

Verwaltungsgericht Münster, 7 K 1129/14

Datum:

02.06.2017

Gericht:

Verwaltungsgericht Münster

Spruchkörper:

7. Kammer

Entscheidungsart:

Urteil

Aktenzeichen:

7 K 1129/14

ECLI:

ECLI:DE:VGMS:2017:0602.7K1129.14.00

Nachinstanz:

Oberverwaltungsgericht NRW, 20 A 1799/17

Sachgebiet:

Allgemeines Verwaltungsrecht - zum öffentlichen Recht

Rechtskraft:

nicht rechtskräftig

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Klägerin wird nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des beizutreibenden Betrages abzuwenden, wenn nicht die Beklagte zuvor in entsprechender Höhe Sicherheit leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

1

Tatbestand:

2

Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit der Untersagung einer Alttextilsammlung für das Stadtgebiet von C. .

3

Die Klägerin betrieb in der Vergangenheit einen Entsorgungsfachbetrieb, der auf die Erfassung, Verwertung und den Handel mit Alttextilien, Altkleidern und -schuhen spezialisiert war. Mit am 28. August 2012 beim Beklagten eingegangenen Schreiben vom 25. August 2012 zeigte die Rechtsvorgängerin der Klägerin, die

Firma O. mit Sitz in C1. , bei dem Beklagten eine geplante Sammlung von Alttextilien, Altkleidern und -schuhen im Kreisgebiet D. an, die über stationäre Textilsammelcontainer durchgeführt werden soll. In der Anzeige geht die Klägerin ebenso wie ihre Rechtsvorgängerin davon aus, dass sie – bezogen auf das Stadtgebiet von C. - eine monatliche Sammelmenge von ca. 1,11 Tonnen bei Einsatz von 6 Containern erreiche. Die Klägerin fügte eine entsprechende Standortliste der Container mit 6 Standorten in C. (BA Heft 1 Bl. 47) bei.

4

Nach Einholung von Stellungnahmen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden hörte der Beklagte die Klägerin zur geplanten Untersagung der Sammlung im Stadtgebiet von C. an. Sodann untersagte der Beklagte der Klägerin die angezeigte Sammlung, bezogen auf das Stadtgebiet der Stadt C. , durch Bescheid vom 29. April 2014. Zur Begründung führte er unter Bezugnahme auf die Stellungnahme der Stadt C. vom 9. Dezember 2013 aus, der gewerblichen Sammlung der Klägerin stünden überwiegende öffentliche Interessen entgegen. Die Sammlung gefährde in ihrer konkreten Ausgestaltung die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, da Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt seien. Die Stadt C. sammle außer auf ihrem Wertstoffhof durch an 26 Standorten aufgestellte Depotcontainer Alttextilien und Altschuhe. Mit der Entsorgung sei die eigenbetriebsähnliche Einrichtung ESB beauftragt. Bereits jetzt würden der kommunalen Sammlung große Mengen Alttextilien durch gemeinnützige, aber auch illegale Sammlungen entzogen. Die Stadt habe für ihre Sammlung bereits jährliche Kosten von 56.000,00 Euro, hinzu kämen Kosten für die Anschaffung der Container von 20.000,00 Euro. Bestimmte Entsorgungsleistungen seien an gewerbliche Unternehmer vergeben, die Einhaltung dieser Verträge sei bei Hinzutreten weiterer gewerblicher Sammler gefährdet.

5

Die Klägerin hat gegen die Ordnungsverfügung vom 29. April 2014 fristgerecht Klage erhoben. Sie macht geltend, der Sammlung stünden keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen. Die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung der Stadt C. seien nicht beeinträchtigt. Die in der höchstrichterlichen Rechtsprechung zugrundegelegte „Irrelevanzschwelle“ sei unter Berücksichtigung der maßgeblichen Sammelmengen der gewerblichen Sammlungen nicht überschritten. Nach dieser Rechtsprechung sei kein umfassender Schutz des status quo des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers beabsichtigt. Bereits rechtmäßig durchgeführte Sammlungen seien daher beim status quo zu berücksichtigen, dem die Veränderungen durch die neu hinzutretenden Sammlungen gegenüber zu stellen seien. Schließlich sei die angefochtene Ordnungsverfügung unverhältnismäßig. Der Beklagte habe versäumt zu prüfen, ob als milderer Mittel die Erteilung von Bedingungen oder Auflagen in Betracht komme.

