


Gericht:	VG Stuttgart 14. Kammer	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	27.04.2017	Normen:	§ 18 Abs 5 KrWG, § 18 Abs 7 KrWG, § 17 Abs 2 S 1 Nr 4 KrWG, § 17 Abs 3 S 2 KrWG, § 17 Abs 3 S 3 Nr 4 KrWG, § 72 Abs 2 KrWG
Aktenzeichen:	14 K 361/15		
Dokumenttyp:	Urteil		

Verbot gewerblicher Altkleidersammlung - Entfernung von aufgestellten Sammelcontainern

Leitsatz

1. Die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist nach dem gebotenen unionsrechtlichen Verständnis von § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG nur dann gefährdet, wenn diesem Einbußen in die von ihm vorgehaltene Entsorgungsstruktur durch dem Markt hinzutretende gewerbliche Sammler entstehen. (Rn.73)

2. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, der mit dem Aufbau einer getrennten Alttextilenerfassung erstmals selbst dem Markt hinzutritt, ist nicht ab dem Zeitpunkt der Aufnahme seiner Sammeltätigkeit im Zugriff auf das gesamte Alttextilienaufkommen in seinem Entsorgungsgebiet geschützt. Vielmehr muss er sich zunächst selbst am Markt behaupten und ist nur im Umfang der so erworbenen Anteile am gesamten Sammelaufkommen und seiner darauf ausgerichteten Entsorgungsstruktur durch § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG geschützt.(Rn.67)

weitere Fundstellen

AbfallR 2017, 238 (Leitsatz)

Diese Entscheidung zitiert

Rechtsprechung

Vergleiche BVerwG, 30. Juni 2016, Az: 7 C 4/15

Tenor

Der Bescheid des Landratsamtes ... vom 11.02.2013 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Regierungspräsidiums ... vom 22.12.2014 wird aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, die dieser selbst trägt.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen eine abfallrechtliche Verfügung, mit der ihr der Beklagte die gewerbliche Sammlung vom Altkleidern, Alttextilien und Schuhen (nachfolgend: Alttextilien) untersagt und sie zur Entfernung der von ihr aufgestellten Sammelcontainer im Landkreis ... auffordert.

- 2 Die Klägerin betreibt seit Ende der neunziger Jahre eine gewerbliche Altkleidersammlung in Form einer Containersammlung auf dem Gebiet des Landkreises ... Mit Formular vom 24.12.2012, eingegangen beim Beklagten am 28.12.2012, zeigte die Klägerin eine bereits durchgeführte gewerbliche Sammlung von Alttextilien und Schuhen gemäß § 18 Abs. 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG - für stationäre Altkleidercontainer mit wöchentlicher Leerung an. Die prognostizierte Sammelmenge bezifferte sie mit ca. 3,4 t wöchentlich. Ausweislich der dem Antrag beigefügten Liste mit Containerstandplätzen wurde die Aufstellung von 54 Containern im Entsorgungsgebiet des Landkreises ... verteilt auf 19 Kreisgemeinden angezeigt. Für alle Standorte seien die notwendigen Sondernutzungserlaubnisse bzw. privatrechtlichen Standplatzvereinbarungen vorhanden. Angaben zum geplanten Zeitraum der Sammlung enthielt der Antrag nicht. Die Abfälle der gewerblichen Sammlung sollten von der Firma „...“ in ..., Spanien ordnungsgemäß und schadlos entsorgt werden. Beigefügt waren der Anzeige ein „Auszug aus der Gewerbedatei“ der Stadt ... vom 19.11.2012 über die für die Klägerin eingetragenen Daten, ein Bescheid des Landratsamtes ... vom 12.12.2012 über die ordnungsgemäße Anzeige der Tätigkeit der Klägerin als gewerblicher Sammler nicht gefährlicher Abfälle (Altkleider, Alttextilien und Schuhe) sowie eine Bestätigung der Firma ... Containerdienste über die Entsorgung von „gemischten Verpackungen“ mit dem Abfallschlüssel 150106.
- 3 Mit Beschluss vom 01.10.2012 hatte der Umwelt- und Verkehrsausschuss des Kreistages des Landkreises ... den Abfallwirtschaftsbetrieb als öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger beauftragt, ein einheitliches und flächendeckendes Sammelsystem für Alttextilien zur ordnungsgemäßen und hochwertigen Verwertung dieser Abfälle aufzubauen. Seit dem 01.01.2013 sammelt der Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises ... (AWB) über Sammelcontainer Alttextilien aus privaten Haushaltungen und führt diese einer Verwertung zu. Im Jahr 2015 waren im gesamten Entsorgungsgebiet des Landkreises 304 Container an 153 Standorten für Glas- und Dosencontainer sowie auf 31 Wertstoffhöfen aufgestellt. Im Jahr 2016 waren 336 kommunale Container aufgestellt. Für das Jahr 2013 war eine Sammelmenge von 550 t prognostiziert worden. Tatsächlich erfasst wurden im Jahr 2013 im Rahmen der kommunalen Sammlung des Abfallwirtschaftsbetriebes des Landkreises ... 1.229 t und im Jahr 2014 1.595 t Alttextilien. Im Jahr 2015 wurden 1.695 t, im Jahr 2016 1.812 t der genannten Abfallart erfasst.
- 4 Nach Angaben des Beklagten wurden bei einer Überprüfung sämtlicher Container und Containerstandorte gewerblicher und gemeinnütziger Sammler im Entsorgungsgebiet des Landkreises ... im Jahr 2014 320 Sammelcontainer gewerblicher bzw. gemeinnütziger Sammlungen gezählt. Bei dieser Überprüfung wurde festgestellt, dass die Klägerin an insgesamt 66 Standorten im Kreisgebiet ca. 95 Altkleidercontainer aufgestellt hatte. Der Beklagte geht aufgrund von Erfahrungswerten von einer durchschnittlichen Sammelmenge von mindestens 100 kg je Woche und Container aus und errechnet auf dieser Grundlage in der gewerblichen Sammlung der Klägerin ein jährliches Erfassungsvolumen von ca. 500 t Alttextilien. Die gesamte Erfassungsmenge im Rahmen gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen im Entsorgungsgebiet errechnet der Beklagte mit 1.700 t.
- 5 Nach den weiteren Angaben des Beklagten wurden bis Ende 2016 insgesamt 53 gewerbliche Sammlungen von Alttextilien angezeigt, davon 9 Straßensammlungen. 11 Unternehmen hätten die Anzeige zurückgezogen, gegenüber 24 Unternehmen seien Untersagungen nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG ergangen, davon seien 10 bestandskräftig. 18 Anzeigeverfahren seien noch nicht abgeschlossen. Ferner seien 12 gemeinnützige Sammlungen angezeigt worden, davon sei eine Anzeige zurückgezogen worden und bei einer Sammlung nicht geklärt, ob es sich tatsächlich um eine gemeinnützige Sammlung im Sinne des § 3 Abs. 17 KrWG handele.
- 6 Mit Bescheid vom 11.02.2013 untersagte der Beklagte nach Einholung einer Stellungnahme des öffentlichen-rechtlichen Entsorgungsträgers der Klägerin, entsprechend ihrer Anzeige gewerbliche Altkleider, Alttextilien und Schuhe zu sammeln (Ziffer 1), forderte sie auf, sämtliche aufgestellten Sammelcontainer innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung des Bescheides zu entfernen (Ziffer 2) und ordnete hinsichtlich Ziffer 1 und 2 die sofortige Vollziehung an (Ziffer 3). Für den Fall, dass die Klägerin der Verfügung nicht freiwillig nachkomme, wurde die Beseitigung im Wege der Ersatzvornahme auf Kosten der Klägerin angeordnet (Ziffer 4). Für die Entscheidung wurde eine Gebühr von 496,00 € festgesetzt (Ziffer 5). Der Beklagte stützte die Untersagungsverfügung auf § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG. Der gewerblichen Sammlung stünden überwiegende öffentliche Interessen entgegen (§ 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 und Abs. 3 KrWG), denn die Sammlung gefährde die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Die-

ser führe seit dem 01.01.2013 die Sammlung und Verwertung von Alttextilien und Schuhen aus privaten Haushalten im Landkreis haushaltsnah und flächendeckend in Eigenregie mit zunächst mindestens 150 Containern durch. Mit der Verwertung der eingesammelten Textilien und Schuhe werde ein im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung ermitteltes zertifiziertes Unternehmen beauftragt. Wegen der angezeigten gewerblichen Sammlung könne der Abfallwirtschaftsbetrieb seine bestehenden Entsorgungspflichten nicht mehr zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen erfüllen (§ 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 KrWG). Zudem liege eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers vor, da die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert werde (§ 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG).

- 7 Am 05.03.2013 legte die Klägerin Widerspruch gegen den Bescheid vom 11.02.2013 ein und beantragte die Aussetzung der Vollziehung der Untersagungsverfügung bis zum rechtskräftigen Abschluss des Widerspruchsverfahrens. Nach Auffassung der Klägerin unterfielen Altkleider nicht dem Abfallbegriff des § 3 Abs. 1 KrWG. Die Erschließung neuer Tätigkeitsfelder mit Gewinnstreben durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger werde vom Anwendungsbereich des § 17 Abs. 3 KrWG nicht erfasst. Die „Doppelstellung“ des Landratsamtes als untere Abfallbehörde und des Landkreises als Gebietskörperschaft sei in verfassungsrechtlicher Hinsicht bedenklich. Dies gelte auch hinsichtlich der Neufassung des § 17 Abs. 3 KrWG. Ferner müsse das entgegenstehende öffentliche Interesse aufgrund der Vorgaben durch das Europarecht restriktiv ausgelegt werden. Ein der gewerblichen Sammlung entgegenstehendes öffentliches Interesse habe der Beklagte nicht dargelegt. Die Untersagung sei bereits unverhältnismäßig, da ihr, der Klägerin, Vertrauensschutz i.S.d. § 18 Abs. 7 KrWG zukomme.
- 8 Am 14.03.2013 stellte die Klägerin beim Verwaltungsgericht Stuttgart einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz. Diesem Antrag entsprach das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 13.05.2013 (2 K 936/13); es stellte die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs vom 05.03.2013 gegen Ziffern 1 und 2 der Untersagungsverfügung vom 11.02.2013 wieder her und ordnete sie gegen Ziffer 4 an. Der Widerspruch der Klägerin gegen die Untersagungsverfügung vom 11.02.2013 werde nach summarischer Prüfung wahrscheinlich Erfolg haben. Dem Suspensivinteresse der Klägerin komme der Vorrang vor dem entsprechend geringer zu gewichtenden öffentlichen Interesse am Sofortvollzug der Verfügung zu. Die Untersagung der von der Klägerin im Landkreis ... betriebenen gewerblichen Sammlung von Alttextilien könne nicht mit einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (§ 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG) begründet werden. Selbst wenn durch die Sammeltätigkeit der Klägerin (im Verbund mit anderen gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen) dem beigeladenen Landkreis jährlich Verwertungserlöse zwischen 200.000 € und 600.000 € an erzielbaren Verwertungserlösen entzogen würden, gebe es keine Anhaltspunkte dafür, dass der Beigeladene im Sinne des § 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 KrWG an der Erfüllung der nach § 20 KrWG bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen gehindert wäre. Zu der vom Beklagten behaupteten wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung (§ 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 KrWG) auf Grund der gewerblichen Sammlung fehlten verifizierbare Angaben zur Relation zwischen dem Ausmaß des entzogenen Abfalls und dem insgesamt gesammelten Abfall. Infolgedessen sei in Bezug auf § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG nicht erkennbar, inwieweit der Beigeladene als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger wesentliche Änderungen und Anpassungen seiner Entsorgungsstruktur vorgenommen habe. Zu einer eventuellen Erschwerung bzw. zu einem Unterlaufen des durch § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG geschützten Vergabeverfahrens fehlten valide Erkenntnisse, zumal eine genaue Vorhersage der zu erwartenden Sammelmengen ohnehin nicht möglich sei.
- 9 Die dagegen vom Beklagten erhobene Beschwerde wies der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg mit Beschluss vom 09.09.2013 (10 S 1116/13) zurück. Die Untersagungsverfügung vom 11.02.2013 sei auch nach Auffassung des Senats bei summarischer Prüfung mit hoher Wahrscheinlichkeit rechtswidrig. Die gesetzlichen Überlassungspflichten im Abfallrecht stellten zwar Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV) und der Wettbewerbsfreiheit (Art. 101 ff. AEUV) dar. Diese fänden ihre europarechtliche Rechtfertigung jedoch in Art. 106 Abs. 2 AEUV. Die Untersagungsverfügung sei vom Landratsamt als zuständiger staatlicher Behörde des Landes erlassen worden. Verfassungs- und Europarecht verlangten nicht, dass die für die Untersagung von Sammlungen nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG zuständige Behörde dergestalt als neutrale Stelle organisiert sei, dass diese Behörde und der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger unterschiedlichen Rechtsträgern angehören müssten.

- 10 Die Untersagungsverfügung sei jedoch rechtswidrig, weil sie nicht im Sinne des § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG der Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG genannten Voraussetzungen diene. Entgegen der Auffassung der Klägerin handele es sich bei den fraglichen Alttextilien um „Abfall“ im Rechtssinne (§ 3 Abs. 1 Satz 1 KrWG), da es mit dem Einwurf der Gegenstände in Sammelcontainer zu einer Entledigung im Sinne des § 3 Abs. 2 Alt. 3 KrWG komme. Der gewerblichen Sammlung der Klägerin stünden jedoch nach gegenwärtigem Erkenntnisstand keine „überwiegenden öffentlichen Interessen“ im Sinne des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG entgegen. Eine Funktionsgefährdung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers müsse auf konkrete, nachprüfbar Tatsachen im Einzelfall gestützt werden. Der - insoweit darlegungspflichtige - Beklagte habe hierfür keine ausreichenden Fakten vorgetragen. Das Argument, die gewerbliche Sammlung stehe einer möglichst niedrigen, sozialverträglichen Gebührengestaltung entgegen, da dem Gebührenhaushalt des Beigeladenen Verwertungserlöse von rund 850.000 € jährlich entzogen würden, verfange nicht, weil es an der Angabe konkreter Zahlen dazu, welche Gebührenereduzierung dieser Betrag für eine Quersubventionierung im Abfallwirtschaftsbetrieb des Beigeladenen dem einzelnen Gebührenzahler brächte, fehle. Der Argumentation des Beklagten liege ein Modell der Abfallentsorgung zu Grunde, in dem jede gewerbliche Sammlung, die den Abfällen aus privaten Haushaltungen veräußerbare (Wert-)Stoffe und Gegenstände entziehe, unzulässig sei, weil sie per se niedrigere Abfallgebühren verhindere, so dass gewerbliche Sammlungen mit der öffentlich-rechtlich organisierten Entsorgungswirtschaft systematisch unvereinbar seien. Diese Auffassung sei mit Art. 106 Abs. 2 AEUV nicht vereinbar; danach müsse die Möglichkeit zum Wettbewerb auf dem Abfallentsorgungsmarkt durch private Konkurrenz erhalten bleiben und die Prüfung im Einzelfall erfolgen. § 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 KrWG werde deshalb verschiedentlich als widerlegbare Vermutungsregel qualifiziert. Im konkreten Fall müsse zumindest eine Art Geringfügigkeitsschwelle (VG Ansbach, Urteil vom 23.01.2013 - AN 11 K 12.01588 -, juris RdNr. 82: 10% bis 12%) beachtet werden, um „wirtschaftlich ausgewogene Bedingungen“ der öffentlich-rechtlich organisierten Abfallentsorgung gefährdet zu sehen. Dazu habe der Beklagte nichts von Substanz vorgetragen.
- 11 Der Beklagte habe auch nicht dargetan, dass „überwiegende öffentliche Interessen“ im Sinne des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 Satz 1 KrWG deshalb zu bejahen seien, weil die „Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt“ werde (§ 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 KrWG). Die Auffassung des Beklagten, nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG sei eine konkurrierende gewerbliche Sammlung unzulässig und eine Einzelfallprüfung bezüglich des Umfangs der gewerblichen Sammlung und der Relation des gewerblich gesammelten Abfalls zur Abfallmenge nicht (mehr) durchzuführen, weil der Beigeladene in dem betroffenen Entsorgungsgebiet bereits in öffentlich-rechtlicher Verantwortung Alttextilien über Sammelcontainer haushaltsnah erfasse und einer hochwertigen Verwertung zuführe, führe im Ergebnis zu einem absoluten Konkurrentenschutz. Ein solches Verständnis des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG sei nicht europarechtskonform und verstoße insbesondere gegen das Gebot der „Erforderlichkeit“. Eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlich organisierten Entsorgungssystems durch eine „wesentliche Beeinträchtigung“ der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers könne allenfalls angenommen werden, wenn die gewerbliche Sammlung - „in ihrer konkreten Ausgestaltung“ und ggf. „im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen“ (§ 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG) - mehr als nur einen geringen Anteil des gesamten Aufkommens einer bestimmten Abfallart (hier: Alttextilien) im Entsorgungsgebiet erfasse (VG Würzburg, Beschluss vom 28.01.2013 - W 4 S 12.1130 - juris RdNr. 42: keine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit bei lediglich 10% bis 15% einer getrennt erfassten Abfallfraktion).
- 12 Die Beklagte könne eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers auch nicht damit begründen, dass die Zulassung der gewerblichen Sammlung der Klägerin gemäß § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb erheblich erschwere oder unterlaufe. Die Klägerin habe unwidersprochen beanstandet, dass das Vergabeverfahren der Entsorgungsleistung durch den Beigeladenen nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden sei, weil eine nach dem Auftragsvolumen von 275.000 € erforderliche europaweite Ausschreibung unterblieben sei. Die Rechtswidrigkeit des Vergabeverfahrens habe zur Folge, dass der erfolgreiche Bieter keinen Vertrauensschutz, der jede gewerbliche Sammlung unzulässig werden ließe, für sich reklamieren könne. Ob die Untersagung der gewerblichen Sammlung dadurch gerechtfertigt sei, dass eine Ausschreibung im Vergabeverfahren bei einer parallel durchgeführten gewerblichen Sammlung aufgrund einer unkalkulierba-

ren Schwankungsbreite der Mengenparameter erschwert werde, könne dahinstehen. Da nach der erst jüngst erfolgten Durchführung eines Vergabeverfahrens ein erneutes Vergabeverfahren nicht konkret in Aussicht stehe, verfolge die Berufung auf § 17 Abs. 3 Satz 3 Alt. 1 KrWG demzufolge den Zweck, in europarechts- und gesetzeswidriger Weise rein prophylaktisch gewerbliche Sammler vom Markt zu verdrängen.

