Rechtsprechung der niedersächsischen Justiz

Untersagung einer Sammlung von Alttextilien wegen Unzuverlässigkeit trotz Abspaltung

1

2

3

4

5 Mit E-Mail vom 2. August 2013 teilte die Firma ... der Beklagten mit, dass die Firma ... e.K. in die Firma ... umgewandelt worden sei. Sie - die Firma ... - sei Rechtsnachfolgerin der Firma ... e.K.

6 Im November 2013 stellte die Beklagte fest, dass die Firma ... an mehreren Orten im Gebiet der Stadt Emden ohne Erlaubnis der jeweiligen Grundstückeigentümer Altkleidercontainer aufgestellt hatte.

7 Mit E-Mail vom 20. November 2013 bat die Beklagte die Firma ... um Mitteilung, ob sie der Firma ... den Auftrag zur Aufstellung von Altkleidercontainern im Bereich der Stadt E erteilt habe, was diese telefonisch bestätigte. Die Aufstellung sei zulässig, da die Firma ... e.K. die erforderliche Anzeige nach § 18 KrWG bereits vorgenommen habe.

8 Mit E-Mail vom 18. Dezember 2013 wies die Beklagte die Firma ... darauf hin, dass festgestellt worden sei, dass die Firma ... erneut einen Container ohne die hierfür erforderliche Sondernutzungserlaubnis im öffentlichen Verkehrsraum in der … in E aufgestellt habe. Die Firma ... habe in der Vergangenheit nicht nur im Bereich der Stadt E, sondern im gesamten Bundesgebiet Altkleidercontainer ohne entsprechende Erlaubnisse auf öffentlichen und privaten Grundstücken aufgestellt. Sie wies darauf hin, dass dieses Verhalten eine Unzuverlässigkeit im Sinne von § 18 Abs. 5 KrWG begründen könne. Dies gelte auch für die Firma ... als Auftraggeberin.

9 Im April 2014 stellte die Beklagte fest, dass auch die Firma ...KG an verschiedenen Orten im Gebiet der Stadt E ohne Erlaubnis der jeweiligen Grundstückseigentümer Altkleidercontainer aufgestellt hatte. Auf Nachfrage teilte die Firma ...KG der Beklagten mit, dass sie die Container für die Firma ... betreue.

10 Mit Schreiben vom 25. April 2014 bestätigte die Firma ... der Beklagten, dass ihre Altkleidercontainer von zwei Vertragspartnern vor Ort betreut würden. Es handele sich hierbei die Firma ... und die Firma ...KG. Sie selbst sei Trägerin der Sammlung im Stadtgebiet E.

11 Mit Schreiben vom 25. Juni 2014 hörte die Beklagte die Firma ... erneut zur beabsichtigten Untersagung der angezeigten gewerblichen Sammlung von Altkleidern an. Trotz entsprechender Aufforderung seien die für die Anzeige der Sammlung erforderlichen Unterlagen noch nicht vollständig vorgelegt worden. Zudem stünden der Sammlung öffentliche Interessen entgegen.

12 Daraufhin teilte die Firma ... mit, dass Angaben zum Jahresumsatz, ein Führungszeugnis und eine Auskunft aus dem Gewerbezentralregister nicht eingereicht werden müssten. Sie legte zudem ergänzende Unterlagen zu den Verwertungswegen vor.

13 Mit Bescheid vom 13. August 2014 erließ die Beklagte eine abfallrechtliche Verfügung, mit der sie der Firma ... die gewerbliche Sammlung von Altkleidern/Schuhen untersagte. Den Widerspruch der Firma ... wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 16. Januar 2015 zurück. Nach nochmaliger Überprüfung hob die Beklagte ihre Untersagungsverfügung jedoch mit Bescheid vom 21. Januar 2015 auf.

14 Nach vorangegangener Anhörung erließ die Beklagte mit Bescheid vom 26. März 2015 erneut eine abfallrechtliche Verfügung, mit der sie der Firma ... die gewerbliche Sammlung von Altkleidern/Schuhen aus privaten Haushalten im Bereich der Stadt E innerhalb eines Monats untersagte und ihr aufgab, die von ihr oder von ihr beauftragten Firmen im Bereich der Stadt E aufgestellten Sammelbehälter innerhalb eines Monats nach Zustellung des Bescheides zu entfernen. Für den Fall der Zuwiderhandlung drohte sie die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 1.500,00 € an. Die Kosten des Verfahrens setzte sie auf 285,26 € fest.

15 Die Untersagungsverfügung stützte die Beklagte darauf, dass Tatsachen bekannt seien, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Anzeigenden oder der für die Leitung oder Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Personen ergäben. Daneben stünden überwiegende öffentliche Interessen der angezeigten Sammlung entgegen. Ohne die Untersagung der Sammlung sei die Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG genannten Voraussetzungen nicht zu gewährleisten.

16 Der Annahme der Zuverlässigkeit stehe entgegen, dass die Firma ... bzw. die von ihr beauftragten Firmen in der Stadt E über einen längeren Zeitraum hinweg Altkleidercontainer sowohl auf öffentlichen als auch auf privaten Grundstücken abgestellt hätten, ohne hierfür eine entsprechende Erlaubnis eingeholt zu haben. Eine Recherche habe ergeben, dass sich dieses Verhalten nicht nur auf das Gebiet der Stadt E beschränke, sondern bereits seit Jahren im gesamten Bundesgebiet stattfinde. Das Fehlverhalten der Firmen ... und ...KG müsse sich die Firma ... zurechnen lassen. Aufgrund dieses systematischen und massiven Fehlverhaltens bestehe bei prognostischer Betrachtung die Gefahr, dass es bei der angezeigten Sammlung weiterhin zu gewichtigen Verstößen kommen werde. Die Bedenken gegen die Zuverlässigkeit seien durch das Verhalten der Firma ... und ihrer Rechtsvorgängerin - der Firma ... e.K. - im Anzeigeverfahren verstärkt worden. Erst nach mehrfacher Aufforderung seien die nach § 18 KrWG erforderlichen Unterlagen eingereicht worden.

17 Durch die angezeigte Sammlung käme es zudem zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, weil der Beigeladene eine im Sinne von § 17 Abs. 3 Nr. 1 KrWG hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführen lasse und die Sammlung der Firma ... nicht wesentlich leistungsfähiger sei. Der Beigeladene erfasse Abfälle an 26 Standorten mit 46 Altkleidercontainern. Die mit der Sammlung beauftragte Firma sei als Entsorgungsfachbetrieb zertifiziert und habe eine hochwertige Verwertung der eingesammelten Altkleider/Schuhe nachgewiesen. Es sei zudem damit zu rechnen, dass, sofern alle Sammlungen zugelassen würden, der Sammlung des vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsbetrieb beauftragten Unternehmers mehr als 100 % der kommunalen Erfassungsmenge und damit mehr als nur ein geringer Anteil des gesamten Aufkommens entzogen werde. Die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsbetriebes werde auch dadurch wesentlich beeinträchtigt, dass bei Beibehaltung der gewerblichen Sammlung eine diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb unterlaufen werde.

18 Der Untersagung der Sammlung stehe auch nicht der Vertrauensschutz aus § 18 Abs. 7 KrWG entgegen, da die Firma ... bzw. ihre Rechtsvorgängerin - die Firma ... e.K. - zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Kreislaufwirtschaftsgesetzes im Bereich der Stadt E keine gewerbliche Sammlung durchgeführt habe.

19 Die Anordnung der Entfernung der Sammelcontainer sei erforderlich, um die unzulässige Sammlung zu unterbinden. Andernfalls würden Bürger weiterhin Altkleider in die Container einwerfen, und die Untersagungsverfügung würde ins Leere laufen.

20 Gegen den Bescheid vom 26. März 2015 legte die Firma ... am 17. April 2015 Widerspruch ein. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass keine Tatsachen vorlägen, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden oder der für die Leitung und Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Personen ergeben. Die Ausführungen der Beklagten zur Aufstellung der Altkleidercontainer sei nicht nachvollziehbar, da keine Fotos der Standorte übermittelt worden seien. Zudem seien die Standorte der Container erstmalig im Bescheid aufgeführt worden, so dass ihr Anhörungsrecht verletzt worden sei. Auch könnten die angeblichen straßenrechtlichen Verstöße aus dem Jahr 2013 keine negative Prognose im Jahr 2015 rechtfertigen.

21 Mit Widerspruchsbescheid vom 23. Oktober 2015 wies die Beklagte den Widerspruch zurück und setzte hierfür Kosten in Höhe von 422,63 € fest.

22 Mit Abspaltungsvertrag vom 21. Dezember 2016 spaltete die Firma ... den Teilbetrieb „Recycling, lokal behördlich angezeigte Sammlungen, Bundesländer Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein“ von ihrem Vermögen ab und übertrug diese Vermögensteile auf die durch notariellen Vertrag vom 11. Januar 2016 als Gesellschaft mit beschränkter Haftung gegründete Klägerin, deren Geschäftsführer Herr ...ist. Auf die Klägerin wurden die in Anlage 1 des Abspaltungsvertrages genannten Aktiva, Passiva sowie Rechtsverhältnisse übertragen, die wirtschaftlich dem o.g. Teilbetrieb zuzuordnen waren. Arbeits- und Anstellungsverhältnisse gingen danach ebenso wenig über wie Grundbesitz. Als Gegenleistung für die Vermögensübertragung erhielt der Geschäftsführer der Firma ... und neue Mitgesellschafter der Klägerin, ..., kostenfrei einen Geschäftsanteil an der Klägerin in Höhe von nominal 25.000,00 €. Gesellschafter der Klägerin waren infolge des Abspaltungsvertrages sowie der Beschlüsse der Klägerin vom 21. Dezember 2016 ...und ... mit jeweils einem Geschäftsanteil in Höhe von nominal 25.000,00 €. Mit notariellem Abtretungsvertrag vom selben Tag trat Herr ... seinen Geschäftsanteil an der Klägerin an deren Geschäftsführer ab.

23 Die Firma ... hat am 16. November 2015 Klage erhoben. Zur Begründung trägt die mit Schriftsatz vom 16. März 2017 mit Einverständnis der Beklagten in den Rechtsstreit eingetretene Klägerin im Wesentlichen vor: Die Untersagungsverfügung sei wegen Verstoßes gegen das Neutralitätsgebot rechtswidrig, da keine hinreichende und vollständige personelle und organisatorische Trennung der Aufgabenbereiche der unteren Umweltschutzbehörde der Beklagten und des beigeladenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers vorliege.

24 Die Beklagte habe weiter nicht berücksichtigt, dass die Rechtsvorgängerin der Firma ... - die ... e.K. - bereits vor dem Erlass des Kreislaufwirtschaftsgesetzes eine Sammlung im Zuständigkeitsbereich der Beklagten durchgeführt habe.

25 Die Untersagung der Sammlung sei unverhältnismäßig, da die vorgehaltenen straßenrechtlichen Verstöße auch anders, zum Beispiel durch Auflagen oder Bedingungen, beseitigt werden könnten.

26 Die Beklagte habe zudem den Begriff der abfallrechtlichen Zuverlässigkeit verkannt. Die vorgehaltenen straßenrechtlichen Verstöße rechtfertigten nicht das Unzuverlässigkeitsurteil der Beklagten.

