2015, 182, zu in der Rechtsprechung insoweit angewandten Schwellenwerten.

197

Umgekehrt erübrigt sich die nähere Prüfung eines Ausnahmefalles regelmäßig dann, wenn die einzustellenden gewerblichen Sammelmengen Rückwirkungen auf das bestehende kommunale System offensichtlich erwarten lassen. Eine gewerbliche Sammlung wird jedenfalls dann ohne weiteres als potentiell wesentlich schädlich einzustufen sein, wenn sie im Zusammenwirken mit anderen gewerblichen Sammlungen mehr als die Hälfte der von der bestehenden Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten erzielten Sammelmenge für sich in Anspruch nimmt. Denn unter Berücksichtigung des Umstandes, dass bei der Sammlung von Alttextilien der Gewinnanteil am Erlös mit 50 % zu veranschlagen ist,

198

vgl. etwa OVG NRW, Beschluss vom 7. Mai 2015 - 20 A 2670/13 -, a. a. O.,

199

würde bei einer Halbierung der Sammelmenge bei gleichbleibender Infrastruktur (Kosten) aus der zur Quersubventionierung geeigneten Sammlung ein Zuschussgeschäft. Dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger/Drittbeauftragte in einem solchen Fall mehr als nur geringfügige Konsequenzen für Organisation und Planung seines Systems ziehen wird, ist selbstverständlich und bedarf keiner Einzelfallbetrachtung. Im Gegenteil liegt es nahe, dass solche Folgerungen bereits zu einem deutlich früheren Zeitpunkt gezogen werden, weil der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger/Drittbeauftragte drohenden Verlusten frühzeitiger begegnen dürfte. Soweit das Verwaltungsgericht demgegenüber davon ausgegangen ist, ein Containersystem könne gegebenenfalls auch bei stark zurückgehenden Mengen noch weiterbetrieben werden, ist dies für sich genommen nicht falsch. Vorausgesetzt wird dabei aber, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger/Drittbeauftragte nicht kostenbewusst agiert. Zudem wiegt die gewerbliche "Rosinenpickerei" im potentiellen Grenzkostenbereich der öffentlich-rechtlichen Erfassung besonders schwer. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die von der angezeigten gewerblichen Sammlung ausgehenden Mengenrückgänge nicht allein den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger/Drittbeauftragten, sondern unter Umständen auch existierende gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen treffen dürften.

200

In dem damit verbleibenden Zwischenraum von etwa 10 bis 50 % der Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten ist es grundsätzlich dessen Aufgabe, konkrete Auswirkungen auf seine Funktionsfähigkeit unter dem Blickwinkel der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung seines Systems plausibel zu machen. Geschieht dies nicht, ist eine unmittelbare Gefährdung jedenfalls nicht zu erkennen.

201

Die Anforderungen an eine plausible Darlegung sind dabei umso höher, je näher die einzustellende gewerbliche Sammelmenge an der unteren Grenze von 10 % verbleibt. Umgekehrt wird die Beeinträchtigung mit einer Annäherung an die regelmäßige Obergrenze der Verträglichkeit immer weniger erläuterungsbedürftig sein. Insoweit kann zudem von Bedeutung sein, in welchem Umfang die bestehende

Sammlung das Ressourcenpotential ausschöpft und wie sich das gegenwärtige Konkurrenzgeschehen darstellt. Hat der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger/Drittbeauftragte weitgehend eine Monopolstellung, werden die Folgen gewerblicher Sammlungen ihn praktisch allein treffen, so dass schon bei einem Mengenentzug von weniger als der Hälfte drastische Anpassungen realistischer werden. Denkbar sind solche Änderungen zum einen im Hinblick auf den Sammelrhythmus und die Zahl der Sammelcontainer, aber zum anderen etwa auch dadurch, dass sich Investitionen in die hochwertige Infrastruktur konkret nicht so rechnen, wie es der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger/Drittbeauftragte in seine Entscheidung einstellen durfte, oder dass die Infrastruktur nicht so einsetzbar ist, wie er es beabsichtigt hat. In solchen Fällen steht fest, dass zumindest die Planungssicherheit nachteilig betroffen ist oder es zu spürbaren organisatorischen Veränderungen kommen wird.

