

Datum: 22.02.2018
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 20. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 20 A 818/15
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2018:0222.20A818.15.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Düsseldorf, 17 K 6920/14
Schlagworte: Sammlung, Container, gewerblich, Untersagung, Zuständigkeit, Umweltschutzbehörde, öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger, Doppelzuständigkeit, Neutralität, Darlegung, Verwertung, Verwertungsweg, haushalts-nah, hochwertig, Irrelevanzschwelle, Sammelmenge, Schwellenwert, Beschränkung, mengenmäßig, zahlenmäßig, Auflage, Bedingung, Befristung, milderer Mittel
Normen: KrWG §17 Abs. 2, 3 und 4, § 18 Abs. 5
Leitsätze: 1. Für eine ausreichende Darlegung der Verwertungswege und der Verwertung nach § 18 Abs. 2 Nrn. 4 und 5 KrWG muss dargetan werden, dass der gesamte Abfall von einem oder mehreren Entsorgungsunternehmen abgenommen wird.
2. Die Anforderungen an das vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haushalts-nah und/oder sonst hochwertig zu unterbreitende Angebot an Sammelcontainern werden durch den realen Entsorgungsbedarf mitbestimmt. Der vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durch ein Entsorgungssystem haushaltsnah oder sonst hochwertig zu befriedigende Entsorgungsbedarf ergibt sich unter Berücksichtigung der gemeinnützigen Sammlungen, die durch ihr Vorhandensein den Bedarf an Möglichkeiten zur Entsorgung faktisch teilweise abdecken.
3. Das Überschreiten der Irrelevanzschwelle kann nicht danach beurteilt werden, ob bezogen auf den maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt die gesamte Sammelmenge der schon rechtmäßig durchgeführten und der noch anstehenden gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen den Schwellenwert von mindestens 10 % erreicht.

Tenor: Das angefochtene Urteil wird geändert.
Die Klage wird abgewiesen.
Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge.
Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.
Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin ist ein zertifizierter Entsorgungsfachbetrieb, der unter anderem Abfälle mit den Abfallschlüsselnummern 20 01 10 (Bekleidung) und 20 01 11 (Textilien) sammelt und verwertet sowie

1

2

mit ihnen handelt.

Die Beklagte führte zum 1. Juli 2013 für ihr Stadtgebiet ein System zur Erfassung von Alttextilien ein und beauftragte die H. Gesellschaft für Stadtreinigung und Abfallwirtschaft L. mbH & Co. KG (im Folgenden: H.) mit dessen Durchführung. Hierzu wurden an die Haushalte Sammelsäcke verteilt, die nach Befüllung und Bereitstellung am Straßenrand monatlich von der H. abgeholt wurden. Alttextilien konnten auch zum Wertstoffhof der H. gebracht werden. 3

Am 10. Juni 2014 zeigte die Klägerin der Beklagten die gewerbliche Sammlung von Altkleidern und Altschuhen (im Folgenden: Alttextilien) mittels Sammelcontainern an. Sie bezifferte die geplante Sammelmenge auf ca. 9 t/Jahr und gab an: Die gesammelte Ware werde in ihrer Anlage in E. sortiert und zur Handelsware aufbereitet. Tragbare Bekleidung werde nach Art und Empfängerregion an Zwischenhändler in Deutschland, Belgien und Polen oder an afrikanische Abnehmer geliefert. Weitere Alttextilien würden als Rohstoff für die Herstellung von Putzlappen und Fasern an das Unternehmen C. in Polen geliefert und dort weiter verarbeitet. Insgesamt würden von der angelieferten Sammelware 95 % wiederverwertet. Abfälle wie verschmutzte Alttextilien und Fehlwürfe würden über das Unternehmen I. Entsorgung GmbH mit Sitz in F. entsorgt. 4

Das innerhalb der Abteilung 361 des Fachbereichs 36 (Umwelt) der Beklagten mit den Aufgaben der unteren Abfallwirtschaftsbehörde betraute Team 2 holte zu der Anzeige eine Stellungnahme des für die Aufgaben der Beklagten als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger zuständigen Teams 1 dieser Abteilung ein. Das Team 1 äußerte mit Schreiben vom 1. Juli 2014, der Sammlung stünden überwiegende öffentliche Interessen gegenüber. 5

Nach vorheriger Anhörung untersagte die Beklagte der Klägerin mit Ordnungsverfügung vom 25. September 2014 die Durchführung der Sammlung (I. der Ordnungsverfügung) und drohte ihr für jeden Fall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000,00 Euro an (III. der Ordnungsverfügung). Zur Begründung führte sie aus: Die Sammlung sei nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG zu untersagen. Ihr stünden überwiegende öffentliche Interessen entgegen. Die Durchführung der Sammlung gefährde die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Sie erfasse Abfälle, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger eine flächendeckende und benutzerfreundliche kommunale Sammlung eingeführt habe. Sie gefährde auch die Stabilität der Abfallgebühren. Ferner werde die derzeit vorbereitete Vergabe der Verwertung der Alttextilien erheblich erschwert. Die Sammlung der Klägerin sei auch nicht wesentlich leistungsfähiger als diejenige des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. 6

Die Klägerin hat am 22. Oktober 2014 Klage erhoben. Auf ihren Antrag hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 27. November 2014 (17 L 2471/14) die aufschiebende Wirkung der Klage hinsichtlich der Untersagungsanordnung wiederhergestellt und hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung angeordnet. 7

Zur Begründung der Klage hat die Klägerin vorgetragen: Durch ihre Sammlung werde die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung der Beklagten nicht beeinträchtigt. Die von ihr gesammelte Menge an Alttextilien mache lediglich einen sehr geringen Teil der Sammelmenge der Beklagten aus. Außerdem werde durch das angezeigte Bringsystem mit Sammelcontainern vor allem derjenige Kreis der Bevölkerung angesprochen, der das Holsystem der Beklagten nicht nutze. Die im Stadtgebiet anfallende und zu entsorgende Menge an Alttextilien werde durch die Abholung seitens der H. nur zu etwa 20 % erfasst. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger könne in L. aber sogar mit einem sehr schlechten Sammelsystem ca. 440 t/Jahr erfassen. Da die H. ein gewerbliches Unternehmen sei, verhindere die Ordnungsverfügung den Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen. Eine Gefährdung der Gebührenstabilität scheidet wegen der geringen Höhe der auf die angezeigte Sammelmenge entfallenden Verwertungserlöse aus. Die Beklagte könne ihren Gebührenhaushalt durch eine Verbesserung ihres Sammelsystems sehr viel besser positiv beeinflussen als durch die Untersagung ihrer, der Klägerin, Sammlung. 8

