


Gericht:	Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein 4. Senat	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	22.12.2016	Normen:	§ 18 Abs 5 S 2 Alt 1 KrWG, § 113 Abs 1 S 1 VwGO, § 17 Abs 2 S 1 Nr 3 KrWG, § 17 Abs 2 S 1 Nr 4 KrWG
Aktenzeichen:	4 LB 20/15		
Dokumenttyp:	Urteil		

Untersagung einer gewerblichen Altkleidersammlung; Begriff des Trägers der Sammlung; Unzuverlässigkeit wegen straßenrechtlicher Verstöße

Tenor

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit der Untersagung einer gewerblichen Altkleidersammlung.
- 2 Mit Schreiben vom 28. August 2012 zeigte die Rechtsvorgängerin der Klägerin, die Firma X die Sammlung von Altkleidern für alle Kreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein bei dem Beklagten an. Auf Aufforderung stellte sie sodann im Einzelnen dar, in welchen Ortschaften das Aufstellen von Sammelcontainern beabsichtigt sei. Mit Schreiben vom 23. Januar 2013 teilte die Klägerin dem Beklagten unter Beifügung eines aktuellen Handelsregisterauszuges ihre erfolgte Umwandlung in die A. mit; lediglich die Rechtsform habe sich hierdurch geändert. Dieser Sachverhalt ist zwischen den Parteien unstrittig.
- 3 Im Zeitraum Juli 2013 bis April 2014 gingen bei dem Beklagten über 30 Beschwerden aus verschiedenen Kreisen und Städten über Altkleidercontainer der Klägerin ein, die entweder ohne Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis oder ohne Erlaubnis des jeweiligen privaten Grundstückseigentümers aufgestellt und trotz Aufforderung nicht ordnungsgemäß entfernt worden seien. Teilweise seien Container ohne Einverständnis der jeweiligen Eigentümer auf andere Grundstücke umgesetzt worden.
- 4 Mit Bescheid vom 9. April 2014 untersagte der Beklagte der Klägerin die gewerbsmäßige Sammlung von Abfällen und ordnete an, die weitere Sammlung unverzüglich einzustellen und die aufgestellten Container bis zum 22. April 2014 zu entfernen. Die sofortige Vollziehung wurde angeordnet. Für den Fall der Zuwiderhandlung wurde ein Zwangsgeld von 5.000,00 Euro angedroht. Zur Begründung führte der Beklagte im Wesentlichen aus, die Klägerin sei Trägerin der Sammlung. Sie habe die Sammlung angezeigt; die Sammlung werde durch andere Unternehmen für die Klägerin wahrgenommen. Aufgrund der zahlreichen und fortgesetzten Verstöße gegen § 21 StrWG und § 858 BGB lägen erhebliche Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Klägerin vor.

- Wegen der Einzelheiten, insbesondere im Hinblick auf die zur Last gelegten Verstöße, wird auf die Verfügung vom 9. April 2014 Bezug genommen.
- 5 Mit Schreiben vom 16. April 2014 erhob die Klägerin Widerspruch. Ihr zugleich gestellter Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes blieb erfolglos (VG Schleswig, Beschl. v. 05.05.2014 - 6 B 22/14 -; OVG Schleswig, Beschl. v. 16.07.2014 - 4 MB 29/14 -).
 - 6 Mit Widerspruchsbescheid vom 26. Juni 2014 wies der Beklagte den Widerspruch zurück. Wegen der Einzelheiten der Begründung wird auf den Widerspruchsbescheid vom 26. Juni 2014 Bezug genommen.
 - 7 Mit Schreiben vom 18. Juli 2014 teilte die Klägerin zur Aktualisierung der ursprünglichen Sammlungsanzeige mit, dass die Sammlungscontainer durch die Firmen XY und die XYZ betreut würden. Die Klägerin sei jedoch Trägerin der Sammlung. In der Anlage fügte sie Dienstleistungsverträge mit der Firma XYZ und der Firma XY bei, in denen es unter anderem heißt:
 - 8 „Nr. 1 ... Die Vertragsparteien wollen der Tatsache Rechnung tragen, dass die Auftraggeberin alleinige Trägerin der Sammlung ist und dem Auftragnehmer keine Tätigkeiten überträgt, die nach § 18 KrWG anzeigepflichtig wären. Dies ist für den Auftragnehmer von besonderer Bedeutung, da er nur Dienstleistungen anbietet und kein Entsorgungsfachbetrieb ist....
 - 9 Nr. 2 ... Die Auftraggeberin bestimmt die Standorte der Behälter. Der Auftragnehmer führt eigenverantwortlich und ohne Mitwirkung der Auftraggeberin die Aufstellung der Behälter durch
 - 10 Nr. 2 Abs. 3 ... Der Auftragnehmer stellt die Auftraggeberin von jeglichen im Zusammenhang mit den Standorten der Sammelbehälter erhobenen Forderungen / Ansprüchen Dritter frei, wenn er sich bei der Aufstellung der Behälter nicht an den Auftrag der Auftraggeberin hält und dabei gegen die gesetzlichen Vorschriften privaten und / oder öffentlichen Rechts verstößt“
 - 11 Als Trägerin der Sammlung bezeichnete sich die Klägerin in der Korrespondenz der Vergangenheit zur Durchführung der Sammlung auch sonst, so zum Beispiel in einer E-Mail vom 19. April 2014.
 - 12 Am 1. August 2014 hat die Klägerin Klage erhoben. Sie hat im Wesentlichen geltend gemacht, die in den angefochtenen Verfügungen bezeichneten Rechtsverstöße durch die Aufstellung von Containern könnten ihr nicht zugerechnet werden. Ihr seien die angegebenen Standorte unbekannt. Sie habe auch nie Weisungen erteilt, an diesen Standorten Altkleidercontainer aufzustellen. Außerdem sei sie nicht Trägerin der Sammlung und deshalb nicht die richtige Adressatin der Verfügung. Vielmehr streite eine Vermutung dafür, dass ein Sammler, der sich selbst mittels eines Aufklebers als Betreuer des Containers bezeichne, der Träger sei. Solche Containeraufkleber hätten nicht auf sie hingewiesen. Sie habe erstmals mit Schreiben vom 18. Juli 2014 die betreffenden Dienstleistungsverträge der Dienstleister vorgelegt. Bis zu diesem Zeitpunkt seien die Dienstleister selbst Träger der von ihnen betreuten Sammlung gewesen. Soweit sie sich in der Vergangenheit selbst als Trägerin der Sammlung bezeichnet habe, sei dieses eine rechtlich unverbindliche Meinung gewesen. Schließlich sei auch die mit der Anordnung verbundene Zwangsgeldandrohung zu unbestimmt und hinsichtlich der Höhe ermessensfehlerhaft.
 - 13 Die Klägerin hat beantragt,
 - 14 die Verfügung der Beklagten vom 09. April 2014 in Form des Widerspruchsbescheides vom 26. Juni 2014 aufzuheben.
 - 15 Der Beklagte hat beantragt,
 - 16 die Klag ALKleides