6

In dem parallel zwischen den Beteiligten geführten Klageverfahren 7 K 6083/16

7

hat die Klägerin Unterlagen vorgelegt, aus denen sich ergibt, dass sie durch notariell beurkundeten Abspaltungsvertrag vom 21. Dezember 2016 (BA Heft 2) den Teilbetrieb „Recycling, lokal behördlich angezeigte Sammlungen, Bundesländer Nordrhein-Westfalen,“ abgespalten und die entsprechenden Vermögensteile gemäß § 123 Abs. 2 Nr. 1 UmwG auf die W. GmbH, J., übertragen hat. Wegen der Einzelheiten der Abspaltung wird auf § 1 des Abspaltungsvertrages Bezug genommen. Die Eintragung in das Handelsregister erfolgte ausweislich des

vorgelegten Auszuges aus dem Handelsregister (AG Marburg HRB 6158) am 24. Februar 2017 (BA Heft 2).

8

In der mündlichen Verhandlung hat der Prozessbevollmächtigte der Klägerin erklärt, bei der W. GmbH handele es sich auf Grund der Abspaltung des Teilbetriebes Recycling, lokal angezeigte Sammlungen unter anderem in Nordrhein-Westfalen, um die Rechtsnachfolgerin der Klägerin. Die Klägerin führe den Prozess in gesetzlicher Prozessstandschaft für ihre Rechtsnachfolgerin, die W. GmbH, fort.

9

Die Klägerin beantragt,

10

den Untersagungsbescheid des Beklagten vom 29. April 2014 aufzuheben.

11

Der Beklagte beantragt,

12

die Klage abzuweisen.

13

Der beabsichtigten Sammlung der Klägerin stünden überwiegende öffentliche Interessen entgegen. Anknüpfend an die aktuelle höchstrichterliche Rechtsprechung seien den Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers einerseits die angezeigten, noch nicht bestandskräftig untersagten sowie die rechtmäßig durchgeführten Sammlungen mit ihren tatsächlichen Sammelmengen gegenüber zu stellen. Die gemeinnützigen Sammlungen seien in C. in das kommunale Sammelsystem integriert und führten keine eigene Sammlung durch. Der Beklagte legt zu den vorgenannten Sammlungen - auf Veranlassung des Gerichts - mit Schriftsatz vom 21. Dezember 2016 (GA Bl. 61 f.) Zahlenmaterial vor, welches er durch den Vermerk vom 21. März 2017 (GA Bl. 93) sowie den in der mündlichen Verhandlung überreichten weiteren Vermerk vom 2. Juni 2017 ergänzt und aktualisiert. Er macht geltend, angesichts einer Sammelmenge von ca. 500 Tonnen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (prognostiziert für das Jahr 2016) und einer Sammelmenge der gewerblichen Sammler von 77,25 Tonnen sei die sog. „Irrelevanzschwelle“ nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts überschritten.

14

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen.

15

Entscheidungsgründe:

16

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

17

Die Klage ist als Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO zulässig. Die Klägerin ist auch – trotz der Abspaltung des Betriebsteiles Recycling, lokal angezeigte Sammlungen u. a. in Nordrhein-Westfalen durch den Abspaltungsvertrag vom 21. Dezember 2016 und somit während des anhängigen Klageverfahrens – weiterhin prozessführungsbefugt. Sie ist berechtigt, das anhängige Klageverfahren sowohl im eigenen Namen als auch im Wege der gesetzlichen Prozessstandschaft für ihre Rechtsnachfolgerin, die W. GmbH, J. , zu führen.