27 Im Übrigen habe die Firma ... organisatorische Maßnahmen getroffen, um zu verhindern, dass es in der Zukunft zu derartigen Verstößen kommt. Die Firma ... habe sich zum 30. Juni 2016 von sämtlichen Dienstleistern getrennt und die Aufstellung und Betreuung der Container anschließend in eigener Regie durchgeführt. Die Aufgaben der kompletten betrieblichen Sparte „Sammlung und Beförderung“ sei seinerzeit aus dem Tätigkeitsbereich des ... ausgegliedert und Frau ...übertragen worden.

28 Schließlich könnten die Bedenken der Beklagten an der Zuverlässigkeit der Firma ... nicht der Klägerin entgegengehalten werden. ... sei nach der erfolgten Abspaltung weder Gesellschafter noch Geschäftsführer oder Prokurist der Klägerin, sodass bei der Prognose der Zuverlässigkeit nicht auf ihn oder die Firma ... abgestellt werden könne. Tatsachen, die für die Unzuverlässigkeit der Klägerin oder ihres Geschäftsführers, Herrn ..., sprächen, lägen nicht vor und seien von der Beklagten auch nicht behauptet worden. Eine Zusammenarbeit der Klägerin mit Dienstleistern, insbesondere den ehemaligen Dienstleistern der Firma ..., finde nicht statt.

29 Auch sei die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nicht gefährdet. Zum Zeitpunkt der Anzeige habe es keine Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungs ge

30

31

32

33

34

Entsorgungsbetriebes einerseits und ihrer unteren Abfallbehörde andererseits sei gegeben.

35 Es seien erneut - im Dezember 2015, Januar 2016 und Mai 2016 - unerlaubte Aufstellungen von Altkleidercontainern im Stadtgebiet festgestellt worden. Der Vortrag der Klägerin, dass das ihr und zuvor der Firma ... vorgehaltene Fehlverhalten beim Aufstellen der Container tatsächlich allein auf einem nicht ihr zuzurechnenden Fehlverhalten der von der Firma ... beauftragten Dienstleister beruhe, sei unglaubhaft.

36 Die Abspaltung und Übertragung des Teilbetriebes habe nicht zur Folge, dass die Klägerin nunmehr Adressatin der Untersagungsverfügung sei, da diese eine höchstpersönliche Pflicht darstelle. Es sei weiterhin auf die frühere Klägerin - die Firma ... - abzustellen. Die Klägerin müsse daher auch ein neues Anmeldeverfahren durchlaufen.

37 Der Beigeladene hat weder einen Antrag gestellt noch in der Sache vorgetragen.

38 Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der jeweils beigezogenen Verwaltungsvorgänge in diesem Verfahren sowie in den beigezogenen Verfahren der Firma ... bzw. der Klägerin sowie der Arbeitsgemeinschaft ... GmbH & Co. KG gegen den Landkreis L mit den gerichtlichen Aktenzeichen 5 B 243/14, 5 B 782/14, 5 B 2841/14, 5 B 3001/14, 15 A 3936/16, 15 A 3940/16 und 15 A 3946/16 Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlungen waren.

Entscheidungsgründe

39 Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig, aber unbegründet.

I.

40 Das Gericht konnte in der Sache entscheiden. Es war nicht gehalten, das Verfahren wegen der bei dem Verwaltungsgericht Kassel anhängigen Klage der Firma ... gegen den Bescheid des Regierungspräsidiums Kassel vom 25. April 2016 (4 K 774/16.KS), mit dem ihr sowohl die betriebliche Tätigkeit der Sammlung von Bekleidungs- und Textilabfällen gemäß § 53 Abs. 3 Satz 3 KrWG als auch die Durchführung einzelner Sammlungen in verschiedenen Landkreisen gem. § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG wegen Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des alleinigen Geschäftsführers, Herrn ..., untersagt worden ist, auszusetzen.

41 Das Gericht kann nach § 94 VwGO, wenn die Entscheidung des Rechtsstreits ganz oder zum Teil von dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses abhängt, das den Gegenstand eines anderen anhängigen Rechtsstreits bildet oder von einer Verwaltungsbehörde festzustellen ist, anordnen, dass die Verhandlung bis zur Erledigung des anderen Rechtsstreits oder bis zur Entscheidung der Verwaltungsbehörde auszusetzen ist.

42 Es ist nicht erkennbar, warum die Entscheidung des vorliegenden Verfahrens im Sinne von § 94 VwGO von einem Rechtsverhältnis abhängen soll, das Gegenstand des vor dem Verwaltungsgericht Kassel geführten Verfahrens ist.

43 Die Kammer teilt nicht die Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes (Beschlüsse vom 21. Juni 2017 - 20 B 17.946 -, vom 27. Juni 2017 - 20 ZB 17.448 -, vom 30. Juni 2017 - 20 B 16.2371 - und vom 4. Juli 2017 - 20 B 17.428 - und - 20 B 17.288 -), nach der das Klageverfahren gegen den Bescheid des Regierungspräsidiums Kassel vorgreiflich sei, weil die Klägerin im dortigen Verfahren - die Firma ... - derzeit die betriebliche Tätigkeit der Sammlung von Bekleidungs- und Textilabfällen nicht ausüben dürfe und ihr im Falle der rechtskräftigen Abweisung der Klage gegen die Betriebsuntersagung das Rechtsschutzbedürfnis für die Klage gegen die Durchführung einzelner Sammlungen fehlen würde. Denn nach der bereits erfolgten Abspaltung und Übertragung des Teilbetriebs „Recycling, lokal behördlich angezeigte Sammlungen“ von der Firma ... auf die Klägerin wirkt sich die Rechtskraft der gegen die Firma ... gerichteten Betriebsuntersagung auf die von der Klägerin durchgeführte Sammlung nicht aus. Die Annahme des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes, eine Abspaltung nach dem Umwandlungsgesetz könne sich nur auf den erlaubten Umfang der Geschäftstätigkeit einer Gesellschaft im Zeitpunkt der Abspaltung beziehen und eine bereits untersagte Tätigkeit könne nicht mehr wirksam übertragen bzw. abgespalten werden, findet weder im Gesetz noch in der einschlägigen Kommentierung eine Stütze. Der Kreis der nach dem Umwandlungsgesetz nicht übertragbaren Rechtspositionen umfasst neben den höchstpersönlichen Rechten und Pflichten etwa Gegenstände, die einem absoluten Verfügungsverbot oder einer absolut wirkenden Verfügungsbeschränkung unterliegen. Dazu gehören auch Rechtspositionen, die nicht ohne eine Einwilligung Dritter oder die Genehmigung von Behörden übertragen werden können. Dadurch sollen insbesondere die Interessen berechtigter Dritter, z.B. von Gläubigern, geschützt werden (Teichmann, in: Lutter, Umwandlungsgesetz, § 131 Rn. 6). Eine diesen Fallgestaltungen gleichgelagerte Situation liegt hier nicht vor. Die Untersagungsverfügung des Regierungspräsidiums Kassel vom 25. April 2016 gegen die Firma ... ist damit nach dem Schutzzweck des Umwandlungsgesetzes nicht geeignet, die Übertragung des Teilbetriebes zu verhindern.

44 Im Übrigen steht die Aussetzung im Ermessen des Gerichts. Die Kammer hielte eine Aussetzung selbst bei Annahme des Vorliegens ihrer Voraussetzungen unter Abwägung aller relevanten Umstände, insbesondere der zu erwartenden Verfahrensdauer, hier für nicht geboten.

II.

45 Die Klage ist zulässig.

46 Die Klägerin ist nach der Abspaltung des Betriebsteiles „Recycling, lokal angezeigte Sammlungen“ von der Firma ... durch den Abspaltungsvertrag vom 21. Dezember 2016 prozessführungsbefugt. Sie ist berechtigt, das Verfahren als übernehmender Rechtsträger fortzuführen.

47 Durch die Abspaltung gemäß § 123 Abs. 2 Nr. 1 UmwG ist es zu einer partiellen Gesamtrechtsnachfolge durch die Klägerin als den übernehmenden Rechtsträger gekommen. Das sich für die Firma ... aus der Anzeige nach § 18 KrWG ergebende Recht, eine Sammlung auf dem Gebiet der Beklagten durchzuführen, ist gemäß § 131 Abs. 1 Nr. 1 UmwG kraft Gesetzes auf die Klägerin übergegangen. Die Übertragbarkeit bzw. Rechtsnachfolgefähigkeit eines öffentlich-rechtlichen Rechts richtet sich danach, in welchem Maß dieses durch das einschlägige materielle Recht sachlich oder persönlich bestimmt wird. Je stärker die sachbestimmten Bezüge sind, desto eher ist eine Übertragbarkeit zu bejahen, während umgekehrt umso eher von einer fehlenden Rechtsnachfolgefähigkeit auszugehen ist, je mehr personale Elemente im Vordergrund stehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. April 2015 - 6 C 39.13 -, juris Rn. 17). Da die Anzeige nach § 18 KrWG - anders als etwa eine Taxikonzession oder eine Gaststättenkonzession, welche im Falle einer Abspaltung nach dem Umwandlungsgesetz als höchstpersönliche Recht nicht übergehen (beispielhaft aufgeführt in: Teichmann in: Lutter, Umwandlungsgesetz, § 131 Rn. 79) - nicht an personenbezogene Merkmale anknüpft, ist eine Übertragung der hieraus abgeleiteten Rechtswirkungen auch ohne Weiteres möglich.

48 Mit dem abgespaltenen Vermögensteil ist auch die sich aus der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung ergebende öffentlich-rechtliche Verpflichtung, die in Rede stehende Sammeltätigkeit im Stadtgebiet von Emden zu unterlassen und die aufgestellten Container zu entfernen, auf den übernehmenden Rechtsträger übertragen worden. Es handelt sich hierbei nicht um eine höchstpersönliche, an den übertragenden Rechtsträger gebundene, sondern um eine gerade an die konkrete Geschäftsausübung anknüpfende und damit übertragbare Verpflichtung.

49 Daran ändert es nichts, dass die Beklagte ihre Untersagungsverfügung (auch) mit Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Firma ... bzw. der für sie tätigen Personen begründet hat. Das Anzeigeverfahren nach § 18 KrWG beinhaltet gerade nicht die positive Feststellung der Zuverlässigkeit des Anzeigenden. Weil es nicht einem personenbezogenen, sondern primär einem sammlungsbezogenen Normzweck dient, orientiert sich die dort vorgesehene Prüfung in erster Linie an Art und Umfang der Sammlung und knüpft nicht an persönliche Eigenschaften an (BVerwG, Urteil vom 1. Oktober 2015 - 7 C 8.14 -, juris Rn. 33; VG Münster, Urteil vom 2. Juni 2017 - 7 K 1129/14 -, juris -; dies voraussetzend auch BayVGH in den Aussetzungsbeschlüssen vom 21., 27. und 30. Juni sowie 4. Juli 2017, a.a.O.). Die dem entgegenstehende Entscheidung des Verwaltungsgerichts Lüneburg (Urteil vom 18. Mai 2017 - 6 A 459/15 -, juris) überzeugt nicht. Sie verweist zur Begründung auf Kommentarstellen, die sich - anders als in der zugrundeliegenden Fallgestaltung - auf die Übertragung von gerade an das Merkmal der Zuverlässigkeit anknüpfende Genehmigungen beziehen. Davon abgesehen hat die Beklagte ihre Untersagungsverfügung zusätzlich auch auf die Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und damit insoweit auf sach- und nicht personenbezogene Erwägungen gestützt.