- 13 Die Untersagungsverfügung verstoße zudem gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot. Eine Untersagungsverfügung dürfe nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG nur erlassen werden, wenn die Einhaltung der Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG anders nicht zu gewährleisten sei. Durchzuführen sei stets eine zweistufige Prüfung, bei der zunächst der Erlass von Maßnahmen nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG zwecks Sicherstellung der Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG zu prüfen sei. Komme ein milderes Mittel im konkreten Fall nicht in Betracht, sei eine Untersagung der gewerblichen Sammlung zu prüfen. Dieser vom Gesetz angeordneten zweistufigen Prüfung könne sich der Beklagte nicht dadurch entziehen, dass er mildere Maßnahmen von vornherein für aussichtslos erkläre. Hier hätte etwa die Prüfung einer Befristung schon deshalb nahegelegen, weil die Auftragsvergabe durch den Beigeladenen erst kurz zuvor erfolgt sei, und deshalb zunächst die Gewinnung von Erfahrungswissen zu dem umstrittenen Teil der Abfallentsorgung angezeigt gewesen wäre. Mit dem Instrument der Auflage nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG könnten dem gewerblichen Sammler selbstständige Handlungsgebote und Handlungsverbote aufgegeben werden, wie etwa die zahlenmäßige Begrenzung der Container für Alttextilien oder die mengenmäßige Begrenzung der gewerblichen Sammlung. Der Beklagte habe ferner nicht in Betracht gezogen, dass auch die behördliche Informationsgewinnung mit dem - bußgeldbewerten - Instrument der Auskunft nach § 47 Abs. 3 Satz 1 KrWG erfolgen könne.
- 14 Mit Schreiben vom 18.03.2013, eingegangen beim Beklagten am 24.09.2013, teilte die Klägerin mit, dass sie beabsichtige, zehn weitere Sammelcontainer im Landkreis ... aufzustellen. Eine genaue Standortangabe sei derzeit noch nicht möglich, gesetzlich aber auch nicht gefordert.
- 15 Der Beklagte wies die Klägerin im Rahmen der Abhilfeprüfung des Widerspruchsverfahrens mit Schreiben vom 27.01.2014 darauf hin, dass die Angaben in der Anzeige vom 24.12.2012 zu den vorgesehenen Verwertungswegen unvollständig seien und es insbesondere an einer Bestätigung der benannten Firma mit Sitz in Spanien zur Übernahme der von der Klägerin erfassten Alttextilien einschließlich von Angaben zu den Kapazitäten fehle. Der Beklagte bat die Klägerin um ergänzende Angaben (Darlegung eines konkreten Verwertungsweges und der damit zur Verfügung stehenden tatsächlich ausreichenden Kapazitäten). Eine bloße Bestätigung, dass die Firma mit Sitz in Spanien oder ein anderes Entsorgungsunternehmen bereit sei, die von der Klägerin gesammelten Alttextilien zu übernehmen, reiche im Hinblick auf die Prüfung der Einhaltung der Abfallhierarchie (§ 6 KrWG) nicht aus. Ferner wurde um Vorlage der Verwertungsnachweise für die im Jahr 2013 gesammelten Alttextilien gebeten.
- 16 Die Klägerin ließ daraufhin mit Schreiben ihres Bevollmächtigten vom 18.02.2014 mitteilen, die wiederzuverwendenden Altkleider seien nach der erfolgten Sortierung Ware und unterfielen nicht dem Abfallregime. Verwertet bzw. beseitigt würden nur Fehlwürfe. Diese würden nunmehr über die als Entsorgungsbetrieb zertifizierte Firma ... verwertet, welche die zu verwertenden Abfälle wiederum an die Firma ... überstelle, eine europaweit agierende Firma, die bekanntermaßen über sämtliche Erlaubnisse verfüge.
- 17 Mit Widerspruchsbescheid vom 22.12.2014, eingegangen beim Bevollmächtigten der Klägerin am 30.12.2014, wies das Regierungspräsidium ... den Widerspruch der Klägerin zurück. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, Rechtsgrundlage der Untersagungsverfügung sei § 18 Abs. 5 Satz 2 Var. 1 und 2 KrWG. Die Einhaltung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG sei nicht ausreichend dargelegt. Die Verpflichtung des Anzeigenden, die Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung darzulegen, folge aus § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG. Aus der Darlegung müsse ersichtlich sein, inwieweit die Sammelware wiederverwendet, recycelt oder beseitigt werde. In der Anzeige der Klägerin vom 28.12.2012 fehlten Angaben zu den abfallwirtschaftlichen Entsorgungshandlungen sowie dazu, ob die genannte spanische Firma als Entsorgungsfachbetrieb zertifiziert sei und welche Verwertungsverfahren gewählt würden, ferner eine Übernahmebestätigung der in der Sammlung erfassten Stoffe. Die ergänzenden Angaben vom 20.02.2014 enthielten keine Darlegung, welche Verwertungsschritte die Firma ... bzw. die Firma ... jeweils übernehmen würden, ebenso seien Angaben zu den einzelnen Abfallfraktionen unterblieben. Den Anzeigenden

treffe insoweit eine gesteigerte Mitwirkungspflicht. Es könne dahingestellt bleiben, dass die Behörde die gesetzlichen Anforderungen des § 18 Abs. 2 KrWG durch eine mit Zwangsmitteln bewehrte Anordnung im Einzelfall durchsetzen und bei dem Verstoß ein Bußgeldverfahren einleiten könne (so VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 10.10.2013 - 10 S 1202/13 - in juris). Werde die Sicherstellung der Pflichten aus dem KrWG nicht dargelegt, stehe die Zulässigkeit der gewerblichen Sammlung insgesamt in Frage (BayVGH, Beschluss vom 14.11.2013 - 20 CS 13.1704-BA - und Beschluss vom 18.11.2013 - 20 CS 13.1847-BA). Die Anzeigepflicht des § 18 KrWG sei an die Voraussetzungen der Nachweispflicht angelehnt und gehe darüber nur unwesentlich hinaus. Die Klägerin behaupte zwar, sie habe die Sammlung bereits vor Inkrafttreten der Vorschriften des KrWG zum 01.06.2012 durchgeführt, habe dies jedoch nicht nachgewiesen. Der Nachweis einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung nach der Vorschrift des § 13 Krw-/AbfG sei auch zu keinem früheren Zeitpunkt erfolgt. Die Verletzung der Nachweispflichten rechtfertige es, die Untersagung ohne weitere Zwischenschritte auszusprechen. Ein milderes Mittel sei nicht ersichtlich. Müsste die Abfallrechtsbehörde die gesteigerte gesetzliche Mitwirkungspflicht im Anordnungswege bzw. mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchsetzen, so wäre für den Zeitraum bis zu deren Durchsetzung die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung offen und damit nicht ausreichend gewährleistet. Da die Klägerin auch auf das nochmalige Anschreiben der Abfallrechtsbehörde vom 27.01.2014 keine hilfreichen weitergehenden Angaben gemacht habe, sei nicht wahrscheinlich, dass sie eine entsprechende Auflage in der Zukunft erfüllen würde, weshalb eine Untersagung letztlich auch verhältnismäßig sei.

- 18 Zudem bestünden Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Klägerin, da die Klägerin mit der Kennzeichnung ihrer Container mit der deutlich in den Vordergrund gerückten Aufschrift „... e.V. - Anerkannt gemeinnützig“ in offensichtlich missbräuchlicher Weise gezielt den Eindruck einer gemeinnützigen Sammlung erwecke, um die bei der Bürgerschaft bestehende Bereitschaft, Altkleider und Alttextilien eher einer gemeinnützigen Sammlung zuzuführen als einer gewerblichen, auszunutzen. Die Verschleierung des Charakters als gewerbliche Sammlung sowie die Aufstellung von wesentlich mehr Containern als ursprünglich angezeigt (mindestens 84 Container an 66 Standorten) begründeten konkrete Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Klägerin. Die Anwendung der Vertrauensschutzregelung aus § 18 Abs. 7 KrWG komme bei einer Untersagung wegen Unzuverlässigkeit nicht in Betracht.
- 19 Letztlich stütze sich die Untersagungsverfügung auf das Vorliegen entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen, § 18 Abs. 5 Satz 2 Var. 2 i.V.m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 KrWG. Danach habe eine Untersagung dann zu erfolgen, wenn sie der Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG genannten Voraussetzungen diene, sofern überwiegende öffentliche Interessen der Sammlung entgegenstünden. Wann dies der Fall sei, konkretisiere § 17 Abs. 3 KrWG in einer im Sinne einer „Kaskadenregelung“ ausgestalteten Ausdifferenzierung von aufeinander aufbauenden Definitionen, Ausnahmen und Rückausnahmen. Hier stünden überwiegende öffentliche Interessen der angezeigten gewerblichen Sammlung deshalb entgegen, weil die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durch Verhinderung der bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen gefährdet sei (§ 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 KrWG). Nach der Rechtsprechung des EuGH gehöre hierzu ausdrücklich die Möglichkeit eines Ausgleichs zwischen rentablen und unrentablen Tätigkeitsfeldern mit der Folge der Einschränkung des Wettbewerbs in wirtschaftlich rentablen Bereichen (EuGH vom 17.05.2001 - RS C-340/99 - und vom 14.11.2007 - C-162/06 -). Die Entsorgungspflichten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers seien stets gebührenfinanziert und somit bestehe die Möglichkeit, rentable Bereiche (z.B. Altpapier/Altkleider) mit unrentablen Bereichen auszugleichen (Hausmüll). Einer angezeigten gewerblichen Sammlung stünden öffentliche Interessen nicht erst dann entgegen, wenn wegen der gewerblichen Sammlung ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger überhaupt nicht mehr in der Lage wäre, die geordnete Abfuhr und Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushalten vorzunehmen, sondern bereits dann, wenn eine fühlbare Belastung der Aufgabenerfüllung zu wirtschaftlichen Bedingungen eintrete. Dies sei hier der Fall. Ausgehend von einer durchschnittlichen Sammelmenge im gesamten Bereich des Landkreises ... von 3.261,44 t (320 Container x 196 kg/Woche x 52 Wochen) belaufe sich der Verwertungserlös auf einen Betrag von 1.631.000 € pro Jahr. Davon habe der Beigeladene bislang 767.195 € aus der eigenen Sammlung erzielt. Die Klägerin entziehe folglich gemeinsam mit den übrigen angezeigten bzw. durchgeführten Sammlungen aus dem rentablen Bereich der Alttextilienentsorgung dem Beigeladenen einen Betrag von rund 900.000 €. Bei Einbeziehung einiger - teils illegaler - Straßensammlungen werde realistischere dem Abfallwirtschaftsbetrieb ein Betrag von rund 1.000.000 € aus dem rentablen Bereich entzogen. Bezogen auf die Abfallgebühren errechne sich bei ca. 170.000 Haushaltungen, die zur Zahlung von Abfallgebüh-

ren veranlagt würden, eine Gebührenreduzierung von 6 € je Haushalt pro Jahr. Die Verwertungserlöse aus Alttextilien könnten auf die Grundgebühr nach § 22 Abs. 2 der Abfallwirtschaftssatzung angerechnet werden mit der Folge, dass diese sich im Jahr 2013 von 60 € je Haushalt um etwa 10 % vermindert hätte. Die von der Rechtsprechung verschiedentlich angegebene Toleranzschwelle sei damit erreicht bzw. überschritten. Durch die angezeigte gewerbliche Sammlung der Klägerin im Zusammenwirken mit anderen gewerblichen Sammlungen würden somit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in spürbarem Umfang und mit Auswirkungen auf die Gebührenhöhe Verwertungserlöse entzogen.

- 20 Ferner sei eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers aufgrund einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung (§ 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 i.V.m. Satz 3 Nr. 1 KrWG) gegeben, da durch die Sammlung der Klägerin Abfälle erfasst würden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführe. Der Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises ... habe im Jahr 2013 1.229 t Alttextilien und im Jahr 2014 1.534,39 t Alttextilien gesammelt. Die Klägerin habe in ihrer Anzeige eine Sammelmenge von 177 t pro Jahr prognostiziert. Dies entspreche 14 % (2013) bzw. 11,5 % (2014) der Sammelmenge des Landkreises ... Da sich jedoch bei einer tatsächlichen Containerzahl der Klägerin von 84 und einer durchschnittlichen Leerungsmenge von 196 kg pro Woche eine Sammelmenge durch die gewerbliche Sammlung der Klägerin von 856,12 t pro Jahr ergebe, entspreche dies bereits einem Anteil von 55,8 % der im Jahr 2014 erzielten Sammelmenge der kommunalen Sammlung. Damit sei die von der Rechtsprechung teilweise angesetzte Erheblichkeitsschwelle von 10-15 % deutlich überschritten. Dies gelte erst recht, wenn nicht nur auf die gewerbliche Sammlung der Klägerin, sondern gemäß § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG auf das Zusammenwirken mit den übrigen gewerblichen Sammlungen im Entsorgungsgebiet abgestellt werde. Bei 320 im Entsorgungsgebiet des Landkreises ... aufgestellten Sammelcontainern und einer durchschnittlichen wöchentlichen Sammelmenge von 196 kg je Container bedeute dies, dass durch die gewerblichen Sammlungen mehr als 50 % der Jahressammelmenge und damit mehr Alttextilien als in der kommunalen Sammlung erfasst würden. Auch unter diesem Gesichtspunkt bestehe eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, so dass der gewerblichen Sammlung der Klägerin überwiegende öffentliche Interessen entgegenstünden. Da sich das Sammelsystem des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers seit 2013 stetig verbessert habe, sei nicht ersichtlich, dass es in seiner Leistungsfähigkeit hinter der gewerblichen Sammlung zurückbleiben würde, so dass auch für die Anwendung der Rückausnahmen in § 17 Abs. 3 Satz 4-6 KrWG kein Raum bleibe.
- 21 Auch die Voraussetzungen der Regelfallbeispiele für eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers aus § 17 Abs. 3 Satz 3 Ziff. 2 und 3 seien erfüllt. Nach Ziff. 2 sei eine wesentliche Beeinträchtigung dann anzunehmen, wenn die Stabilität der Gebühren gefährdet werde. Da der Gesetzgeber keine Bagatellgrenze in die Vorschrift aufgenommen habe, genüge nach dem Wortlaut jede auch geringfügige Auswirkung auf die Höhe der Gebühren. Die mögliche Senkung der Grundgebühr nach § 22 Abs. 2 der Abfallsatzung um 10 % (s.o.) dürfte die Gebührenstabilität jedenfalls erheblich beeinflussen. Nach Ziff. 3 sei eine wesentliche Beeinträchtigung anzunehmen, wenn die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert oder unterlaufen werde. Das Vergabeverfahren sei durch den Abfallwirtschaftsbetrieb ordnungsgemäß durchgeführt worden. Die Durchführung einer europaweiten Ausschreibung sei nicht geboten gewesen, da der maßgebliche Schwellenwert nach § 2 Nr. 2 der Vergabeverordnung (VgV) für Liefer- und Dienstleistungsaufträge von 200.000 € nicht überschritten worden sei. In der Ausschreibung des Abfallwirtschaftsbetriebes am 29.11.2012 im Staatsanzeiger für Baden-Württemberg sei eine Menge von 550 t Alttextilien jährlich zur Verwertung ausgeschrieben worden. Diese Mengenangaben hätten auf einer Schätzung des ... beruht, welches in den Jahren zuvor mit den ab dem 01.01.2013 vom Abfallwirtschaftsbetrieb übernommenen Containern Altkleidersammlungen durchgeführt habe. Aufgrund von Markterkundungen durch den Abfallwirtschaftsbetrieb sei zum Ausschreibungszeitpunkt von einem Verwertungserlös von 290-300 € pro Tonne ausgegangen worden. Hieraus habe sich eine Auftragssumme bei einjähriger Vertragslaufzeit von 165.000 € ergeben. Maßgeblich sei die Angebotschätzung zum Zeitpunkt des Beginns des Vergabeverfahrens, so dass es unerheblich sei, dass am Ende der Ausschreibung höhere Erlöse erzielt worden seien, welche die ursprünglich geschätzte Auftragssumme überstiegen hätten. Ebenso sei nicht relevant, dass im Jahr 2013 die tatsächlich gesammelte Menge an Alttextilien die geschätzte Menge deutlich überstiegen habe. Dies sei lediglich bei einer erneuten Ausschreibung zu berücksichtigen. Die Rechtmäßigkeit des

Vergabeverfahrens sei im Übrigen durch die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde im Rahmen einer Vergabebeschwerde bestätigt worden. Die Vergabe der Entsorgungsleistungen würde durch die Nichtuntersagung der gewerblichen Sammlung der Klägerin erheblich erschwert. Eine solche Erschwerung liege jedenfalls dann vor, wenn die gewerbliche Sammlung in wesentlichen Teilen auf die Abfallströme zugreifen wolle, die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger beabsichtige, an einen Wettbewerber zu vergeben. Dies sei dann der Fall, wenn die in einer Ausschreibung typischerweise zu Grunde liegende Mengenkalkulation durch Art und Umfang der gewerblichen Sammlung beeinträchtigt werden könne. Mit der Anzeige einer prognostizierten Sammelmenge von 177 t/a durch die Klägerin im Verhältnis zu der ausgeschriebenen Menge von 550 t/a mache deren gewerbliche Sammlung mehr als 1/3 der ausgeschriebenen Menge aus. Somit sei von einer erheblichen Beeinträchtigung einer diskriminierungsfreien und transparenten Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb auszugehen.

- 22 Soweit der gewerblichen Sammlung der Klägerin öffentliche Interessen im Sinne des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG entgegenstünden, komme im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Erlass von Bedingungen und Auflagen nicht in Betracht. Dies gelte für beide Varianten des § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG. Eine zeitliche Befristung der Sammlung sei zum einen nicht geeignet, Verwertungserlöse für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erhalten und somit eine Beeinträchtigung der Erfüllung der Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen sowie der Gebührenstabilität abzuwenden. Auch das entgegenstehende, überwiegende öffentliche Interessen auslösende Konkurrenzverhältnis zwischen kommunaler und gewerblicher Sammlung könne nicht durch eine Befristung aufgelöst werden. Eine zahlenmäßige Begrenzung der Sammelcontainer oder eine mengenmäßige Begrenzung der gewerblichen Sammlung seien nicht geeignet, um diese Ziele zu erreichen. Der gewerbliche Sammler habe keinen Einfluss darauf, welche Mengen in seine Sammelbehältnisse eingebracht würden. Bei den 84 Containern der Klägerin käme insoweit nur eine temporäre Entfernung oder die Versiegelung einzelner Container in Betracht. Dies sei ohne großen Kostenaufwand nicht durchführbar und auch nicht praktikabel. Im Falle der Versiegelung bestehe zudem die Gefahr, dass die Standplätze vermüllten und eine Entsorgung der Stoffe entgegen dem KrWG stattfinden würde. Eine zahlenmäßige Begrenzung der Container sei aufgrund unzureichender Kontrollmöglichkeiten in der Praxis nicht vollziehbar. Viele Container seien mangels Kennzeichnung nicht sicher zuordenbar. Die Klägerin sammelte mit 84 Containern an 66 Standorten, die sich nur teilweise mit der vorgelegten Standortliste decken würden. Hinzu komme die irreführende Kennzeichnung der Container. Die Verpflichtung zur Auskunft nach § 47 Abs. 3 Satz 1 KrWG und die Durchführung eines Bußgeldverfahrens bei Nichtbefolgung der Auskunftspflicht sei in der Verwaltungspraxis nicht zielführend. Die Klägerin sei den gesteigerten Mitwirkungspflichten bezüglich der Anzeige nicht nachgekommen, woran ein förmliches Auskunftsersuchen der unteren Abfallrechtsbehörde nichts ändern würde. Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Grundgesetz (GG) liege nicht vor, da der differenzierende Behandlung von kommunaler und gewerblicher Sammlung die gesetzlichen Regelungen der §§ 17 und 18 KrWG zu Grunde lägen und im Übrigen der größte Teil der angezeigten gewerblichen Sammlungen vom Beklagten untersagt worden sei.
- 23 Auch auf Vertrauensschutz nach § 18 Abs. 7 KrWG könne sich die Klägerin nicht berufen. Die Klägerin habe nicht nachgewiesen, dass sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des KrWG (01.06.2012) bereits eine geschützte Bestandssammlung im Bereich des Landkreises ... betrieben habe. Insbesondere habe sie ihre Sammlung nicht innerhalb der Drei-Monats-Frist des § 72 Abs. 2 KrWG rechtzeitig angezeigt, so dass schon aus diesem Grund ihre Sammlung nicht mehr als Bestandssammlung angesehen werden könne. Zudem könne bei Bedenken gegen die Zuverlässigkeit und/oder bei unzureichender Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung Vertrauensschutz nach § 18 Abs. 7 KrWG nicht geltend gemacht werden, da in diesen Fällen eine zwingende Untersagung zu erfolgen habe. Die Vorschrift des § 18 Abs. 7 KrWG sei auf die Fälle des § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG nicht anwendbar.
- 24 Am 26.01.2015 hat die Klägerin dagegen Klage zum Verwaltungsgericht Stuttgart erhoben. Zur Begründung lässt sie vortragen, es bestünden weiterhin Bedenken gegen die Zuständigkeit des Beklagten, der zugleich als untere Verwaltungsbehörde und als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger fungiere. Bei den streitgegenständlichen Alttextilien handele es sich entgegen der herrschenden Meinung zudem nicht um Abfall, da aufgrund der Wiederverwendung der Gebrauchtkleidung die ursprüngliche Zweckbestimmung objektiv nicht entfalle. Insbesondere stelle die Sortierung der Alttextilien keine Vorbereitung zur Wiederverwendung im Sinne des § 3 Abs. 24 KrWG dar, sondern sei bereits Teil der Wiederverwendung. Jedenfalls sei nach der Sor-