202

ff) Ausgehend von diesen Grundsätzen stehen der Sammlung der Klägerin überwiegende öffentliche Interessen entgegen.

203

(1) Die in § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG genannten tatbestandlichen Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt.

204

Die Stadt C. H. führt eine "sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung" (im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG) der von der Sammlung der Klägerin erfassten Alttextilien durch.

205

Von der Stadt C. H. werden im Stadtgebiet flächendeckend an 92 Standorten 130 Sammelcontainer für Alttextilien betrieben. Der in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat anwesende Vertreter des AWB der Stadt C. H. hat dort plastisch und nachvollziehbar dargelegt, dass dieses System ständig unter dem Gesichtspunkt der Bedarfsgerechtigkeit überprüft und gegebenenfalls angepasst wird. Die Richtigkeit dieser Angaben wird nicht nur durch die Verdichtung des Netzes von Standorten insbesondere seit dem Jahr 2013, sondern auch durch die zwischenzeitlich erhöhte Zahl der Sammelcontainer selbst bestätigt. Anhaltspunkte dafür, dass diese Angebotsplanung nicht geeignet wäre, das Ressourcenpotenzial der Alttextilien hinreichend effektiv zu nutzen, sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

206

Dies zeigt im Übrigen die Kontrollüberlegung, dass das ausgehend von dem in Rechtsprechung und Literatur anhand statistischen Materials, insbesondere der Abfallbilanz Nordrhein-Westfalen für Siedlungsabfälle 2008/2009, realistischerweise zugrunde zu legende Potenzial von sieben bis acht Kilogramm Alttextilien und -schuhen pro Einwohner und Jahr in der Stadt C. H. weitgehend tatsächlich durch die städtischen Sammelcontainer erfasst wird. Soweit die Klägerin aufgrund einer von ihr vorgelegten Studie der RWTH Aachen von einem höheren Potenzial in einer Größenordnung von zehn bis sogar zwölf Kilogramm Alttextilien pro Einwohner und Jahr ausgeht, ergibt sich daraus kein konkreter Anhaltspunkt für eine unzureichende Dichte der von der Stadt C. H. betriebenen Containerstandorte. Weder die Annahme, es finde inzwischen letztlich jährlich ein "Schrankwechsel" im Sinne eines kompletten Austauschs sämtlicher Bekleidungsgegenstände statt, noch die reine Berechnung des (damit entgegen der Bezeichnung gerade nicht potentiell zu realisierenden) realisierten Alttextilienaufkommens haben insoweit ausreichende Überzeugungskraft.

207

Anhaltspunkte dafür, dass die Sammlung der Stadt C. H. als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger keine ausreichende Verwertung der gesammelten Alttextilien vorhalten oder garantieren könnte und die Sammlung der Klägerin unter diesem Aspekt nicht als hochwertig angesehen werden könne, liegen nicht vor. Die Stadt C. H. lässt das Sammelgut nach wirtschaftlichen Kriterien vermarkten, die sich ihrerseits an den real möglichen Formen der Verwertung ausrichten. Der Beklagte bzw. die Stadt C. H. haben in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat insoweit nachvollziehbar dargelegt, dass das beauftragte Verwertungsunternehmen nach qualitativen Maßstäben ausgesucht und kontrolliert wird. Aus diesem Grund kann auch dahinstehen, dass sich der Begriff der Hochwertigkeit in § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG allein auf das Sammelsystem beziehen dürfte und damit das Korrelat des haushaltsnahen Sammlungstypus markiert.

208

(2) Da mithin die tatbestandlichen Voraussetzungen aus § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG vorliegen, greift die sich aus dieser Bestimmung ergebende Vermutung, dass der Sammlung der Klägerin überwiegende öffentliche Interessen im Sinne der wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung der Stadt C. H. als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger entgegenstehen. Bei einer Betrachtung des konkreten Einzelfalles sind auch keine Umstände zu erkennen, die ein anderes Ergebnis tragen.