50 Prozessuale Konsequenz einer erfolgten Abspaltung ist gemäß § 173 VwGO i.V.m. § 265 Abs. 2 Satz 1, § 325 Abs. 1 ZPO, dass der übertragende Rechtsträger den Prozess im eigenen Namen sowie als Prozessstandschafter des übernehmenden Rechtsträgers zu führen hat, wobei die gerichtliche Entscheidung gegenüber beiden Rechtsträgern Rechtskraft erlangt (VG Münster, Urteil vom 2. Juni 2017, a.a.O.). Möglich ist allerdings eine Fortführung des Prozesses durch den übernehmenden Rechtsträger gemäß § 265 Abs. 2 Satz 2 ZPO mit Zustimmung des Gegners (Teichmann, in: Lutter, Umwandlungsgesetz, § 131 Rn. 85; BVerwG, Beschluss vom 12. Dezember 2000 - 7 B 68.00 -, juris Rn. 6). Eine solche Zustimmung hat die Beklagte in der mündlichen Verhandlung erklärt.

III.

51 Der Bescheid der Beklagten vom 26. März 2015 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 23. Oktober 2015 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

52 1. Die abfallrechtliche Untersagungsverfügung der Beklagten stellt einen Dauerverwaltungsakt dar (vgl. BVerwG, Urteil vom 1. Oktober 2015 - 7 C 8.14 -, juris Rn. 21, 39; Nds. OVG, Beschlüsse vom 2. September 2016 - 7 LA 44/15 -, n.v., und vom 17. Mai 2016 - 7 ME 433/16 -, juris Rn.12). Für die Beurteilung einer gegen einen Dauerverwaltungsakt gerichteten Klage kommt es regelmäßig auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten tatsachengerichtlichen Entscheidung an (BVerwG, Urteil vom 28. Januar 1988 - 3 C 48.85 -, juris Rn. 15; Beschluss vom 23. November 1990 - 1 B 155.90 -, juris Rn. 3). Das gilt auch hier.

53 Ermächtigungsgrundlage für die Untersagung der von der Firma ... e.K. angezeigten, der Firma ... zunächst getragenen und dann von der Klägerin übernommenen Sammlung ist § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG. Nach dieser Vorschrift, die bei einer angezeigten gewerblichen Sammlung als spezielle Ermächtigungsgrundlage Vorrang gegenüber der abfallrechtlichen Generalklausel des § 62 KrWG hat, hat die zuständige Behörde die Durchführung einer nach § 18 Abs. 1 KrWG 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 (1. Halbsatz) oder die Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 oder 4 KrWG genannt

54

55

56 Eine vollständige Trennung der Zuständigkeiten auf der unteren Verwaltungsebene ist nicht notwendige Voraussetzung für die gebotene Distanz und Unabhängigkeit, mit der eine Behörde mit Doppelzuständigkeit die ihr übertragenen Funktionen wahrzunehmen hat. Weder ergibt sich aus den Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ein Verbot, ein und dieselbe Stelle der öffentlichen Verwaltung als für den Vollzug dieses Gesetzes zuständige Behörde und als öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu bestimmen, noch ergibt sich aus den von der Klägerin geltend gemachten Bedenken gegen das Neutralitätsgebot ein Zwang, unterschiedliche Rechtsträger mit den beiden Aufgabenbereichen zu betrauen.

57 Eine neutrale Aufgabenwahrnehmung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers einerseits und der unteren Abfallbehörde andererseits ist jedenfalls dann in einer rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Weise gesichert, wenn behördenintern für eine organisatorische und personelle Trennung beider Aufgabenbereiche gesorgt ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. März 2009 - 9 A 39.07 - BVerwGE 133, 239; OVG NRW, Beschlüsse vom 20. Januar 2014 - 20 B 331/13 -, 9. Dezember 2013 - 20 B 205/13 -, juris, vgl. auch die Gesetzesbegründung zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Abfallgesetzes, LT-Drs. 17, 544, S. 12 f.). Dass sich die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Doppelzuständigkeit von Behörden nicht explizit mit dem Wettbewerbsverhältnis konkurrierender Unternehmen befassen, bedeutet nicht, dass sie auf diese Problematik nicht übertragbar seien, zumal gemeinsamer Ausgangspunkt die auch hier maßgebliche Frage ist, unter welchen Voraussetzungen eine Behörde mit Doppelzuständigkeit eine neutrale Aufgabenwahrnehmung in einer rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Weise sichern kann.

58 Im konkreten Fall ist die neutrale Aufgabenwahrnehmung durch die Beklagte als untere Abfallbehörde in einer rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Weise erfolgt, weil durch die innerorganisatorische Zuständigkeitsregelung hinreichend sichergestellt ist, dass mit dieser Aufgabe nicht die Personen betraut sind, die Aufgaben im Rahmen der Zuständigkeit der Beklagten als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger wahrnehmen.

59 Die erforderliche organisatorische und personelle Trennung der Zuständigkeit für den übertragenen Vollzug des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und der eigenen Aufgabe der Abfallwirtschaft ist bei der beklagten Stadt gegeben. Die Beklagte nimmt die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers mit der gesamten Abfallentsorgung durch einen rechtlich unselbständigen Eigenbetrieb wahr, der schon nach § 130 Abs. 1 Nr. 3 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes als Sondervermögen außerhalb der allgemeinen Verwaltung zu führen ist.

60 Nach dem auf der Internetseite des Beklagten abrufbaren Organigramm (Organisationsmodell für die Stadt Emden, https://www.emden.de/fileadmin/media/stadtemden/PDF/Allgemein/organigramm.pdf; Stand: 8. August 2017) und dem Inhalt der „Eigenbetriebssatzung Bau- und Entsorgungsbetrieb Emden vom 12. März 2013“ sind beide Bereiche organisatorisch (unterschiedliche Ämter) und personell (unterschiedliche Sachbearbeiter) getrennt.

61 Der Abfallwirtschaftsbetrieb wird als Eigenbetrieb im Fachbereich 800 (Unselbständige Einrichtungen) geführt, während die Aufgabe der unteren Abfallbehörde vom Fachdienst 362 Umwelt wahrgenommen wird, der dem Fachbereich 300 untergeordnet ist. Die diesen Stellen vorstehenden Werks- bzw. Amtsleiter sind personenverschieden und auch die innerhalb des Betriebes bzw. des Amtes tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten voneinander getrennt. Hinzu kommt eine räumliche Trennung. Der Abfallwirtschaftsbetrieb der Beklagten ist unter der Anschrift … in E untergebracht, der Fachdienst Umwelt hingegen in der … in E.

62 Die unterschiedlichen Aufgaben werden damit sowohl auf Sachbearbeiter- als auch auf Vorgesetztenebene voneinander getrennt geführt.

63 Sowohl beim Vollzug des Kreislaufwirtschaftsgesetzes als auch bei der Wahrnehmung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers unterliegen die jeweiligen Amtsträger Beschränkungen und Bindungen, zu denen auch die Einhaltung der Neutralitätspflicht gehört, für deren Beachtung schon auf Verwaltungsebene Kontrollmöglichkeiten bestehen (OVG NRW, Beschluss vom 20. Januar 2014 - 20 B 331/13 -, juris Rn. 7). Im Übrigen ist bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Kreislaufwirtschaftsgesetz die (rechtsstaatliche) Problematik einer zusammenfallenden Behördenzuständigkeit gesehen worden, ohne dass dies zum Anlass genommen worden ist, eine Trennung dahingehend zu fordern, dass die Aufgaben bei unterschiedlichen Rechtsträgern angesiedelt werden müssen (vgl. BT-Drs. 17/6052, S. 88, 17/6645, S. 4). Dass sich die notwendige Neutralität jedenfalls grundsätzlich durch geeignete organisatorische Maßnahmen, wie etwa durch Aufgabendelegation, interne Trennung von Zuständigkeiten, Transparenz der Entscheidungsabläufe oder spezifische Kontrollvorbehalte sicherstellen lässt, hat auch die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates (BT-Drs. 17/6645, S. 4) festgestellt, zumal sich eine Trennung von Behördenzuständigkeiten jedenfalls bei den Stadtstaaten kaum hätte praktizieren lassen.

64 b) Die abfallrechtliche Untersagungsverfügung der Beklagten ist auch inhaltlich nicht zu beanstanden.

65 Die Beklagte hat die Untersagungsverfügung zu Recht darauf gestützt, dass durchgreifende Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Klägerin bestehen.

66 Die Anforderungen an die Zuverlässigkeit des Anzeigenden einer gewerblichen Sammlung nach § 18 Abs. 1 KrWG knüpfen an die gewerberechtliche Begrifflichkeit an. Für den Maßstab zur Beurteilung der Zuverlässigkeit kann deshalb auf die zu § 35 Gewerbeordnung (GewO) entwickelte Rechtsprechung und Literatur zurückgegriffen werden. Danach ist zuverlässig, wer jederzeit die Gewähr zur Erfüllung seiner Berufspflichten bietet; unzuverlässig in Bezug auf das Gewerbe ist, wer nach dem Gesamteindruck seines Verhaltens nicht die Gewähr dafür bietet, dass er sein Gewerbe künftig ordnungsgemäß betreiben wird (st. Rspr., vgl. etwa grundlegend BVerwG, Urteil vom 2. Februar 1982 - 1 C 146.80 -, BVerwGE 65, 1). Danach muss das in der Vergangenheit liegende Verhalten einer Person mittels einer Prognose daraufhin beurteilt werden, ob es auf eine Unzuverlässigkeit in der Zukunft schließen lässt; die Bejahung der Unzuverlässigkeit muss sich auf Tatsachen stützen lassen. Nach diesen Grundsätzen ist zuverlässig im Sinne des § 18 Abs. 5 Satz 2, 1. Halbsatz KrWG, wer die Gewähr dafür bietet, in Zukunft die abfallrechtlichen und sonstigen einschlägigen Vorschriften, insbesondere zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung von Abfällen (§ 7 Abs. 3 KrWG), einzuhalten (VGH Mannheim, Beschluss vom 26. September 2013 - 10 S 1345/11 -, juris Rn. 21 m.w.N.; VG

Bremen, Beschluss vom 25. Juni 2013 - 5 V 2112/12 -, juris Rn. 22). Dabei bedarf es keiner konkreten Feststellung der Unzuverlässigkeit, sondern es genügt bereits eine mit Tatsachen begründete Indikation (BayVGH, Beschluss vom 28. September 2009 - 20 ZB 09.1562, juris Rn. 4). Auch eine Vielzahl kleinerer Gesetzesverletzungen, die für sich betrachtet noch keine ausreichende Grundlage für eine Untersagung bieten würden, kann in ihrer Häufung eine solche Maßnahme rechtfertigen, wenn sie einen Hang zur Nichtbeachtung geltender Vorschriften erkennen lässt (Karpenstein/Dingemann in: Jarass/Petersen, KrWG, § 18 Rn. 77).