tierung ein Produkt geschaffen, nämlich Second-Hand-Kleidung, die als Ware exportiert werde und nicht den abfallrechtlichen Vorschriften unterliege (Schreiben der Sonderabfallagentur Baden-Württemberg vom 06.05.2004 an den Inhaber der Klägerin). Deshalb sei auch die Darlegung des Verwertungsweges insoweit nicht zu verlangen. Die in § 17 Abs. 2 KrWG enthaltenen Regelungen zu den Überlassungspflichten für Alttextilien stünden zudem der europarechtlich garantierten Waren- und Wettbewerbsfreiheit entgegen und seien auch unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsgebots bedenklich, da die kommunalen und die gemeinnützigen Sammler gegenüber den gewerblichen Sammlern privilegiert würden. Auch stelle die Überlassungspflicht für Alttextilien gegenüber gewerblichen Sammlern einen Eingriff in die durch Art. 12 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit dar. Der Beklagte habe ferner nicht dargetan, dass der gewerblichen Sammlung der Klägerin überwiegende öffentliche Interessen im Sinne von § 17 Abs. 3 KrWG entgegenstünden. Für die Annahme des Beklagten, die von der Klägerin angezeigte Sammlung würde für sich allein, spätestens aber im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gefährden, fehle es schon an nachvollziehbaren Angaben der Sammelmengen, die von dem Beklagten selbst und von anderen angezeigten Sammlungen erfasst werden sollten. Zu berücksichtigen sei insbesondere, dass bei der Beurteilung einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers der durch gemeinnützige Sammlungen erfasste Anteil außer Betracht bleiben müsse, da nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 KrWG gemeinnützige Sammlungen zwar eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung sicherstellen müssten, dass ihnen aber - anders als den gewerblichen Sammlungen nach Nr. 4 - überwiegende öffentliche Interessen nicht entgegenstehen müssten. Gemeinnützige Sammlungen dürften die kommunalen Sammlungen sogar komplett zum Erliegen bringen, ohne dass sich der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger dagegen wehren könne. Es sei auch anhand der von der Klägerin festzustellenden Sammelmengen nicht erkennbar, dass ihre gewerbliche Sammlung die Sammlung des Beklagten beeinträchtigen könne. Die aus den Ausschreibungsunterlagen zu entnehmende Sammelmenge von 550 t pro Jahr mache nur einen Bruchteil von 0,7857 % des gesamten Abfallaufkommens im Bereich des Beklagten von knapp 70.000 t im Jahr 2013 (laut Haushaltsplan 2015) aus. Der Anteil am Erlös betrage lediglich 0,5876 %. Der von der Klägerin für das Jahr 2013 angegebene geschätzte Umfang ihrer Sammlung von 177 t mache am gesamten Abfallaufkommen des Beklagten lediglich einen Anteil von 0,25 % aus. Als Folge der Aufstellung der Container durch den Beklagten, der auch noch die besten Plätze in Anspruch nehme, habe sich die Sammelmenge der Klägerin zwischenzeitlich aber um rund 1/3 auf 100-110 t pro Jahr vermindert. Gehe man von einem durchschnittlichen Aufkommen an Gebrauchstextilien von rund 10 kg pro Einwohner pro Jahr aus, ergebe sich bei 370.000 Einwohnern des Landkreises ... ein Gesamt-Sammelvolumen von 3.700 t pro Jahr. Bei einem Sammelvolumen des Beklagten von 550 t pro Jahr stünden noch 3.250 t für die Erfassung durch gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen zur Verfügung. Diese Menge könne der Beklagte offensichtlich nicht leisten, so dass unter diesem Gesichtspunkt eine Gefährdung nicht einmal im Bereich des Möglichen liege. Da der Beklagte, um Erlöse zu generieren, die von ihm gesammelten Alttextilien an gewerbliche Gebrauchtkleidungsunternehmen verkauft habe, ohne sich eine Einflussnahme auf eine hochwertige Verwertung zu sichern, bestünden Zweifel daran, ob insoweit überhaupt eine echte Vergabe im Rechtssinne erfolgt sei oder vielmehr eine Dienstleistungskonzession erteilt worden sei. Der Beklagte könne in diesem Fall die Untersagung nicht auf ein Unterlaufen oder Erschweren des Vergabeverfahrens stützen. Auch in Anbetracht der vom Beklagten im Widerspruchsbescheid angegebenen Steigerung der von ihm erzielten Sammelmengen in den Jahren 2013 und 2014 könne von einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nicht die Rede sein. Dies gelte auch vor dem Hintergrund derzeit fallender Preise im Textilrecycling. Zudem habe der Beklagte auch an keiner Stelle die ihm entstehenden Kosten für Aufstellen und Wartung der Container und die gesamte Infrastruktur der Sammlung (Personal und Kraftfahrzeuge für Entleerung und Transport) angegeben und einberechnet. Der vom Beklagten errechnete Ausfallbetrag von 1 Million € durch die im Rahmen gemeinnütziger und gewerblicher Sammlungen erfassten Mengen lasse die Auffassung des Beklagten erkennen, ihm stehe ein uneingeschränktes Monopol zu, aufgrund dessen er keinen Wettbewerb dulden müsse. Diese Auffassung finde jedoch weder im Gesetz noch in der bislang veröffentlichten Rechtsprechung eine Grundlage. Das KrWG sei kein Konkurrentenschutzgesetz. Wenn der Beklagte bemängele, dass im Rahmen gewerblicher Sammlungen eine größere Menge erfasst werde als durch die kommunale Sammlung, so beruhe dieser Einwand offenbar auf dem grundlegenden Missverständnis, dass bei Aufnahme der Sammeltätigkeit durch den Beklagten alle anderen Sammler ihre Tätigkeit einzustellen hätten. Der Beklagte sei bei Aufnahme seiner Sammeltätigkeit zum 01.01.2013 auch gar nicht dazu in der Lage gewesen, sogleich 100 % der Sammelmenge in Besitz zu nehmen. Dazu sei die zu erfassende Menge zu groß. Dies gelte umso mehr, als nach einer Studie

der RTWH Aachen das jährliche Sammelaufkommen an Alttextilien inzwischen bei 12,5 kg pro Einwohner liege, bei 370.000 Einwohnern im Landkreis ... also bei rund 5.750 Tonnen jährlich. Auch die Ansicht des Beklagten, eine Verhinderung seiner Aufgabenerfüllung liege vor, wenn die bestehende Entsorgungspflicht zu möglichst niedrigen sozialverträglichen Gebühren nicht mehr erfüllt werden könne, dürfte in rechtswidriger Weise auf dem falschen Verständnis des KrWG beruhen, dass damit die Möglichkeit der Konkurrentenabwehr eingeführt worden sei. Im Übrigen habe der Beklagte die Müllgebühren im Jahr 2013 um 12 % erhöht und nicht sozialverträglich gesenkt. Die Sammlung der Klägerin sei im Übrigen auch leistungsfähiger im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG als diejenige des Beklagten. Die Sammlung der Klägerin beschränke sich nicht nur auf das Sammeln, sondern sie verwerte auch im Sinne einer Vorsortierung, während der Beklagte nur zum Zweck der Generierung von Verkaufserlösen sammle und nicht verwerte. Die Klägerin schaffe durch ihre Sortierung wieder ein Produkt, nämlich Gebrauchtkleidung, und sei damit aus dem Abfallregime entlassen, während der Beklagte Abfall verkaufe. Der Beklagte könne der Klägerin im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit auch nicht vorhalten, sie sammle nicht flächendeckend, da sie den gewerblichen Sammelunternehmen üblicherweise keine Erlaubnis für die Aufstellung ihrer Container im öffentlichen Straßenraum gebe. Die gewerblichen Sammler seien daher auf private Plätze angewiesen, so dass sie eine Flächendeckung nicht erreichen könnten. Die fehlende Angabe der Klägerin zur Dauer ihrer beabsichtigten Sammlung lasse nur den Schluss zu, dass sie so lange wie möglich sammeln wolle, mindestens aber noch über 10 Jahre. Zu Unrecht verweigere der Beklagte der Klägerin ferner Bestandsschutz nach § 18 Abs. 7 KrWG. Die Klägerin habe tatsächlich bereits vor dem 01.06.2012 auf dem Gebiet des Landkreises ... ihre Sammlung durchgeführt und die von ihr mitgeteilten Standplätze schon jahrelang innegehabt. Vor dem Inkrafttreten des KrWG seien bundesweit nirgendwo Anzeigen erstattet und Verwertungsnachweise übermittelt worden. Im Übrigen habe der Beklagte bis Ende 2012 nicht selbst gesammelt, so dass im Sinne des § 18 Abs. 7 KrWG die Tätigkeit des Beklagten nicht habe gefährdet werden können.

- 25 Zu Unrecht werde die Untersagung auf die nicht zureichende Darlegung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung gestützt. Die Klägerin liefere die gesammelten und (vor)sortierten Alttextilien an die Firma ..., einem nach polnischem Recht zertifizierten Unternehmen, nach Polen bzw. die sortierten Reste zur Firma Die Firma ... entsorge ihre Abfälle über die Firma ... Die Firma ... führe nur das ab, was zur Beseitigung anfalle, nämlich die von der Klägerin bereits aussortierte, nicht tragfähige Kleidung, Fehlwürfe etc.. Nach dem mit der Firma ... geschlossenen Entsorgungsvertrag vom 17.12.2013 habe sich diese zur ordnungsgemäßen Entsorgung aller in der Sammelstelle der Klägerin anfallenden Abfälle zur Verwertung bereit erklärt. Die darüber von der Firma ... geführten Nachweise könnten von den Behörden jederzeit angefordert werden. Als Verwertungsanlage sei bis auf weiteres die Firma ... in ..., ein zertifizierter Entsorgungsfachbetrieb, benannt worden. Auch die Firma ... sei ein zertifizierter Betrieb für die Abfallbeseitigung. Dieser Darlegung bedürfe es im Übrigen nicht, da die Klägerin aufgrund der von ihr vorgenommenen Vorsortierung keinen Abfall, sondern Ware nach Polen liefere. Es handele sich insoweit nicht um einen Verwertung-, sondern einen Vermarktungsweg. Dies habe auch die Sonderagentur Abfall Baden-Württemberg der Klägerin nach Besichtigung ihres Betriebes mit Schreiben vom 06.05.2004 bestätigt. Der Beklagte halte der Klägerin insoweit zu Unrecht eine gesteigerte Mitwirkungspflicht vor. Er müsste sich vielmehr selbst entgegenhalten lassen, nicht dezidiert mitgeteilt zu haben, welche Informationen und Unterlagen er für notwendig erachte. Der Vorwurf gegenüber der Klägerin, sie verschleierte ihre gewerbliche Sammlung durch den Aufdruck „... e.V.“ reiche für sich zu einer Untersagung nicht aus. Es handele sich um ein Werbeschild der gemeinnützigen Organisation, das die Klägerin schlicht deshalb angebracht habe, damit im Sinne einer Kleiderspende nur tragbare und gut erhaltene Kleidung eingeworfen werde. Der Aufkleber sei auch nur einer unter vielen und lasse nur bei übelwollender Phantasie den Schluss auf eine gemeinnützige Sammlung zu. Allenfalls handele es sich um einen Verstoß gegen das UWG, nicht jedoch um eine Unzuverlässigkeit der Klägerin. Die Container des Abfallwirtschaftsbetriebs des Landkreises ... seien im Übrigen mit Aufklebern des ... versehen. Der Beklagte hätte durch eine mögliche Auflage anordnen können, dass diese Hinweisschilder entfernt würden. Eine Untersagung dürfe nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG nur dann erfolgen, wenn anders die Voraussetzung des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG nicht zu gewährleisten seien. Im Übrigen werde auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg im Beschluss vom 09.09.2013 (10 S 1116/13) verwiesen, der das Vorgehen der Beklagten bereits geprüft habe und dessen Ausführungen die Argumentation der Klägerin stützten.

- 26 Die Klägerin beantragt,
- 27 den Bescheid des Landratsamts ... vom 11.02.2013 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Regierungspräsidiums ... vom 22.12.2014 aufzuheben.
- 28 Der Beklagte beantragt,
- 29 die Klage abzuweisen.
- 30 Zur Begründung lässt der Beklagte im Wesentlichen Folgendes ausführen:
- 31 Die Zuständigkeitsbedenken der Klägerin gegenüber dem Landratsamt ... seien unbegründet. Die Landratsämter seien als untere Abfallrechtsbehörde für den Vollzug des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zuständig. Eine organisatorische Aufgabentrennung sowie eine personelle Trennung zwischen dem Beklagten und dem Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises ..., der als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger in Gestalt eines Eigenbetriebes tätig werde, sei gewährleistet. Die neutrale Aufgabenwahrnehmung durch den Beklagten sei damit sichergestellt. Die in einen Altkleidercontainer eingebrachten Altkleider, Alttextilien und Schuhe seien nach ganz herrschender Meinung als Abfall zu qualifizieren. Es liege eine Entledigung im Sinne des § 3 Abs. 2 3. Alt. KrWG vor, weil sich der Besitzer der in den Sammelcontainer eingebrachten Sachen durch Aufgabe der Sachherrschaft unter Wegfall jeder weiteren Zweckbestimmung entledigt habe. Beim vormaligen Besitzer bestehe danach lediglich eine bloße Hoffnung auf Wiederverwendung der Gegenstände nach der Sortierung. Soweit die Klägerin verfassungsrechtliche und europarechtliche Bedenken gegen die Regelungen der Überlassungspflicht und der Ausnahmen dazu in § 17 KrWG geltend gemacht habe, sei auf den Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 09.09.2013 (10 S 1116/13, juris Rn. 10 ff.) zu verweisen, in dem eingehend dargelegt worden sei, dass § 17 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG mit dem Grundgesetz und dem EU-Recht in Einklang stünden. Auch der von der Klägerin angenommene Verstoß gegen Art. 3 GG wegen einer Ungleichbehandlung von gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen liege nicht vor. Gemeinnützige Sammlungen erfolgten in einem deutlich geringeren Umfang als gewerbliche Sammlungen und dienten nicht dem Zweck der Einnahmeerzielung, sondern der Beschaffung von Mitteln zur Verwirklichung der gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecke. Dies rechtfertige es, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gemeinnützige Sammlungen auch dann hinzunehmen hätten, wenn diesen überwiegende öffentliche Interessen im Sinne des § 17 Abs. 3 KrWG entgegenstünden.
- 32 Die Untersagungsanordnung vom 11.02.2013 in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 22.12.2014 sei bereits mangels ausreichender Darlegung der Verwertungswege rechtmäßig. Die Klägerin habe im Klageverfahren vier verschiedene Versionen der Entsorgung der von ihr erfassten Alttextilien dargestellt, die jeweils nicht den Anforderungen an die Darlegung ordnungsgemäßer und schadloser Verwertung genügten. Das Bundesverwaltungsgericht halte - anders als der Bayerische Verwaltungsgerichtshof im Urteil vom 29.01.2015 (BayVGH 20 B 14.666) - zwar das Aufzeigen einer lückenlosen Kette des Verwertungsweges vom Einsammeln bis zum Abschluss der Verwertung nicht für geboten (Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 5.15, Rn 28). Erforderlich sei allerdings auch nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30.06.2016, dass in der Anzeige ein Verwertungsweg geschildert werde, das oder die Entsorgungsunternehmen namentlich benannt würden und dass geeignet belegt werde, dass diese Unternehmen willens und in der Lage seien, die Abfälle der Sammlung anzunehmen. Es fehle jegliche Darlegung dazu, dass, von wem, wann und wo die von der Klägerin erfassten Alttextilien sortiert würden. Damit fehle es an einer nachvollziehbaren (pauschalen) Schilderung des Verwertungsweges. Für die Übernahme der Abfälle werde lediglich ein Vertrag mit der Firma ... vorgelegt, der sich allerdings auf Abfälle mit dem Abfallschlüssel 20 03 01 und nicht auf Bekleidung mit dem Abfallschlüssel 20 01 10 oder Textilien mit dem Abfallschlüssel 20 01 11 beziehe. Für die zuletzt genannte Firma ... in Polen sei kein Beleg vorgelegt worden, dass diese Firma willens und in der Lage sei, die Abfälle der Sammlung anzunehmen. Eine schriftliche Erklärung eines abnehmenden Unternehmens, aus der sich ergebe, dass die Annahme der Abfälle sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch des Zeitraums der Sammlung gewährleistet sei, liege nicht vor. Die widersprüchlichen, sich ständig ändernden und unvollständigen Angaben zu den Verwertungswegen seien nicht nachvollziehbar, nachdem die Klägerin die gewerbliche Sammlung aufgrund der Anzeige vom 24.12.2012 inzwischen seit mehreren Jahren durchführe. Es müsse der Klägerin deshalb ohne weiteres möglich sein, entsprechende Verwertungsnachweise für die Vergangenen-

heit vorzulegen und die gewählten Verwertungswege detailliert zu beschreiben. Rechtsfolge der fehlenden Darlegung sei zwingend die Untersagung der Sammlung. Die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der erfassten Abfälle sei Voraussetzung der Ausnahmeregelung des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG. Die Untersagungsanordnung sei nicht unverhältnismäßig, ihr stünden weder Vertrauensschutz gemäß § 18 Abs. 7 KrWG noch das Grundrecht der Berufsausübung aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG entgegen. Der Behörde müsse im Rahmen des „qualifizierten“ Anzeigeverfahrens eine umfassende Informationsgewinnung zur Prüfung der komplexen Voraussetzungen für die gewerbliche Sammlung ermöglicht werden, um die Erforderlichkeit von Bedingungen, Befristungen oder Auflagen sowie eventuelle Untersagungsgründe zu prüfen und entsprechende Anordnungen zu erlassen. Hierzu sei die Kenntnis der Verwertungswege notwendig und deren Preisgabe demgegenüber nicht unverhältnismäßig. Ein milderer, gleich wirksames Mittel sei nicht ersichtlich. Insbesondere sei die zuständige Behörde nicht verpflichtet, die gesetzlichen Anforderungen der Anzeige einer gewerblichen Sammlung durch eine mit Zwangsmitteln bewehrte Anordnung im Einzelfall aufgrund von § 62 KrWG durchzusetzen und gegebenenfalls ein Bußgeldverfahren einzuleiten. Maßgeblich sei vielmehr, dass ein gewerblicher Sammler, der sich auf die gesetzliche Ausnahmeregelung des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG berufe, für die Voraussetzungen, unter denen die Überlassungspflicht entfalle, in vollem Umfang darlegungspflichtig sei. Die Klägerin habe hier die ihr mit Schreiben vom 27.01.2014 nochmals eingeräumte Gelegenheit zur Ergänzung ihrer Angaben ebenso verstreichen lassen wie die Möglichkeit, in der Klagebegründung vollständige Angaben zum Verwertungsweg zu machen. Es sei deshalb geradezu ausgeschlossen, dass sie eine entsprechende Auflage in der Zukunft erfüllen würde.