Die Klägerin hat beantragt, 9

die Ordnungsverfügung der Beklagten vom 25. September 2014 aufzuheben. 10

Die Beklagte hat beantragt, 11

die Klage abzuweisen. 12

Sie hat vorgetragen: Die von ihr durch die H. vorgenommene flächendeckende und turnusmäßige Abholung der Alttextilien komme den Interessen aller Bürger entgegen. Sie habe im Jahr 2013 100 t Alttextilien erfasst und werde im Jahr 2014 ca. 270 t erfassen. Dem stehe eine Sammelmenge der 13

gemeinnützigen Sammlungen in Höhe von ca. 504 t bzw. ca. 491 t und der gewerblichen Sammlungen von ca. 261 t bzw. ca. 263 t gegenüber.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage durch das angefochtene Urteil, auf das Bezug genommen wird, stattgegeben. Zur Begründung hat es unter Bezugnahme auf die Ausführungen im Beschluss vom 27. November 2014 ausgeführt: Die Beklagte habe die neutrale Wahrnehmung ihrer Aufgaben durch organisatorische und personelle Trennung der Aufgabenbereiche als Abfallbehörde und als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger sichergestellt. Die Klägerin habe dargelegt, dass sie die von ihr gesammelten Alttextilien ordnungsgemäß und schadlos verwerte. Ihrer Sammlung stünden keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen. Sie gefährde nicht die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder der H. durch eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung. Die Existenz des hochwertigen Entsorgungssystems der Beklagten reiche für eine solche Beeinträchtigung nicht aus. Dabei könne unterstellt werden, dass die Beeinträchtigung nicht schon wegen Geringfügigkeit der Sammelmenge der Klägerin zu verneinen sei. Jedenfalls sei nicht ersichtlich, dass die Sammlung der Klägerin wesentliche Auswirkungen auf die Entsorgungsstrukturen der Beklagten haben werde. Es sei ungewiss, ob es wegen der Aufstellung von gewerblichen Sammelcontainern zu erheblichen Verlusten bei den von der Beklagten erfassten Sammelmengen kommen werde. Unwahrscheinlich sei, dass das Holsystem durch zusätzliche gewerbliche Sammelcontainer an Akzeptanz verlieren werde. Erforderlichenfalls könne der Sammelrhythmus der H. verkürzt werden. Die Gebührenstabilität werde ebenfalls nicht gefährdet. In einem Vergabeverfahren könnten mögliche Schwankungen der Mengen der von der Beklagten zu verwertenden Alttextilien hinreichend berücksichtigt werden. 14

Hiergegen richtet sich die vom Senat zugelassene Berufung der Beklagten. 15

Die Beklagte hat ihr Erfassungssystem für Alttextilien zum 1. Januar 2018 umgestellt. An die Stelle der Sammelsäcke sind Sammelcontainer für Alttextilien getreten, die an bestehenden Containerstandorten für Altglas und Altpapier zusätzlich aufgestellt worden sind und von der H. entleert werden. Die Änderung des Erfassungssystems geht zurück auf einen Beschluss des unter anderem für Umwelt zuständigen Ausschusses der Beklagten vom 22. November 2017, nach dem insgesamt 59 Sammelcontainer für Alttextilien aufgestellt werden sollen. 16

Zur Begründung der Berufung trägt die Beklagte ergänzend und vertiefend vor: Die Klägerin habe die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der durch ihre Sammlung erfassten Alttextilien nicht hinreichend dargelegt. Den von ihr eingereichten Unterlagen lasse sich nicht entnehmen, inwieweit die Alttextilien wiederverwendet, recycelt oder beseitigt würden. Die Sicherung des Verwertungserfolgs sei nicht dargetan worden, obwohl mit marktbedingten Absatzproblemen und Wertschwankungen zu rechnen sei und das Risiko illegaler Abfalltransporte zunehme. Das flächendeckende und bedarfsgerechte Holsystem habe gegenüber dem Bringsystem der gewerblichen Sammlungen, das aus einzelnen Sammelcontainern an ertragreichen Standorten bestehe, einen besseren Service geboten. Die mit ihm erzielten jährlichen Sammelmengen seien aber seit dem Jahr 2014 von 262 t/Jahr stetig auf ca. 227 t im Jahr 2016 und auf eine noch geringere Menge im Jahr 2017 gesunken. Das Holsystem sei, zumal seine Kosten durch die Verwertungserlöse nicht gedeckt worden seien, eingestellt worden. Für die neu flächendeckend aufgestellten Sammelcontainer sei mit einer Sammelmenge von bis zu ca. 240 t/Jahr zu rechnen. Der vom Verwaltungsgericht bei der Prüfung einer Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung angelegte Maßstab sei fehlerhaft. Eine den Wortlaut von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG einschränkende Auslegung sei verfehlt. Die an das Vorliegen der Tatbestandsmerkmale dieser Regelung anknüpfende Vermutung sei nicht widerlegt. Die insoweit nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts maßgebliche Irrelevanzschwelle werde deutlich überschritten. Daran änderten die Unterschiede zwischen dem Holsystem und dem Bringsystem der gewerblichen Sammler nichts. Bei der Anwendung der Irrelevanzschwelle seien auch die Sammelmengen der bereits stattfindenden gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen, die sich im Jahr 2016 auf ca. 780 t belaufen hätten, zu berücksichtigen. Anderenfalls könnten entgegen dem Schutzzweck von § 17 Abs. 3 KrWG für sich genommen mengenmäßig jeweils geringe Sammlungen als Folge ihrer Summierung nach und nach zu erheblichen Beeinträchtigungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers führen. Unabhängig davon überschreite auch die Zusatzbelastung, die von noch hinzukommenden gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen im Umfang von ca. 380 t/Jahr ausgehe, die Irrelevanzschwelle. Die ausschließlich nach kommerziellen Aspekten ausgewählten Standorte gewerblicher Sammelcontainer bewirkten zudem keine flächendeckende Erfassung der Alttextilien. Die unkalkulierbaren Schwankungen der gewerblichen Sammelmengen erschwerten die Abschätzung der vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu verwertenden Sammelmengen beträchtlich und damit auch die ordnungsgemäße Vergabe der Leistungen zur Verwertung der Alttextilien. Deshalb habe bei der letzten Ausschreibung im Jahr 2014 lediglich ein einziger Anbieter ein Angebot abgegeben. 17