67 Die Kammer teilt nicht die Ansicht der Klägerin, dass der Zuverlässigkeitsbegriff des § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG in dem Sinne auszulegen sei, dass lediglich Belange berücksichtigt werden dürften, die einen Bezug zum Gesetzeszweck des Kreislaufwirtschaftsgesetzes hätten und die Tatsachen, auf die die Unzuverlässigkeit gestützt werden solle, umweltrechtlicher oder abfallrechtlicher Natur sein müssten. Straßenrechtliche, straßenverkehrsrechtliche oder gar zivilrechtliche Erwägungen müssten außer Acht bleiben, weil die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung des Abfalls dadurch nicht berührt werde. Diese Grundsätze gälten auch im Zertifizierungsverfahren als Entsorgungsfachbetrieb. In der Verordnung über das Anzeige- und Erlaubnisverfahren für Sammler, Beförderer, Händler und Makler von Abfällen (AbfAEV) habe der Gesetzgeber ebenfalls ein enges Verständnis des Zuverlässigkeitsbegriffs offenbart.

68 Der Begriff der Zuverlässigkeit ist im Kreislaufwirtschaftsgesetz selbst nicht definiert, sondern wird in § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG vorausgesetzt. Nach ganz überwiegender Auffassung beurteilt sich die Frage der Zuverlässigkeit im Sinne dieser Vorschrift nach den zu § 35 GewO entwickelten Grundsätzen (vgl. nur VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 4. März 2014 - 10 S 1127/13 -, GewArch 2014, 245; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 7. Mai 2015 - 20 A 316/14 - juris Rn. 45 ff.; Nds. OVG, Beschluss vom 17. Mai 2016 - 7 ME 43/16 -, juris; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 22. Dezember 2016 - 4 LB 20/15 -, juris Rn. 34; Schwind, in: Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, Loseblattsammlung, Stand Dezember 2016, § 18 Rn. 63). Dies ist auch bei anderen spezialgesetzlich geregelten Tätigkeiten anerkannt.

69 Eine andere Sichtweise folgt entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht aus dem Urteil vom 1. Oktober 2015 (7 C 8.14, juris Rn. 31), in dem das Bundesverwaltungsgericht - wie bereits zuvor das erkennende Gericht im Beschluss vom 5. November 2014 (5 B 2302/14, juris Rn. 108) - entschieden hat, dass eine Personengesellschaft gewerblicher Sammler von Abfällen im Sinne des § 3 Abs. 10 KrWG sein kann.

70 Das Bundesverwaltungsgericht behandelt in den entsprechenden Ausführungen allein die Frage, ob es für die Auslegung des Sammlerbegriffs der Übernahme gewerberechtlicher Erwägungen bedarf und lehnt diese ab, weil es eine sachliche Erforderlichkeit hierfür nicht sieht. Mit der Frage, ob gewerberechtliche Grundsätze bei der Auslegung des Begriffs der Zuverlässigkeit heranzuziehen sind, beschäftigt sich die Entscheidung dagegen nicht. Das übersieht auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 30. Januar 2017 (20 CS 16.1416, juris Rn. 47). Soweit das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung ausführt, dass das Anzeigeverfahren nach § 18 KrWG vor allem zur Prüfung der Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4, Abs. 3 KrWG diene und daher die zuständige Behörde prüfen können soll, ob die erfassten Abfälle einer "ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden", und ob "der gewerblichen Sammlung überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen" (vgl. BT-Drs. 17/6052 S. 88), orientiert sich diese Prüfung zwar in erster Linie an Art und Umfang der Sammlung und knüpft nicht an persönliche Eigenschaften an. Anders verhält es sich jedoch hinsichtlich der Prüfung der „Zuverlässigkeit des Anzeigenden oder der für die Leitung und Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Personen“, dessen personenbezogener Normzweck sich aus dem unzweideutigen Wortlaut des § 18 Abs. 5 KrWG ergibt (VG München, Urteil vom 11. Mai 2017 - M 17 K 16.1241 -, juris Rn. 35).

71 Nach den damit grundsätzlich maßgeblichen zu § 35 GewO entwickelten Grundsätzen ist unzuverlässig, wer nach dem Gesamteindruck seines Verhaltens nicht die Gewähr dafür bietet, die in Rede stehende Tätigkeit zukünftig ordnungsgemäß auszuüben. Unter Anwendung allgemeiner Maßstäbe schlagen dabei grundsätzlich Verstöße gegen solche Vorschriften ohne weiteres auf die abfallrechtliche Zuverlässigkeit durch, die unmittelbar das Schutzgut des Abfallrechts, die Umwelt, betreffen. Daneben stehen Verstöße gegen Vorschriften, die ohne unmittelbaren Bezug zur Umwelt als dem Schutzgut des Abfallrechts für die ordnungsgemäße Sammlung von Abfällen einschlägig sind. Gründe, diese von vornherein bei der Prüfung der Zuverlässigkeit auszusparen, sind nicht ersichtlich. Solche Verstöße geben vielmehr Aufschluss über das Verhalten bezüglich der in Rede stehenden gewerblichen Tätigkeit. Je weniger direkt das Schutzgut des Abfallrechts von der Vorschrift betroffen ist, gegen die verstoßen wird, umso strenger muss jedoch der Maßstab zur Berücksichtigung dieses Verstoßes im Hinblick auf die Annahme der Unzuverlässigkeit sein. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich die Relevanz von Verstößen allein aus der Schwere des einzelnen Verstoßes ergibt. Vielmehr kann auch eine Vielzahl weniger gewichtiger Verstöße in ihrer Gesamtheit zur Prognose der Unzuverlässigkeit führen. Denn sie lässt einen Hang zur Nichtbeachtung geltenden Rechts erkennen, der - vorbehaltlich erkennbarer Verhaltensänderungen - dem erforderlichen Vertrauen auf künftige Rechtstreue entgegensteht. Grundsätzlich reicht dementsprechend die in einer Vielzahl kleinerer Verstöße zum Ausdruck kommende Gleichgültigkeit gegenüber der Rechtsordnung zur Annahme der Unzuverlässigkeit aus, ohne dass ein zielgerichtetes Handeln festgestellt werden müsste. Je mehr System hinter den Verstößen zu erkennen ist, umso weniger gewichtig kann der einzelne Verstoß sein, um die Annahme der Unzuverlässigkeit im Rahmen von § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG zu rechtfertigen. Aus diesem Grund sind jedenfalls schwere und systematische Verstöße auch gegen nicht unmittelbar umweltschutzbezogene Vorschriften geeignet, die erforderliche Zuverlässigkeit zu verneinen. Solche kommen im vorliegenden Zusammenhang insbesondere auch im Hinblick auf die privatrechtlichen Besitz- und Eigentumsrechte an Grundstücken in Betracht. Entgegen der Ansicht der Klägerin gehören sowohl straßenrechtliche Normen als auch zivilrechtliche Abwehrrechte aus Eigentum und Besitz zu den im Zusammenhang mit der Sammlung einschlägigen Vorschriften, deren Nichtbeachtung die Annahme einer Unzuverlässigkeit im Sinne von § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG rechtfertigen kann. Denn nach § 3 Abs. 15 KrWG wird eine Sammlung durch das Einsammeln von Abfällen charakterisiert. Diese beginnt regelmäßig und - abgesehen von sog. Straßensammlungen - notwendig mit dem Aufstellen von Containern (Nds. OVG, Beschluss vom 17. Mai 2016 - 7 ME 43/16 -, ZUR 2016, 431; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 7. Mai 2015 - 20 A 316/14 -, juris; Beschluss vom 19. Juli 2013 - 20 B 607/13 -, juris; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 5. Mai 2014 - 10 S 30/14 -, NVwZ 2014, 947). Aufstellung und Sammlung bedingen einander wechselseitig. Bei der Aufstellung kann es zu sich perpetuierenden

straßenrechtlichen Verstößen kommen. Das Aufstellen von Altkleider- und Altschuhcontainern auf öffentlichen Gehwegen/Straßenflächen bedarf gemäß § 18 Abs. 1 Niedersächsisches Straßengesetz einer Sondernutzungserlaubnis. Es werden durch das Aufstellen von solchen Containern öffentliche Straßenflächen über den Gemeingebrauch hinaus benutzt. Dies gilt auch für Container, die zwar auf privater Fläche stehen, jedoch so aufgestellt sind, dass die Benutzer zum Befüllen der Container auf der öffentlichen Verkehrsfläche verweilen müssen (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15. Juli 1999 - 23 B 334/99; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 24. Februar 2015 - 9 K 2303/13 -, juris). Die Benutzer handeln dabei nicht im Rahmen des Gemeingebrauchs. Vielmehr nimmt der Benutzer beim Befüllen eines Altkleider- und Altschuhcontainers Handlungen vor - Lektüre einer Gebrauchsanweisung, Öffnen einer Klappe, Einwerfen von Schuhen oder Kleidung - die nicht überwiegend dem Verkehr dienen, sondern der gewerblichen Nutzung des Aufstellers zuzurechnen sind. Kommt es im Zusammenhang mit einer gewerblichen Abfallsammlung nachweislich und wiederholt zu systematischen und massiven Verstößen gegen öffentliches und privates Recht durch Personen, derer sich der Anzeigende als Dienstleister bedient, indem Sammelcontainer ohne erforderliche Sondernutzungserlaubnisse im öffentlichen Straßenraum oder widerrechtlich auf Privatgrundstücken aufgestellt werden, können durchgreifende Bedenken (auch) gegen die Zuverlässigkeit des Trägers der Sammlung i.S.v. § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 1 KrWG sprechen, wenn bei prognostischer Betrachtung die Gefahr besteht, dass es im Fall der Durchführung der angezeigten Sammlung ebenfalls zu solchen gewichtigen Verstößen, also zu unerlaubten Sondernutzungen, kommen wird (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26. September 2013 - 10 S 1345/13 -, juris Rn. 33 ff. m.w.N.; Nds. OVG, Beschlüsse vom 21. Januar 2014 - 7 ME 1/14 -, juris Rn. 2, vom 14. Januar 2015 - 7 ME 57/14 -, juris Rn. 6 und vom 17. Mai 2016 - 7 ME 43/16 -, juris Rn. 4; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19. Juli 2013 - 20 B 476/13 - juris Rn. 31, Urteil vom 7. Mai 2015 - 20 A 316/14 -, juris Rn. 73).

72 Ein solcher Fall ist hier gegeben.

73 Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Klägerin ergeben sich aus einer Gesamtschau des bisherigen Verhaltens ihrer (partiellen) Rechtsvorgängerin - der Firma ... - sowie der von dieser mit der Aufstellung und Betreuung der Altkleidercontainer beauftragten Unternehmen ..., ...KG und ... im Zusammenhang mit der Durchführung der Sammlung auf dem Gebiet der Beklagten und anderen von der Firma ... getragenen Sammlungen.