- 18 Mit Urteil vom 30. März 2015 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt, die Untersagungsverfügung sei auf der Grundlage des § 18 Abs. 5 S. 2 KrWG rechtmäßig ergangen. Die Klägerin sei Trägerin der Sammlung und damit richtige Adressatin. Die Rechtsverstöße, auf denen die Anordnung beruhe, seien ihr zuzuordnen. Wegen der Einzelheiten wird auf die Entscheidungsgründe des verwaltungsgerichtlichen Urteils Bezug genommen.
- 19 Der Senat hat die Berufung durch Beschluss vom 12. Oktober 2015 zugelassen.
- 20 Zur Begründung ihrer Berufung macht die Klägerin geltend, die der Verfügung zugrunde liegenden Rechtsverstöße seien ihr nicht zuzurechnen. Sie sei nicht Trägerin der Sammlung und nicht richtige Adressatin. Die Container, auf denen sich Aufkleber ihrer Dienstleister befunden hätten, hätten nicht einer angemeldeten Sammlung zugeordnet werden können. Erstmals mit Schreiben vom 18. Juli 2014 habe sie ihre Trägereigenschaft dargelegt. Bis zu diesem Zeitpunkt seien die Dienstleister selbst Träger ihrer Sammlung gewesen.
- 21 Im Übrigen könne dahinstehen, ob das Verhalten der Dienstleister der Klägerin zurechenbar sei. Sie plane jedenfalls aufgrund der aufgetretenen Beschwerden eine logistische Neuorganisation ihrer Sammlungen, die sukzessive bundesweit eingeführt werden solle. Die Sammlungen würden nicht mehr von externen Dienstleistern vorgenommen. Es solle ein engmaschiges Kontrollverfahren eingeführt werden sowie dessen Dokumentation. Die Voraussetzungen hierfür seien in dem für Schleswig-Holstein zuständigen Lager in Hannover bereits geschaffen worden. Es sei deshalb gerechtfertigt, eine positive Zukunftsprognose hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Klägerin zu treffen. Die Verstöße der Vergangenheit würden darauf beruhen, dass die Dienstleister Vorgaben nicht eingehalten hätten und eine gewisse Gleichgültigkeit bezüglich der richtigen Stellplätze an den Tag gelegt hätten. Dies sei aufgrund fehlender Dokumentation und Kontrolle nicht zur Kenntnis der Klägerin gelangt. Die Dienstleister selbst seien Beschwerden nur sporadisch nachgegangen. Auch seien Beschwerden, die sich direkt an sie, die Klägerin gerichtet hätten, nicht mit der nötigen Sorgfalt bearbeitet worden. Insbesondere sei der bisherige Lagerleiter als ausgebildeter Busfahrer überfordert gewesen. Um diese Missstände zu beseitigen, wolle die Klägerin die Aufstellung der Container in Eigenregie übernehmen. Man habe hierzu fünf neue Mitarbeiter eingestellt und zusätzliche Fahrzeuge angeschafft. Die abgeschlossenen Verträge seien auf ein Jahr befristet. Es sei ein besser qualifizierter Lagerleiter eingestellt worden. Neu aufgestellte Container sollten in Zukunft bildlich dokumentiert und zeitnah deren Aufstellung durch einen anderen Mitarbeiter kontrolliert werden. Im Falle einer festgestellten Falschplatzierung solle eine ordnungsgemäße Umsetzung innerhalb von zwei Werktagen gewährleistet werden. Die Umsetzung solle dann erneut überprüft werden. Außerdem solle ein Beschwerdemanagement installiert werden. Eingehende Beschwerden würden an den Lagerleiter in Hannover weitergeleitet, der sie innerhalb von zwei Werktagen bearbeiten würde. Ordnungswidrig aufgestellte Container würden unverzüglich abgeholt werden. Anschließend solle eine Ursachenanalyse stattfinden, um das System konstant zu verbessern. Das Lager in Hannover sei seit dem 3. Juni 2015 mit Internet ausgestattet, wodurch die Kommunikation vereinfacht und beschleunigt werde. Selbst wenn der Klägerin die straßenrechtlichen Verstöße ihrer Dienstleister zuzurechnen wären, ergäbe sich hieraus nicht die Unzuverlässigkeit der Klägerin. Der Begriff der Zuverlässigkeit in § 18 Abs. 5 S. 2 KrWG sei im Gesetz nicht näher definiert. Er sei jedoch unter Berücksichtigung der Zuverlässigkeitskriterien des § 3 AbfAEV allein abfallrechtlich geprägt und restriktiv zu verstehen. Aus der Verordnung ergäbe sich, dass zur Auslegung des Zuverlässigkeitsbegriffs in § 18 Abs. 5 S. 2 KrWG gewerberechtliche Grundsätze nicht herangezogen werden dürften. Straßen- und privatrechtliche Verstöße ließen sich nicht unter die Regelbeispiele des § 3 AbfAEV subsumieren. Zu diesem Ergebnis komme auch das eingeholte Rechtsgutachten von Herrn Prof. B. von August 2016.
- 22 Die Klägerin beantragt,
- 23 unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Schleswig vom 30. März 2015 die Untersagungsverfügung des Beklagten vom 9. April 2014 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26. Juni 2014 aufzuheben.
- 24 Der Beklagte beantragt,
- 25 die Berufung zurückzuweisen.