Die Beklagte beantragt,	18
das angefochtene Urteil zu ändern und die Klage abzuweisen.	19
Die Klägerin beantragt,	20
die Berufung zurückzuweisen.	21
Sie verteidigt das angefochtene Urteil. Ergänzend und vertiefend trägt sie vor: Die ordnungsgemäße Verwertung der durch sie gesammelten Alttextilien sei sichergestellt und werde regelmäßig kontrolliert. Die Beklagte habe sie im Jahr 2011 mit Alttextilien beliefert und sei dabei selbst von einer ordnungsgemäßen Verwertung ausgegangen. Die unrealistisch und auffällig niedrige Sammelmenge des von der Beklagten praktizierten Holsystems zeige, dass es nicht hochwertig gewesen sei, sondern Fehler hinsichtlich Planung und Organisation aufgewiesen habe. Durch die gewerblichen Sammelcontainer seien dem Holsystem keine Sammelmengen entzogen worden. Vielmehr hätten die Bürger die Sammelcontainer bevorzugt. Das jetzige Bringsystem der Beklagten beruhe auf hypothetischen Vorgaben. Es umfasse lediglich 53 Sammelcontainer, obwohl es im Stadtgebiet 201 Standplätze für Altglas- und teilweise auch Altpapiercontainer gebe. Dadurch verzichte die Beklagte auf eine Vielzahl geeigneter Standplätze für Altkleidercontainer und auf eine beträchtliche Menge an zur Entsorgung gegebenen Altkleidern. An vielen Standplätzen für Altglas- und Altpapiercontainer seien keine Altkleidercontainer der H. , sondern solche gemeinnütziger Organisationen aufgestellt. Annähernd die Hälfte der möglichen Standplätze für Altkleidercontainer vergebe die Beklagte an Wettbewerber. Vornehmlich dem Deutschen Roten Kreuz überlasse sie attraktive Standplätze durch die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen. Dadurch bevorzuge sie gemeinnützige Sammler, während sie gewerbliche Sammler generell ausschließe. Darin liege eine Diskriminierung der gewerblichen Sammler. Die Beklagte überlasse den Wettbewerbern freiwillig einen weit über 15 % hinausgehenden Anteil an der gesamten Sammelmenge. Daher könne sie sich nicht auf die Irrelevanzschwelle berufen. Die Richtigkeit des von der Beklagten hinsichtlich der Irrelevanzschwelle vorgelegten Zahlenmaterials werde bestritten.	22
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Verfahrensakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten sowie die von den Beteiligten vorgelegten Unterlagen Bezug genommen.	23
<u>E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e</u>	24
Die Berufung hat Erfolg. Die zulässige Klage ist nicht begründet. Die Ordnungsverfügung vom 25. September 2014 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).	25
Rechtsgrundlage für die Untersagung der Sammlung ist § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 i. V. m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG. Danach hat die zuständige Behörde die Durchführung der angezeigten Sammlung zu untersagen, wenn die Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG genannten Voraussetzungen anders nicht zu gewährleisten ist. Nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG besteht die Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG nicht für Abfälle, die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen.	26
Die Beklagte hat die Untersagungsanordnung als zuständige Behörde erlassen. Sie war - und ist - als untere Umweltschutzbehörde vorbehaltlich spezieller Bestimmungen zuständig für den Vollzug des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (§ 1 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, Abs. 3 ZustVU i. V. m. Teil A des Verzeichnisses zu dieser Verordnung). Für den Erlass von Untersagungsanordnungen nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG ist nichts anderes bestimmt. Das gilt unabhängig davon, dass die Beklagte als kreisfreie Stadt zugleich öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger war - und ist - (§ 5 Abs. 1 LAbfG NRW). Die beiden Zuständigkeiten bestehen nebeneinander (§ 1 Abs. 4 ZustVU).	27
In Fällen einer solchen Doppelzuständigkeit können zwar Bedenken hinsichtlich der Gewährleistung einer unparteiischen Erfüllung der Aufgaben als untere Umweltschutzbehörde bestehen. Eine gesetzliche Zuständigkeitsordnung, die einer Behörde die Zuständigkeit auch "in eigenen Angelegenheiten" zuweist, ist verfassungsrechtlich aber wegen der Bindung der Behörde an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) nicht zu beanstanden. Ferner ist der Rechtsordnung auch bei Fallkonstellationen, in denen es innerhalb einer Behörde zu Interessenkollisionen kommen kann, eine "institutionelle Befangenheit" fremd.	28

Vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2015 - 7 C 5.14 -, BVerwGE 153, 367, und Beschluss vom 10. Mai 1996 - 7 B 74.96 -, Buchholz 428 § 28 VermG Nr. 4.	
Ob die Behörde im Einzelfall ihren Eigeninteressen rechtswidrig den Vorzug gegeben hat, kann im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung der Entscheidung zum Gegenstand der Kontrolle gemacht werden. Anhaltspunkte für einen derartigen, unzulässig auf die Durchsetzung eigener Interessen ausgerichteten Entscheidungsprozess der Beklagten bestehen aber vorliegend nicht.	30
Bei einer gleichzeitigen Zuständigkeit als Umweltschutzbehörde und als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger ist eine neutrale und nicht einseitig interessengeleitete Aufgabenwahrnehmung dann gesichert, wenn die beiden Aufgabenbereiche behördenintern personell und organisatorisch voneinander getrennt sind.	31
Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2017 - 7 C 36.15 -, juris; OVG NRW, Urteil vom 26. Januar 2016 - 20 A 318/14 -, DVBl. 2016, 718.	32
Die interne Aufgabengliederung der Beklagten genügt ausweislich der von ihr vorgelegten Unterlagen zur Organisationsstruktur den Anforderungen an eine solche Trennung. Die Aufgaben der unteren Umweltschutzbehörde hinsichtlich des Vollzugs des Abfallrechts einerseits und des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers andererseits sind bei der Beklagten seit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes jeweils eigenständigen, personell unterschiedlich besetzten Stellen zugewiesen. Innerhalb der Abteilung 361 ("Abfall/Straßenreinigung und Immissionsschutz") des Fachbereichs 36 ist das Team 1 ("Abfallwirtschaft/Straßenreinigung") zuständig für die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und das Team 2 ("Untere Abfallwirtschaftsbehörde/Abfallberatung") zuständig für die Aufgaben der unteren Umweltschutzbehörde. Die Mitglieder der Teams sind personell nicht identisch. Zusätzlich hat die Leiterin der Abteilung 361 nicht die Funktion des Vorgesetzten für das Team 2, soweit es um die Aufgaben und Befugnisse unter anderem nach § 18 KrWG geht. Sie ist für diesen Aufgabenbereich lediglich Vorgesetzte des Teams 1. Unmittelbarer Vorgesetzter des Teams 2 für Angelegenheiten im Sinne von § 18 KrWG ist der Leiter des Fachbereichs 36, der zugleich insoweit seine Funktion als Vorgesetzter nicht gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, folglich dem Team 1 bzw. der Leiterin der Abteilung 361, ausübt. Organisatorisch wird das Team 2 danach, was den Aufgabenbereich im Sinne von § 18 KrWG betrifft, ähnlich einer eigenständigen "Abteilung" innerhalb des Fachbereichs 36 geführt, ohne dass zwischen den beiden Teams und ihren direkten Vorgesetzten in der einen oder anderen Richtung Weisungsbefugnisse bestehen. Die Funktion des Vorgesetzten der beiden Teams hinsichtlich der von der Ordnungsverfügung berührten Aufgabenbereiche wird erst auf der Ebene der dem Fachbereich 36 übergeordneten Behördenleitung von ein und derselben Person wahrgenommen. Letzteres ist unter dem Gesichtspunkt der gebotenen Neutralität und der fairen Gestaltung der Verwaltungsverfahren unbedenklich.	33
Vgl. BVerwG, Urteile vom 11. Juli 2017 - 7 C 35.15 -, UPR 2017, 520, und vom 16. Juni 2016 - 9 A 4.15 -, NVwZ 2016, 1641; Bay. VGH, Beschluss vom 24. Juli 2017 - 20 B 15.313 -, juris.	34
Die Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG genannten Voraussetzungen ist nur durch die Untersagung der Sammlung der Klägerin zu gewährleisten.	35
Maßgeblicher Zeitpunkt ist diesbezüglich die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Senat. Die Untersagungsanordnung ist in ihrer Wirkung auf Dauer angelegt und beansprucht Geltung bis zum Erlass einer anderen Regelung. Bei der gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten mit einem derartigen Regelungsgehalt ("Dauerverwaltungsakt") kommt es im Allgemeinen auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten tatsächengerichtlichen Entscheidung an.	36
Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 29. Oktober 2014 - 9 B 32.14 -, juris, und vom 5. Januar 2012 - 8 B 62.11 -, NVwZ 2012, 510.	37
Hinsichtlich einer Untersagungsanordnung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG - wie hier - bestehen keine Besonderheiten, die Anlass geben könnten, von diesem Grundsatz abzuweichen.	38
Vgl. BVerwG, Urteile vom 30. Juni 2016 - 7 C 5.15 -, NVwZ 2017, 75, und vom 1. Oktober 2015 - 7 C 8.14 -, NVwZ 2016, 316.	39
Hiervon geht der Senat in ständiger Rechtsprechung aus, und zwar auch in den Entscheidungen, die Gegenstand der revisionsgerichtlichen Überprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht in den Verfahren 7 C 35.15 und 7 C 36.15 waren.	40

- Vgl. OVG NRW, Urteile vom 26. Januar 2016 - 20 A 318/14 -, a. a. O., vom 21. September 2015 - 20 A 2120/14 -, NWVBl. 2016, 107 und - 20 A 2220/14 -, juris, und vom 5. Mai 2015 - 20 A 2670/13 -, juris. 41
- Entgegen dem Vorbringen der Beklagten genügen die Angaben der Klägerin allerdings dem Erfordernis der Darlegung hinsichtlich der Verwertung der zu sammelnden Alttextilien. 42
- Die Zulässigkeit einer gewerblichen Sammlung ist nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG dadurch bedingt, dass die Abfälle einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden. Ob eine solche Verwertung stattfindet, ist regelmäßig auf der Grundlage der von dem Sammler im Rahmen der Anzeige gegenüber der Behörde mitzuteilenden Angaben zu beurteilen. Geboten sind eine Darlegung der innerhalb des angezeigten Zeitraums vorgesehenen Verwertungswege einschließlich der erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Kapazitäten (§ 18 Abs. 2 Nr. 4 KrWG) und eine Darlegung, wie die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Abfälle im Rahmen der Verwertungswege gewährleistet ist (§ 18 Abs. 2 Nr. 5 KrWG). Die Anforderungen an den Konkretisierungsgrad der Darlegung bestimmen sich nach ihrer Funktion, der Behörde eine angemessene Überprüfbarkeit hinsichtlich der für die Ordnungsgemäßheit und Schadlosigkeit der Verwertung nach § 7 Abs. 3 Satz 2 und 3 KrWG maßgeblichen Kriterien zu eröffnen. Das verlangt keine Bezeichnung einer lückenlosen Kette des Verwertungswegs bis zum Abschluss der Verwertung einschließlich der Verwertungsverfahren und der genutzten Anlagen. Es muss aber dargetan werden, dass der gesamte Abfall von einem oder mehreren Entsorgungsunternehmen abgenommen wird. Die Besonderheiten der verschiedenen Abfallmärkte und die spezifischen Möglichkeiten der Darlegung einzelner Sammlergruppen sind dabei zu berücksichtigen. 43
- Vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 - 7 C 5.15 -, a. a. O. 44
- Soweit der Senat in der Vergangenheit zu weitergehenden Anforderungen an die Darlegung tendiert hat, 45
- vgl. OVG NRW, Urteil vom 7. Mai 2015 - 20 A 2670/13 -, a. a. O., 46
- hält er hieran angesichts der vorgenannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts nicht fest. 47
- Die Klägerin hat die Verwertungswege im Anzeigeverfahren hinreichend genau und vollständig bezeichnet. Sie lässt den Inhalt der Sammelcontainer zu ihrer eigenen Anlage am Sitz ihres Unternehmens transportieren und sortiert ihn dort anhand zuvor festgelegter Kriterien in vier unterschiedliche Fraktionen. Die Fraktionen bestehen aus - zum Teil weiter untergliederten - Materialien zur Wiederverwendung als Bekleidung, solchen zur Herstellung von Putzlappen oder zur Gewinnung von Rohstoffen (Fasern) zur Verwendung zu Erzeugnissen und solchen zur Entsorgung. Lässt man bezogen auf die beim Sortieren als tragbar eingestufte und hierzu abgesonderte Bekleidung außer Acht, ob sie schon durch das Sortieren in einen Zustand versetzt wird, der sie ohne weitere Vorbehandlung für eine Wiederverwendung als Bekleidung tauglich macht (§ 3 Abs. 24, § 5 Abs. 1 KrWG), bestehen für die zweckbezogen gebildeten vier Fraktionen nach Angaben der Klägerin jedenfalls jeweils langjährig gefestigte und bewährte Verwertungswege. Hierzu hat die Klägerin die durchschnittlichen Anteile der entweder als Bekleidung wiederverwendbaren oder stofflich für die Herstellung von Putzlappen und zur Gewinnung von Rohstoffen (Fasern) nutzbaren Alttextilien an der Gesamtmenge der gesammelten Gegenstände auf ca. 95 % beziffert und die Art der Verwertung angegeben. Die noch bzw. wieder tragbare Bekleidung vermarktet die Klägerin an Händler im In- und Ausland. Die Materialien zur Herstellung von Putzlappen oder Fasern gibt sie zur Weiterverarbeitung an das Unternehmen C. in Polen ab. Die nach Absonderung der wiederverwendbaren und der stofflich sonst verwertbaren Alttextilien verbleibenden Restabfälle aus Fehlwürfen oder sonstigem Müll werden durch die I. Entsorgung GmbH, die ein unter anderem für das Behandeln und Verwerten von Abfällen zertifizierter Entsorgungsfachbetrieb ist, entsorgt. 48
- Ungewiss ist danach im Wesentlichen, welche Händler der Klägerin welche Teilmengen an tragbarer Bekleidung abnehmen und was mit diesen Mengen letztlich im Einzelnen geschieht, und welche Mengen das Unternehmen C. zur Herstellung von Putzlappen oder Fasern übernimmt sowie welche Mengen an Putzlappen und Fasern von wem übernommen und - im Fall der Fasern - zu welchen Erzeugnissen weiterverarbeitet werden. Insbesondere hat die Klägerin keine nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Darlegung der Verwertungswege durch Kleinsammler, 49
- vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016- 7 C 5.15 -, a. a. O., 50
- denen die Klägerin aber auch nicht zuzurechnen ist, geeigneten Erklärungen ihrer Abnehmer vorgelegt, aus der sich die Übernahme der Abfälle nach Umfang und Zeitraum ergibt. Auch ohne dahingehende 51