- 33 Die Untersagungsverfügung sei auch aufgrund von Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Klägerin rechtmäßig. Nach § 18 Abs. 5 Satz 2 1. Alt. KrWG habe die zuständige Behörde die Durchführung der angezeigten Sammlung zu untersagen, wenn sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden oder der für die Leitung oder Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Personen ergäben. Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Klägerin ergäben sich aus der Kennzeichnung der für die Sammlung der Altkleider, Alttextilien und Schuhe aufgestellten Container mit der Aufschrift „... e.V. anerkannt gemeinnützig“. Aus dieser, gegenüber dem Hinweis auf die Verantwortlichkeit der Klägerin erheblich in den Vordergrund gerückten Aufschrift werde der irreführende Eindruck erweckt, es handele sich um eine gemeinnützige Sammlung, und dadurch missbräuchlich an das „soziale Gewissen“ appelliert, um die Sammelmenge zu erhöhen. Dies begründe nicht nur Bedenken, sondern erhebliche Zweifel an der Zuverlässigkeit der Klägerin, da die Verantwortlichkeiten hinsichtlich des Aufstellens und Leerens der Behälter verschleiert würden. Erhebliche Zweifel an der Zuverlässigkeit der Klägerin würden sich darüber hinaus auch aus der Unvollständigkeit ihrer Anzeige trotz wiederholter Aufforderungen ergeben. Entgegen der Auffassung der Klägerin sei nicht zu prüfen, ob die Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Nr. 3 oder 4 KrWG genannten Voraussetzungen anders nicht zu gewährleisten sei. Diese Voraussetzung gelte nur bei der zweiten Alternative des § 18 Abs. 2 Satz 5 KrWG als Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, nicht jedoch bei der ersten Alternative, die zwingend eine Untersagung vorsehe, wenn Tatsachen bekannt seien, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden ergäben. Dies gelte auch unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in besonderem Maße in Fällen, in denen - wie hier - offensichtlicher Missbrauch mit der scheinbaren Gemeinnützigkeit einer Sammlung betrieben werde. Wenn von der Behörde zunächst erwartet werde, sie müsse eine Änderung der Containerkennzeichnung fordern, bevor sie die Sammlung wegen Unzuverlässigkeit untersagen dürfe, bedeute dies, dass sich ein gewerblicher Sammler ohne Risiko der Untersagung seiner Sammlung so lange missbräuchlich und rechtswidrig verhalten könne, bis der Missbrauch und die Fehlerhaftigkeit der Sammlung aufgedeckt sei. Genau dies begründe aber die Zweifel an der Zuverlässigkeit der Klägerin, die die Untersagung der gewerblichen Sammlung rechtfertigten.
- 34 Der von der Klägerin angezeigten gewerblichen Sammlung stünden zudem überwiegende öffentliche Interessen entgegen, weil die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung im Zusammenwirken mit anderen Altkleidersammlungen im Entsorgungsgebiet des Landkreises ... die Erfüllung der nach § 20 KrWG bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindere (§ 17 Abs. 3 Satz 2 1. Alt. KrWG). Der Gesetzgeber habe den Begriff der „wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen“ der EuGH-Rechtsprechung entnommen. In den in der Gesetzesbegründung zitierten Urteilen des EuGH (Urteil vom 17.05.2001 - RsC - 340/99 - juris Rn. 54 f. und Urteil vom 15.11.2007 - C 162/06 - juris Rn. 31 ff.) werde der Maßstab der Erfüllung der Pflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen konkretisiert. Danach werde die Erfüllung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne des Art. 106 Abs. 2 AEUV bereits dann verhindert, wenn die Erfüllung dieser Aufgaben

durch das beauftragte Unternehmen ohne ausschließliche Rechte gefährdet wäre oder wenn die Beibehaltung der ausschließliche Rechte erforderlich sei, um ihrem Inhaber die Erfüllung der im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse liegenden Aufgaben zu wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen zu ermöglichen. Hierzu gehöre ausdrücklich auch die Möglichkeit eines Ausgleichs (Quersubventionierung) zwischen rentablen und weniger rentablen Tätigkeitsbereichen mit der Folge der Einschränkung des Wettbewerbs in wirtschaftlich rentablen Bereichen. Zudem sollten private Wettbewerber nicht in wirtschaftlich rentablen Bereichen mit Monopolunternehmen konkurrieren und dort günstigere als die von den Inhabern der ausschließlichen Rechte angewandten Tarife anbieten können (Unterbindung von „Rosinenpicken“). Die Aufgabenerfüllung zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen müsse auch nicht gänzlich infrage gestellt sein; ausreichend sei bereits eine fühlbare Belastung der Aufgabenerfüllung zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen. Diesen Maßstab habe auch der VGH Baden-Württemberg in seinem Beschluss vom 09.09.2013 (10 S 1116/13 - juris Rn. 30 ff.) zugrunde gelegt. Eine derartige Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung durch den Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises ... sei vorliegend gegeben. Maßgeblich sei dabei die Summe aller angezeigten gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen. Die prognostizierte Sammelmenge aus den aktuell angezeigten und nicht bestandskräftig untersagten Sammlungen betrage 1.400 t/a. Gehe man von einem Verwertungspreis von rund 500 € je Tonne aus, entgehe dem Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises ... bei einer Sammelmenge von 1.200 t/a ein Betrag von 600.000 € jährlich, der in den Gebührenhaushalt nicht eingestellt werden könne. Allerdings seien die tatsächlich erreichten Sammelmengen mit großer Wahrscheinlichkeit deutlich höher als die in den Anzeigen der gewerblichen Sammlung angegebenen Mengen. Nach den Erfahrungen des Abfallwirtschaftsbetriebes des Landkreises ..., der seit dem 01.01.2013 Container gestützt Alttextilien erfasse, ergebe sich eine durchschnittliche wöchentliche Leerungsmenge von ca. 135 kg je Container. Da die Klägerin zwischenzeitlich ca. 95 Container im Entsorgungsgebiet des Landkreises ... aufgestellt habe, sei ausgehend von einer Sammelmenge von 135 kg je Container und Woche eine Sammelmenge von rund 660 t/a anzunehmen. Die Behauptung der Klägerin, ihre Sammelmenge sei auf ca. 100 bis 110 t/a zurückgegangen, sei unsubstantiiert und aufgrund der regelmäßigen Sammelergebnisse des Abfallwirtschaftsbetriebes des Landkreises ... nicht nachzuvollziehen. Da im Entsorgungsgebiet des Landkreises ... insgesamt ca. 320 Container gewerblicher oder gemeinnütziger Sammler aufgestellt seien, errechne sich bei einer durchschnittlichen wöchentlichen Leerungsmenge von 135 kg/Container eine Jahressammelmenge der gewerblichen und gemeinnützigen Sammler von 2.246 t. Bei einem Verwertungserlös von 500 €/t ergebe sich mithin ein Verwertungserlös von jährlich mehr als 1 Mio € aus dem rentablen Bereich der Alttextilien, der dem Gebührenhaushalt des Beigeladenen entzogen werde. Nicht berücksichtigt seien dabei zudem noch die Straßensammlungen (aktuell 8 Sammlungen angezeigt). Umgerechnet auf die 170.000 Haushalte, die im Entsorgungsbereich des Landkreises ... zu Abfallgebühren veranlagt seien, ergebe sich eine mögliche Gebührenreduzierung von 6 € pro Haushalt. Die Grundgebühr von 60 € (§ 22 Abs. 2 der Abfallwirtschaftssatzung 2015) hätte sich damit um 10 % verringern können, womit die vom VGH Baden-Württemberg im Beschluss vom 09.09.2013 (10 S 1116/13 - juris Rn. 33) mit 10-12 % allerdings überhöht angesetzte Erheblichkeitsgrenze erreicht sei. Wenn die Klägerin dem entgegenhalte, dass der Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises ... im Jahr 2013 Einnahmen von rund 46,8 Mio € erzielt habe, und in Bezug dazu die Verwertungserlöse aus Alttextilien als zu vernachlässigend ansehe, übersehe sie, dass in den Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers von 46,8 Mio € Gebühreneinnahmen in Höhe von rund 34 Mio € sowie Zahlungen aus dem dualen System und der Kreisautoverwertung enthalten seien. Die Einnahmen aus der Verwertung von Alttextilien unterfielen den „sonstigen Erträgen“ i.H.v. 5,8 Mio €. Hierauf bezogen entsprächen die zusätzlichen Erlöse von ca. 1 Mio € aus der Verwertung von Alttextilien einer Erhöhung der sonstigen Erlöse um ca. 17 %. Die gewerbliche Sammlung der Klägerin beeinträchtige deshalb im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen nicht nur das Ziel, die Gebühren für die Abfallentsorgung möglichst niedrig und sozialverträglich zu halten, sondern führe im Zusammenwirken mit den anderen Sammlungen zu einer Verhinderung der Erfüllung der nach § 20 KrWG bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen.

- 35 Der gewerblichen Sammlung der Klägerin stünden aber auch überwiegende öffentliche Interessen im Sinne des § 17 Abs. 3 Satz 2 2. Alt. i.V.m. § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG entgegen, da durch ihre Sammlung Abfälle erfasst würden, für die der Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises ... als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige Erfassung und Verwertung durchführe. Der Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises ... habe ein Sammelnetz von mehr 336 Containern (2016) für eine eigene Sammlung von Alttextilien aufgebaut. Die Container seien teilweise vom ... angemietet und teilweise angeschafft wor-

den. Die darin erfassten Abfälle würden mit eigenem Personal und eigenen Fahrzeugen des Abfallwirtschaftsbetriebes abtransportiert. Nur mit der Verwertung habe der Abfallwirtschaftsbetrieb aufgrund eines Vergabeverfahrens ein privates Entsorgungsunternehmen als Dritten im Sinne des § 22 KrWG beauftragt. Die Sammlung durch den Abfallwirtschaftsbetrieb sei auch im Sinne des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG haushaltsnah und hochwertig. Für sämtliche Einwohner des Entsorgungsgebietes bestehe mit den kommunalen Altkleidercontainern eine mit zumutbarem Aufwand erreichbare Möglichkeit der Abgabe von Altkleidern. Die erfassten Alttextilien würden einer dem KrWG entsprechenden hochwertigen Verwertung durch einen vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger beauftragten Dritten zugeführt. Das Regelbeispiel des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG sei damit erfüllt, so dass nach dem Wortlaut dieser Regelung bindend feststehe, dass die Planungssicherheit und die Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers wesentlich beeinträchtigt werde und so die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG gefährdet sei. Die Auffassung des VGH Baden-Württemberg (Beschluss vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 - juris Rn. 40), der eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung nur dann annehme, wenn die gewerbliche Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung und im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen mehr als nur einen geringen Anteil (Erheblichkeitsschwelle von 10-15 % einer Abfallfraktion) des gesamten Aufkommens einer bestimmten Abfallart (hier: Alttextilien) im Entsorgungsgebiet erfasse, stehe mit dem Wortlaut des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG nicht in Einklang, und werde mit einer europarechtskonformen Auslegung dieser Norm begründet. Das Bundesverwaltungsgericht habe nunmehr in seinem Urteil vom 30.06.2016 (7 C 4.15) § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG ebenfalls unter Einschränkung des Gesetzeswortlauts unionrechtskonform als widerlegliche Vermutung ausgelegt. Danach begründe das Nebeneinander von kommunaler und gewerblicher Sammlung die - widerlegbare - Regelvermutung, dass der gewerblichen Sammlung überwiegende öffentliche Interessen entgegenstünden. Das Bundesverwaltungsgericht gehe damit in der Regel davon aus, dass der Marktzutritt gewerblicher Sammler bei einem hochwertigen Erfassung- und Verwertungssystem die Planungssicherheit und die Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers wesentlich beeinträchtige und damit dessen Funktionsfähigkeit gefährde. Ob eine Ausnahme von der Regelvermutung vorliege, bemesse sich in erster Linie nach den Auswirkungen auf die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erzielende Sammelmenge. Bei Bewertung der Auswirkungen des Marktzutritts eines gewerblichen Sammlers seien nicht nur dessen Sammlung, sondern im Sinne einer Gesamtbelastung auch die Sammelmengen weiterer angezeigter gewerblicher Sammlungen sowie gemeinnützige Sammlungen zu berücksichtigen. Deren Sammelmengen seien den tatsächlich erzielten bzw. auf der Grundlage konkreter Planungen erwarteten Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gegenüberzustellen, um so die Rückgänge bzw. verminderten Steigerungspotenziale auf Seiten des Entsorgungsträgers zu prognostizieren und zu bewerten. Im Interesse der Praktikabilität der Regelung habe das Bundesverwaltungsgericht eine „Irrelevanzschwelle“ festgelegt, von der nach unten oder nach oben nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände abgewichen werden könne. Betrage die von den gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen erfasste Sammelmenge mehr als 10-15 % der erwarteten Sammelmengen des Entsorgungsträgers, bleibe es bei der Regelvermutung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG, wonach das Nebeneinander von gewerblicher und öffentlich-rechtlicher Sammlung zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlichen rechtlichen Entsorgungsträgers führe. Da die im Rahmen der gewerblichen Sammlung der Klägerin erfasste Menge der Alttextilien über der vom Bundesverwaltungsgericht aufgezeigten Irrelevanzschwelle von 10-15 % der vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers erwarteten Sammelmenge liege, stünden nach dem aufgezeigten Maßstab des Bundesverwaltungsgerichts der gewerblichen Sammlung der Klägerin öffentlich-rechtliche Interessen entgegen. Dies gelte erst recht unter Einbeziehung der Sammelmenge der weiteren angezeigten gewerblichen und der gemeinnützigen Sammlungen. In der kommunalen Sammlung des Abfallwirtschaftsbetriebes des Landkreises ... seien im Jahr 2016 1.812 t Alttextilien erfasst worden. Die Klägerin erfasse mit den von ihr aufgestellten 95 Sammelcontainern und einer durchschnittlichen Sammelmenge von mindestens 100 kg je Woche und Container jährlich ca. 500 t Alttextilien. Bezogen auf die Sammelmenge des Abfallwirtschaftsbetriebes mache dies einen Anteil von rund 30 % aus. Bei 320 Sammelcontainern gewerblicher bzw. gemeinnütziger Sammlungen, die im Entsorgungsgebiet des Landkreises ... aufgestellt seien, betrage die damit erfasste Sammelmenge - ebenfalls ausgehend von mindestens 100 kg je Woche und Container - rund 1.700 t Alttextilien und damit fast gleich viel wie in der Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Die im Rahmen der gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen erfasste Menge überschreite die Irrelevanzschwelle von 10-15 % der Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers damit um ein Mehrfaches, so dass es bei der Regelvermu-

tung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG bleibe. Damit stehe fest, dass der von der Klägerin angezeigten gewerblichen Sammlung überwiegende öffentliche Interessen im Sinne des § 17 Abs. 3 KrWG entgegenstünden, die die Untersagung dieser gewerblichen Sammlung rechtfertigten.

- 36 Auch das Regelbeispiel des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 KrWG sei erfüllt, weil durch die gewerbliche Sammlung der Klägerin im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen von Alttextilien die Stabilität der Gebühren gefährdet werde. Eine Gefährdung der Gebührenstabilität sei anzunehmen, wenn es durch die Sammlungen zu einer qualifizierten Gebührenerhöhung komme oder aufgrund der Sammlungen eine qualifizierte Gebührensenkung, die ansonsten aus den Verwertungserlösen üblich wäre, unterbleiben müsse. Insoweit überschneide sich § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 KrWG mit § 17 Abs. 3 Satz 2 1. Alt. KrWG. Die bei Einbeziehung des durch die gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen erzielten Verwertungserlöses von ca. 1 Mio € pro Jahr erreichbare Reduzierung der Grundgebühr um 6 € liege oberhalb eines Bagatellbereichs von wenigen Cent pro Einwohner bzw. Haushalt und Jahr und bestätige das Vorliegen des Regelbeispiels aus § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 KrWG. Soweit die Klägerin geltend mache, im Jahr 2013 seien die Abfallgebühren um 12 % erhöht worden, bestätige dies ebenfalls das Vorliegen des Regelbeispiels aus § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 KrWG. Denn bei Einstellung des Verwertungserlöses von 1 Million € wäre die Gebührenerhöhung geringer ausgefallen.
- 37 Zwar seien nach § 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG die Regelbeispiele des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 und 2 KrWG nicht maßgeblich, wenn die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammellogistik wesentlich leistungsfähiger sei als die des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von ihm beauftragten Dritten. Die insoweit beweispflichtige Klägerin habe jedoch nicht dargetan, dass ihre Sammlung „wesentlich leistungsfähiger“ sei als die des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers.
- 38 Ferner sei auch das Regelbeispiel des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG erfüllt, weil die Zulassung der gewerblichen Sammlung der Klägerin die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb unterlaufen würde. Dadurch werde der erfolgreiche Bieter eines bereits durchgeführten Vergabeverfahrens gegenüber konkurrierenden gewerblichen Sammlungen monopolartig geschützt (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 - juris Rn. 44f.). Entgegen der Auffassung der Klägerin greife dieses Regelbeispiel ungeachtet dessen ein, dass der Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises ... nur 550 t Alttextilien sammele und deshalb eine freie Menge von 3.250 t vorhanden sei. Der vom VGH Baden-Württemberg im Beschluss vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 - vertretenen Auffassung, der erfolgreiche Bieter werde nur im Falle einer rechtmäßigen Auftragsvergabe geschützt, sei entgegenzuhalten, dass dieser im Regelfall keinen Einfluss auf die ordnungsgemäße Durchführung eines Vergabeverfahrens habe, sich aber dennoch darauf verlassen können müsse, dass ihm aufgrund des Zuschlags im Vergabeverfahren Exklusivität gewährt werde und die vorgegebenen Kalkulationsgrundlagen nicht durch gewerbliche Sammlungen nachteilig verändert würden. Diese Frage könne jedoch offenbleiben, da das Vergabeverfahren ordnungsgemäß durchgeführt worden sei, insbesondere der Schwellenwert von 200.000 €, ab dem ein europaweites Vergabeverfahren durchzuführen sei, zum Zeitpunkt der Bekanntmachung der öffentlichen Ausschreibung am 29.11.2012 nicht erreicht gewesen sei. Aufgrund der Mengenangaben des ..., dessen Container der Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises ... übernommen habe, sei bei der Schätzung des Auftragsvolumens eine Jahressammelmenge von 550 t zugrunde gelegt worden und ein erzielbarer Verwertungserlös zwischen 280 € und 300 € pro Tonne angenommen worden. Daraus habe sich bei einer Vertragslaufzeit von einem Jahr ein Gesamtauftragsvolumen von max. 165.000 € ergeben. Dass im daraufhin durchgeführten nationalen Vergabeverfahren schließlich ein Zuschlag auf ein Verwertungsangebot mit einem geschätzten Verwertungserlös von über 200.000 € erteilt worden sei, mache das Vergabeverfahren nicht nachträglich rechtswidrig, weil hierfür allein entscheidend sei, dass in dem nach § 3 Abs. 9 VgV maßgeblichen Zeitpunkt der Auftragswert ordnungsgemäß geschätzt worden sei. Dass das rechtmäßige nationale Vergabeverfahren durch die gewerbliche Sammlung der Klägerin unterlaufen werde, folge schon daraus, dass die gleiche Abfallart erfasst werde, die auch Gegenstand der Beauftragung des Dritten durch den Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises ... sei. Im Übrigen habe sich die Klägerin an dem Vergabeverfahren beteiligt, jedoch kein wertbares Angebot abgegeben. Es würde deshalb der Zielsetzung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG widersprechen, wenn das Ergebnis des diskriminierungsfreien und transparenten Vergabeverfahrens dadurch nachträglich unterlaufen werden könnte, dass die nicht zum Zuge gekommene Klägerin eine eigene

gewerbliche Sammlung aufbaue, die sie erst einen Monat nach der Bekanntmachung des Vergabeverfahrens beim Beklagten angezeigt habe.