74 Die Beklagte hat hinreichend dargelegt, dass es in der Vergangenheit wiederholt zu Verstößen im Zusammenhang mit der Aufstellung von Containern für die Sammlung der Firma ... in ihrem Stadtgebiet gekommen ist.

75 So stellte die von der ... beauftragte Firma ... auf folgenden privaten Flächen Container auf, ohne hierfür eine entsprechende Erlaubnis der Eigentümer zu besitzen: Parkplatz des …centers in der …, …, Parkplatz des …-Marktes in der …, …-Markt in der …, … (Beiakte 001 - Abschnitt „Containerdienst Berlin“). Zudem stellte die Firma ... Sammelcontainer ohne die erforderliche Sondernutzungserlaubnis auf folgenden öffentlichen Flächen ab: …, …, …, …, …, … (Beiakte 001 - Abschnitt „Containerdienst Berlin“). Und auch die von der ... beauftragte Firma ...KG stellte in der Stadt E auf den folgenden privaten und öffentlichen Flächen Container auf, ohne hierfür die erforderlichen Erlaubnisse zu besitzen: …, …, … (Beiakte 001 - Abschnitt „...KG“). Schließlich stellte auch die von der ... beauftragte Firma ... - hierbei handelt es sich um den Nachfolgebetrieb der ...KG - im Mai 2016 Altkleidercontainer ohne die Erlaubnis des Eigentümers auf privatem Grund (…-Markt …) ab (vgl. Beiakte 002).

76 Die Klägerin und die Firma ... können sich nicht darauf berufen, dass die von der Firma ... mit den Unternehmen ..., ...KG und ... abgeschlossenen Verträge Klauseln enthielten, nach denen (allein) der Auftragnehmer die Aufstellung der Behälter eigenverantwortlich durchführt und verpflichtet sei, diese unter „Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften“ aufzustellen. Diese Vereinbarung betraf nur das Innenverhältnis und vermag die Firma ... als seinerzeitige Trägerin der Sammlung und Veranlasserin der Containeraufstellung von ihrer ordnungsrechtlichen Verantwortlichkeit im Außenverhältnis nicht zu entbinden (Nds. OVG, Beschluss vom 21. Januar 2014 - 7 ME 1/14 -). Nach der Rechtsprechung des Nds. Oberverwaltungsgerichts (Beschluss vom 27. Juni 2014 - 7 ME 48/14 -) spricht es sogar gerade für die Unzuverlässigkeit des Trägers einer Sammlung, wenn dieser sich außer Stande zeigt, die beanstandeten Vorgänge innerhalb einer angemessenen Frist aufzuklären und die eigenen von - etwaigen - fremden Verursachungsbeiträgen zu trennen, weil darin ein vorwerfbarer Organisationsmangel liegt, der eine ordnungsgemäße Sammlung nicht erwarten lässt.

77 Es steht daher zur Überzeugung des Gerichts fest, dass die Firma ... wiederholt im gesamten Stadtgebiet der Beklagten Sammelcontainer auf öffentlichem Grund ohne die erforderliche Sondernutzungserlaubnis bzw. auf Privatgrundstücken ohne die Erlaubnis der jeweiligen Eigentümer aufgestellt hat bzw. hat aufstellen lassen und damit gegen Straßenrecht bzw. Privatrecht verstoßen hat.

78 Die durch die Firma ... selbst bzw. durch die von ihr mit der Aufstellung, Leerung und Kontrolle der Sammelcontainer beauftragten Firmen, u.a. ... und ...KG, begangenen und ihr zuzurechnenden systematischen Verstöße gegen maßgebliche Regelungen zum Einsammeln von Alttextilien lassen sich darüber hinaus auch in anderen Verfahren feststellen, die gerichtsanhängig waren.

79 Insbesondere auf dem Gebiet des Landkreises L kam es in der Vergangenheit wiederholt zu systematischen und massiven Verstößen gegen öffentliches und privates Recht, indem Sammelcontainer durch die von der Firma ... beauftragten Unternehmen ... und ... ohne erforderliche Sondernutzungserlaubnis im öffentlichen Straßenraum oder widerrechtlich auf privaten Grundstücken aufgestellt wurden: Von der Firma ... wurde in der Gemeinde … ein Container in …, …, ohne Zustimmung des Grundstückseigentümers - einer … - aufgestellt. Obwohl der Container nur unmittelbar aus dem öffentlichen Straßenraum zugänglich ist (vgl. Bl. 29, 31 der Beiakte D des Verfahrens 15 A 3936/16; im Folgenden beziehen sich die angegebenen Blattzahlen ebenfalls auf die Beiakten des Verfahrens 15 A 3936/16, soweit nicht anders angegeben), wurde eine Sondernutzungserlaubnis nicht eingeholt. In … wurden ebenfalls mehrere Container an falscher Stelle aufgestellt (vor dem …, an der … und vor einem … (Bl. 29, 33, 35 Beiakte D). Diese Fehler wurde von der Firma ... auch eingeräumt und eine Abholung der Container zugesagt (Bl. 29 der Beiakte D). Da eine Abholung dennoch nicht erfolgte, bedurfte es der Einziehung der Container durch die Gemeinde … (Bl. 35 Beiakte D). Ein weiterer Container wurde in …, …, ebenfalls in der Weise auf einem Grundstück abgestellt, dass der Einwurf nur

vom öffentlichen Straßenraum aus möglich ist, ohne dass hierfür eine Sondernutzungserlaubnis eingeholt worden ist (Bl. 38 f. Beiakte D). Ein weiterer Container wurde ohne Zustimmung in der Gemeinde …, …, auf einem Grundstück aufgestellt, das der Abfallwirtschaftsbetrieb des Landkreises L von der Gemeinde … gemietet hat (Bl. 51 ff. Beiakte D). Dabei wurde auch einer der vom Abfallwirtschaftsbetrieb aufgestellten Container so gedreht, dass ein Einwurf von Alttextilien nicht mehr möglich ist (vgl. Bl. 53 Beiakte D). Erst auf einen entsprechenden Hinweis des Landkreises Leer wurde der Container auf die gegenüberliegende Straßenseite umgestellt, allerdings erneut auf ein Grundstück der Gemeinde … (vgl. Bl. 53 R und 54 Beiakte D), ohne dass hierfür eine Zustimmung oder eine Sondernutzungserlaubnis vorlag. Ein weiterer Container wurde in … in der … aufgestellt (Bl. 60 Beiakte D). Die Container mussten durch den Bauhof der Gemeinde … abgeholt und gelagert werden (Bl. 62 Beiakte D). Weitere unberechtigte Aufstellungen erfolgten in …, … und … (Bl. 59 f., 65 ff. Beiakte D). Bereits im Anhörungsschreiben vom 10. Dezember 2013 (Bl. 61 der Beiakte D) hat der Landkreis L darauf hingewiesen, dass bei der Überprüfung von 15 aufgestellten Sammelcontainern bei 13 die erforderliche Sondernutzungserlaubnis und bei den beiden anderen das Einverständnis des Grundstückseigentümers gefehlt habe. Auch in der Folgezeit hat der Landkreis L weitere Fälle unzulässig abgestellter Sammelbehälter der Firma ... festgestellt. Ein Container wurde in der Stadt L in der … auf einem Privatgrundstück abgestellt. Zwar bestand insoweit ein schriftlicher Vertrag, der Grundstückseigentümer hat nach eigenen Angaben trotz vielfacher Aufforderung eine Zahlung des Entgelts aber nicht erhalten (Bl. 55 Beiakte D, Bl. 303 Beiakte C). Ein Container wurde in …, …, an der …-Tankstelle ohne Zustimmung des Grundstückseigentümers aufgestellt, drei weitere ohne entsprechende Erlaubnis an der …, der …, dem … und dem … (Bl. 60 Beiakte D, Bl. 273 f. Beiakte C, Bl. 114, 121 - 124 der Gerichtsakte im Verfahren 5 B 243/14). Ein weiterer Container wurde ohne entsprechende Erlaubnis in … aufgestellt (Bl. 114, 129 der GA im Verfahren 5 B 243/14), einer in .., … (Bl. 114, 131 f., 134 GA im Verfahren 5 B 243/14), weitere in …, … und … sowie … (Bl. 114, 130 GA im Verfahren 5 B 243/14, Bl. 59 Beiakte D, Bl. 327, 330 f. Beiakte C).

80 Ergänzend wird in Bezug auf das Geschäftsgebaren der Firma ... auf die Entscheidungen vieler anderer Gerichte verwiesen (vgl. dazu nur OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 7. Mai 2015 - 20 A 2670/13 -, juris Rn. 99 f.; Beschluss vom 17. Dezember 2015 - 20 A 1596/14 -, juris Rn. 9 f. m.w.N.; Nds. OVG, Beschluss vom 17. Mai 2016 - 7 ME 43/16 -, juris Rn. 11; VG Köln, Urteil vom 12. August 2016 - 13 K 4427/16 - juris Rn. 31 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen). Auch daraus ergibt sich, dass die Firma ... ihre Sammelcontainer fortwährend und ohne sich um eine Sondernutzungs- oder Verfügungsbefugnis hinsichtlich der dafür in Anspruch genommenen Flächen zu kümmern, nach eigenem Belieben selbst oder durch Dritte aufstellte und - wenn überhaupt - allenfalls nach hartnäckigen Beschwerden (vgl. beispielhaft Bl. 50 Beiakte D, Bl. 125 Gerichtsakte im Verfahren 5 B 243/14) entfernte, um sie dann selbst andernorts wieder aufzustellen (vgl. Bl. 53 R und 54 Beiakte D) oder auch nur durch einen entsprechenden Aufkleber umzuetikettieren (vgl. dazu die Ermittlungen des Landkreises Leer, Bl. 358, Bl. 368 - 372 sowie Bl. 397 - 411 der Beiakte C in 15 A 3936/16) und so einem anderen von der Firma ... beauftragten Dienstleister zuzuordnen [vgl. insoweit auch die Einschaltung des zum 24. Januar 2013 in das Handelsregister eingetragenen, zum 20. Januar 2015 aufgelösten Unternehmens ...KG, für das der Geschäftsführer der Firma ... über eine Einzelprokura verfügt hat und das von der Firma ... in der Stadt E als Dienstleister beauftragt worden war (Bl. 325, 328, 357, 358, 368, 394 ff. Beiakte C in 15 A 3936/16)] oder aber die Container oder die zuvor genutzten Standplätze im Wege eines Ringtausches an ein anderes, der Firma ... und ihrem Geschäftsführer ... nahestehendes Sammelunternehmen, insbesondere an die AG ... GmbH & Co. KG weiterzugeben (vgl. Bl. 341 f., 366 - 368, 370 - 372 Beiakte C, Bl. 274 Beiakte C im Verfahren 15 A 3936/16 einerseits und Beiakte A im Verfahren 15 A 3940/16 andererseits), für die ... Einzelprokura besitzt. Zwar stellt die Herrn ... eingeräumte Einzelprokura keine Geschäftsführungsbefugnis dar, jedoch ermächtigt sie nach § 49 Abs. 1 HGB zu allen Arten von gerichtlichen und außergerichtlichen Geschäften und Rechtshandlungen, die der Betrieb eines Handelsgewerbes mit sich bringt. Herr ... ist daher in der Lage, maßgeblichen Einfluss auf die Geschäfte des Sammelunternehmens AG ... GmbH & Co. KG zu nehmen.