209

Die angezeigte Sammlung der Klägerin im Zusammenwirken mit den zu berücksichtigenden weiteren gewerblichen Sammlungen beeinträchtigt die Sammlung der Stadt C. H. als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger wesentlich. Denn die zu berücksichtigenden Sammlungen machen bereits mehr als 50 % des vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers realisierten Aufkommens aus. Unabhängig davon hat die Stadt C. H. auch potentielle Auswirkungen auf ihre Planungssicherheit und Organisationsverantwortung hinreichend plausibel gemacht.

210

Dabei wird zunächst zugunsten der Klägerin der von ihr in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht erstmals angegebene Sammlungsumfang für die Stadt C. H. von 20 Containern zugrunde gelegt und im Weiteren unterstellt, dass diese Angabe die bis dato lediglich für das gesamte Kreisgebiet bezifferte Sammlung konkretisiert und es sich nicht der Sache nach um eine neue, prozessual unbeachtliche Sammlungsanzeige handelt. Dies könnte deshalb angenommen werden, weil der Beklagte anhand der ursprünglichen Angaben und der mehrmals ohne Erfolg gebliebenen Nachfragen angesichts der Einwohnerverteilung im Kreis (Einwohner der Stadt C. H. ca. 110.000, Gesamteinwohner im Rheinisch-Bergischen Kreises ca. 278.000) zumindest bei einer naheliegenden einwohnerorientierten Aufteilung von einem etwa doppelt so großen Umfang der Sammlung in C. H. ausgehen musste. Legt man für die 20 Container wegen der insofern im Raum stehenden Bandbreite eine realistische jährliche Sammelmenge von 3,8 Tonnen pro Container und Jahr zugrunde, war für die Sammlung der Klägerin von einem Umfang von 76 Tonnen pro Jahr auszugehen, die für sich genommen etwa 15 % der von der Stadt C. H. als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger für das Jahr 2015 hochgerechneten Sammelmenge in Höhe von 510 Tonnen erreicht.

211

Hinzuzurechnen sind nach § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG unter dem Gesichtspunkt des Zusammenwirkens alle bis zum 11. September 2014 angezeigten Sammlungen, die weder bestandskräftig untersagt noch zurückgezogen waren. Denn erst zu diesem Zeitpunkt hat die Klägerin in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht den Umfang ihrer beabsichtigten Sammlung näher dargelegt und konnte deshalb der Beklagte nach vorstehenden Ausführungen von einer hinreichend präzisierten Anzeige im nunmehr zugrunde gelegten Umfang ausgehen. Zudem hat die Stadt C. H. klargestellt, dass derzeit keine gewerblichen (Container-)Sammlungen (mehr) im Stadtgebiet stattfinden, so dass keine der potentiellen gewerblichen Sammlungen auf die tatsächlich erzielte Sammelmenge der Stadt C. H. bisher real einwirken

Insbesondere ist es nicht Aufgabe der zuständigen Abfallbehörde, den Umfang der angezeigten Sammlung auf das gerade noch verträgliche Maß zu beschränken. Eine mengen- oder zahlenmäßige Beschränkung der Sammlung ist keine Auflage, Bedingung oder Befristung im Sinne des § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG. Resultat wäre vielmehr eine andere als die angezeigte Sammlung. Es ist indes Sache des gewerblichen Sammlers zu entscheiden, welche Sammlung er durchführen möchte. Hierzu gehört auch die Entscheidung darüber, ob er eine kleinere Sammlung, die ihm weniger Erlöse eröffnet, tatsächlich durchführen will oder ob sie sich für ihn betriebswirtschaftlich nicht rechnet. Insoweit bleibt ihm eine neue Anzeige einer anderen, "kleineren" Sammlung jederzeit unbenommen. Im Übrigen würden sonst mithilfe einer "geltungserhaltenden Reduktion" gerade besonders umfangreich angezeigte gewerbliche Sammlungen privilegiert und das Risiko realistischer Planung vom gewerblichen Sammler auf die Behörden verlagert.

215

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 155 Abs. 1 Satz 3, § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit aus § 167 VwGO, § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.

216

Die Zulassung der Revision beruht auf § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Die Frage, wann überwiegende öffentliche Interessen bei Bestehen eines hochwertigen Erfassungssystems des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG einer gewerblichen Sammlung entgegenstehen, bedarf grundsätzlicher Klärung.