- 39 Die Untersagung der gewerblichen Sammlung der Klägerin sei auch verhältnismäßig. Die erheblichen Zweifel an der Zuverlässigkeit der Klägerin rechtfertigten eine Untersagung der Sammlung gemäß § 18 Abs. 5 Satz 2 1. Alt. KrWG ohne weitere Verhältnismäßigkeitsprüfung. Auch im Hinblick auf die fehlende Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der in der Sammlung der Klägerin erfassten Abfälle sei die Untersagung geeignet und erforderlich und ein milderes, gleich geeignetes Mittel stehe nicht zu Verfügung, um die Anforderungen, die § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG an eine gewerbliche Sammlung stelle, zu gewährleisten. Insbesondere komme eine Durchsetzung der Darlegungspflicht mit Mitteln des Verwaltungszwanges oder des Ordnungswidrigkeitenrechts nicht in Betracht, da nicht sichergestellt wäre, dass die in der Zwischenzeit gesammelten Abfälle ordnungsgemäß und schadlos verwertet würden. Zudem würde das Anzeigeverfahren nach § 18 KrWG „ad absurdum“ geführt, wenn die zuständige Behörde gehalten wäre, die erforderlichen Informationen über die Verwertungswege erst zwangsweise durchzusetzen. Da es der Klägerin weder in der Anzeige noch in der Widerspruchsbegründung oder nunmehr im Wege der Klagebegründung gelungen sei, die Verwertungswege nachvollziehbar darzulegen, sei auch nicht ersichtlich, wie durch Bedingungen, Befristungen oder Auflagen der Zweck des Anzeigeverfahrens sichergestellt werden könne. Auch bezüglich des Untersagungsgrundes der entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen Interessen seien mildere Mittel, insbesondere Befristungen, Auflagen oder Bedingungen im Sinne des § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG nicht ersichtlich. Eine Befristung der gewerblichen Sammlung der Klägerin sei weder geeignet, die dem Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises ... aufgrund der gewerblichen Sammlung entgehenden Verwertungserlöse für den Gebührenhaushalt zu erhalten oder eine Gefährdung der Gebührenstabilität auszuräumen. Auch bestehe das Konkurrenzverhältnis nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG im Zeitraum der Befristung gleichwohl. Im gleichen Zeitraum werde ebenso das Vergabeverfahren des Abfallwirtschaftsbetriebes unterlaufen. Eine zahlenmäßige Begrenzung der Container oder die mengenmäßige Begrenzung der gewerblichen Sammlung (so VGH Baden-Württemberg im Beschluss vom 09.09.2013) sei ebenfalls nicht geeignet, um die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einer gewerblichen Sammlung zu schaffen. Eine mengenmäßige Begrenzung der gewerblichen Sammlung sei weder für den Beklagten noch für den gewerblichen Sammler kontrollierbar, da Letzterer keinen Einfluss auf die in die Container eingebrachten Mengen habe. Würde eine Höchstsammelmenge festgelegt, müssten die Container bei Erreichen dieser Mengenbegrenzung entweder abgezogen oder versiegelt werden, um eine Mengenüberschreitung auszuschließen. Im Falle der Versiegelung von Containern sei eine Vermüllung des Standortes zu befürchten. Für eine zahlenmäßige Begrenzung der Container im Wege einer Auflage gelte nichts anderes. Die Kontrolle einer solchen Begrenzung sei in Anbetracht der Größe des Entsorgungsgebietes, der Gesamtzahl der Container im Entsorgungsgebiet sowie der häufig nicht vorhandenen oder sehr schlechten Kennzeichnung der Container erheblich erschwert. Hinzu komme, dass eine Kontingentierung der Gesamtmenge der im Entsorgungsgebiet des Landkreises ... aufgestellten Sammelcontainer unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten nicht möglich sei. Da es nach § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG auf die Gesamtzahl der Container der gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen ankomme, wäre eine solche Kontingentierung nur nach dem „Windhund-Prinzip“ möglich und im Übrigen aufgrund der Vielzahl der Container, der schlechten Kennzeichnung und der wechselnden Standorte auch mit erheblichem Personalaufwand nicht kontrollierbar. Die Klägerin könne auch keinen Vertrauensschutz nach § 18 Abs. 7 KrWG beanspruchen. Bei einer Untersagung wegen Unzuverlässigkeit komme diese Regelung von vornherein nicht in Betracht. Die Klägerin habe auch nicht nachgewiesen, dass sie im Entsorgungsgebiet des Landkreises ... bereits vor dem 01.06.2012 eine gewerbliche Sammlung von Alttextilien durchgeführt habe. Ihr Hinweis auf den Prima-Facie Beweis reiche nicht aus. Zudem habe die Klägerin ihre gewerbliche Altkleidersammlung nicht innerhalb der in der Übergangsregelung des § 72 Abs. 2 KrWG vorgesehenen Frist von drei Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes angezeigt. Die Sammlung der Klägerin sei auch nach § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG formell illegal gewesen, da sie dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht nachgewiesen habe, dass die erfassten Abfälle einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt worden seien. Selbst wenn man die Missachtung der Anzeigepflicht nach § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG als unschädlich ansehe, sei dennoch ein Verwertungsnachweis der gesammelten Abfälle geboten, den die Klägerin jedoch bis heute nicht erbracht habe, obwohl sie angeblich die gewerbliche Sammlung von Alttextilien seit vielen Jahren durchführe. Deshalb könne sie sich auf Vertrauensschutz nach § 18 Abs. 7 KrWG nicht berufen.

- 40 Mit Beschluss vom 29.01.2015 hat das Verwaltungsgericht den Landkreis ... als öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zum Verfahren beigelegt, da die Überlassungspflicht gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 17 Abs. 2 Nr. 4 KrWG entfällt, wenn der gewerblichen Sammlung keine öffentlich-rechtlichen Interessen entgegenstünden.
- 41 Der Beigeladene hat sich im Verfahren nicht geäußert und keine Anträge gestellt.
- 42 Die Klägerin hat mit Schriftsatz vom 31.03.2017 17 Standortverträge aus den Jahren 1997 bis 2010 vorgelegt sowie eine eidesstattliche Versicherung eines bei ihr beschäftigten Mitarbeiters, der angegeben hat, er habe seit Dezember 1999 im Entsorgungsgebiet des Beklagten für die Klägerin Altkleidercontainer (ca. 35 bis 45 Stück) geleert.
- 43 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Schriftsätze der Beteiligten, die Verwaltungsakte des Beklagten, die Akten des Regierungspräsidiums ... und die Gerichtsakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 44 Die zulässige Klage ist begründet. Die Untersagungsverfügung des Beklagten vom 11.02.2013 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums ... vom 22.12.2014 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten.
- 45 Die Untersagungsverfügung ist zwar formell-rechtlich nicht zu beanstanden, da sie von der zuständigen Behörde erlassen wurde (I.). Die gewerbliche Sammlung der Klägerin unterfällt auch dem Regime des Abfallrechts, da es sich bei den gesammelten Alttextilien, Altkleidern und Schuhen um Abfall i.S.d. KrWG handelt (II.). Die Untersagungsverfügung erweist sich aber als materiell rechtswidrig, weil der gewerblichen Sammlung der Klägerin weder eine Unzuverlässigkeit der Klägerin (III.1.), noch eine unzureichende Darlegung der Verwertungswege (III.2.) entgegengehalten werden können. Das Gericht vermag auch nicht festzustellen, dass der Sammlung der Klägerin überwiegende öffentliche Interessen entgegen stehen (III.3.).
- I.
- 46 Die Untersagungsverfügung des Landratsamtes ... vom 11.02.2013 ist formell nicht zu beanstanden; insbesondere ist sie von der zuständigen Behörde erlassen worden. Die von der Klägerin geäußerten Bedenken gegenüber der behördlichen Zuständigkeit aufgrund der Tätigkeit des Landratsamtes als untere Verwaltungsbehörde und zugleich als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger begründen keine durchgreifenden Zweifel an der Zuständigkeit des Landratsamtes als untere Abfallrechtsbehörde für den Erlass der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung. Diese Zuständigkeit folgt aus § 23 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 Satz 1 LAbfG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 LVG. Der VGH Baden-Württemberg hat hierzu bereits in dem zu vorliegendem Verfahren ergangenen Beschluss im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes vom 09.09.2013 (10 S 116/13, in juris Rn. 19 ff.) entschieden, dass weder Verfassungsrecht noch Europarecht verlangen, dass die Zuständigkeiten zwischen unterer Verwaltungsbehörde und öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger dergestalt zu trennen sind, dass sie unterschiedlichen Rechtsträgern angehören müssen. Die neutrale Aufgabenwahrnehmung der zuständigen Behörde kann vielmehr in einer rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Weise auch behördenintern durch organisatorische und personelle Trennung sichergestellt werden. Des Weiteren hat der VGH im Beschwerdeverfahren festgestellt, dass die organisatorische Ausgestaltung im Landkreis ... durch die Wahrnehmung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers vom als Eigenbetrieb geführten Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises einerseits und durch das Landratsamt als Vollzugsbehörde nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG andererseits der rechtsstaatlich gebotenen Distanz und Unabhängigkeit in nicht zu beanstandender Weise Rechnung trägt. Dem schließt sich die Kammer aufgrund eigener Überzeugungsbildung an.
- II.
- 47 Die Kammer hat auch keine Zweifel daran, dass die Sammlung der Klägerin dem Abfallrechtsregime und damit den §§ 17, 18 KrWG unterliegt. Entgegen der von der Klägerin vertretenen Auffassung handelt es sich bei den von ihr gesammelten Alttextilien, Altkleidern und Schuhen um Abfall i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 KrWG. Mit dem Einwurf derartiger Gegenstände in einen Sam-

melcontainer liegt eine Entledigung im Sinne des § 3 Abs. 2 Alt. 3 KrWG vor, weil die Sachherrschaft unter Wegfall jeglicher weiteren Zweckbestimmung aufgegeben wird und eine Wiederverwendung der Gegenstände nach einem Sortierungsprozess lediglich der bloßen Hoffnung des abgebenden Abfallbesitzers unterliegt (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2013 - 10 S 116/13, juris Rn. 29). Die Abfalleigenschaft von Alttextilien wird in der Rechtsprechung nicht mehr in Frage gestellt (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 -; BayVGh, Beschluss vom 30.01.2017 - 20 CS 16.1416 -; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21.09.2015 - 20 A 2120/14 - alle in juris).

III.

- 48 Die Untersagungsverfügung ist jedoch materiell rechtswidrig, weil die Voraussetzungen des § 18 Abs. 5 Satz 2 i.V.m. § 17 KrWG nicht erfüllt sind.
- 49 Gemäß § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG kann die zuständige Behörde angezeigte gewerbliche Sammlungen von Bedingungen abhängig machen, sie zeitlich befristen oder Auflagen für sie vorsehen, soweit dies erforderlich ist, um die Erfüllung der Voraussetzungen nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 3 oder 4 KrWG sicherzustellen. Nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG 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 Satz 1 Nrn. 3 oder 4 KrWG genannten Voraussetzungen anders nicht zu gewährleisten ist. Nach dem hier maßgeblichen § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG besteht eine Überlassungspflicht (§ 17 Abs. 1 KrWG) für Abfälle nicht, wenn diese durch eine gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen. Wann öffentliche Interessen entgegenstehen, ist in § 17 Abs. 3 KrWG geregelt.
- 50 §§ 17 und 18 KrWG verstoßen nicht gegen Verfassungs- oder Europarecht. Der partielle Ausschluss privater Entsorgungsunternehmen aus der Verwertung von Hausmüllbestandteilen stellt eine verfassungsrechtlich zulässige Berufsausübungsregelung im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG dar, zumal sich gewerbliche Entsorgungsunternehmen um Aufträge nach § 22 KrWG bemühen können. Die Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung (§ 20 KrWG) rechtfertigt die gesetzliche Statuierung von Überlassungspflichten, von denen nur ausnahmsweise und unter Wahrung öffentlicher Interessen zu Gunsten gewerblicher Sammlungen abgesehen wird (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2013, - 10 S 1116/13 - juris Rn. 10). Bei europarechtskonformer Auslegung der §§ 17 und 18 KrWG sind diese Bestimmungen auch mit Europarecht vereinbar (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 -, juris Rn. 21 ff.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 -, juris Rn. 11 ff.).
- 1.
- 51 Die Untersagungsverfügung kann - entgegen der Auffassung des Beklagten - nicht bereits auf Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Klägerin (§ 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 1 KrWG) gestützt werden. Die im Widerspruchsbescheid vom 22.12.2014 angeführten Gründe für die Annahme der Unzuverlässigkeit sind nicht von solchem Gewicht, dass sie die Untersagung der Sammlungstätigkeit, die den massivsten Eingriff in die Rechte aus Art. 12 und 14 GG bewirkt, rechtfertigen können.
- 52 Unzuverlässig ist, wer nicht die Gewähr dafür bietet, dass er die in Rede stehende Tätigkeit zukünftig ordnungsgemäß ausübt. Das schließt sämtliche Anforderungen an die Tätigkeit ein (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19.07.2013 - 20 B 530/13 -, juris Rn. 8). Tatsachen, die Bedenken zulassen, liegen unter anderem dann vor, wenn der gewerbliche Sammler falsche Angaben macht, Angaben verweigert oder mit der Sammlung ohne vollständige Anzeige nach § 18 Abs. 2 KrWG beginnt (BayVGh, Beschluss vom 08.04.2013 - 20 CS 13.377 -, juris Rn. 10; VG Bremen, Beschluss vom 25.06.2013 - 5 V 2122/12 -, juris Rn. 22 ff.; VG Neustadt, Beschluss vom 06.05.2013 - 4 L 318/13.NW -, juris Rn. 8 ff.). Gegen die Zuverlässigkeit spricht auch, wenn der gewerbliche Sammler etwa wiederholt Container ohne die jeweils erforderliche private oder öffentlich-rechtliche Erlaubnis aufgestellt hat (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 05.05.2014 - 10 S 30/14 -, juris Rn. 18 m.w.N.; BayVGh, Beschluss vom 08.04.2013 - 20 CS 13.377 -, juris Rn. 10; VG Würzburg, Beschluss vom 15.04.2013 - W 4 S 13.145 -, juris Rn. 31). Anders als es der Wortlaut des § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 1 KrWG nahe legt, reichen jedoch beliebi-

ge (bloße) Bedenken gegen die Zuverlässigkeit nicht für eine Untersagung aus. Vielmehr müssen die Bedenken ein so starkes Gewicht haben, dass sie, gemessen am Rang der Grundrechte und der Schwere des potentiellen Schadens, eine Untersagung rechtfertigen (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19.07.2013 - 20 B 607/13 -, juris Rn. 10 ff.).

53 Die Unzuverlässigkeit der Klägerin soll nach den Ausführungen im Widerspruchsbescheid auf der irreführenden Kennzeichnung der Container beruhen, mit der eine Gemeinnützigkeit der Sammlung suggeriert werde. Nach dem bei den Verwaltungsakten befindlichen Lichtbild sind auf den von der Klägerin aufgestellten Containern Aufkleber des Vereins „... e.V.“ angebracht, auf denen der Zusatz „anerkannt gemeinnützig“ enthalten ist. Diese Aufkleber vermögen zwar möglicherweise bei dem Besitzer von Altkleidern, der diese in einen Sammelcontainer der Klägerin abzugeben beabsichtigt, den Eindruck erwecken, es handele sich dabei um eine gemeinnützige Sammlung. Sofern man nicht ohnehin dem Einwand der Klägerin folgt, sie verfolge mit dem Aufkleber allein den Zweck, dass nur wiederverwendbare Kleidung und keine Lumpen eingeworfen würden, so dass es sich insoweit allenfalls um einen Verstoß gegen das UWG handle, ist dem Beklagten die Annahme der Unzuverlässigkeit der Klägerin wegen der Verwendung der Aufkleber schon aus Gründen eines Verstoßes gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verwehrt. Denn die Container des AWB, dessen Sammlungstätigkeit durch die Untersagungsverfügung sichergestellt werden soll, sind selbst - zumindest soweit sie vom ... übernommen worden sind - mit Aufklebern versehen, auf denen neben dem Logo des AWB das Logo des ... aufgedruckt ist, oder weisen - z.T. auch zusätzlich - runde Aufkleber mit dem Logo des ... auf. Dies ergibt sich für die Kammer aus den in digitaler Form (CD-ROM) vorgelegten Fotos, die anlässlich der landkreisweiten Überprüfung von Containerstandorten im Jahr 2014 gefertigt wurden. Damit erweckt der AWB ebenfalls mit der Beschriftung zumindest eines Teils seiner Container in gleicher Weise den (irreführenden) Eindruck eines Zusammenwirkens mit dem ... bei der Sammlungstätigkeit und damit den Anschein einer Gemeinnützigkeit seiner Sammlung. Daran ändert auch nichts, dass der AWB auch über von ihm selbst aufgestellte Container verfügt, die nur mit seinem Logo gekennzeichnet sind und keinen Hinweis auf das ... aufweisen. Gründe dafür, warum es für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zulässig sein soll, sich des Anscheins einer gemeinnützigen Sammlung zu bedienen, während dies bei einem gewerblichen Sammler hingegen Bedenken gegen seine Zuverlässigkeit erwecken soll, erschließen sich dem Gericht nicht. Vor diesem Hintergrund ist der vom Beklagten erhobene Vorwurf der Unzuverlässigkeit wegen des von der Klägerin verwendeten Aufklebers des Vereins „... e.V.“ als treuwidrig anzusehen. Dass der AWB die entsprechend gekennzeichneten Container vom ... angemietet hat, führt zu keiner anderen Bewertung, da dieses Rechtsverhältnis für denjenigen, der seine Alttextilien in einen solchen Container einzuwerfen beabsichtigt, nicht erkennbar ist. Die Klägerin hat auch zu keinem Zeitpunkt gegenüber dem Beklagten über den gewerblichen Charakter ihrer Sammlung getäuscht, indem sie diesem gegenüber etwa eine Gemeinnützigkeit ihrer Sammlung vorgegeben hätte (so aber in dem vom VG Arnsberg entschiedenen Fall, vgl. Beschluss vom 20.03.2013 - 8 L 916/12 - juris, Rn. 12). Zudem ist auch bei Untersagungen nach § 18 Abs. 5 Satz 2 1. Alt. KrWG das Übermaßverbot zu beachten und eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 05.05.2014 - 10 S 30/14 - juris Rn. 13 ff, 16; Jahn/Deifuß-Kruse/Brandt, KrWG, 1. Aufl. 2014 § 18 Rn. 62). Anders als der Beklagte vortragen lässt, sind deshalb gegenüber einer Untersagung wegen Unzuverlässigkeit auch mildere Mittel in Betracht zu ziehen, hier etwa die Erteilung der Auflage, die beanstandeten Aufkleber zu entfernen (vgl. VG Ansbach, Urteil vom 26.03.2014 - AN 11 K 13.01592 -, juris Rn. 39, welches Auflagen zur Containerbezeichnung gerade auch im Hinblick auf eine Zuverlässigkeitsprüfung für zulässig erachtet).

2.