81 Die gesellschaftsrechtlichen Verflechtung der verschiedenen beteiligten Firmen dient dabei ebenso wie der schnelle Austausch der Containerstandplätze ersichtlich auch dazu, die Zuordnung der Container zu den verschiedenen Sammelunternehmen bzw. den jeweiligen Trägern der Sammlung und damit auch die Zurechnung von Verstößen zu erschweren, um eine ordnungsgemäße Überwachung und ggf. den Erlass abfallrechtlicher Ordnungsverfügungen durch die der zuständigen Behörden zu verhindern.

82 In der Folge wurden wegen der immer wieder festgestellten Verstöße in Gemeinden im gesamten Bundesgebiet über mehrere Jahre hinweg bis in jüngste Vergangenheit in zahlreichen Fällen Untersagungsverfügungen gemäß § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG wegen der Unzuverlässigkeit der Firma ... und/ oder zu der Untersagung der Sammeltätigkeit der von ihr beauftragten Firmen erlassen.

83 Mittlerweile wurde der Firma ... auch durch Bescheid des Regierungspräsidiums Kassel vom 25. April 2016 sowohl die betriebliche Tätigkeit der Sammlung von Bekleidungs- und Textilabfällen gemäß § 53 Abs. 3 Satz 3 KrWG als auch die Durchführung einzelner Sammlungen in verschiedenen Landkreisen gemäß § 18 Abs. 5 Satz 2 1. Halbsatz Alt. 1 KrWG wegen Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des alleinigen Geschäftsführers, Herrn ..., untersagt. Diese Untersagungsverfügung wurde im vorläufigen Rechtsschutzverfahren bestätigt (VG Kassel, Beschluss vom 13. Juli 2016 - 4 L 773/16.KS -, V.n.b.; bestätigt durch VGH Hessen, Beschluss vom 6. Dezember 2016 - 2 B 1935/16 -, juris).

84 Es besteht auch keine Veranlassung, die Zuverlässigkeitsprüfung auf den Zuständigkeitsbereich der Beklagten zu beschränken und nur Tatsachen zugrunde zu legen, die dort zutage getreten sind. Denn die Zuverlässigkeit ist ein personenbezogenes Merkmal, kein regionales (Nds. OVG, Beschluss vom 17. Mai 2016 - 7 ME 43/16 -, juris). Regelmäßig dürfte sich ein Verhalten deshalb nicht stadt- oder kreisbezogen beurteilen lassen. Insbesondere gibt es keinen Grund, warum die Manifestation nicht ordnungsgemäßer Gewerbeausübung in einem Sammelgebiet von vornherein außer Betracht bleiben müsste. Der Fall, dass der Träger einer Sammlung - aus welchen Gründen auch immer - ausschließlich im Zuständigkeitsbereich einer Behörde auffällig wird und sich im Übrigen stets an die einschlägigen Vorschriften hält, ist - was gerade der Fall der Firma ... belegt - eher theoretischer Natur (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 17.12.2015 - 20 A 1596/14 -, juris).

85 Angesichts des bisherigen Verhaltens der Firma ... - erst recht in der aufgezeigten Gesamtschau - ergaben und ergeben sich erhebliche Bedenken, dass sie ihre Sammlung in Zukunft so ausführt, dass normative Grundlagen eingehalten werden.

86 Dem kann die Klägerin auch nicht mit Erfolg entgegenhalten, dass diese in der Vergangenheit liegenden Verstöße nicht eine negative Prognose rechtfertigten, da die Firma ... unternehmerische und organisatorische Vorkehrungen getroffen habe, um sicherstellen, dass es in der Zukunft nicht mehr zu Verstößen kommen werde. Soweit die Firma ... geltend gemacht hat, sie habe keine Kenntnis vom Fehlverhalten der von ihr beauftragten Unternehmen gehabt und habe diesen Unternehmen nunmehr gekündigt, wertet die Kammer dies als allein prozesstaktisch motiviertes Verhalten. Die Beklagte hat die Firma ... bereits im Jahr 2013 darauf hingewiesen, dass die von ihr beauftragten Unternehmen Sammelcontainer ohne die erforderlichen Erlaubnisse aufgestellt haben. Gleichwohl hat die Firma ... die Verträge mit diesen Unternehmen erst im Mai 2016, mithin erst nach Klageerhebung, gekündigt. Aufgrund dieser Umstände sowie der oben dargestellten langjährigen systematischen Geschäftspraktiken ist ein tiefgreifender und dauerhafter Wandel im Geschäftsgebaren der Firma ..., der das Anstellen einer anderen Prognose rechtfertigen würde, nicht zu erwarten.

87 Diese Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Firma ... muss sich hier auch die Klägerin entgegenhalten lassen, da das Gericht davon überzeugt ist, dass zwischen ihr und der Firma ... ein Strohmannverhältnis besteht.

88 Für die Frage, wann ein solches Verhältnis anzunehmen ist, kann nach der Rechtsprechung des Nds. Oberverwaltungsgerichts (Beschluss vom 22. Mai 2015 - 7 ME 15/15 -, juris), der die Kammer folgt, auf die im Gewerberecht entwickelten Grundsätze zurückgegriffen werden. Das Nds. Oberverwaltungsgericht führt in seiner o.g. Entscheidung aus:

89 > „Von einem „Strohmann“ spricht man im Gewerberecht, wenn jemand (der Strohmann) zur Verschleierung der tatsächlichen Verhältnisse als Gewerbetreibender vorgeschoben wird, das in Rede stehende Gewerbe in Wirklichkeit aber von einem anderen betrieben wird. Die eine Person gibt nur ihren Namen für den Gewerbebetrieb her und dient dem wahren Gewerbetreibenden als „Aushängeschild“ (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.09.1976 - I C 32.74 -, NJW 1977, 1250). Ein Strohmannverhältnis ist dann anzunehmen, wenn eine genaue Analyse der Innenbeziehungen erweist, dass ein Gewerbetreibender zur Verschleierung der wirklichen Machtverhältnisse eine natürliche oder juristische Person vorschiebt, die ohne eigene unternehmerische Tätigkeit nur als Marionette des Gewerbetreibenden am Wirtschaftsleben teilnimmt (vgl. BVerwG, Urteile vom 02.02.1982 - 1 C 20.78 -, GewArch 1982, 200; - 1 C 3.81 -, BVerwGE 65, 12; und - 1 C 14.78 -, juris). Kennzeichnend ist die Teilnahme des Strohmanns am Wirtschaftsleben, die von dem Hintermann gesteuert wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 14.07.2003 - 6 C 10.03 -, NVwZ 2004, 103). Für das Strohmannverhältnis ist ein kollusives Zusammenwirken von Strohmann und Hintermann typisch (vgl. BVerwG, Urteil vom 02.02.1982 - 1 C 3.81 -, a.a.O.).“

90 Vorliegend ist von einem solchen „Strohmannverhältnis“ in Bezug auf die Trägerschaft der streitigen Sammlung auszugehen, bei der die Klägerin von der Firma ... zur Verschleierung der tatsächlichen Verhältnisse vorgeschoben wird. Diese Überzeugung hat die Kammer hier in der Gesamtschau der nachfolgend aufgeführten Indizien und des Verhaltens des Geschäftsführers der Klägerin im Zusammenhang mit dem Bestreben des Gerichts, den Sachverhalt umfassend aufzuklären, gewonnen.

91 Nach dem Vortrag der Klägerin und den vom Gericht eingeholten Auskünften aus dem Handelsregister ist höchst zweifelhaft, ob bzw. wie die Klägerin in der Lage ist, die von der Firma ... übernommenen Sammlungen tatsächlich durchzuführen. Ihrem schriftlichen Vortrag zufolge findet eine Zusammenarbeit mit irgendwelchen Dienstleistern, insbesondere den ehemaligen Dienstleistern der Firma ..., nicht statt (Schriftsatz vom 16. März 2017, Bl. 197 ff. der Gerichtsakte). Dem Abspaltungsvertrag zufolge sind jedoch weder Arbeits- und Anstellungsverhältnisse von der Firma ... noch sachliche Betriebsmittel (zum Beispiel Fahrzeuge) mit Ausnahme der Altkleidercontainer auf die Klägerin übergegangen. Fraglich ist daher, wie die Klägerin die übergegangenen Sammlungen in neun Bundesländern (insgesamt 227 Sammlungsgebiete) eigenständig durchführen können soll. Auch ist nicht ersichtlich, wie es möglich sein soll, die gesamten Sammelmengen aus allen Sammelgebieten auf dem Betriebsgrundstück der Klägerin in der … in … zu lagern. Das Betriebsgrundstück erscheint der Kammer - soweit es anhand der bei Google Maps verfügbaren Satellitenbilder erkennbar ist - in Anbetracht der Größe, des Zuschnitts sowie des Umstandes, dass die Klägerin sich dieses Grundstück offenbar - nach dem im Internet frei recherchierbaren Informationen - noch mit weiteren Gewerbetreibenden (u.a. einem Stripclub/Bordellbetrieb) teilt, als zu klein, um das Sammelgut aller von der Firma ... übernommenen Sammlungen zu lagern.

92 Die Abspaltung des Teilbetriebs „Recycling, lokal behördlich angezeigte Sammlungen“ von der Firma ... auf die Klägerin zu den laut den vorgelegten Unterlagen ausgehandelten Vertragsbedingungen erscheint zudem unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten in keiner Weise nachvollziehbar und begegnet daher erheblichen Zweifeln. Der Abspaltungsvertrag vom 21. Dezember 2016 sieht in dessen § 1 Nr. 2 a vor, dass mit dem Teilbetrieb „Recycling“ die in der Anlage 1 zum Abspaltungsvertrag bezeichneten Teile des Vermögens der Firma ... als Gesamtheit mit allen Rechten und Pflichten auf die Klägerin übergehen. Dies sind der Anlage 1 zufolge zunächst „sämtliche in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Berlin, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern behördlich angezeigte Sammlungen“. Außerdem sind dort als übertragene Güter 1.741 Altkleidercontainer nebst zugehöriger Sondernutzungserlaubnisse und privatrechtlicher Gestattungsverträge, ein Bankkonto mit einem Guthaben in Höhe von 25.000,00 € und ein Vertrag über die Entsorgung gemischter Siedlungsabfälle mit der Firma ... GmbH & Co. KG aufgeführt. Laut notariell beurkundetem Beschluss der Klägerin vom 21. Dezember 2016 (Urkundenrolle Nr. 511/2016, Handelsregister des Amtsgerichts Marburg, dort § 3) wurde Herr ... nach Erhöhung des Stammkapitals der Gesellschaft zur Übernahme eines neuen Geschäftsanteils im Nennbetrag von 25.000,00 € zugelassen. Die Einlage auf diesen Geschäftsanteil sollte durch Herrn ... - trotz des zu übertragenden Bankguthabens von genau 25.000,00 € - nicht in Geld erbracht werden, sondern in Form der Übertragung der Güter entsprechend der vorgenannten Anlage zum Abspaltungsvertrag.