- 26 Er trägt in Ergänzung der Begründung seiner Bescheide vor, dass der Geschäftsführer der Klägerin zugleich Prokurist der XZ sei und der Geschäftsführer der K... der Vater des Geschäftsführers der Klägerin sei. Selbst wenn man trotzdem davon ausgehe, dass die früher eingeschalteten Dienstleister unabhängig seien, bleibe festzustellen, dass die Klägerin sich über einen langen Zeitraum nicht dafür interessiert habe, dass ihre Dienstleister geltendes Recht systematisch missachtet hätten. Die Verstöße lägen auch erst kurz zurück. Es seien deshalb erhöhte Anforderungen an das Verhalten der Klägerin zu stellen, um eine positive Prognose für die Zukunft zu rechtfertigen. Maßnahmen, die erst unter dem Druck einer Untersagungsverfügung vorgenommen werden, komme nur ein geringer Indizwert zu. Es müsse berücksichtigt werden, dass die Klägerin nach der Untersagung der Sammlung und trotz erfolgter dreimaliger Zwangsgeldfestsetzung die Verstöße nicht beseitigt habe. Erst die Androhung einer Kontopfändung habe die Klägerin zum Einlenken gebracht. Im Übrigen seien auch der Klägerin Beschwerden über die Containerstandorte zugegangen. Allein die erklärte Absicht, die Organisation umzustellen, könne in Anbetracht der massiven und systematischen Verstöße nicht genügen, um nunmehr eine positive Prognose zu treffen.
- 27 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Prozessakte und den Verwaltungsvorgang des Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 28 Die Berufung ist zulässig, jedoch unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage der Klägerin zu Recht abgewiesen.
- 29 Die Berufung ist zulässig. Der Beschluss des Senats über die Zulassung der Berufung ist dem Prozessbevollmächtigten der Klägerin am 14. Oktober 2015 zugestellt worden. Die am Montag, dem 16. November 2015 eingegangene Begründung der Berufung hat die Monatsfrist des § 124 a Abs. 6 S. 1 VwGO gewahrt.
- 30 Die Berufung ist jedoch unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Die Untersagungsverfügung vom 9. April 2014 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26. Juni 2014 ist rechtmäßig. Rechtsgrundlage ist § 18 Abs. 5 S. 2 KrWG. Danach hat die zuständige Behörde die Durchführung der angezeigten Sammlung zu untersagen, wenn Tatsachen bekannt sind, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden oder der für die Leitung und Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Personen ergeben oder die Einhaltung der in § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 oder Nr. 4 genannten Voraussetzungen anders nicht zu gewährleisten ist. Die Untersagungsverfügung bezieht sich auf die Durchführung einer angezeigten Sammlung. Dieses Tatbestandsmerkmal ist erfüllt. Aus dem Tenor der Verfügung in Verbindung mit ihrer Begründung wird hinreichend deutlich, dass die seinerzeit am 28. August 2012 angezeigte und später unter anderem mit Schriftsatz vom 18. Juli 2014 aktualisierte Sammlung untersagt werden soll. So haben auch die Parteien den Regelungsgehalt der Vorschrift verstanden.
- 31 Der Bescheid ist an den richtigen Adressaten gerichtet worden. Wer Adressat der Untersagung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG zu sein hat, regelt das Gesetz zwar nicht ausdrücklich. Aus der Gesetzessystematik ergibt sich jedoch, dass der Träger der Sammlung richtiger Adressat der Untersagung ist. Dies ergibt sich insbesondere aus § 18 Abs. 1 KrWG, wonach der Träger der Sammlung diese anzuzeigen hat. Anzeigender im Sinne von § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG ist der Träger der gewerblichen Sammlung, also die natürliche oder – wie hier – juristische Person, welche die Sammlung in eigener Verantwortung durchführt oder durchführen lässt (vgl. Schmehl GK-KrWG, Gemeinschaftskommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, § 18 Rn. 15; VG Düsseldorf, Urte. v. 02.09.2014 - 17 K 3552/13 -, juris Rn. 43 m.w.N.). Indem das Gesetz in § 18 Abs. 1 KrWG den singulären Begriff „Träger“ verwendet, macht es deutlich, dass im Falle in Rede stehender juristischer Personen diese juristische Person und nicht etwa deren Organwalter (Geschäftsführer) Adressat der Anzeigepflicht bzw. einer Untersagungsverfügung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG sein soll (vgl. Schmehl GK-KrWG § 18 Rn. 15).
- 32 Die Klägerin ist Trägerin der von ihr angezeigten Sammlung. Der Begriff des Trägers einer Sammlung wird im Gesetz nicht definiert, jedoch in § 18 KrWG vorausgesetzt. Der Sammlungsträger muss nicht zwingend identisch sein mit dem Sammler von Abfällen im Sinne von § 3 Abs. 10 KrWG, das heißt mit derjenigen natürlichen oder juristischen Person, die gewerbsmäßig oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen Abfälle im Sinne von § 3 Abs. 15 KrWG sammelt. Trä-