18

- Durch die Abspaltung gemäß § 123 Abs. 2 Nr. 1 UmwG ist es zu einer partiellen Gesamtrechtsnachfolge durch den übernehmenden Rechtsträger, die W. GmbH, J., gekommen. Die aus der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung sich ergebende öffentlich-rechtliche Verpflichtung, die in Rede stehende Sammeltätigkeit im Stadtgebiet von C. zu unterlassen, ist mit dem abgespaltenen Vermögensteil auf den übernehmenden Rechtsträger übertragen worden. Für diese öffentlich-rechtliche Pflicht hat der übernehmende Rechtsträger kraft Gesetzes gemäß § 131 Abs. 1 Nr. 1 UmwG einzustehen. Denn es handelt sich hierbei nicht um eine höchstpersönliche, an den übertragenden Rechtsträger gebundene Rechtsposition. Vielmehr geht es um eine gerade an die konkrete Geschäftsausübung anknüpfende und damit übertragbare Verpflichtung. Die Übertragung ist im Übrigen vertraglich durch § 1 Nr. 2 Buchst. a) und b) des Abspaltungsvertrages erfolgt.

19

- Neben der Haftung der W. GmbH besteht auch die Verpflichtung der Klägerin selbst aus der Untersagungsverfügung fort, wie sich aus § 133 Abs. 1 Satz 1 UmwG ergibt. Prozessuale Konsequenz hieraus ist, dass die Klägerin den Prozess im eigenen Namen sowie als Prozessstandschafterin ihrer Rechtsnachfolgerin zu führen berechtigt ist. Dies ergibt sich aus § 173 VwGO, §§ 265 Abs. 2 Satz 1, 325 Abs. 1 ZPO, die in der vorliegenden Konstellation jedenfalls entsprechend anzuwenden sind.

20

Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass die gerichtliche Entscheidung demzufolge Rechtskraft sowohl gegenüber der Klägerin als übertragendem Rechtsträger wie auch gegenüber der W. GmbH als übernehmendem Rechtsträger entfaltet.

21

Die Klage ist unbegründet.

22

Der Bescheid des Beklagten vom 29. April 2014 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

23

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

24

Der von der Klägerin angezeigten Sammlung stehen überwiegende öffentliche Interessen entgegen. Diese liegen vor, wenn die beabsichtigte Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von diesem beauftragten Dritten gefährdet, vgl. § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG. Eine solche Gefährdung der Funktionsfähigkeit ist nach § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG anzunehmen, wenn die Erfüllung der nach § 20 KrWG bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert oder die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt wird. Letzteres wiederum

ist nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG insbesondere anzunehmen, wenn durch die gewerbliche Sammlung Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder der von diesem beauftragte Dritte eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt. Dies gilt nicht, wenn die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung wesentlich leistungsfähiger ist als die von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder dem von ihm beauftragten Dritten bereits angebotene oder konkret geplante Leistung (§ 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG).

25

Die Stadt C. bzw. die von ihr beauftragten Dritten führen hinsichtlich der durch die geplante gewerbliche Sammlung der Klägerin erfassten Abfälle eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durch. Bezugspunkt ist die Erfassung und Verwertung der konkret in Rede stehenden Abfallfraktion.

26

§ 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG normiert bei unionsrechtskonformer Auslegung eine widerlegliche Vermutung einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Die Ausnahmesituation, in welcher die Regelvermutung nicht mehr gilt, ist ausgehend von einem Vergleich der Sammelmengen anhand einer „Irrelevanzschwelle“ zu bestimmen. Es kommt darauf an, ob durch einen Marktzugang des gewerblichen Sammlers die Grundstrukturen der Entsorgung, die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zur Gewährleistung einer sachgerechten Aufgabenerfüllung nach Maßgabe seiner organisatorischen Grundentscheidungen ins Werk gesetzt hat, wesentlich umgestaltet werden müssten. Bei der Bewertung der Auswirkungen des Marktzutritts eines gewerblichen Sammlers ist – unter Zugrundelegung der Sachlage zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung – dessen Sammlung nicht isoliert, sondern im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen zu betrachten. Von Bedeutung sind insoweit weitere angezeigte, nicht bestandskräftig untersagte Sammlungen, bereits rechtmäßig durchgeführte Sammlungen mit den tatsächlichen Sammelmengen und die gemeinnützigen Sammlungen. Die so ermittelten Sammelmengen auf Seiten der privaten Sammler sind den erwarteten Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gegenüber zu stellen und die Rückgänge bzw. verminderten Steigerungspotenziale auf Seiten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu prognostizieren und zu bewerten. Eine generalisierend festgelegte „Irrelevanzschwelle“ von 10 bis 15 % wird als angemessen erachtet. Unterhalb dieser Schwelle sind wesentliche Änderungen der Entsorgungsstruktur typischerweise nicht zu erwarten.