93 Legt man als wirtschaftlichen Wert eines Altkleidercontainers bei zurückhaltender Schätzung und unter der Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich hier um gebrauchte Container handelt, auch nur einen Betrag von 200,00 € zugrunde, beträgt allein der Wert der auf die Klägerin übertragenen 1.741 Altkleidercontainer rund 435.000,00 € und steht damit völlig außer Verhältnis zu der von Herrn ...geleisteten Kapitaleinlage von nur 25.000,00 €. Dass sich das Missverhältnis durch einen besonders hohen Wert der von Herrn ... erlangten Beteiligung an der Klägerin ausgleicht, ist weder erkennbar noch vorgetragen. Zweifel daran bestehen jedenfalls deshalb, weil die Klägerin laut notarieller Urkunde vom 11. Januar 2016 (Urkundenrolle Nr. 11/2016, Bl. 246 der Gerichtsakte) und Gesellschaftsvertrag vom 12. Januar 2016 (Bl. 251 der Gerichtsakte) erst im Jahr 2016 mit einem Stammkapital von 25.000,00 € gegründet worden ist. Dass sie über eine entsprechende Kapitalrücklage verfügt, wie sie § 3 Ziffer 3 ihres vorgenannten Beschlusses aber vorsieht („Soweit der Einbringungswert der vorgenannten Einlage den Nennbetrag des hierfür gewährten neuen Geschäftsanteils im Nennbetrag von 25.000,00 € übersteigt, ist die Differenz in die Kapitalrücklage der ...GmbH einzustellen.“) ist ebenfalls nicht ersichtlich.

94 Infolge der Abspaltung des Teilbetriebs „Textilrecycling“ unter Übertragung der in der Anlage zum Abspaltungsvertrag bezeichneten Wirtschaftsgüter hat Herr ... als alleiniger Gesellschafter der Firma ... den ihm zustehenden wirtschaftlichen Wert der vorher in seinem Alleineigentum stehenden Vermögenswerte nach Eintritt in die Klägerin als gleichberechtigter Gesellschafter neben Herrn ...damit halbiert.

95 Mit notariell beurkundetem Abtretungsvertrag vom 21. Dezember 2016 (Urkundenrolle Nr. 514/2016, Bl. 254 der Gerichtsakte) hat Herr ... sodann seinen Geschäftsanteil an der Klägerin im Nennbetrag von 25.000,00 € an den Geschäftsführer und danach wieder alleinigen Gesellschafter der Klägerin, Herrn ..., abgetreten und ist laut Vortrag des Prozessbevollmächtigten der Klägerin vollständig ausgeschieden, weil „eine Verbindung der Gesellschaften, resp. Personen durch die Beteiligten nicht gewünscht“ sei (Schriftsatz vom 12. Mai 2017, Bl. 243 ff. der Gerichtsakte). Dass hierfür seitens der Klägerin bzw. ihres Geschäftsführers eine Gegenleistung an Herrn ... erfolgt ist, ist aus den vorgelegten Unterlagen nicht ersichtlich und auch nicht dargelegt.

96 Die damit aufgestellte Behauptung der Klägerin und ihrer Rechtsvorgängerin, die Abspaltung und Übertragung des Teilbetriebs „Textilrecycling“ mit Vermögenswerten von mehreren hunderttausend Euro von der Firma ... an die Klägerin und damit von Herrn ... an Herrn ...sei ohne jede Gegenleistung und bei Verzicht auf jegliche auch künftige vertragliche Beziehung erfolgt, ist das Gericht nicht zu glauben bereit.

97 Eine weitere Aufklärung der zahlreichen offenen Zweifelsfragen an der Behauptung tief greifender gesellschaftsrechtlicher Veränderungen unter vollständigem Austausch der bisher im Alttextilbereich handelnden Akteure war dem Gericht in Anbetracht des Verhaltens der Klägerin bzw. ihres Geschäftsführers weder möglich noch war sie geboten.

98 Zu den Mitteln der Amtsermittlung gehört die Heranziehung der Beteiligten bei der Sachverhaltserforschung. Die Beteiligten haben bei der Sachverhaltsermittlung mitzuwirken, insbesondere hinsichtlich der in ihre Sphäre fallenden Umstände. Kommt ein Beteiligter dieser Pflicht nicht nach, obwohl ihm dies ohne weiteres möglich und zumutbar wäre, hat dies eine Verringerung der Anforderungen an die Aufklärungspflicht des Gerichts und eine Minderung des Beweismaßes zur Folge. Zudem kann das Gericht aus diesem Verhalten aus für den Betroffenen negative Schlüsse ziehen (Kopp/ Schenke, VwGO, § 86 Rn. 11 ff. m.w.N.).

99 Die Klägerin muss sich eine Verletzung der Mitwirkungspflicht bei der Aufklärung des Sachverhalts aufgrund des Verhaltens ihres Geschäftsführers entgegenhalten lassen. Das Gericht hat mit der Ladung vom 5. Mai 2017 das persönliche Erscheinen des Geschäftsführers der Klägerin zur mündlichen Verhandlung am 9. August 2017 unter Androhung eines Ordnungsgeldes in Höhe von 250,00 € angeordnet. Trotz der frühzeitigen Ladung und der gerichtlichen Anordnung blieb der Geschäftsführer der Klägerin dem Termin fern und entsandte lediglich seinen Prozessbevollmächtigten, ganz offensichtlich in der sicheren Erwartung, das Verfahren wie zwischenzeitlich von der Gegenseite angeregt, im Gerichtstermin unter Umgehung einer gerichtlichen Entscheidung vergleichsweise erledigen zu können (vgl. insoweit auch Seite 3 des am Vortag der gerichtlichen Verhandlung übersandten Schriftsatzes des Prozessbevollmächtigten der Klägerin, Bl. 282 der Gerichtsakte). Dem Prozessbevollmächtigten der Klägerin war auch bekannt, dass der Geschäftsführer an der anberaumten Sitzung nicht teilnehmen würde, weil sich dieser nach Angaben des Prozessbevollmächtigten im Urlaub befinde. Die mündliche Verhandlung wurde sodann umgehend geschlossen und ein Fortsetzungstermin für den 16. August 2017 anberaumt. Der Prozessbevollmächtigte der Klägerin wurde gebeten, diesen Termin telefonisch mit dem Geschäftsführer der Klägerin abzustimmen, was dieser auch sogleich tat. Im Anschluss an dieses Gespräch erklärte der Prozessbevollmächtigte der Klägerin, dass der geplanten Terminierung keine Einwände entgegenstünden. Durch rechtskräftigen Beschluss vom 14. August 2017 hat das Gericht gegen Herrn ...als Geschäftsführer der Klägerin das angedrohte Ordnungsgeld in Höhe von 250,00 € festgesetzt. Mit gerichtlicher Verfügung vom 10. August 2017 hat das Gericht die Beteiligten zu dem angekündigten Folgetermin geladen und dabei erneut das persönliche Erscheinen des Geschäftsführers der Klägerin unter Androhung eines Ordnungsgeldes von nunmehr 500,00 € angeordnet. Gleichwohl übersandte der Prozessbevollmächtigte der Klägerin am Vortag des anberaumten Fortsetzungstermins ein Schreiben, mit dem die Klägerin auf die Teilnahme an der mündlichen Verhandlung verzichtete. Einerseits bestehe bei ihr durchgängig ein hoher Termindruck, andererseits sei von ihrer Seite bereits erschöpfend vorgetragen worden. Zum Fortsetzungstermin erschien weder der Prozessbevollmächtigte der Klägerin noch ihr Geschäftsführer. Weil die Klägerin bzw. ihr Geschäftsführer mit dem Schreiben vom 14. August 2017 unmissverständlich zum Ausdruck gebracht hat, auch künftig nicht gewillt zu sein, an künftigen Verhandlungsterminen teilzunehmen und damit an einer Klärung der Sach- und Rechtslage mitzuwirken, hat das Gericht die mündliche Verhandlung nach Aufhebung der Anordnung des persönlichen Erscheinens des Geschäftsführers der Klägerin fortgeführt und bei seiner Entscheidung das Verhalten der Klägerin und ihres Geschäftsführers berücksichtigt.

100 Die Tatsache, dass der Geschäftsführer der Klägerin eher die Festsetzung von Ordnungsgeldern in Kauf nimmt, als sich gegenüber dem Gericht zu den offensichtlich im Raum stehenden Fragestellungen zu äußern und zu versuchen, die dargestellten Zweifel an den behaupteten gesellschaftsrechtlichen Vorgängen und den damit verbundenen Vermögensübergängen auszuräumen, verstärkt das Gericht in der Annahme, dass Herr ...nicht nur nicht bereit, sondern

auch überhaupt nicht in der Lage ist, diese Zweifelsfragen aufzuklären und dass es gerade im Interesse der Firma ... und der Klägerin liegt, dass eine genaue Analyse eventueller untereinander bestehender Geschäftsbeziehungen unterbleibt. Diese Verschleierungstaktik entspricht auch dem bereits dargestellten bisherigen Verhalten der Rechtsvorgängerin der Klägerin, eine ordnungsgemäße Überwachung und ggf. den Erlass abfallrechtlicher Ordnungsverfügungen durch die zuständigen Behörden zu verhindern.

101 Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang der Umstand, dass die Firma AG ... GmbH & Co. KG, im gerichtlichen Verfahren gegen eine entsprechende von der Stadt Emden erlassene Untersagungsverfügung bewusst wahrheitswidrig hat vortragen lassen, dass es gesellschaftsrechtliche Veränderungen gegeben habe, durch die die bisherige Komplementärin, die ... GmbH mit dem Geschäftsführer ... ..., ebenso wie die bisherige Kommanditistin, die ... mit dem Geschäftsführer ..., vollständig aus der Gesellschaft ausgeschieden seien und stattdessen die ... GmbH mit deren Geschäftsführer ... als Kommanditistin und Geschäftsführer der Firma AG ... GmbH & Co. KG eingetreten sei. Ziel dieser Behauptung war es im dortigen Verfahren, das Gericht und die Beklagte davon zu überzeugen, dass bei der Bewertung der Zuverlässigkeit nicht mehr auf das vorherige Verhalten der Herren ... und ... abgestellt werden könne, weil sie weder mittelbar noch unmittelbar gesellschaftsrechtlich an der Firma AG ... GmbH & Co. KG beteiligt seien und auch keinerlei sonstige Funktion mehr bei ihr ausübten und keine Tatsachen bestünden, die für eine Unzuverlässigkeit des die Durchführung der Sammlung fortführenden Herrn ... sprächen. Erst die Ermittlungen des Gerichts ergaben, dass es zu diesen behaupteten gesellschaftsrechtlichen Veränderungen nie gekommen und der Betrieb stattdessen in der bisherigen Form durch die Herren ... und ... fortgeführt worden ist. Zu den genauen Hintergründen konnte das Gericht im dortigen Verfahren Herrn ... in der mündlichen Verhandlung nicht befragen, weil er - wie auch Herr ... in diesem Verfahren - der Anordnung des persönlichen Erscheinens trotz Androhung eines Ordnungsgeldes in Höhe von 250,00 € ohne Entschuldigung nicht gefolgt ist (vgl. zum Ganzen: VG Oldenburg, Urteil vom 9. August 2017 - 15 A 3950/16 -, juris).