54 Die Untersagungsverfügung kann auch nicht gemäß § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 i.V.m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG auf eine unzureichende Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der gesammelten Alttextilien gestützt werden. Gemäß § 18 Abs. 2 Nrn. 4 und 5 KrWG sind vom Sammler die innerhalb des angezeigten Zeitraums vorgesehenen Verwertungswege einschließlich der erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Kapazitäten darzulegen sowie, wie die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Abfälle im Rahmen der Verwertungswege gewährleistet wird. Nach § 7 Abs. 3 Sätze 2 und 3 KrWG erfolgt die Verwertung ordnungsgemäß, wenn sie im Einklang mit den Vorschriften dieses Gesetzes und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht, und schadlos, wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind, insbesondere keine Schadstoff-

anreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgt. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 30.06.2016 (7 C 5.15, in juris) die Anforderungen an die Darlegungspflicht des gewerblichen Sammlers nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG konkretisiert. Es hat klargestellt, dass die Darlegungspflicht nicht das Aufzeigen einer lückenlosen Kette des Verwertungsweges vom Einsammeln bis zum Abschluss der Verwertung, die Benennung der Verwertungsverfahren und die Schilderung, in welchen Anlagen die Verwertung durchgeführt werde und welche Wege durchlaufen würden, umfasst. Nach der Auslegung des Bundesverwaltungsgerichts dürfen die Anforderungen an die Darlegungsdichte nicht den Grad einer Nachweispflicht wie etwa in einem Zulassungsverfahren erreichen. So gebe zum einen der Begriff der „vorgesehenen“ Verwertungswege vor, dass es sich nicht um eine retrospektive Dokumentation im Sinne eines Nachweises, sondern um eine zukunftsbezogene Angabe handele, die typischerweise mit Unsicherheiten belastet sei (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 5.15 -, juris Rn. 22). Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit sei dabei den Besonderheiten verschiedener Abfallmärkte und den spezifischen Möglichkeiten typischer Sammlergruppen Rechnung zu tragen. Maßgeblich könne sein, ob für eine Abfallfraktion etablierte Verwertungswege bestünden. Der aktuelle Marktpreis könne ein bestehendes ökonomisches Interesse an der Verwertung indizieren. Des Weiteren sei zu berücksichtigen, ob der gewerbliche Sammler die Verwertung selbst durchführt oder die gesammelten Abfälle im Rahmen einer langjährigen funktionierenden Geschäftsbeziehung an ein oder mehrere bekannte und bewährte Entsorgungsunternehmen weiterveräußert und ob diese Unternehmen ihren Sitz im In- oder Ausland haben (a.a.O. Rn 26 f.). Die Mindestanforderungen aus § 18 Abs. 2 Nr. 4 KrWG sind nach der Auslegung des Bundesverwaltungsgerichts dann erfüllt, wenn aufgezeigt wird, dass der gesamte Abfall - hinsichtlich Sammelmenge und -zeitraum - von einem oder mehreren Entsorgungsunternehmen abgenommen wird. Bei einer Abfallfraktion mit hoher Recyclingquote, die für eine effektive Ressourcennutzung in diesem Marktsegment spricht, wird der (Klein-) Sammler seine Anzeigepflicht regelmäßig dadurch erfüllen, dass er nachvollziehbar einen pauschalen Verwertungsweg schildert, das oder die Entsorgungsunternehmen, an die er die gesammelten Abfälle zu liefern beabsichtigt, namentlich benennt und geeignet belegt, dass diese willens und in der Lage sind, die Abfälle der Sammlung anzunehmen. Hierfür genügt eine schriftliche Erklärung des abnehmenden Unternehmens, aus der sich ergibt, dass die Annahme der Abfälle sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch des Zeitraums der Sammlung gewährleistet ist (a.a.O. Rn. 28).

- 55 Im Einklang mit den vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Maßstäben steht die Vollzugshilfe zu den §§ 17 und 18 KrWG, die das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg und die Geschäftsstellen von Landkreistag und Städtetag Baden-Württemberg gemeinsam mit Vertretern der Landratsämter Böblingen, Karlsruhe, Lörrach, Neckar-Odenwald-Kreis und Zollernalbkreis erstellt haben. Nach Ziffer 2.1.2.5 dieser Vollzugshilfe sollen die erforderlichen Angaben zum Verwertungsweg Kopien des Efb-Zertifikats des Verwertungsbetriebes und/oder der vertraglichen Vereinbarungen sowie des Genehmigungsstatuts der Verwertungsanlage umfassen. Im Hinblick auf die erforderliche Prüfungstiefe differenziert die Vollzugshilfe in Ziffer 2.1.2.5 zwischen Abfällen mit positivem Marktwert, bei denen davon auszugehen sei, dass die Verwertung der Abfälle bereits aus wirtschaftlichen Gründen in der Regel sichergestellt sei, und Abfällen, für die der Abfallerzeuger Entsorgungskosten zu entrichten habe, weshalb die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der Abfälle detailliert zu prüfen sei. Vor dem Hintergrund des von den Beteiligten angegebenen Marktwertes von Alttextilien, der nach dem vom Beklagten durchgeführten Ausschreibungsverfahren im Jahr 2013 bei 500 €/t lag, ist daher sowohl nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als auch nach der unter Mitwirkung des Beklagten für Baden-Württemberg entwickelten Vollzugshilfe von einer geringeren Prüftiefe hinsichtlich der vorgesehenen Verwertungswege auszugehen, so dass eine pauschale Angabe der Verwertungswege ausreichend ist (a.A. für den Altkleidersektor BayVGH, Beschluss vom 02.02.2017 - 20 ZB 16.2267 -, juris Rn. 11 wegen der Verflechtung der auf jeder Stufe der Verwertungskette bundesweit agierenden Unternehmen).
- 56 Zudem ist nach Auffassung der Kammer zu berücksichtigen, dass dem Vortrag der Klägerin zufolge im Anschluss an die von ihr selbst durchgeführte Vorsortierung der gesammelten Alttextilien die wiederverwendbaren Anteile als Second-Hand-Ware an einen Abnehmer veräußert werden (Firma ... mit Sitz in Polen). Dieser Anteil am Sammelaufkommen hat mit Durchlaufen der Vorsortierung, die eine Vorbereitungshandlung zur Wiederverwendung im Sinne von § 3 Abs. 24 KrWG darstellt, seine Abfalleigenschaft verloren (§ 5 Abs. 1 Ziff. 2 KrWG). Die Klägerin beruft sich insoweit zu Recht auf die von ihr eingeholte Auskunft der Sonderabfallagentur Baden-Württemberg (SAA) vom 06.05.2004, mit der ihr bestätigt wurde, dass es sich bei der für den Export nach Polen vorgesehenen Altkleidung um Secondhand-Kleider und damit um Ware han-

dele, die aufgrund ihrer Produkteigenschaft bei der Ausfuhr nach Polen nicht den abfallrechtlichen Bestimmungen unterliege. Der Beklagte hat diese Beurteilung nicht substantiiert in Frage gestellt, so dass das Gericht der Einschätzung der SAA folgt. Die Pflicht der Klägerin zur Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Entsorgung beschränkt sich damit auf die Anteile der von ihr gesammelten Alttextilien, die nicht zur Wiederverwendung geeignet sind und damit auch nach der Vorsortierung weiterhin Abfall zur Verwertung oder Beseitigung im Sinne von § 3 Abs. 1 KrWG darstellen.

- 57 Die Klägerin hat hierzu zuletzt vorgetragen, dass diese verbleibenden Abfälle von ihr an die Firma ... und von dieser an die Firma ... abgegeben würden, wobei es sich bei beiden Firmen um zertifizierte Entsorgungsfachbetriebe handele. Sowohl für die Firma ... als auch für die Firma ... hat die Klägerin Zertifikate als Entsorgungsfachbetrieb nach § 56 KrWG vorgelegt. Sofern der Beklagte beanstandet, dass die Klägerin im Verlaufe des Verfahrens verschiedene Firmen genannt habe, die für die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung sorgen sollten, so ist dies schon deshalb unbeachtlich, weil es für die Frage der Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung als einem Dauerverwaltungsakt auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung ankommt. Zudem bezieht sich die Darlegungspflicht im Rahmen der Anzeige - wie das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 30.06.2016 (7 C 5.15, in juris Rn. 22) betont hat - allein auf die „vorgesehenen“ Verwertungswege, die sich im Verlaufe der Durchführung einer Sammlung durchaus verändern können. Eine retrospektive Dokumentation im Sinne eines Nachweises kann deshalb zur Erfüllung der Anzeigepflicht nicht verlangt werden. Es kann offenbleiben, inwieweit derartige Veränderungen des Verwertungsweges gegenüber der zuständigen Behörde jeweils erneut anzuzeigen sind. Denn die Klägerin hat jedenfalls im vorliegenden Verfahren die aktuell von ihr mit der Verwertung der verbleibenden Abfälle zur Verwertung bzw. Beseitigung beauftragte Firma ... benannt. Auch der Einwand des Beklagten, im Entsorgungsvertrag mit der Firma ... vom 17.12.2013 sei mit der AVV-Nr. 200301 (gemischte Siedlungsabfälle) nicht die zutreffende Abfallart genannt, dürfte nicht verfangen. Da sich der Vertrag gerade auf die aussortierten Anteile der Sammlung der Klägerin bezieht, in denen typischerweise auch aussortierte Fehlwürfe enthalten sein können, dürften schon aus diesem Grund die AVV-Nrn. 200110 (Bekleidung) bzw. 200111 (Textilien), nicht zutreffen.
- 58 Ob die Klägerin ihrer Darlegungspflicht - insbesondere unter Berücksichtigung der nach Ziff. 2.1.2.5 der Vollzugshilfe für Baden-Württemberg vorgesehenen geringeren Prüftiefe - genügt hat, kann die Kammer indes dahinstehen lassen. Denn auch wenn die Angaben der Klägerin den Anforderungen an die im Rahmen ihrer Anzeige zu erfüllende Darlegungspflicht nicht genügen würden, rechtfertigte dies eine Untersagung wegen unzureichender Angaben zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung nicht. Die Untersagung einer gewerblichen Sammlung kommt vielmehr nur als ultima ratio in Betracht (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 05.05.2014 - 10 S 30/14 -, juris Rn. 17; Beschluss vom 26.09.2013 - 10 S 1345/13 -, juris Rn. 38; Beschluss vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 -, juris Rn. 57). Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hat die Behörde zunächst mildere Mittel zu ergreifen, um auf die Erfüllung der Anzeigepflichten hinzuwirken. Der behördlichen Durchsetzung der Anzeigepflicht - einschließlich der Androhung und Beitreibung von Zwangsgeldern - kommt deshalb grundsätzlich Vorrang gegenüber der sofortigen Untersagung der Sammlung zu. Eine solche Anordnung kommt insbesondere in Betracht, wenn der Betroffene auf eine nicht förmliche Aufforderung zur Vervollständigung seiner Anzeige nicht oder nur unzureichend reagiert hat. Gerade im Hinblick auf den fraglichen Umfang der Darlegungspflicht nach § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 und Nr. 5 KrWG ist eine verbindliche Konkretisierung der Anforderungen der Behörde durch eine förmliche Verfügung erforderlich, um dem gewerblichen Sammler eine zuverlässige Abschätzung zu ermöglichen, welche Obliegenheiten ihm von der Behörde auferlegt werden, und gegebenenfalls um Rechtsschutz nachzusuchen (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.09.2013 - 10 S 1345/13 -, juris Rn. 38, 41). Vor dem Hintergrund des Schutzes aus Art. 12 Abs. 1 GG ist vor Erlass einer Untersagungsverfügung sogar die Durchführung eines Bußgeldverfahrens (§ 69 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 KrWG) in Betracht zu ziehen, das ungeachtet seines Sanktionscharakters die Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Pflichten und so die Erreichung des Gesetzeszwecks sicherstellen soll (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.09.2013 - 10 S 1345/13 -, juris Rn. 40 mit Hinweis auf die Gesetzesbegründung in BT-Drucks. 17/6052, S. 104). Eine sofortige Untersagungsverfügung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 KrWG kann allenfalls dann zulässig sein, wenn bereits feststeht, dass eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung nicht erfolgt und mildere Maßnahmen zu deren Gewährleistung nicht geeignet sind. Weigert sich der Betroffene beharrlich, die Verwertungswege und die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung darzulegen, könnte hieraus zwar geschlossen werden, dass er zu einer solchen

Darlegung deshalb nicht in der Lage ist, weil eine schadlose und ordnungsgemäße Verwertung tatsächlich nicht erfolgt. Auch diese Schlussfolgerung ist aber nur dann gerechtfertigt, wenn die Behörde zuvor förmlich auf die Erfüllung der diesbezüglichen Anzeigepflichten hingewirkt und ihre Anforderungen an die gesetzlichen Anzeigepflichten nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 und Nr. 5 KrWG nicht überspannt hat (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.09.2013 - 10 S 1345/13 -, juris Rn. 48). An einer solchen förmlichen Aufforderung zur Darlegung weiterer Einzelheiten der Verwertungswege fehlt es im vorliegenden Fall. Der Beklagte hat die Klägerin zwar mit Schreiben vom 27.01.2014 zur Ergänzung ihrer Angaben in der Anzeige vom 24.12.2012 aufgefordert. Obwohl der Beklagte die Antwort der Klägerin vom 18.02.2014, in der diese bereits die Firma ... sowie die Firma ... benannt hatte, offenbar für unzureichend erachtet hat, erging gegenüber der Klägerin kein weiteres förmliches, näher konkretisiertes Auskunftsersuchen. Wenn der Beklagte hierzu geltend macht, die Klägerin habe auch die Möglichkeit nicht genutzt, im Klageverfahren vollständige Angaben zum Verwertungsweg zu machen, so dass geradezu ausgeschlossen sei, dass sie eine Auflage im Rahmen eines behördlichen Auskunftsersuchens erfüllen werde, stellt dies eine bloße Behauptung dar, die den Beklagten nicht von seiner Verpflichtung zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Untersagungsverfügung und der Durchführung in Betracht kommender milderer Maßnahmen entbindet. Dies hat im Übrigen der VGH Baden-Württemberg bereits in seinem im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ergangenen Beschluss vom 09.09.2013 (10 S 1116/13, juris Rn. 58 und 60) in aller Deutlichkeit beanstandet. Mit seinem Einwand, die vom Verwaltungsgerichtshof geforderte förmliche Durchsetzung der Anzeigepflicht sei im Hinblick auf die dreimonatige Wartefrist (§ 18 Abs. 1 KrWG) nicht realisierbar, setzt sich der Beklagte über das verfassungsrechtlich geforderte Übermaßverbot hinweg, das vor einer vollständigen Untersagung einer gewerblichen Sammlung als dem intensivsten Eingriff in die Rechte aus Art. 12 und 14 GG die Durchführung schonenderer Maßnahmen gebietet (VGH Baden-Württemberg, a.a.O. Rn. 55f.). Anhaltspunkte dafür, dass eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung durch die Klägerin tatsächlich nicht gewährleistet ist, hat der Beklagte nicht vorgetragen. Seine Begründung, es fehle an der Darlegung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der von der Klägerin gesammelten Alttextilien, trägt daher die streitgegenständliche Untersagungsverfügung nicht. Aus den gleichen Gründen kann die Untersagung auch nicht mit einer Unzuverlässigkeit der Klägerin wegen unzureichender Angaben zum Verwertungsweg begründet werden, weil auch insoweit aus Gründen der Verhältnismäßigkeit der behördlichen - förmlichen - Durchsetzung der Anzeigepflicht Vorrang gegenüber der sofortigen Untersagung zukäme (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.09.2013 - 10 S 1345/13 -, juris Rn. 38).

3.

- 59 Der gewerblichen Sammlung der Klägerin stehen auch keine überwiegenden öffentlichen Interessen im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG entgegen. Gemäß § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG wäre dies der Fall, wenn die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, des von diesem beauftragten Dritten oder des auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 25 KrWG eingerichteten Rücknahmesystems gefährdet. Nach Satz 2 ist eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von diesem beauftragten Dritten anzunehmen, wenn die Erfüllung der nach § 20 KrWG bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert oder die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt wird.
- 60 Wann von einer wesentlichen Beeinträchtigung auszugehen ist, hat der Gesetzgeber in Satz 3 geregelt: danach ist eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers insbesondere anzunehmen, wenn durch die gewerbliche Sammlung
- 61
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,
 2. die Stabilität der Gebühren gefährdet wird oder
 3. die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert oder unterlaufen wird.
- 62 Nummern 1 und 2 gelten nicht, wenn die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung und Verwertung der Abfälle wesentlich leistungsfähiger ist als die von dem öffentlich-rechtli-

chen Entsorgungsträger oder dem von ihm beauftragten Dritten bereits angebotene oder konkret geplante Leistung (§ 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG).

a.)

- 63 Dass die Sammlung der Klägerin die Erfüllung der nach § 20 KrWG bestehenden Entsorgungspflichten durch den Beigeladenen zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert (§ 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 KrWG), hat der Beklagte nicht dargelegt.
- 64 Für eine „Funktionsgefährdung“ des AWB des Beigeladenen als öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger im Sinne des § 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 KrWG fehlen durchschlagende konkrete Anhaltspunkte. Der Beklagte hat nicht hinreichend substantiiert und schlüssig vorgetragen, dass die Erfüllung der nach § 20 KrWG bestehenden Entsorgungspflichten durch den Beigeladenen gefährdet oder zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert wird, falls die Klägerin die gewerbliche Sammlung von Alttextilien - auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen - durchführt. Die Darlegungslast hierzu obliegt der Verwaltung. Dies fordert gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV auch das EU-Recht (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 04.03.2014 - 10 S 1127/13 -, juris Rn. 31, mit Hinweis auf OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19.07.2013 - 20 B 122/13 -, juris Rn. 15). Das Unionsrecht verlangt für eine tragfähige Beurteilung der „wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen“ im Sinne des § 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 KrWG ferner eine Analyse und Bewertung der tatsächlichen, konkreten Auswirkungen der gewerblichen (und ggf. gemeinnützigen) Sammlung(en) auf den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 -, juris Rn. 32; Beschluss vom 04.03.2014 - 10 S 1127/13 -, juris Rn. 32).
- 65 Der Beklagte macht geltend, die gewerbliche Sammlung der Klägerin führe im Zusammenwirken mit anderen gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen zu einer fühlbaren Belastung der Aufgabenerfüllung des AWB zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen, weil sie die europarechtlich nach Art 106 Abs. 2 AEUV zulässige Quersubventionierung unrentabler Bereiche mit dem wirtschaftlich rentablen Bereich der Altkleidersammlung in der Weise beeinträchtige, dass eine möglichst niedrige, sozialverträgliche Gebührengestaltung verhindert werde. Der Beklagte begründet diese Einschätzung damit, dass - wie er im Einzelnen rechnerisch darlegt - der Ertrag für das Sammelaufkommen aller gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen in den Gebührenhaushalt des AWB nicht eingestellt werden könne. Auf der Grundlage der angezeigten Mengen der gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen (1.400 t/1.200 t) errechnet der Beklagte bei einem Verwertungserlös von 500 €/t einen Verlustbetrag von 600.000 €. Unter Zugrundelegung einer anhand der Erfahrungswerte des Beklagten korrigierten, prognostizierten Sammelmenge der gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen (320 Container zu je 135 kg/Woche = 2.246 t/a) errechnet der Beklagte sogar entgehende Einnahmen in Höhe von mehr als 1 Mio € pro Jahr. Eingestellt in den Gebührenhaushalt des AWB würde dieser Betrag eine Gebührenreduzierung von 6 € pro Haushalt ermöglichen, womit die vom VGH Baden-Württemberg im Beschluss vom 09.09.2013 angesetzte Erheblichkeitsgrenze von 10 %, bezogen auf die Grundgebühr von 60 €/Jahr jedenfalls erreicht sei.
- 66 Mit dieser Berechnung kann der Beklagte eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des AWB schon im Ansatz nicht begründen. Zum einen lässt er bei der rein auf die Gebührenhöhe bezogenen Berechnung außer Betracht, dass neben der Grundgebühr nach § 22 Abs. 2 der Abfallwirtschaftssatzung (AWS) für jeden Haushalt auch leerungsbezogene Behältergebühren mit einer Mindestgebühr für vier Leerungen (§ 22 Abs. 3 AWS) erhoben werden, die in die Berechnung miteinzustellen wären. Zudem bestehen auch Zweifel daran, ob der Beklagte abweichend von den jeweils angezeigten Sammelmengen das Sammelaufkommen der gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen anhand durchschnittlicher wöchentlicher Leerungsmengen prognostizieren kann, die er aus dem Sammelaufkommen des Beigeladenen und der Anzahl der von diesem aufgestellten Container errechnet hat. Zudem hat der Beklagte die so geschätzte durchschnittliche wöchentliche Leerungsmenge zuletzt nicht mehr mit 135 kg, sondern lediglich noch mit 100 kg angegeben. Bei der Berechnung im Widerspruchsbescheid wurde - hochgerechnet aufgrund der Sammelmenge und der Containerzahl des AWB im Jahr 2014 - hingegen noch eine Sammelmenge von 196 kg/Woche angenommen. Daran hat der Beklagte im Klageverfahren nicht mehr festgehalten. Diese Abweichungen zeigen, dass die Schätzungen der wöchentlichen Leerungsmengen schon keine belastbare Berechnungsgrundlage für die Darlegung einer Funktionsgefährdung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers darstellen können. Unabhängig von der konkreten Berechnung ist aber auch nicht ersichtlich, inwieweit eine - unterblie-

bene - Gebührenreduzierung zu einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des AWB führen würde, für die bloße Beeinträchtigungen unterhalb der Schwelle einer Gefährdung nach dem Willen des Gesetzgebers nicht ausreichen (BT-Drs. 17/6052, S. 87). Insoweit weist die Klägerin (S. 42 d. Klageschrift) zurecht darauf hin, dass hierfür das gesamte Abfallaufkommen im Gebiet des Beklagten in den Blick zu nehmen und daher zu berücksichtigen ist, dass der Erlös aus der Alttextilensammlung des AWB (275.000 € Höchstgebot bei der Ausschreibung im Jahr 2012) nur lediglich 0,5876 % am Gesamterlös des AWB (46,8 Mio € in 2013 laut Haushaltsplan 2015) ausmacht. Auch der VGH Baden-Württemberg geht im Beschluss vom 04.03.2014 (10 S 1127/13, juris Rn. 34) vom abfallwirtschaftlichen Gesamterlös als Bezugsgröße für die Beurteilung der Funktionsgefährdung i.S.v. § 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 KrWG aus. Der Einwand des Beklagten, der zusätzliche Erlös von 1 Mio € sei nicht den Gesamteinnahmen des AWB, sondern nur den „sonstigen Erträgen“ i.H.v. 5,8 Mio € gegenüberzustellen, überzeugt deswegen, insbesondere auch vor dem Hintergrund der beabsichtigten Quersubventionierung zwischen rentablen und unrentablen Bereichen, die für eine Bezugnahme auf den Gesamthaushalt und nicht nur auf die Verhältnisse in einzelnen Abfallfraktionen bei der Frage der Funktionsgefährdung spricht, nicht.