ger ist derjenige, der bei wertender Betrachtung die Sammlung wirtschaftlich veranlasst hat, maßgeblich steuert und dem die Gewinne zufließen. Dabei ist eine wertende Betrachtung vorzunehmen, die wesentlich auch von den Angaben zur Organisation der Sammlung abhängt (VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 16.01.2014, NVwZ-RR 2014, 305). Von Bedeutung ist, inwieweit beauftragte Dienstleister den geschlossenen Verträgen zufolge eigenverantwortlich und selbstständig tätig werden und über Umfang und Ort der Sammlung bestimmen. Der Einwand der Klägerin, die von ihnen eingeschalteten Dienstleister seien bis zur Vorlage deren Dienstleistungsverträge mit Schreiben vom 18. Juli 2014 selbst jeweils Träger ihrer Sammlung gewesen, was durch entsprechende Aufkleber auf den Containern belegt werde, greift schon deshalb nicht durch, weil maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage der hier streitgegenständlichen Verfügung der Zeitpunkt der Entscheidung des Senats ist. Wird eine angezeigte Sammlung – wie hier – nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG untersagt, handelt es sich um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung, der dadurch gekennzeichnet ist, dass die mit ihm getroffene Regelung nicht mit einer einmaligen Befolgung erledigt ist, sondern innerhalb der Geltungsdauer oder bis zum Erlass eines neuen Verwaltungsaktes fortdauernd Geltung beansprucht und damit in ihrer Wirkung wesensmäßig auf Dauer angelegt ist (BVerwG, Ur. v. 01.10.2015 – 7 C 8/14 –, DVBl. 2016, 188; BVerwG, Beschl. v. 09.07.2013 – 3 B 100.12 – juris Rn. 4 m.w.N.). Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines solchen Dauerverwaltungsaktes ist nicht der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, sondern der Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts. Abgesehen davon, dass die Klägerin – wie noch auszuführen sein wird – auch von Anfang an, das heißt auch zum Zeitpunkt des Erlasses der streitgegenständlichen Verfügung und des diesbezüglichen Widerspruchsbescheides Trägerin der angezeigten Sammlung gewesen ist, kommt es wegen des Charakters der Untersagung als Dauerverwaltungsakt auf ihren Einwand, von einer Trägerschaft könne erst ab der Aktualisierung der Sammlung und Vorlage der Dienstleistungsverträge der eingeschalteten Dienstleister ausgegangen werden, aus Rechtsgründen nicht an.

- 33 Die zuständige Behörde hat die Durchführung der angezeigten Sammlung unter anderem zu untersagen, wenn Tatsachen bekannt sind, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden ergeben. Diese Voraussetzungen sind sowohl für den Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung als auch für den Zeitpunkt der Entscheidung des Senats zu bejahen.
- 34 Die Anforderungen an die Zuverlässigkeit des Anzeigenden einer gewerblichen Sammlung knüpfen an die gewerberechtliche Begrifflichkeit an. Für den Maßstab zur Beurteilung der Zuverlässigkeit kann deshalb auf die zu § 35 GewO entwickelte Rechtsprechung und Literatur zurückgegriffen werden. Dies ist nicht durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Ur. v. 01.10.2015 – 7 C 8/14 – DVBl. 2016, 188) in Frage gestellt. Dort wird in den Entscheidungsgründen zwar ausgeführt, es sei weder Sinn noch Zweck der § 3 Abs. 10 und 18, § 18 KrWG noch aus Sachgründen geboten, gewerberechtliche Grundsätze in das Recht der Kreislaufwirtschaft zu übertragen. Dies bezog sich jedoch ausschließlich auf die Frage, ob die (ältere) gewerberechtliche Rechtsprechung, wonach Personengesellschaften keine Gewerbetreibenden sein können und die Anzeigepflicht des § 14 Abs. 1 GewO daher die geschäftsführenden Gesellschafter trifft, die bei gewerbrechtlicher Unzuverlässigkeit auch Adressat der Untersagungsverfügung nach § 35 GewO sind (vgl. etwa BVerwG, Ur. v. 05.08.1965 – 1 C 69.62 – BVerwGE 22, 16, 19) in das Recht der Kreislaufwirtschaft zu übertragen ist mit der Folge, dass sich auch hier die Untersagungsverfügung ggfs. gegen die geschäftsführenden Gesellschafter zu richten hat. Diese Frage ist vom Bundesverwaltungsgericht verneint worden. Mit der Frage, ob gewerberechtliche Grundsätze bei der Auslegung des Begriffs der Zuverlässigkeit heranzuziehen sind, beschäftigt sich die Entscheidung hingegen nicht.
- 35 Es entspricht den insoweit auch im Kreislaufwirtschaftsrecht anzuwendenden gewerberechtlichen Grundsätzen, dass das in der Vergangenheit liegende Verhalten einer Person mittels einer Prognose daraufhin beurteilt werden muss, ob es auf eine Unzuverlässigkeit in der Zukunft schließen lässt; zuverlässig im Sinne des § 18 Abs. 5 Satz 2 1. Alt. KrWG ist, wer die Gewähr dafür besitzt, in Zukunft die abfallrechtlichen und sonstigen einschlägigen Vorschriften, insbesondere zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung von Abfällen einzuhalten (VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 10.10.2013 – 10 S 1202/13 – DÖV 2014, 91). Entgegen der Auffassung der Klägerin können Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigepflichtigen auch daraus abgeleitet werden, dass dieser häufig durch unerlaubte Sondernutzungen oder widerrechtliches Aufstellen von Sammelcontainern auf Privatgrundstücken aufgefallen ist, etwa weil Sammelcontainer ohne die erforderliche Sondernutzungserlaubnis im öffentlichen Straßenraum oder ohne Einverständnis des Grundstückseigentümers aufgestellt wurden. Insbesondere straßenrechtli-