Konkretisierung sind die Verwertungswege und die Schritte bis zur Verwertung indessen in einem für die behördliche Überprüfung im Anzeigeverfahren hinreichenden Maß nachzuvollziehen und im Ergebnis gesichert. Das Interesse an der Ermöglichung der behördlichen Überwachung der Verwertung erfordert keine weitergehenden prognostischen Bezeichnungen oder Erklärungen der Abnehmer bestimmter Mengen und keine zusätzlichen Angaben zu den nach der Übergabe an sie bis zum Abschluss der Entsorgung durchzuführenden Maßnahmen. Lässt man außer Acht, ob und inwieweit die diesbezüglichen Unwägbarkeiten durch Überprüfung im Zuge der wiederkehrenden Zertifizierung der Klägerin als Entsorgungsfachbetrieb ausgeräumt werden, betreffen die Ungewissheiten, soweit sie für die behördliche Überwachung relevant sein können, im Kern potentielle zukünftige Entwicklungen. Sie gehen darauf zurück, dass die Klägerin die Sammlung auf unbestimmte Zeit durchführen will und Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Verwertung der Alttextilien nicht auszuschließen sind. Das fällt aber angesichts dessen nicht entscheidend ins Gewicht, dass seit langem funktionierende Verwertungswege für die stofflich verwertbaren Alttextilien bestehen und das wirtschaftliche Eigeninteresse der Klägerin, das sich in seiner Zielsetzung mit demjenigen der anderen gewerblichen und gemeinnützigen Sammler in der Altkleiderbranche deckt, die Nutzung dieser Wege generell erwarten lässt. Die von der Klägerin genannten Verwertungswege der an das zielgerichtete Sortieren anschließenden Wiederverwendung und des Recyclings bilden ebenso wie die energetische Verwertung der Restmengen, die nach dem Aussortieren der als Bekleidung absetzbaren Alttextilien bzw. der daraus zu gewinnenden Rohstoffe verbleiben, die zentralen Grundlagen für die gesamte Branche, die auf dem Markt der Alttextilien tätig ist. Sie werden von der Klägerin unwidersprochen seit längerem genutzt und auch von der Beklagten für ihre Entsorgung von Alttextilien in Anspruch genommen. Die Beklagte setzt bei ihrem Vorbringen zu einer Erschwerung der Vergabe der Leistungen zur Verwertung der von ihr bzw. von der durch sie beauftragten H. gesammelten Alttextilien selbst voraus, dass die von der Klägerin - und anderen gewerblichen Sammlern - zu sammelnden Alttextilien einen gesicherten positiven Marktwert haben und der Weg, den sie bis zum Abschluss der Entsorgung nehmen, als ein den Anforderungen nach § 7 Abs. 3 Satz 2 und 3 KrWG genügender Verwertungsweg einzustufen ist. Zudem erbringt die Klägerin mit dem Sortieren der von ihr gesammelten Abfälle einen für die anforderungsgerechte Verwertung bedeutsamen und der behördlichen Überwachung zugänglichen Schritt innerhalb der Entsorgungskette. Dieser Verwertungsschritt unterscheidet die Klägerin von Sammlern, die sich auf eine vollständige Weitergabe der gesammelten Stoffe an ein oder mehrere im Vorfeld ins Auge gefasste Entsorgungsunternehmen beschränken und sich weitgehend außerstande sehen, die Entsorgungskette über dieses bzw. diese Unternehmen hinaus zu überblicken und zu beschreiben.

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016- 7 C 5.15 -, a. a. O.

52

Angaben, die eine längerfristige zeitliche Prognose hinsichtlich des zukünftigen Funktionierens des Markts für die von der Klägerin gesammelten Alttextilien tragen können, können zwar wegen nicht auszuschließender Veränderungen für die behördliche Durchsetzung des Erfordernisses der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung wünschenswert sein. Der bisher seit Jahren stabile Markt für Alttextilien, der den wirtschaftlichen Anreiz für gewerbliche Sammlungen solcher Abfälle und, was die Klägerin betrifft, für die Inkaufnahme des Aufwands zum Sortieren der Abfälle in einer eigenen Anlage bildet, und das Fehlen belastbarer Anhaltspunkte für eine in überschaubarer Zeit eintretende deutliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sprechen aber gegen die Annahme, dass solche Verwertungsrisiken derzeit eine für die Entsorgungspraxis von Alttextilien tatsächlich relevante und nicht allein abstrakte Bedeutung haben oder alsbald erreichen. Die Möglichkeit der energetischen Verwertung der Alttextilien ist ohnehin nicht von sich abzeichnenden Veränderungen bedroht. Darüber hinaus können von nachfrage- und absatzbedingten Schwankungen am Markt alle "Waren" betroffen sein und wechseln die am Absatz von "Waren" Beteiligten entsprechend den Marktchancen typischerweise im Lauf der Zeit. Diesbezüglichen Prognosen haften durchweg beträchtliche und unvermeidliche Unwägbarkeiten an. Mit auf unbestimmte Zeit in die Zukunft gerichteten und ungeachtet sich verändernden Marktbedingungen verlässlich umzusetzenden Annahmeerklärungen der Abnehmer der drei von der Klägerin benannten stofflichen Sortierfraktionen kann zumal angesichts der betroffenen erheblichen Mengen an Alttextilien realistisch nicht gerechnet werden. Auch wegen sich potentiell verändernder Rahmenbedingungen ist für einen Marktteilnehmer wie die Klägerin und ihre Abnehmer eine prognostisch detaillierte Festlegung auf einzelne Verwertungsschritte jedenfalls über die unmittelbar bevorstehende Zukunft hinaus letztlich kaum vorstellbar. Auf eine solche Konkretisierung gerichtete Anforderungen an die Darlegung liefern darauf hinaus, gewerbliche Sammler durch ein Informationsverlangen zu überfordern, dem sie aufgrund ihres begrenzten Kenntnis- und Einflussbereichs von vornherein nicht gewachsen sind. Das wäre mit der dem Anzeigeverfahren innewohnenden gesetzlichen Wertung nicht zu vereinbaren.