102 Das Gericht ist hiernach davon überzeugt, dass die von der Firma ... als Rechtsnachfolgerin benannte Klägerin nur die Rolle eines Strohmannes übernommen hat und alle maßgeblichen Geschäfte im Zusammenhang mit der Alttextiliensammlung durch Herrn ... und die Firma ... geführt werden.

103 c) Nicht entscheidungserheblich ist hiernach, ob die Untersagungsverfügung über die zu Recht angenommenen Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Klägerin hinaus auch darauf gestützt werden kann, dass die Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 oder Nr. 4 KrWG genannten Voraussetzungen anders nicht zu gewährleisten ist, da es sich bei diesen beiden Untersagungsgründen um jeweils selbstständig tragende Untersagungsgründe handelt.

104 d) Die Untersagung der Sammlung ist - entgegen der Ansicht der Klägerin - auch nicht unverhältnismäßig. Sie ist geeignet und insbesondere erforderlich, weil kein milderes, gleich geeignetes Mittel zur Verfügung steht, um die Anforderungen, die § 18 KrWG an eine gewerbliche Sammlung stellt, zu gewährleisten. Nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG kann die zuständige Behörde die angezeigte Sammlung 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 Nr. 3 oder 4 KrWG sicherzustellen. Eine Untersagung scheidet aus, wenn mit Hilfe von Bedingungen, Befristungen oder Auflagen sichergestellt werden kann, dass die genannten Voraussetzungen vorliegen. Hierfür ist aber im vorliegenden Fall, in dem nach den obigen Ausführungen zureichende Anhaltspunkte für die Unzuverlässigkeit der Klägerin bestehen, für mildere Maßnahmen als die Untersagung kein Raum.

105 e) Auf ein Fehlen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung gemäß § 18 Abs. 7 KrWG kann sich die Klägerin nicht berufen. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um eine Sonderregelung, die allein für die Ermessenstatbestände des § 18 Abs. 5 Satz 1 und Abs. 6 KrWG heranzuziehen ist, nicht aber - wie hier - für die gebundene Untersagungsentscheidung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG (Versteyl/Mann/Schomerus, Komm. KrWG, 3. Aufl., § 18 Rn. 20).

106 Im Übrigen kann sich die Klägerin auch deshalb nicht auf den Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes berufen, weil die Beklagte in dem angefochtenen Bescheid nachvollziehbar dargelegt, dass mangels diesbezüglicher Angaben der Firma ... bzw. deren Rechtsvorgängerin - der Firma ... e.K. - nicht von einer „Bestandssammlung“ im Sinne von § 18 Abs. 7 KrWG ausgegangen werden kann. Da die Klägerin auch im gerichtlichen Verfahren keine konkreten Angaben dazu gemacht hat, wann und wo die Firma ... e.K. zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Kreislaufwirtschaftsgesetzes im Bereich der Stadt Emden gewerbliche Altkleidersammlungen durchgeführt haben will, bestand auch aus diesem Grund kein Anlass dafür, von einer „Bestandssammlung“ auszugehen und dementsprechend in die Prüfung gemäß § 18 Abs. 7 KrWG einzutreten. Die Klägerin hat insoweit lediglich eine Sammlung ihrer Rechtsvorgängerin behauptet, ohne jedoch irgendwelche nähere Angaben zu dieser Sammlung zu machen. Aber selbst wenn es sich um eine Bestandssammlung handeln sollte, kann sich die Klägerin angesichts der festgestellten Unzuverlässigkeit nicht schutzwürdig auf die weitere Durchführung der Sammlung im Gebiet der Beklagten berufen (vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 29. Januar 2016 - 17 K 3062/15, - juris, Rn. 142).

107 2. Die im streitgegenständlichen Bescheid enthaltene Anordnung, sämtliche im Stadtgebiet der Beklagten zum Zweck der Alttextiliensammlung aufgestellten Sammelbehälter zu entfernen, ist ebenfalls rechtmäßig.

108 Die Anordnung findet ihre Rechtsgrundlage in § 62 KrWG. Danach kann die Behörde im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes treffen.

109 Die Anordnung genügt auch den Anforderungen, die nach § 37 Abs. 1 VwVfG an die inhaltliche Bestimmtheit von Verwaltungsakten zu stellen sind. Eine hinreichende inhaltliche Bestimmtheit im Sinne der Vorschrift setzt voraus, dass insbesondere für den Adressaten des Verwaltungsakts die von der Behörde getroffene Regelung so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass er sein Verhalten danach ausrichten kann. Dabei reicht es aus, wenn sich die Regelung aus dem gesamten Inhalt des Bescheides, insbesondere seiner Begründung, sowie den weiteren, den Beteiligten bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen unzweifelhaft erkennen lässt. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsaktes nach dem jeweiligen Regelungsgehalt, den Besonderheiten des mit dem Verwaltungsakt anzuwendenden materiellen Rechts und den konkreten Umständen

des Einzelfalls (BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 - 4 C 18.03 -, BVerwGE 123, 261, m.w.N.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 16. Auflage 2015, § 37 Rn. 6 f. m.w.N.).

110 Gemessen an diesen Grundsätzen ist die Verfügung hinreichend bestimmt. Die nunmehr - als Folge des Abspaltungsvertrages - an die Klägerin gerichtete Aufforderung, sämtliche Alttextilcontainer zu entfernen, die sie bzw. ihre Rechtvorgängerinnen im Stadtgebiet der Beklagten aufgestellt haben, ist aus sich heraus hinreichend eindeutig und verständlich. Ein weiterer Konkretisierungsbedarf besteht auch angesichts der Vielzahl der unterschiedlichen und zudem offenbar auch wechselnden Standorte der Alttextilcontainer der Klägerin nicht, zumal eine vollständige Untersagung der Sammlung erfolgt ist.

111 Die Klägerin als Träger der Sammlung weiß bzw. hat zu wissen, an welchen Orten im Stadtgebiet sie Altkleidercontainer aufgestellt hat bzw. hat aufstellen lassen. Ggf. hat sie sich an die Firma ... zu wenden, um die Standorte der Container in Erfahrung zu bringen. Diese kann sich nicht unter Hinweis auf die vorgelegten (mittlerweile ohnehin gekündigten) Verträge mit den von ihr ehemals beauftragten Dienstleistern darauf berufen, sie habe keine Kenntnis von den genauen Standorten, weil die Aufstellung von diesen Unternehmen eigenverantwortlich vorgenommen werde. Wie bereits ausgeführt hat sich die Firma ... das Verhalten der Dienstleister zurechnen zu lassen.

112 Die Anordnung, die aufgestellten Container zu entfernen, ist auch verhältnismäßig. Eine Anordnung, die Behälterklappe zu verschließen, etwa durch Versiegelung mit einer Folie oder durch Verriegelung des Einwurfmechanismus, kommt nicht als milderes Mittel in Betracht, weil es nicht geeignet ist, die tatsächliche Beendigung der untersagten Sammlung zu erreichen. Zum einen würden die widerrechtlich im Straßenraum aufgestellten Container weiter dort verbleiben, zum anderen sind dem Gericht auch zahlreiche Fälle bekannt, in denen Personen, die sich ihrer Alttextilien entledigen wollen, diese auch dann säckeweise vor aufgestellten Sammelcontainern ablegen, wenn diese überfüllt, defekt oder versperrt sind.

113 3. Die auf § 64 Abs. 1, §§ 67 und 70 des Nds. Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung - Nds. SOG - beruhende Zwangsgeldandrohung begegnet keinen rechtlichen Bedenken.

114 Gemäß § 70 Abs. 1 Nds. SOG gehört es grundsätzlich zu der Androhung eines Zwangsmittels, dass dem Betroffenen eine angemessene Frist zur Erfüllung der Verpflichtung gesetzt wird. Dies hat die Beklagte beachtet, indem sie die (partielle) Rechtvorgängerin der Klägerin - die Firma ... - aufforderte, die Sammlung innerhalb eines Monats zu beenden und die aufgestellten Sammelcontainer innerhalb eines Monats zu entfernen. Das für den Fall des Nichtbeachtens angedrohte Zwangsgeld i.H.v. 1.500,00 € ist vor dem Hintergrund der beträchtlichen Erlöse, die mit der Altkleidersammlung durch das Aufstellen der Container erzielt werden können, nicht zu beanstanden, zumal es im unteren Bereich des in § 67 Abs. 1 Nds. SOG vorgesehenen Rahmens liegt. Ebenso ist die eingeräumte Frist von einem Monat für die Beendigung der Sammlung und die Entfernung der Container ausreichend.

115 4. Die Festsetzung der Kosten i.H.v. 285,26 € im Ausgangsbescheid ist nicht zu beanstanden.

116 Die Geltendmachung der festgesetzten Verwaltungsgebühr und der Auslagen findet ihre Rechtsgrundlage in §§ 1, 3, 5, 9 und 13 NVwKostG i.V.m. Ziffer 2.1.4 des Kostentarifs zur Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen (Allgemeine Gebührenordnung).

117 Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, § 5 Abs. 1 Satz 1 NVwKostG werden für Amtshandlungen im übertragenen Wirkungskreis Kosten von demjenigen erhoben, der zu der Amtshandlung Anlass gegeben hat. Die auf der Grundlage von § 3 Abs. 1, 5 NVwKostG erlassene Allgemeine Gebührenordnung in der hier maßgeblichen Fassung sieht in Ziffer 2.1.4 des Kostentarifs für die Untersagung der Durchführung einer angezeigten Sammlung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG einen Gebührenrahmen von 50,00 € bis 3.000,00 € vor. Maßgeblich ist insoweit der Zeitaufwand für die vorgenommene Amtshandlung. Im Hinblick auf den für den Erlass der getroffenen Anordnung erforderlichen Vorarbeiten, insbesondere die erheblichen Ermittlungstätigkeiten, die sich auch aus den Verwaltungsvorgängen ergeben, ist die von der Beklagten für die Gebührenberechnung zugrunde gelegte Schätzung des Verwaltungsaufwandes nicht zu beanstanden. Die Geltendmachung der Auslagen für die Zustellung der Verfügung findet ihre Grundlage in § 3 Abs. 1 Satz 2, § 13 Abs. 1, 3 Nr. 3 KrWG.

118 5. Die Festsetzung der Kosten in Höhe von 422,63 € im Widerspruchsbescheid ist ebenfalls nicht zu beanstanden.

119 Die Geltendmachung der festgesetzten Verwaltungsgebühr und der Auslagen findet ihre Rechtsgrundlage in § 12 Abs. 1 NVwKostG, wonach die Gebühr für die Entscheidung über den Rechtsbehelf das Eineinhalbfache der Gebühr, die für die angefochtene Entscheidung anzusetzen war, beträgt (1,5 x 280 = 420). Hinzu kommen die für die Zustellung per Postzustellungsurkunde entstandenen Kosten in Höhe von 2,63 €.

Diesen Link können Sie kopieren und verwenden, wenn Sie **genau dieses Dokument** verlinken möchten:
http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&docid=MWRE170007654&psml=bsndprod.psml&max=true