che Aspekte, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem im Kreislaufwirtschaftsgesetz geregelten Vorgang der Sammlung stehen, dürfen bei der Zuverlässigkeitsbeurteilung gemäß § 18 Abs. 5 S. 2 1. Alt. KrWG einbezogen werden (ebenso OVG Münster, Beschl. v. 19.07.2013 – 20 B 607/13 –, juris; VGH Baden-Württemberg, a.a.O.). Ein Ausblenden derartiger Verstöße ist nicht etwa aufgrund der in § 8 Abs. 2 der Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe (Entsorgungsfachbetriebeverordnung – EfbV) geregelten Zuverlässigkeitskriterien geboten. Diese gelten nur für Inhaber und verantwortliche Personen von Entsorgungsfachbetrieben, während die Durchführung einer Sammlung nach § 18 KrWG nicht voraussetzt, dass das Sammlungsunternehmen Entsorgungsfachbetrieb sein muss. Die in § 8 Abs. 2 EfbV genannten Kriterien mögen daher zwar eine Orientierungshilfe bei der Auslegung des Zuverlässigkeitsbegriffs in § 18 Abs. 5 Satz 2 1. Alt. KrWG darstellen, bilden jedoch keine Grenze in dem Sinne, dass nur die in § 8 Abs. 2 EfbV genannten Kriterien zur Beurteilung der Zuverlässigkeit im Sinne von § 18 Abs. 5 Satz 2 1. Alt. KrWG herangezogen werden dürfen und dementsprechend straßenrechtliche Aspekte außer Betracht zu bleiben haben (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 19.07.2013 a.a.O.). Entsprechendes gilt auch unter Berücksichtigung der nach § 53 Abs. 6 Nr. 1 KrWG erlassenen Verordnung über das Anzeige- und Erlaubnisverfahren für Sammler, Beförderer, Händler und Makler von Abfällen (AbfAEV), insbesondere deren den Begriff der Zuverlässigkeit konkretisierenden § 3 AbfAEV. Auch diese Vorschrift ist im Rahmen des § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG nicht direkt anwendbar. Die Klägerin spricht ihr aber unter Berufung auf das eingereichte Rechtsgutachten von Herrn Prof. Brinktrine indizielle Bedeutung zu mit der Folge, dass die Zuverlässigkeit in § 18 Abs. 5 Satz 2 1. Alt. KrWG als abfallrechtlich geprägt verstanden werden müsse. Normen des Straßenrechts und Vorschriften des Privatrechts hätten an dieser abfallrechtlichen Prägung keinen Anteil. Sähe man dieses anders, würden die Anforderungen für die Zuverlässigkeit bei einer Einzelsammlung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 1. Var. KrWG strenger sein als die für die berufliche Tätigkeit des gewerblichen Sammlers insgesamt. Dieser Wertungswiderspruch könne nur befriedigend in der Weise gelöst werden, dass die für die Zuverlässigkeit nach § 53 Abs. 3 Satz 3 KrWG geltenden Anforderungen auch bei § 18 Abs. 5 Satz 2 1. Var. KrWG gelten. Der Gesetzgeber habe durch die Regelung des § 18 KrWG die Entsorgungssicherheit sowie die Beachtung der für die Entsorgung relevanten umweltrechtlichen Sicherheitsstandards gewährleisten wollen. Auch dies spreche dagegen, Aspekte der Straßennutzung oder den Schutz privater Interessen in den Zuverlässigkeitsbegriff zu implementieren. Wichtig sei dem Gesetzgeber allein die sichere und ordnungsgemäße Entsorgung der Abfälle gewesen.

- 36 Dem folgt der Senat nicht. Richtig ist, dass nicht sämtliche Verstöße gegen öffentlich-rechtliche oder privat-rechtliche Vorschriften Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden im Sinne von § 18 Abs. 5 Satz 2 1 Var. KrWG begründen können. Verstöße gegen straßenrechtliche Vorschriften wie das Aufstellen von Containern auf öffentlichem Grund ohne die erforderliche Sondernutzungserlaubnis stehen jedoch in unmittelbarem Zusammenhang mit der Durchführung der Sammlung. Entsprechendes gilt für das Aufstellen eines Containers auf Privatgrund ohne die erforderliche Erlaubnis des Grundstückseigentümers. Es ist nicht einzusehen, warum solche Rechtsverstöße, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Sammlungsdurchführung stehen, bei der Beurteilung der Zuverlässigkeit des Anzeigenden ausgeblendet werden müssen. § 8 EfwV normiert einen Regelkatalog, der es jedoch nicht ausschließt, auch andere Verstöße gegen Rechtsnormen für die Beurteilung der Zuverlässigkeit heranzuziehen. Darüber hinaus beschränkt sich der Regelkatalog dieser Vorschrift auch nicht etwa allein auf die Verletzung von Vorschriften über die sichere und ordnungsgemäße Entsorgung von Abfällen. Weder aus § 8 EfwV noch aus den Anzeigepflichten des § 18 KrWG lässt sich herleiten, dass straßenrechtliche Verstöße aus dem abfallrechtlichen Zuverlässigkeitsbegriff auszuklammern sind. Richtig ist, dass die Vorschrift des § 18 Abs. 2 Nr. 5 KrWG keine Vorlage der erforderlichen straßenrechtlichen oder privatrechtlichen Genehmigungen für das Abstellen von Sammelcontainern im Rahmen des Anzeigeverfahrens vorschreibt. Der fehlende Nachweis solcher Erlaubnisse beziehungsweise Genehmigungen im Anzeigeverfahren begründet für sich genommen keine Unzuverlässigkeit, was jedoch nicht bedeutet, dass ihr Nichtvorliegen in der Sache irrelevant ist. Die Einbeziehung straßenrechtlicher Verstöße bei der Prüfung der Zuverlässigkeit im Sinne von § 18 Abs. 5 Satz 2 Var. 1 KrWG steht auch nicht in einem unauflösbaren Wertungswiderspruch zu dem Umstand, dass § 3 AbfAEV im Regelkatalog solche straßenrechtlichen Verstöße nicht mit aufgenommen hat. Die Vorschriften sind an unterschiedlicher Stelle im Gesetz geregelt und wenden sich auch an unterschiedliche Normadressaten. Auch wenn § 18 KrWG im Prinzip einen engeren Regelungsgegenstand hat als § 53 KrWG, da nur die jeweils konkret angezeigte Sammlung geregelt wird, schließt dies nach Auffassung des Senats eine Berücksichtigung auch von straßenrechtlichen Verstößen und auch von Verstößen gegen das Privatrecht dann nicht aus,