53

Vgl. hierzu BT-Drucks. 18/800, S. 16 f.;BR-Drucks. 659/16, S. 12.

54

55

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

Ein solches Übergewicht besteht nach der Konkretisierung durch § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG dann, wenn die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von diesem beauftragten Dritten gefährdet. Eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit ist unter anderem anzunehmen, wenn die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt wird (§ 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 KrWG). Eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist insbesondere unter anderem dann anzunehmen, wenn durch die gewerbliche Sammlung Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder der von ihm beauftragte Dritte eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt (§ 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG). Letzteres trifft hier zu. 56

§ 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG schließt vorliegend die Anwendung von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG nicht aus. 57

Nach § 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG gilt Satz 3 Nr. 1 der Vorschrift nicht, wenn die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung und Verwertung wesentlich leistungsfähiger ist als die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder dem von ihm beauftragten Dritten bereits angebotene oder konkret geplante Leistung. Bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit sind unter anderem Qualität, Umfang und Dauer der Erfassung und Verwertung der Abfälle sowie die gemeinwohlorientierte Servicegerechtigkeit der Leistung zugrunde zu legen (§ 17 Abs. 3 Satz 5 KrWG). 58

Die Sammlung der Klägerin ist, ausgehend vom Maßstab des § 17 Abs. 3 Satz 5 KrWG, weder hinsichtlich der Erfassung noch hinsichtlich der Verwertung der Alttextilien wesentlich leistungsfähiger als diejenige des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. 59

Die Beklagte lässt als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger Alttextilien durch die von ihr beauftragte H. getrennt erfassen. Zur Erfassung wenden die Klägerin und die Beklagte bzw. die H. , nachdem die Beklagte das System ihrer Sammlung zum 1. Januar 2018 vom Abholen von durch die Bevölkerung mit Alttextilien befüllten und am Straßenrand bereitgestellten Säcken auf das auch von der Klägerin beabsichtigte Aufstellen und turnusmäßige Entleeren von Sammelcontainern umgestellt hat, identische Methoden an. Dass die Beklagte durch die H. zusätzlich die Möglichkeit aufrecht hält, Alttextilien wie zuvor am Wertstoffhof der H. abzugeben, führt nicht zu einer wesentlich höheren Leistungsfähigkeit. Es spricht auch nichts dafür, dass der technische Standard der Sammelcontainer der Klägerin, soweit er sich auf die Erfassung oder Verwertung der Alttextilien auswirken kann, der Beschaffenheit der Sammelcontainer der Beklagten bzw. der H. in einer Weise überlegen ist, dass die Sammlung der Beklagten bzw. der H. aus diesem Grund schlechtere Erfassungs- oder Verwertungsergebnisse erwarten lässt. 60

Bezogen auf Anzahl und Standort der Sammelcontainer ergeben sich ebenfalls keine Leistungsvorteile für die Sammlung der Klägerin. Die Sammlung der Beklagten ist nach der Beschlussvorlage für ihren Ausschuss für Umwelt, Energie, Ver- und Entsorgung sowie Landwirtschaft, auf deren Grundlage der Ausschuss am 22. November 2017 den Beschluss zur Umstellung auf das Bringsystem gefasst hat, auf das Aufstellen von 59 Sammelcontainern an bestehenden und über das Stadtgebiet verteilten Standplätzen für Altglas- und Altpapiercontainer angelegt. Hiervon sind nach den Angaben in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat bislang 53 Sammelcontainer aufgestellt worden, ohne dass jedoch die in der Beschlussvorlage enthaltene zahlenmäßige Zielsetzung aufgegeben worden wäre. Daraus ergibt sich ein flächenbezogenes Netz von Standplätzen, an denen, was dem dort gebotenen Service an Entsorgungsangeboten zugute kommt, bis zu drei der üblicherweise getrennt eingesammelten Abfallarten in Sammelcontainer eingeworfen werden können. Ihre Sammelmenge an Alttextilien veranschlagt die Beklagte, anknüpfend an auf ähnlichen Sammelstrukturen beruhenden Erfahrungswerten von im Durchschnitt 3 t/Jahr/Sammelcontainer, auf insgesamt ca. 240 t/Jahr. Die von der Klägerin geplanten Sammelcontainer sollen dagegen an noch unbestimmten Standplätzen aufgestellt werden, wobei nichts darauf hindeutet, dass auch sie in direkter Nachbarschaft zu für die Aufnahme anderer Abfallarten bestimmten Sammelcontainern aufgestellt werden können. Eine spürbar bessere Erfassung der Alttextilien durch die Sammelcontainer der Klägerin scheidet zudem deshalb aus, weil die Sammlung der Klägerin lediglich auf die Erfassung von 9 t/Jahr angelegt ist. Das lässt sowohl mengenmäßig als auch hinsichtlich einer hieran angepassten Anzahl von Sammelcontainern von vornherein lediglich eine an einigen wenigen Stellen stattfindende Erfassung von Alttextilien erwarten. Ohnehin sind die bei der Auswahl der Standorte für Sammelcontainer einer gewerblichen Sammlung angewandten Kriterien typischerweise solche der Sammelmenge bzw. der wirtschaftlichen Qualität des Sammelguts. Dagegen hat die Beklagte wegen ihrer durch die Eigenschaft als öffentlich-

 61

rechtlicher Entsorgungsträger begründeten Verantwortung für eine funktionierende Entsorgung auch zu beachten, dass für das Getrennthalten der Abfälle taugliche Sammelcontainer in für die gesamte Bevölkerung zumutbarer und akzeptierter Entfernung bereitgestellt werden. Es gibt schon angesichts der von der Klägerin beabsichtigten Sammelmenge keinen Anhaltspunkt dafür, dass sie bei der Aufstellung der Sammelcontainer Gesichtspunkten der Schaffung eines flächendeckenden Netzes ebenfalls Bedeutung beilegt.