27

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016, Juris, Rdnrn. 51 ff.

28

In Anwendung dieser Maßstäbe ist zu vermuten, dass eine wesentliche Beeinträchtigung vorliegt. Die „Irrelevanzschwelle“ ist aufgrund der schon durchgeführten gewerblichen Sammlungen mit den tatsächlichen Sammelmengen sowie der angezeigten, nicht bestandskräftig untersagten Sammlungen im Ergebnis überschritten. Addiert man die prognostizierten Sammelmengen der angezeigten, nicht bestandskräftig untersagten Sammlungen zum Stichtag, gelangt man zu einem Wert von 42,1 Tonnen. Hierbei ist eingestellt, dass die G.-V. Textilrecycling M. GmbH, die zunächst eine Sammelmenge von 140 Tonnen angezeigt hatte, diese Menge im Laufe des von ihr geführten gerichtlichen Verfahrens auf 18 Tonnen reduziert hat, wovon auch der Beklagte bei seiner Berechnung ausgeht. Hinzu

kommen die rechtmäßig durchgeführten Sammlungen, wobei jeweils die tatsächlichen Sammelmengen zugrunde zu legen sind. Hierbei ergibt sich eine Menge von 35,15 Tonnen. Das Gericht geht von der tatsächlichen Sammelmenge der Fa. H. (8,8 Tonnen) – vgl. deren Mitteilung an den Beklagten vom 21. März 2017 - und nicht nur von der ursprünglich angezeigten Menge von 2,5 Tonnen aus. Dies trägt der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung, wonach insoweit die tatsächliche Menge entscheidend ist.

29

BVerwG, a. a. O., Rdnr. 55.

30

Denn die tatsächlichen Sammelmengen bilden denjenigen Zustand ab, auf den sich der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bereits einzustellen und an den er sich ggfls. anzupassen hatte.

31

Die Summe von beiden vorgenannten Mengen in Höhe von 77,25 Tonnen auf Seiten der gewerblichen Sammler ist der prognostizierten Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers in Höhe von 500 Tonnen für 2016 gegenüber zu stellen. Dies ergibt einen prozentualen Anteil von 15,45 % und damit ein Überschreiten der „Irrelevanzschwelle“ um 0,45 %. Raum für eine weitere Prüfung und etwaige Korrektur ist nach der genannten höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht.

32

Das Gericht folgt nicht der Vorgehensweise des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes,

33

BayVGH, Beschluss vom 30. Januar 2017 – 20 CS 16.1416 -,

34

Juris, Rdnrn. 32 ff.,

35

wonach unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerwG in einem ersten Schritt die Anteile des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sowie der rechtmäßig durchgeführten privaten Sammlungen am Gesamtaufkommen zu ermitteln und sodann (erst) in einem zweiten Schritt das Ausmaß der anstehenden Veränderungen durch die streitgegenständliche Sammlung in deren Zusammenwirken mit den anderen angezeigten, noch nicht bestandskräftig untersagten Sammlungen zu ermitteln ist. Für diese Vorgehensweise findet sich in dem zitierten Urteil des BVerwG kein Anhalt.

36

Es ist nichts Hinreichendes dafür vorgetragen, dass die von der Klägerin angezeigte Sammlung wesentlich leistungsfähiger wäre als diejenige der Stadt C.

37

Die Untersagung ist auch verhältnismäßig. Weniger eingreifende Regelungen sind nicht ersichtlich. Hiervon ist auch der Beklagte im angefochtenen Bescheid ausgegangen. Es ist nicht Aufgabe der zuständigen Abfallbehörde, den Umfang der angezeigten Sammlung auf das gerade noch verträgliche Maß zu beschränken.

38

OVG NRW, Urteil vom 21. September 2015 – 20 A 2120/14 –, Juris, Rn. 211.

39

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

40

Die Berufung war wegen klärungsbedürftiger Fragen der Auslegung und Reichweite der höchstrichterlichen Rechtsprechung zuzulassen.