wenn diese Verstöße massiv sind und im Zusammenhang mit der angezeigten Sammlung stehen.

- 37 Dass Verstöße gegen straßenrechtliche Vorschriften sowie gegen Eigentumsrechte privater Grundstückseigentümer, die im Zusammenhang mit der Durchführung einer Sammlung aufgetreten sind, im Prinzip Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden begründen können, wird auch in der Kommentarliteratur vertreten (vgl. etwa Jarass/Petersen KrWG, Komm. § 18 Rn. 77; Kopp/Assenmacher KrWG, Komm. § 18 Rn. 68). Auch nach der Rechtsprechung des OVG Lüneburg können durchgreifende Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Trägers der Sammlung im Sinne von § 18 Abs. 5 Satz 2 1. Alt. KrWG beispielsweise dann sprechen, wenn es nachweislich und wiederholt zu systematischen und massiven Verstößen gegen öffentliches und privates Recht durch Personen kommt, deren sich der Anzeigende als Dienstleister bedient, indem Sammelcontainer ohne erforderliche Sondernutzungserlaubnisse im öffentlichen Straßenraum oder widerrechtlich auf Privatgrundstücken aufgestellt werden, und bei prognostischer Betrachtung die Gefahr besteht, dass es im Fall der Durchführung der angezeigten Sammlung ebenfalls (oder weiterhin) zu solchen gewichtigen Verstößen kommen wird (OVG Lüneburg, Beschl. v. 14.01.2015 - 7 ME 57/14 -, NordÖR 2015, 234). Festzuhalten ist nach allem, dass auch straßenrechtliche Verstöße und Verstöße gegen die private Eigentumsordnung geeignet sind, Bedenken gegen die Zuverlässigkeit zu begründen, sofern sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Durchführung einer angezeigten Sammlung begangen wurden.
- 38 Vorliegend ist der Beklagte zum Zeitpunkt des Widerspruchsbescheides zu Recht davon ausgegangen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Untersagungsverfügung vorlagen. Das Gesetz verlangt in § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG nicht, dass die Unzuverlässigkeit des Anzeigenden feststehen muss, sondern vom Wortlaut her nur, dass Tatsachen bekannt sind, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden ergeben. Insoweit bedarf jedoch § 18 Abs. 5 Satz 2 1. Alt. KrWG als Ermächtigungsgrundlage für die (dauerhafte) Untersagung einer Sammlung wegen Unzuverlässigkeit aus verfassungsrechtlichen Gründen einer einschränkenden Auslegung dahingehend, dass die im Zusammenhang mit der Durchführung einer angezeigten Sammlung vorgeworfenen straßenrechtlichen Verstöße und / oder Verstöße gegen die Eigentumsordnung von erheblichen Gewicht sind. Auch reichen beliebige (bloße) Bedenken gegen die Zuverlässigkeit für eine Untersagung nicht aus. Vielmehr muss ein Fehlverhalten von erheblichen Gewicht annähernd feststehen (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 11.12.2013 - 20 B 444/13 -, juris Rn. 14). Zwar wird durch § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG nur die angezeigte Sammlung, nicht jedoch die Tätigkeit des Sammelns insgesamt verboten, gleichwohl handelt es sich um einen Eingriff in die Berufsfreiheit, welcher nur verhältnismäßig ist, wenn die der Untersagung zugrunde liegenden Verstöße von erheblichem Gewicht sind. Dies ist vorliegend jedoch ohne weiteres zu bejahen. Der Ausgangsbescheid listet für den Zeitraum Juli 2013 bis April 2014 eine Vielzahl von Mitteilungen aus unterschiedlichen Kreisen und Gemeinden auf, die sich auf Container beziehen, die der angezeigten Sammlung der Klägerin zuzuordnen sind. Diese waren entweder auf öffentlichen Grund ohne Sondernutzungserlaubnis aufgestellt worden oder sie befanden sich - ohne entsprechende privatrechtliche Gestattung - auf Privatgrund. Aufgrund der im Verwaltungsvorgang vorhandenen Fotos und Datumsangaben lassen sich die Vorgänge nachvollziehen, auch wenn nicht in allen Fällen Lichtbilder gefertigt wurden. Angesichts der Vielzahl der Vorfälle hat der Senat keinen Zweifel daran, dass es sich um systematische und massive Verstöße gehandelt hat. Diese lassen sich der Klägerin auch zuordnen. Der Umstand, dass die Container teilweise Aufkleber der Firmen XYZ, XY und F... trugen, stellte zwar grundsätzlich ein Indiz dafür dar, dass die auf den Aufklebern bezeichneten Firmen die Container betreuten und damit auch als Träger der Sammlung in Betracht zu ziehen waren (vgl. zu diesem Aspekt OVG Lüneburg, Beschl. v. 09.05.2014 - 7 ME 28/14 -, juris). Dieses Indiz greift jedoch nicht, wenn die von dem Sammler aufgestellten und / oder geleerten Container sich einer bereits angezeigten Sammlung in der Trägerschaft eines Auftraggebers zuordnen lassen. Dies war vorliegend der Fall. Die Klägerin hatte unter Beifügung einer Standortliste die beabsichtigte Durchführung einer gewerblichen Altkleidersammlung an den bezeichneten Standorten angezeigt. Sie hat sich damit selbst als Träger dieser Sammlung geriert. Auch der im Ausgangsbescheid ausführlich dargestellte Sachverhalt, dem die Klägerin weder im Zuge der gewährten Anhörung noch im Widerspruchsverfahren noch im erstinstanzlichen Verfahren oder in der Beschwerdebegründung im Verfahren auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes substantiiert entgegengetreten ist, spricht für die Annahme einer Trägerschaft der Sammlung von Anfang an. Da die Klägerin Rechtsnachfolgerin der anzeigenden Firma X ist, sind ihr die im Ausgangsbescheid aufgelisteten Verstöße zuzuordnen. Dafür, dass die Klägerin von Anfang an die angezeigte Sammlung wirtschaftlich veranlasst und gesteuert hat, spricht auch der Umstand, dass die aufgrund