Auch hinsichtlich der Art und Weise der Verwertung der Alttextilien einerseits durch die Klägerin und andererseits durch die Beklagte bzw. den/die von ihr beauftragten Dritten sind keine wesentlichen Leistungsunterschiede zugunsten der Sammlung der Klägerin zu erkennen. Die Verwertung stimmt vielmehr in den wesentlichen Grundzügen unabhängig davon überein, wer die Alttextilien erfasst. Unterschiedlich sind lediglich die Einzelheiten der Wege, auf denen die Alttextilien sortiert und die weiteren Schritte der Verwertung vorgenommen werden. Die Klägerin sortiert die Alttextilien selbst und wendet dabei wie auch bei den nachfolgenden Maßnahmen zur Verwertung der sortierten Fraktionen diejenigen Kriterien an, die, wie ausgeführt, aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Altkleidersektor mit der bei solchen Abfällen allgemein üblichen Vorgehensweise übereinstimmen. Die Beklagte überlässt neben dem Einsammeln der Alttextilien auch die anschließenden Schritte zu deren Verwertung zwar vollständig Dritten. Die zur Verwertung der eingesammelten Alttextilien durchgeführte Ausschreibung und die Vergabe der Leistungen zielen aber ebenso wie der Sortiervorgang bei der Klägerin und die daran anknüpfende Vermarktung der einzelnen Sortierfraktionen auf eine möglichst wirtschaftliche, also kostengünstige und gleichzeitig ertragreiche, Verwertung. Derjenige, der den Zuschlag bekommt, und/oder sonstige in der Verwertungskette folgende Dritte können dieses Ziel nur erreichen, wenn die gesammelten Abfälle anhand der für ihre Marktgängigkeit entscheidenden Gesichtspunkte verwertet werden. Hierzu werden sie demselben Markt zugeführt, den auch die Klägerin bedient, und nach den dort herrschenden Bedingungen bestmöglich vermarktet.

62

Die Voraussetzungen von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG sind erfüllt.

63

Die Sammlung der Klägerin erfasst Alttextilien, für die die Beklagte durch von ihr beauftragte Dritte eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung durchführt. Insoweit kommt es nicht auf die von der Beklagten im Zeitraum von Juli 2013 bis Dezember 2017 praktizierte Erfassungsmethode des Holsystems und des auf den Wertstoffhof der H. beschränkten Bringsystems an, sondern auf das seit dem 1. Januar 2018 eingerichtete umfassende Bringsystem. Durch ein Bringsystem mittels Sammelcontainern kann anerkanntermaßen eine sowohl haushaltsnahe als auch sonst hochwertige Erfassung von Alttextilien bewirkt werden.

64

Problematisch kann vorliegend allenfalls sein, ob die für Alttextilien bestimmten Sammelcontainer der Beklagten bzw. der H. ein hinreichend engmaschiges räumliches Netz bilden. Denn vor dem Hintergrund der in erster Linie als haushaltsnah einzustufenden Erfassung von Abfällen in direkter Nähe zum jeweiligen privaten Haushalt ("Mülltonnen") müssen Sammelcontainer, damit sie eine haushaltsnahe oder sonst hochwertige Erfassung bewirken, in räumlicher Hinsicht allen Einwohnern des Entsorgungsgebiets eine mit zumutbarem Aufwand erreichbare Möglichkeit der Entsorgung der Abfälle bieten.

65

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 26. Januar 2016 - 20 A 318/14 -, a. a. O.

66

Gegenüber dem früheren Holsystem der Beklagten, das die Alttextilien für jedermann sehr haushaltsnah erfasste, vergrößert sich bei dem mit Sammelcontainern durchgeführten Bringsystem notwendig der räumliche Abstand zur Entsorgungsmöglichkeit dahin, dass die einzelnen Sammelcontainer mehr oder weniger große Einzugsgebiete abdecken. Die Größe der jeweiligen Abstände wird vorliegend dadurch mitbestimmt, dass die Beklagte bei der Festlegung der Aufstellungsorte und der Anzahl ihrer Sammelcontainer ausweislich der der Umstellung auf das Bringsystem zugrunde liegenden Beschlussvorlage berücksichtigt hat, an welchem der vorhandenen Standplätze für Abfallcontainer bereits für die Erfassung von Alttextilien vorgesehene Sammelcontainer gemeinnütziger Sammlungen aufgestellt oder geplant sind. An solchen Standplätzen hat die Beklagte von der Aufstellung eigener Sammelcontainer für Alttextilien abgesehen, so dass die Anzahl der hierfür bestimmten Sammelcontainer der Beklagten bzw. der H. niedriger ist als die Anzahl ihrer Altglascontainer. Die nach der Beschlussvorlage vorgesehene Anzahl von 59 Sammelcontainern der Beklagten bzw. der H. für Alttextilien führt, weil die Beklagte gut 230.000 Einwohner hat, rechnerisch dazu, dass für ca. 4.000 Einwohner lediglich ein Sammelcontainer des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bzw. des beauftragten Dritten zur Verfügung steht. Das Zahlenverhältnis verschlechtert sich bei den bislang von der H. aufgestellten 53 Sammelcontainern auf mehr als 4.300 Einwohner je Sammelcontainer. Zugleich geht die Beklagte selbst davon aus, dass die von ihr gesammelte Menge an Alttextilien tendenziell mit der Anzahl der von ihr bzw. der H. aufgestellten

67

Sammelcontainer steigt oder fällt. Des Weiteren bleibt die von der Beklagten für ihre Sammlung prognostizierte Sammelmenge von 240 t/Jahr deutlich hinter der von ihr bei der Einführung des Holsystems im Jahr 2013 auf der Grundlage einer Sortieranalyse des Restmülls auf ca. 720 t/Jahr veranschlagten Menge der durch ihre Sammlung abzuschöpfenden Alttextilien zurück. Der seinerzeitige Mengenansatz lässt aber bereits wegen seiner Ableitung aus den Ergebnissen der Sortieranalyse des Restmülls die durch gemeinnützige Sammlungen erfassten, folglich nicht in den Restmüll gelangten, Mengen an Alttextilien naturgemäß unberücksichtigt. Die Sammlung der Beklagten ist dementsprechend auch weiterhin nicht darauf angelegt, insoweit eine Verlagerung der Getrennterfassung zu ihren Gunsten herbeizuführen. Schließlich schöpft nicht einmal der auf die Sortieranalyse zurückgehende seinerzeitige Mengenansatz für die potentiell durch die Sammlung der Beklagten zu erfassenden Alttextilien die im Restabfall vorhandene Menge an Alttextilien aus. Erst recht nicht ist die von der Beklagten für ihr Bringsystem prognostizierte Sammelmenge angelehnt an die nach allgemeinen statistischen Erkenntnissen im Umfang von mehreren kg/Jahr/Einwohner anfallende

- vgl. OVG NRW, Urteil vom 21. September 2015 - 20 A 2120/14 -, a. a. O. -

68

und damit potentiell getrennt zu entsorgende Menge an Alttextilien.