- 67 Die Berechnungen des Beklagten verfangen aber vor allem deshalb nicht, weil ihnen ein Normverständnis des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 KrWG zugrunde liegt, das von einer unionrechtskonformen Auslegung des Gesetzes nicht gedeckt ist. Der VGH Baden-Württemberg hat bereits im Beschluss vom 09.09.2013 (10 S 1116/13, juris Rn. 33) beanstandet, dass der Argumentation des Beklagten ein Modell der Abfallentsorgung zu Grunde liegt, in dem jede gewerbliche Sammlung, die den Abfällen aus privaten Haushaltungen veräußerbare (Wert-)Stoffe und Gegenstände entzieht, unzulässig ist, weil sie per se niedrigere Abfallgebühren verhindert, so dass gewerbliche Sammlungen mit der öffentlich-rechtlich organisierten Entsorgungswirtschaft systematisch unvereinbar sind. Eine derartige Deutung des § 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 KrWG ist nach Auffassung des VGH, der sich die Kammer anschließt, mit Art. 106 Abs. 2 AEUV nicht vereinbar; danach muss die Möglichkeit zum Wettbewerb auf dem Abfallentsorgungsmarkt durch private Konkurrenz erhalten bleiben und die Prüfung im Einzelfall erfolgen. Insbesondere verkennt der Beklagte nach Auffassung des erkennenden Gerichts, dass § 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 KrWG ebenso wenig wie die Regelvermutung in § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, der seine eigene Sammeltätigkeit erst aufbaut, nicht schon ab dem Zeitpunkt des Beginns dieser Sammeltätigkeit den Zugriff auf das gesamte Sammelaufkommen im Entsorgungsgebiet sichert. Vielmehr gebietet es die unionsrechtlich gebotene Aufrechterhaltung des Wettbewerbs auf dem Abfallentsorgungsmarkt trotz des Zugriffs des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers auf diesen Markt, dass dieser sich am Markt behaupten muss und nur hinsichtlich des von ihm im Rahmen des Wettbewerbs erworbenen Anteils am gesamten Sammelaufkommen - dem status quo (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 -, juris Rn. 55) - einen Schutz seiner darauf ausgerichteten Entsorgungsstruktur beanspruchen kann (vgl. dazu näher sogleich unter b.) aa.)). Die Argumentation des Beklagten, der Ertrag des gesamten gewerblichen und gemeinnützigen Sammelaufkommens an Alttextilien „entgehe“ dem Gebührenaufkommen des AWB bzw. werde diesem „entzogen“, ist deshalb schon im Ansatz verfehlt. Der AWB ist mit seiner erst seit 2013 im Aufbau begriffenen Entsorgungsstruktur nicht in dem Umfang geschützt, dass er das gesamte Sammelaufkommen an Alttextilien im Entsorgungsgebiet des Beklagten für sich beanspruchen kann. Folglich ist er auch nicht berechtigt, den Erlös aus den neben seiner eigenen Sammlung durchgeführten gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen als seinem Gebührenaufkommen „entzogen“ in seine Berechnung einzustellen.
- 68 Ohne die Berücksichtigung des Erlöses aus den gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen fehlt der Argumentation des Beklagten, die Erfüllung der Entsorgungspflichten nach § 20 KrWG durch den AWB zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen werde verhindert, jedoch die Grundlage.
- b.)
- 69 Die Untersagungsverfügung des Beklagten kann auch nicht auf eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des Beigeladenen als öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger gestützt werden (§ 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 KrWG). Die Voraussetzungen der Regelfallbeispiele des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG, bei deren Vorliegen eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers anzunehmen ist, sind nicht erfüllt.

aa.)

70 Nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG besteht für den Fall, dass durch die gewerbliche Sammlung - in ihrer konkreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen - Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger eine haushaltsnahe oder sonst hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt - und die gewerbliche Sammlung nicht wesentlich leistungsfähiger ist -, eine widerlegliche Regelvermutung für eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung und damit der Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von diesem beauftragten Dritten (sog. „Kaskadenmodell“ der § 17 Abs. 3 Satz 1 bis 4 KrWG; vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 04.03.2014 - 10 S 1127/13 -, juris Rn. 42). § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG geht in der Regel davon aus, dass der Marktzutritt gewerblicher Sammler bei einem hochwertigen Erfassungs- und Verwertungssystem die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers wesentlich beeinträchtigt und damit dessen Funktionsfähigkeit gefährdet.

71 aaa.)

72 Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 30.06.2016 (7 C 4.15 in juris) die Auffassung des VGH Baden-Württemberg in dem zum vorliegenden Verfahren ergangenen Beschluss vom 09.09.2013 (10 S 1116/13 in juris) bestätigt, dass diese Norm aufgrund ihrer Auswirkungen auf die unionsrechtlich garantierte Warenverkehrsfreiheit einer einschränkenden Auslegung unterliegt. Bei der Anwendung der Norm nach dem reinen Wortlaut - so die Auffassung des Beklagten - würde allein das Vorhandensein eines vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger errichteten oder konkret geplanten Entsorgungssystems zu der Annahme führen, dass daneben durchgeführte gewerbliche Sammlungen stets eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung bewirken würden. Ein solches Verständnis des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG halten sowohl das Bundesverwaltungsgericht als auch der VGH Baden-Württemberg (a.a.O. Rn. 37 f.) für nicht europarechtskonform, weil es einen absoluten Konkurrentenschutz zu Gunsten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers begründen und damit die Anforderungen des Art. 106 Abs. 2 AEUV verfehlen würde. Nach dieser Regelung gelten für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregelungen, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist in der Rechtsprechung des EuGH auch die Abfallentsorgung anerkannt worden (EuGH, Urteile vom 10.11.1998 - C-360/96 [ECLI:EU:C:1998:525], Gemeinde Arnhem - Slg. 1998, I-6821 Rn. 52 und vom 23.05.2000 - C-209/98, Sydhavnens Sten & Grus - Slg. 2000, I-3743 Rn. 75). Art. 106 Abs. 2 Satz 1 AEUV vermag Einschränkungen des Marktzutritts für gewerbliche Sammler trotz der damit verbundenen Beeinträchtigungen der Warenverkehrsfreiheit zu rechtfertigen, weil die uneingeschränkte Geltung des Verbots von Ausfuhrbeschränkungen die Erfüllung der besonderen Aufgaben, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern übertragen worden sind, im Sinne von Art. 106 Abs. 2 Satz 1 AEUV verhindern würde, wofür die Gefährdung der Aufgabenerfüllung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ausreicht (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 -, juris Rn. 42 f.). Die Ausnahme nach Art. 106 Abs. 2 AEUV ist dabei auf dasjenige Maß zu beschränken, das erforderlich ist, um eine Gefährdung der Aufgabenerfüllung zu verhindern (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 -, juris Rn. 48). Ausgehend von diesem „Gebot der Erforderlichkeit“ (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 -, juris Rn. 38.) normiert § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG bei unionsrechtskonformer Auslegung deshalb eine widerlegliche Vermutung einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Denn der Schluss, dass jegliche gewerbliche Sammlung eine wesentliche Beeinträchtigung des Schutzobjekts der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung zur Folge hat, ist auch bei einer typisierenden Betrachtungsweise nicht vertretbar. Vielmehr müssen Sammlungen ausgenommen werden, die gerade wegen ihrer Eigenheiten nur unbedeutende Auswirkungen haben können. Das Argument des Beklagten, bereits die in § 17 Abs. 1 KrWG normierte Überlassungspflicht für Abfälle aus privaten Haushalten an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger stehe einer Konkurrenz durch gewerbliche Sammler dann entgegen, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger eine Sammlung einer gesonderten Abfallfraktion vornehme, lässt außer Betracht, dass nach § 17 Abs. 2 Nr. 4 KrWG diese Überlassungspflicht im Falle gewerblicher Sammlungen gerade nicht besteht und der Gesetzgeber mit der Dualität von

gewerblicher Sammeltätigkeit und Sammlung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Hinblick auf die europarechtlichen Anforderungen der Warenverkehrs- und Wettbewerbsfreiheit den notwendigen Raum geben und die Verhältnismäßigkeit der Überlassungspflichten sicherstellen wollte (BT-Drs. 17/6052 S. 85 f.).

- 73 Nach dem Urteil des BVerwG vom 30.03.2016 (7 C 4.15, juris Leitsatz 2) ist eine Ausnahmesituation, in der die Regelvermutung nicht mehr gilt, ausgehend von einem Vergleich der Sammelmenen anhand einer Irrelevanzschwelle zu bestimmen. Das BVerwG stellt im Ausgangspunkt (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 -, juris Rn. 52) maßgeblich darauf ab, dass die vom Entsorgungsträger vorgehaltene Entsorgungsstruktur Schutz nur beanspruchen kann, wenn und soweit sie bedarfsgerecht auf die zu erwartende Sammelmenge zugeschnitten ist. Einbußen in der Sammelmenge, die sich durch den Marktzutritt anderer Sammler abzeichnen, können einen organisatorischen und strukturellen Anpassungsbedarf nach sich ziehen. Geschützt wird mithin die Entsorgungsstruktur des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nur vor Einbußen in einem Ausmaß, das den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu wesentlichen Änderungen seines Entsorgungssystems bei Wahrung einer effizienten Aufgabenerledigung zwingt. In der Gesetzesbegründung ist hierzu ausdrücklich ausgeführt, dass öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger auch Beeinträchtigungen hinzunehmen haben, solange ihre Funktionsfähigkeit gewahrt bleibt (BT-Drs. 17/6052, S. 87). Liegen die Einbußen unterhalb der sog. „Irrelevanzschwelle“, greift die Regelvermutung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG nicht. Mit der Irrelevanzschwelle von 10 bis 15 % hat das BVerwG ausdrücklich den prozentualen Anteil der Einbuße in die Entsorgungsstruktur des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bemessen, und zwar als „Schwelle, unterhalb derer wesentliche Änderungen der Entsorgungsstruktur typischerweise nicht zu erwarten sind“ (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 -, juris Rn. 59). Anders als der Beklagte meint, ist deshalb Bezugsparameter für die Bemessung der vom BVerwG gebildeten Irrelevanzschwelle nicht das Gesamtaufkommen der zu sammelnden Alttextilien, sondern der vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erfasste Anteil am gesamten Sammelaufkommen (so ausdrücklich in dem vom BVerwG zitierten Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen vom 21.09.2015 - 20 A 2120/14 -, juris Rn. 191; nicht eindeutig insoweit der zitierte Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 -, juris Rn. 33 und 42; a.A. BayVGh, Beschluss vom 30.01.2017 - 20 CS 16.1416 -, juris 34). Zudem ist nach den Ausführungen des BVerwG bei der Bewertung der Auswirkungen des Marktzutritts eines gewerblichen Sammlers auf den im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor dem Tatsachengericht bestehenden status quo abzustellen. Dieser status quo wird geprägt durch die rechtmäßig durchgeführten Sammlungen mit ihren tatsächlichen Mengen, die den Rahmen bilden, in dem sich die Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bewährt und behauptet hat. Sie zeigen mit dem Anteil des Entsorgungsträgers am gesamten Sammelaufkommen an, welches Gewicht ihm auf dem Entsorgungsmarkt für die betreffende Abfallfraktion zukommt (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 -, juris Rn. 53ff.). Für die Bewertung der Auswirkungen von Einbußen auf die Entsorgungsstruktur des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers hält es das BVerwG gerade auch für maßgeblich, ob der öffentliche-rechtliche Entsorgungsträger die Entsorgung der betreffenden Abfallfraktion ausweislich seines Anteils an der Gesamtsammelmenge dominiert oder nicht und folglich Einbußen in größerem oder kleinerem Umfang ohne wesentliche Beeinträchtigung seiner Funktionsfähigkeit hinnehmen kann (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 -, juris Rn. 59).
- 74 bbb.)
- 75 Gemessen an diesen Maßstäben vermag das Gericht nicht festzustellen, dass der AWB des Beigeladenen als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger mit seinem erst seit dem Jahr 2013 aufgebauten Erfassungssystem den Schutz des Regelfallbeispiels des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG für sich in Anspruch nehmen kann.
- 76 Es sind schon keine Einbußen in die von ihm ins Werk gesetzte Entsorgungsstruktur festzustellen. Bis zum Ende des Jahres 2012 wurden auf dem Gebiet des Landkreises ... ausschließlich gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen von Alttextilien durchgeführt, so dass sich der AWB des Landkreises ... erst seit der Aufnahme seiner eigenen Sammlungstätigkeit im Verlaufe der letzten vier Jahre auf dem Markt etablieren konnte. Er hat nach seinen Angaben im Jahr 2016 mit 336 Containern eine Sammelmenge von 1.812 t erzielt. In den Vorjahren hat der AWB des Landkreises ... 1.229 t (2013), 1.595 t (2014) und 1.695 t (2015) erfasst. Einbußen in seine Entsorgungsstruktur durch die daneben tatsächlich (weiterhin) durchgeführten gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen hat er damit in dieser Zeit nicht hinnehmen müssen. Vielmehr hat

er seinen Marktanteil ungeachtet der übrigen gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen und damit seine Entsorgungsstrukturen kontinuierlich ausbauen können. Zu wesentlichen Umgestaltungen der Grundstrukturen seiner Entsorgung haben die parallel dazu durchgeführten gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen den Abfallwirtschaftsbetrieb jedenfalls nicht gezwungen. Schon deshalb ist davon auszugehen, dass diese zu keinen wesentlichen Beeinträchtigungen der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des AWB geführt haben (so auch OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21.09.2015 - 20 A 2120/14 - juris, Rn. 179; vgl. auch VG München, Urteil vom 23.01.2014 - M 17 K 13.1851 - juris Rn. 83 f., welches als Voraussetzung für den Schutz aus § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG ansieht, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bereits eine Sammlung bezogen auf die konkrete Abfallfraktion durchführt oder eine derartige Sammlung zumindest konkret geplant ist).

- 77 Der Beklagte kann aus dem Regelfallbeispiel des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG insbesondere nicht herleiten, dass alle bis dahin am Markt agierenden gewerblichen Sammler ihre Tätigkeit einzustellen und ihre Marktanteile dem AWB zu überlassen haben. Diese Norm schützt den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vor Einbußen in seine Entsorgungsstruktur, die durch den Markthinzutritt eines gewerblichen Sammlers entstehen und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu einer wesentlichen Änderung seiner Entsorgungsstruktur zwingen. Im vorliegenden Fall ist mit der Klägerin schon keine gewerbliche Sammlerin dem Markt neu hinzugetreten, da diese bereits seit Ende der neunziger Jahre ihre Sammeltätigkeit auf dem Gebiet des Beklagten ausgeübt hat. Dem Markt hinzugetreten ist vielmehr der AWB des Beigeladenen, der ab dem 01.01.2013 durch Übernahme der ... Container seine Sammeltätigkeit begonnen hat. Bei dieser entgegengesetzten Fallkonstellation vermittelt § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Schutz nicht in dem vom Beklagten verstandenen Sinn, dass er ab dem Zeitpunkt seiner Entscheidung, eine eigene Erfassung der Abfallfraktion Alttextilien einzurichten (hier durch Beschluss des Kreistages des Landkreises ... vom 01.10.2012), im Zugriff auf das gesamte Sammelaufkommen dieser Abfallfraktion geschützt ist. Dieses Normverständnis würde gerade zu einem absoluten Konkurrentenschutz führen, den der VGH Baden-Württemberg bereits im Beschluss vom 09.09.2013 (10 S 1116/13, juris Rn. 42) für rechtlich unzulässig erachtet hat, und dazu dienen, den nicht vom Gesetz gedeckten Zweck zu verfolgen, rein prophylaktisch gewerbliche Sammler durch Untersagungsverfügungen vom Markt zu verdrängen (VGH Baden-Württemberg, a.a.O. Rn. 50). § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG schützt hingegen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nur auf der Grundlage des status quo mit der Folge, dass die bestehenden Marktverhältnisse zu berücksichtigen sind und zwar dergestalt, dass bei der Bewertung der Auswirkungen des Marktzutritts eines gewerblichen Sammlers - lediglich - weitere angezeigte, aber noch nicht durchgeführte Sammlungen als mögliche Zusatzbelastungen in die Überlegungen mit einzustellen sind. Bereits rechtmäßig durchgeführte gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen prägen demgegenüber den status quo. Sie schlagen sich im Rahmen der Gesamtbetrachtung regelmäßig schon in den bereits erzielten Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nieder. Denn diese sind das „Ergebnis eines Erfassungsgeschehens, auf das die existierenden Sammlungen bereits einwirken“ (OVG Nordrhein-Westfalen vom 21.09.2015 - 20 A 2120/14 -, juris Rn. 179). Sowohl gewerbliche als auch gemeinnützige Sammlungen sind daher im Sinne einer „Vorbelastung“ als „Systembedingung“ vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger hinzunehmen (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 -, juris Rn. 56).
- 78 Der Beklagte kann sich auch nicht darauf berufen, dass der AWB einen Anspruch auf Zugriff auf das gesamte Alttextilienaufkommen in seinem Entsorgungsgebiet hat, weil es sich dabei um ein mögliches Steigerungspotential für seine Sammeltätigkeit handelt. Bei der Beurteilung der Auswirkungen zusätzlicher Sammelmengen eines auf den Markt hinzutretenden gewerblichen Sammlers auf die zu den erwarteten Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sind zwar nicht nur mögliche Rückgänge, sondern auch verminderte Steigerungspotentiale auf Seiten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu prognostizieren und zu bewerten. Dabei sind aber nur die tatsächlichen bzw. auf der Grundlage konkreter Planungen (§ 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG) zu erwartenden Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu berücksichtigen (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 - juris Rn. 58). Der AWB hat seine Sammeltätigkeit im Jahr 2013 zunächst mit den bereits vorhandenen Containern des ... mit einem geschätzten Erfassungsvolumen von 550 t/a begonnen und sie durch Aufstellung weiterer Container bis zum Jahr 2016 auf 336 Container und eine Sammelmenge von 1.812 t/a ausgebaut. Konkrete Planungen gerichtet auf eine Erfassung des gesamten Alttextilienaufkommens in seinem Entsorgungsgebiet, das nach den insoweit unbestrittenen Angaben der Klägerin mindestens bei 3.700 t/a liegt, sind weder vom Beklagten dargelegt worden, noch sonst erkenn-

bar. Auch die Ausschreibungsmenge für das Jahr 2017, die nach den Angaben des Beigeladenen-Vertreters in der mündlichen Verhandlung vor der Kammer bei 1.800 t/a liegt, spricht dafür, dass die vom AWB vorgehaltene Entsorgungsstruktur auf diese Menge und nicht auf das gesamte Sammelaufkommen ausgerichtet ist. Vor diesem Hintergrund trifft vielmehr der Einwand der Klägerin zu, dass der AWB weder zu Beginn seiner Sammeltätigkeit noch aktuell dazu in der Lage war bzw. ist, das gesamte Sammelaufkommen an Alttextilien im Landkreis ... zu erfassen.