eingegangener Beschwerden angeschriebene Firma K... mit Schreiben vom 4. März 2013 (Bl. 48 PA; 6 B 22/14) dem Beklagten mitteilte, sie sei Dienstleisterin und betreue die Container für die Klägerin, welche Träger der Sammlung sei. Ebenso äußerten sich der unbestritten gebliebenen Sachverhaltsdarstellung im Widerspruchsbescheid zufolge die ebenfalls angeschriebenen Firmen E...-Trans und F... mit Schreiben vom 9. August 2013 bzw. 4. Dezember 2013. Die Klägerin selbst bestätigte in einer E-Mail vom 19. April 2013 unstreitig bezüglich von Containern, die einen Aufkleber der Firma K... aufwiesen, dass diese der von ihr angezeigten Sammlung zuzuordnen seien. Dies rechtfertigt nach Auffassung des Senats die Annahme, dass die Klägerin von Anfang an im Verhältnis zu den eingeschalteten Dienstleistern die wirtschaftliche Verantwortung trug und die auf das Aufstellen von Containern gerichtete Willensbildung bestimmte. Es kommt deshalb nicht darauf an, dass die Klägerin erst am 18. Juli 2014 ihre Sammlungsanzeige aktualisiert und ihre Dienstleister als Teilnehmer ihrer Sammlung angegeben hat sowie Dienstleistungsverträge vorlegte, aus denen (nunmehr) ausdrücklich hervorgeht, dass die Klägerin Trägerin der Sammlung sein soll und insbesondere auch bestimmt, an welchen Standorten die Container aufgestellt werden. Unstreitig ist ferner, dass die Klägerin von Anfang an die durch ihre Dienstleister gesammelten Altkleider verarbeitet hat, um Gewinn zu erzielen. Dies rechtfertigt insgesamt, der Klägerin die im Ausgangsbescheid aufgelisteten Verstöße zuzurechnen. Diese waren auch gewichtig genug, um die Untersagungsverfügung zu tragen.

- 39 Nach Aufforderung an die Aufstellerfirmen sind die Container nur teilweise entfernt worden; teilweise wurde dem Beseitigungsverlangen nicht nachgekommen oder die Container wurden lediglich "umgestellt". Insgesamt spricht alles dafür, dass die Klägerin es seinerzeit gleichsam zum Geschäftsmodell erhoben hatte, ohne Rücksicht auf öffentliche und private Rechte die Aufstellung der der angezeigten Sammlung zuzuordnenden Container durch die beauftragten Dienstleister an den jeweils geeignet erscheinenden Standorten zu dulden. Ein massives und systematisches Fehlverhalten ist auch deshalb zu bejahen, weil – der Klägerin zurechenbar – Unterlassungs- und Beseitigungsanforderungen der Grundstücksnutzungs- und Verfügungsbezugten nicht beachtet wurden. Es hat sich nicht um versehentliche Einzelfälle, sondern in der Sammlungsorganisation der Klägerin planmäßig angelegte Rechtsverstöße gehandelt. Dies rechtfertigte zum Zeitpunkt des Erlasses der Untersagungsverfügung ohne weiteres die Annahme, dass bei prognostischer Betrachtung die Gefahr bestand, dass es im Falle der Durchführung der Sammlung weiterhin zu gewichtigen Verstößen gegen straßenrechtliche Vorschriften, insbesondere zu unerlaubten Sondernutzungen, kommen werde. Bei dieser Sachlage war der Erlass der Untersagungsverfügung rechtmäßig. Insbesondere bedurfte es keiner weiteren Ermessenserwägungen, da die Behörde gemäß § 18 Abs. 5 Satz. 2 KrWG bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen die angezeigte Sammlung zu untersagen hat. Die Unzuverlässigkeit trägt mithin die Angemessenheit einer Untersagungsverfügung grundsätzlich in sich (Schmehl GK-KrWG, § 18 Rn. 48).
- 40 Die von der Klägerin im Berufungsverfahren für die Zeit nach Erlass der Untersagungsverfügung im Hinblick auf die ihr vorgeworfenen Verstöße geplanten Änderungen der betriebsinternen Organisation führen zu keinem anderen Ergebnis. Allerdings ist der diesbezügliche Vortrag nicht etwa deshalb unbeachtlich, weil die Maßnahmen erst nach Erlass der Untersagungsverfügung ergriffen wurden. Das Gesetz hat keine Vorkehrungen für den Fall getroffen, dass der Sammler infolge einer Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse nach Erlass der Untersagungsverfügung (wieder) zuverlässig wird und die Verfügung demzufolge nicht mehr ergehen dürfte. Da – wie bereits ausgeführt – die Untersagung ein Verwaltungsakt mit Dauerwirkung ist, führt eine nachträgliche Veränderung der Sach- und Rechtslage zugunsten des Adressaten grundsätzlich zur Rechtswidrigkeit im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Eine Vorschrift wie § 35 Abs. 6 GewO, welche die gerichtliche Aufhebung der Untersagungsverfügung wegen nachträglichen Wegfalls der Erlassvoraussetzungen ausschließt, enthält das Kreislaufwirtschaftsgesetz nicht. Der Maßstab, um prognostisch (wieder) von der Zuverlässigkeit ausgehen zu können, ist aber ein strengerer als bei erstmals auftretenden Bedenken gegen die Zuverlässigkeit. Auch liegt die Darlegungs- und Beweislast, die für die nach § 18 Abs. 5 Satz 2 1. Alt. KrWG maßgeblichen Tatsachen, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden oder der verantwortlichen Personen ergeben, grundsätzlich bei der Behörde (Kopp/Assenmacher KrWG § 18 Rn. 69) liegt, in diesem Falle bei dem Träger der Sammlung, da die behaupteten – neuen – Organisationsmaßnahmen in seiner Sphäre liegen.
- 41 Die von der Klägerin angesprochenen Umstrukturierungsmaßnahmen rechtfertigen keine günstigere Prognose. Die Klägerin hat nach ihrem Vorbringen fünf Arbeitsverträge abgeschlossen, um künftig in Schleswig-Holstein bei Wiederaufnahme der Sammlungstätigkeit die Container in Ei-

genregie aufstellen zu können und die mit der Neuorganisation verbundene Mehrarbeit leisten zu können. Insoweit bleibt für den Senat auch nach der mündlichen Verhandlung zweifelhaft, ob fünf Mitarbeiter die Arbeit auffangen können, die bislang durch die eingeschalteten Dienstleister geleistet wurde. Die vorgelegten Arbeitsverträge sind bis auf den Vertrag mit dem auf unbestimmte Zeit eingestellten Kraftfahrer Huber (Bl. 110) sämtlich befristet auf ein Jahr abgeschlossen und im Frühjahr bzw. Sommer 2016 ausgelaufen. Trotz wiederholter entsprechender Hinweise des Beklagtenvertreters ist nicht vorgetragen worden, dass diese Arbeitsverträge überhaupt verlängert wurden. Dies ist auch in der mündlichen Verhandlung nicht belegt worden. Zudem ist aufgrund der sofort vollziehbaren Untersagungsverfügung auch nicht nachvollziehbar, warum die Verträge mit diesen Mitarbeitern im Hinblick auf die Sammlungstätigkeit in Schleswig-Holstein abgeschlossen worden sein sollten, da mit einer entsprechenden Sammlungstätigkeit in Schleswig-Holstein zeitnah nicht gerechnet werden konnte. Im Übrigen handelt es sich bei der Beschreibung des zukünftig geplanten Beschwerdemanagements sowie der geplanten bildlichen Dokumentation sowie der selbst gesetzten Frist für die Beseitigung ordnungswidrig abgestellter Container in Zukunft um Absichtserklärungen, die vor dem Hintergrund der Massivität der in Rede stehenden straßenrechtlichen Verstöße für sich genommen noch nicht ausreichen, um die Annahme zu rechtfertigen, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in Zukunft die Sammlung ohne rechtliche Beanstandungen durchgeführt wird. Der Beklagte hat in diesem Zusammenhang unwidersprochen darauf hingewiesen, dass die Klägerin, auch nachdem ihr Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruches gegen die mit Sofortvollzug ausgestattete Untersagungsverfügung erfolglos geblieben war (Senat, Beschl. v. 16.07.2014 - 4 MB 29/14), die beanstandeten Container nicht umgehend abgezogen hat. Erst nach drei Zwangsgeldfestsetzungen sowie der Androhung einer Kontopfändung seien die Container Ende Oktober 2014 vollumfänglich abgezogen worden. In ihrem Antrag auf Zulassung der Berufung, auf den sie zur Begründung der Berufung vollumfänglich Bezug genommen hat, hat die Klägerin zudem eingeräumt, die Fehlaufstellungen der Container seien auch wegen fehlender Standortkontrollen seitens der Klägerin erfolgt bzw. nicht zur Kenntnis der Klägerin gelangt. Es habe Fehlleistungen im Beschwerdemanagement auch der Klägerin gegeben. Die bei der Klägerin eingehenden Beschwerden seien nach Weiterleitung an den Lagerleiter in Hannover nicht mit der erforderlichen Sorgfalt bearbeitet worden. Eine buchhalterische Erfassung / Bearbeitung der Beschwerden als Kontrollinstrument habe gänzlich gefehlt. Bei dieser Sachlage reichen die vorgetragenen Umstrukturierungsmaßnahmen bzw. Absichtserklärungen nicht aus, um zum jetzigen Zeitpunkt eine positive Prognose zu rechtfertigen.

- 42 Bedenken gegen die angefochtene Verfügung im Übrigen, insbesondere gegen die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Zwangsgeldandrohung bestehen nicht. Sie findet ihre Rechtsgrundlage in den §§ 236, 237 LVwG.
- 43 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO, die Entscheidung über zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.
- 44 Die Revision wird nicht zugelassen, weil Zulassungsgründe nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.