- 79 Selbst bei Bestehen eines Überangebots im Erfassungsvermögen sämtlicher bestehenden gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen sowie der Sammlung des Beigeladenen käme eine Untersagung aller gewerblichen Sammlungen nicht - auch nicht aus Gründen der Gleichbehandlung - in Betracht. Der AWB selbst verfügt - wie dargelegt - derzeit nicht über eine Entsorgungsstruktur zur Erfassung des gesamten Alttextilienaufkommens im Entsorgungsgebiet des Beklagten, so dass es weiterer privater Sammlungstätigkeiten bedarf, um die Abfallentsorgung im Bereich dieser Abfallfraktion sicherzustellen. Ohnehin müsste der Beklagte auch insoweit als milderer Mittel die Möglichkeit einer faktischen willkürfreien Kontingentierung in Betracht ziehen, um den Wettbewerb nicht in unionsrechtswidriger Weise einzuschränken (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 04.03.2014 - 10 S 1127/13 -, juris Rn. 43).
- 80 ccc.)
- 81 Nur das oben dargestellte Normverständnis wird letztlich auch dem gesetzlich garantierten Vertrauensschutz des § 18 Abs. 7 KrWG für Bestandsunternehmen gerecht. Dieses gebietet dem Beklagten, dass er die bestehenden Marktverhältnisse bei Aufnahme der Sammeltätigkeit durch den AWB hinzunehmen hat und die vor dem 01.06.2012 bereits bestehenden und weiterhin durchgeführten Sammlungen nicht durch Untersagungen zugunsten des AWB vom Markt verdrängen darf. § 18 Abs. 7 KrWG stellt für gewerbliche Sammlungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des KrWG bereits durchgeführt wurden und die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, des von diesem beauftragten Dritten oder des auf Grund einer Rechtsverordnung nach § 25 eingerichteten Rücknahmesystems bislang nicht gefährdet haben, bei Anordnungen nach Absatz 5 oder 6 nicht nur die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, sondern insbesondere auch ein schutzwürdiges Vertrauen des Trägers der Sammlung auf ihre weitere Durchführung sicher. Nach der Gesetzesbegründung sollen die (Bestands-)Sammlungen, „die nach dem Inkrafttreten des KrWG unmittelbar der neuen Rechtslage unterliegen, insbesondere unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes, der auch für die Schutzgüter des Art. 14 GG relevant ist, schonend an die neue Rechtslage hergeführt werden“ (BT-Drs. 17/6052 S. 89). Mit der Bezugnahme auf Art. 14 GG unterstreicht der Gesetzgeber den Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes, der leerlaufen würde, wenn ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger allein aufgrund seines Hinzutretens auf den Markt sämtliche bestehenden Sammlungen vom Markt verdrängen könnte. Da der Beigeladene vor dem Inkrafttreten des KrWG keine eigene Sammlungstätigkeit bezüglich der Abfallfraktion Alttextilien durchgeführt hat, konnte eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durch die vor dem 01.06.2012 betriebenen und bis zum 31.12.2012 weitergeführten (Alt-)Sammlungen nicht eintreten, so dass diesen ein Anspruch auf Bestandsschutz in dem bis zum 31.12.2012 betriebenen Umfang zusteht.
- 82 Der Beklagte kann der Klägerin den Bestandsschutz auch nicht mit der Argumentation verweigern, sie habe ihre Sammlung erst nach Ablauf der Anzeigefrist des § 72 Abs. 2 KrWG angezeigt und unterliege damit nicht mehr dem Bestandsschutz des § 18 Abs. 7 KrWG. Nach § 72 Abs. 2 KrWG waren gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des KrWG bereits durchgeführt wurden, innerhalb von drei Monaten nach dem Inkrafttreten des KrWG nach § 18 Abs. 1 KrWG anzuzeigen. Die Klägerin hat ihre Anzeige als Bestandsammlung zwar erst am 24.12.2012 und damit nach dem Ende der am 31.08.2012 abgelaufenen Anzeigefrist gestellt. Dies hat jedoch weder den Verlust jeglichen Bestandsschutzes zur Folge, noch begründet die Fristversäumnis die Rechtswidrigkeit der Sammlung. Auch eine am Stichtag bereits durchgeführte Sammlung, deren Anzeige verspätet erfolgte oder sogar gänzlich unterlassen wurde, stellt eine bestehende Sammlung im Sinne von § 18 Abs. 7 KrWG dar. Die Auffassung, eine nicht (rechtzeitig) angezeigte bestehende Sammlung sei als nach dem 31.05.2012 neu begonnen zu behandeln und unterliege damit etwa auch der Wartefrist des § 18 Abs. 1 KrWG, wäre rechtlich nicht begründbar und würde die Bedeutung und Wirkung der Anzeigepflicht sowie deren etwaiger Nichterfüllung verkennen. Denn nach dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers, der von einer ununterbrochenen Fortsetzung der „Altsammlungen“ ausgegangen ist (BT-Drs. 17/6052 S. 107), dient die Anzeigepflicht lediglich als Mittel zur Vervollstän-

digung des Informationsstandes der Behörden. Folge der Fristversäumnis ist daher allenfalls die Verhängung eines Bußgeldes nach § 69 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 KrWG und die Durchsetzung der Erfüllung der Anzeigepflicht durch die zuständige Behörde mit verwaltungsrechtlichen Mitteln (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 05.05.2014 - 10 S 30/14 -, juris Rn. 17; Beschluss vom 26.09.2013 - 10 S 1345/13 -, juris Rn. 38; Diekmann in Jarass/Petersen, Kreislaufwirtschaftsgesetz, Kommentar, 2014, § 72 Rn. 24 unter Bezugnahme auf die zu den immissionsschutzrechtlichen Anzeigepflichten vertretene herrschende Auffassung).

- 83 Damit steht der Untersagungsverfügung des Beklagten der Bestandsschutz des § 18 Abs. 7 KrWG für die Sammlung der Klägerin jedenfalls in dem Umfang entgegen, in dem sie bereits vor dem 01.06.2012 durchgeführt wurde und damit als Bestands-sammlung den status quo der Marktverhältnisse geprägt hat. Dies betrifft die in der Anzeige der Klägerin vom 24.12.2012 aufgeführten 54 Abfallcontainer auf dem Gebiet des Beklagten.
- 84 ddd.)
- 85 Die Untersagungsverfügung erweist sich aber auch hinsichtlich der weiteren von der Klägerin aufgestellten Container als rechtswidrig.
- 86 Bei der vor-Ort-Kontrolle im Rahmen des Widerspruchsverfahrens hat der Beklagte festgestellt, dass im Entsorgungsgebiet des Beigeladenen insgesamt ca. 95 Container von der Klägerin aufgestellt worden sind. Hinsichtlich der weiteren ca. 41 Container, fehlt es an einer Anzeige nach § 18 KrWG. Das Schreiben der Klägerin vom 18.03.2013, eingegangen beim Beklagten am 24.09.2013, mit dem sie ihre Absicht mitteilt, zehn weitere Container aufzustellen, stellt keine Anzeige nach § 18 KrWG dar, weil mangels Angaben zu Ausmaß und Dauer der Sammlung sowie zur Menge der gesammelten Alttextilien den Erfordernissen des § 18 Abs. 2 Nr. 2 und 3 KrWG nicht genügt ist. Die Klägerin hat daher ihre Sammlung im Umfang der nicht angezeigten Container unter Verletzung der Anzeigepflicht durchgeführt. Allerdings kommt bei einer pflichtwidrig unterlassenen Anzeige einer gewerblichen Sammlung gemäß § 18 Abs. 1 und 2 KrWG eine Untersagung der Sammlung nicht nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG in Betracht, sondern allein auf der Grundlage der abfallrechtlichen Generalklausel des § 62 KrWG (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.01.2014 - 10 S 2273/13 -, juris Rn. 8). Die Entscheidung nach § 62 KrWG steht im Ermessen der zuständigen Behörde. Da der Beklagte vorliegend davon ausgegangen ist, die Sammlung der Klägerin vollständig nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG untersagen zu können, fehlt es an einer Ausübung des in § 62 KrWG eröffneten Ermessens. Allein dies führt zur Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung hinsichtlich der Sammlung durch die nicht angezeigten Container der Klägerin.
- bb.)
- 87 Die streitgegenständliche Untersagungsverfügung findet auch keine Rechtfertigung in § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 KrWG. Nach dieser Regelung ist eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers dann anzunehmen, wenn durch die gewerbliche Sammlung die Stabilität der Gebühren gefährdet wird. Auch dieses Regelfallbeispiel ist auf die Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG zurück zu beziehen und deshalb restriktiv auszulegen (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 04.03.2014 - 10 S 1127/13 -, juris Rn. 44). Die Argumentation des Beklagten, eine Gefährdung der Gebührenstabilität sei hier deshalb anzunehmen, weil eine bei Einstellung des „entgangenen“ Gebührenaufkommens mögliche Gebührensenkung unterblieben sei, kann schon im Ansatz nicht durchgreifen. Dieses Argument würde dazu führen, dass Ausnahmen von der Überlassungspflicht, die - wie sich aus § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG entnehmen lässt - gerade für den Bereich der getrennt erfassten Abfälle aus privaten Haushaltungen normiert wurden, praktisch nicht mehr zum Tragen kämen, weil stets überwiegende öffentliche Interessen entgegenstünden. Da es sich bei den getrennt erfassten Abfällen aus privaten Haushaltungen regelmäßig um "werthaltige" Abfälle handelt, deren Verwertung Erlöse (Überschüsse) bringt, haben selbst kleine Mengen dieser Abfälle, die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durch eine gewerbliche Sammlung "entzogen" werden, negativen Einfluss auf die Gebührenhöhe in dem Sinne, dass nicht die niedrigst möglichen Gebühren erhoben werden können (OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.08.2013 - 20 A 2798/11 -, juris Rn. 192). Auch trägt das Argument einer Gefährdung der Gebührenstabilität dann nicht, wenn bereits in der Vergangenheit die Gebühren in Ansehung der gewerblichen Sammlungen oder jedenfalls unter Berücksichtigung der von diesen faktisch erfassten Sammelmengen kal-

kuliert wurden oder werden mussten (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19.07.2013 - 20 B 122/13 -, juris Rn. 17). Dies ist vorliegend der Fall, da in die Gebührenkalkulation bis zum Jahr 2012 Erlöse aus den gewerblichen und gemeinnützigen Altkleidersammlungen nicht eingeflossen sind. Nach der Aufnahme der Sammeltätigkeit des AWB ist dem Gebührenaufkommen der Erlös aus der Verwertung der von ihm erfassten Alttextilien zugeflossen. Da dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger aber - wie oben dargelegt - nicht das gesamte Sammelaufkommen an Alttextilien im Entsorgungsgebiet des Beklagten zustand, ist jedenfalls der Erlös aus den gewerblichen Bestandssammlungen und den gemeinnützigen Sammlungen, die der Beigeladene als Vorbedingung am Markt hinzunehmen hat, nicht als dem Gebührenaufkommen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers „entzogen“ anzusetzen. Der Beklagte hat die Gefährdung der Gebührenstabilität aber allein damit begründet, dass dem AWB ein Verwertungserlös durch die neben seiner eigenen Sammeltätigkeit durchgeführten gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen in Höhe von 1 Mio € „entgangen“ sei. Diese Argumentation ist nach Auffassung der Kammer nicht gerechtfertigt. Denn dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger stehen die Erlöse aus der Verwertung dieser Abfälle nicht zur Verfügung und sie können somit auch nicht zur Quersubventionierung der defizitären Bereiche der Abfallentsorgung eingesetzt werden (so auch OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.08.2013 - 20 A 2798/11 -, juris Rn. 192).

cc.)

- 88 Entgegen der Auffassung des Beklagten kann die Untersagungsverfügung auch nicht auf § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG gestützt werden, wonach eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers anzunehmen ist, wenn durch die gewerbliche Sammlung die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert oder unterlaufen wird. § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG schützt das berechnete Vertrauen des erfolgreichen Bieters in die Angebotskalkulation des Auftraggebers (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 -, juris Leitsatz 8.). Erheblich erschwert wird die Vergabe, wenn ein gewerblicher Sammler unmittelbarer Konkurrent bei der Vergabe der Entsorgungsleistung wäre und infolgedessen der Anteil, der auf die Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers entfällt, und damit der auszuschreibende Entsorgungsumfang nicht oder nur ansatzweise angegeben werden könnte. Bei der Menge der betreffenden Abfallfraktion handelt es sich um ein Grundparameter, die für die Abgabe von vergaberechtlich kalkulierten Angeboten erforderlich ist. Ein Unterlaufen der Vergabe im Wettbewerb ist anzunehmen, wenn ein Unternehmen, das in einer Ausschreibung nicht zum Zug gekommen war, die Tätigkeit im Rahmen einer gewerblichen Sammlung aufnehmen wollte (VG Ansbach, Urteil vom 03.07.2013 - AN 11 K 13.00617 -, juris Rn. 30).
- 89 Die Voraussetzungen dieses Regelfallbeispiels sind nicht erfüllt. Die gewerbliche (Bestands-)Sammlung der Klägerin hat die Mengenkalkulation im Rahmen der Vergabe durch den AWB am 29.11.2012 nicht erschwert, weil sich die Ausschreibung von vorneherein auf die Sammelmenge beschränkt hat, die mit den vom ... durch den AWB übernommenen Containern erfasst worden war. Der AWB hat sich nach eigenen Angaben an dem vom ... mitgeteilten Erfassungsvolumen von ca. 550 t/a orientiert und die Vergabe der Entsorgungsleistungen nur in diesem Umfang ausgeschrieben (vgl. Aktenvermerk zur Übernahme der Sammlung von Alttextilien im Landkreis ... durch den AWB in Eigenregie vom 15.11.2012). Damit hat der Beigeladene im Vergabeverfahren - zutreffend - dem Umstand Rechnung getragen, dass bereits andere gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen am Markt existieren und eigene Anteile des Sammelaufkommens an Alttextilien erfassen. Unter Berücksichtigung der Marktverhältnisse hat der AWB seine Ausschreibungsmenge aufgrund „wirtschaftlich vorsichtiger Kalkulation“ auf 550 t/a beschränkt. Vor diesem Hintergrund vermag das Gericht nicht zu erkennen, dass die Sammlung der Klägerin die Mengenkalkulation in dem im Jahr 2012 durchgeführten Vergabeverfahren in irgendeiner Weise erschwert hätte. Der vom Beklagten vertretenen Auffassung, durch das Regelfallbeispiel des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG werde der erfolgreiche Bieter monopolartig vor jedwedem gewerblichen Konkurrenten geschützt, ist nicht zu folgen. Das Vertrauen des erfolgreichen Bieters ist vielmehr nur hinsichtlich der ausgeschriebenen Menge, die auf der Angebotskalkulation des Auftraggebers beruht, geschützt. Denn würde allein der Umstand, dass sich der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger anstelle der Eigenwahrnehmung der Abfallentsorgungsaufgabe für eine Drittbeauftragung (§ 22 KrWG) entschieden hat, dazu führen, dass jedweder gewerbliche Sammler per se ausgeschlossen wäre, würde damit - europarechtswidrig und gesetzeswidrig - ein absoluter Konkurrentenschutz etabliert (so ausdrücklich: VGH Baden-Würt-

temberg, Beschluss vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 - Rn. 50, der in Rn. 45 im Hinblick auf den in der Literatur befürworteten monopolartigen Schutz des mit den Entsorgungsleistungen beauftragten Dritten (Dageförde/Thärichen, Die Untersagung gewerblicher Sammlungen von Alttextilien, AbfallR 2013, 125, 136) bereits in Frage gestellt hatte, ob eine so weitgehende Monopolisierung der Entsorgungsleistung mit dem EU-Recht vereinbar sei).

- 90 Auch der Umstand, dass die Klägerin ihre Sammlung gegenüber dem Beklagten erst am 28.12.2012 angezeigt hat, führt nicht zur Vergaberechtswidrigkeit ihrer Sammlung. Sie hat damit nicht die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe der Entsorgungsleistungen unterlaufen. Zwar ist die Klägerin, die selbst im Vergabeverfahren ein - allerdings nicht wertbares - Angebot abgegeben hatte, im Vergabeverfahren nicht zum Zuge gekommen. Die Ausschreibungsfrist hatte jedoch erst zum 22.01.2013 geendet, die Vergabeentscheidung erfolgte erst am 04.03.2013. Die Klägerin hat ihre Sammlung daher nicht erst nach einem für sie erfolglosen Abschluss des Vergabeverfahrens, sondern während der laufenden Ausschreibung angezeigt. Anders als der Beklagte meint, hat die Klägerin die Vergabe auch deshalb nicht im oben dargelegten Sinn unterlaufen, weil sie nicht als unterlegene Bieterin auf die ausgeschriebene Sammelmenge Zugriff genommen hat, sondern als Bestandssammlerin ihre Sammlung weitergeführt hat. Die von ihr angegebene Sammelmenge war schon von vornherein nicht von der Ausschreibungsmenge des AWB umfasst. Die erst am 28.12.2012 erfolgte Anzeige der Sammlung war für die Mengenkalkulation bei der Ausschreibung durch den Beigeladenen ohne Bedeutung. Die Sammlung der Klägerin hat insbesondere nicht zu einer Verringerung der ausgeschriebenen Menge geführt. Denn der AWB hat ungeachtet der weitergeführten Bestandssammlung der Klägerin letztlich mehr als das doppelte an Alttextilien als ursprünglich kalkuliert erfassen können. Vor diesem Hintergrund bedarf die im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes aufgeworfene Frage, ob die Vergabe zu Recht im nationalen Verfahren erfolgt ist oder eine europaweite Ausschreibung erforderlich gewesen wäre (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 - juris Rn. 47), keiner abschließenden Prüfung. Inwieweit nach Ablauf der ursprünglichen Vertragslaufzeit von einem Jahr durchgeführte weitere Ausschreibungen durch die Sammlung der Klägerin erschwert oder unterlaufen worden sein sollen, hat der Beklagte nicht dargelegt. Auch anhand der Aktenlage sind hierfür keine Anhaltspunkte ersichtlich.
- dd.)
- 91 Über die Regelfallbeispiele des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG hinaus sind anderweitige Anhaltspunkte, aus denen sich eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des AWB ergeben könnten, weder vorgetragen noch sonst erkennbar.
- 92 Da die Voraussetzungen des § 17 Abs. 3 KrWG hinsichtlich der dem Bestandsschutz unterliegenden Sammlung der Klägerin schon nicht vorliegen und damit die Voraussetzungen des § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG tatbestandlich nicht erfüllt sind, kommt es auf die Frage der Verhältnismäßigkeit der Untersagungsverfügung nicht mehr an. Soweit die Untersagung den nicht bestandsgeschützten Teil der Sammlung betrifft, käme eine Untersagung - wie dargelegt - mangels Anzeige nur auf der Grundlage von § 62 KrWG in Betracht. Die Untersagungsverfügung erweist sich insoweit bereits wegen fehlender Ermessensausübung als rechtswidrig.
- 93 Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1 und 3, 162 Abs. 3 VwGO.
- 94 Die Berufung wird wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen (§§ 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).