69

Trotz dieser Umstände ist das von der Beklagten bzw. der H. geschaffene Netz der Sammelcontainer für Altkleider aber haushaltsnah und/oder sonst hochwertig. Hinreichend haushaltsnah und/oder hochwertig ist in der gegebenen Situation ein vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bzw. dem beauftragten Dritten erstelltes Netz von Sammelcontainern dann, wenn der Abstand zum nächstgelegenen von ihm betriebenen Sammelcontainer von der für eine geordnete Entsorgung aufgeschlossenen Bevölkerung zumutbarer Weise in Kauf genommen werden kann, um Abfälle dort einzuwerfen. Dabei ist zu bedenken, dass die Organisationsverantwortung, die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger hinsichtlich der Erfüllung seiner Verpflichtungen zur Entsorgung der in den privaten Haushalten anfallenden Abfälle obliegt, durch § 17 Abs. 3 KrWG geschützt und, was die diesbezüglichen Handlungsspielräume angeht, nicht beeinträchtigt werden soll. Es gibt keinen konkreten Anhaltspunkt dafür, dass die Beklagte die Spielräume, die ihr bei der Wahrnehmung ihrer Entsorgungspflichten und damit bei der Ausgestaltung des Entsorgungsnetzes auch bezogen auf die Festlegung der Abstände von Sammelcontainern zueinander zustehen, überschritten hat.

70

Das Konzept der Beklagten, die Sammelcontainer für Alttextilien an schon bestehenden und der Bevölkerung damit bekannten Standplätzen für Abfallcontainer aufzustellen, ermöglicht es den Abfallbesitzern, sich gegebenenfalls mehrerer getrennt zu haltender Abfallarten an einer einzigen Stelle zu entledigen. Es begrenzt so den für die Abfallbesitzer mit der Inanspruchnahme der Entsorgungsangebote der Beklagten bzw. der H. insgesamt verbundenen Aufwand und gleichzeitig die für die Anfangsphase des Bringsystems für Alttextilien in Rechnung zu stellenden Anlaufschwierigkeiten. Das erhöht die Attraktivität der hinzukommenden Sammelcontainer und die Wahrscheinlichkeit ihrer funktionsgerechten Nutzung durch die Bevölkerung. Auf der anderen Seite bietet sich, wie auch die von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat vorgelegten Lichtbilder verdeutlichen, nicht jeder im Stadtgebiet der Beklagten vorhandene Standplatz für Altglas- und Altpapiercontainer aufgrund seiner Lage und seines Zuschnitts für die Aufnahme eines zusätzlichen Sammelcontainers für Alttextilien an.

71

Ferner ist der zahlenmäßige Bedarf an Altglas- und Altpapiercontainern nicht gleichzusetzen mit dem Bedarf an Sammelcontainern für Alttextilien. Lässt man die Unterschiede hinsichtlich Zeitpunkt, Häufigkeit und Umfang des Anfalls der jeweiligen Abfallart und hinsichtlich der diesbezüglichen Entsorgungsgewohnheiten der Abfallbesitzer bzw. der Bereitschaft zu deren Änderung außer Acht, wird bezogen auf das Stadtgebiet der Beklagten und die Entsorgung von Alttextilien die Zumutbarkeit der Entfernung zum nächsterreichbaren Sammelcontainer der Beklagten bzw. der H. dadurch erhöht, dass für solche Abfälle Sammelcontainer vor allem gemeinnütziger Sammler für Alttextilien schon an einer ganzen Reihe von Standplätzen aufgestellt sind und gemeinnützige Sammler beabsichtigen, an vorhandenen Standplätzen für Altglas- und Altpapiercontainer weitere Sammelcontainer für Alttextilien aufzustellen. Abfallrechtlich bestimmen die Sammelcontainer der gemeinnützigen Sammler den Bedarf für eigene Entsorgungsangebote der Beklagten unausweichlich mit. Denn gemeinnützige Sammlungen unterliegen nicht der Begrenzung durch das Merkmal der entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen Interessen im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 KrWG. Sie können nicht nach Maßgabe dieser Bestimmungen aus Rücksicht auf Belange des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bzw. des beauftragten Dritten untersagt werden, sondern sind insoweit kraft Gesetzes privilegiert und als Tatsache zu akzeptieren. Seine Entsorgungspflicht verpflichtet den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht dazu, solche Sammlungen nach Möglichkeit zu verdrängen. Das bedeutet nicht, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger eine im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG schutzwürdige und -bedürftige Erfassung und Verwertung der Abfälle ohne

72

ein flächendeckendes Angebot eigener oder durch beauftragte Dritte erbrachter Entsorgungsleistungen durchführen kann. Die Anforderungen an das vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haushaltsnah und/oder sonst hochwertig zu unterbreitende Angebot an Sammelcontainern werden indessen durch den realen Entsorgungsbedarf mitbestimmt. Der vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durch ein eigenes oder vom beauftragten Dritten betriebenes Entsorgungssystem haushaltsnah oder sonst hochwertig zu befriedigende Entsorgungsbedarf ergibt sich unter Berücksichtigung der gemeinnützigen Sammlungen, die durch ihr Vorhandensein den Bedarf an Möglichkeiten zur Entsorgung faktisch teilweise abdecken.

Die Beklagte hat das fehlerfrei einbezogen. Sie geht in der Beschlussvorlage zum Übergang auf das Bringsystem davon aus, dass Sammelcontainer gemeinnütziger Organisationen von der Bevölkerung vielfach bevorzugt vor denjenigen anderer Sammler genutzt werden. Durchgreifende Bedenken gegen die Richtigkeit dieser Erwägung bestehen nicht. Das gilt umso mehr deshalb, weil das sicherlich haushaltsnahe Holsystem der Beklagten das bei seiner Einführung ins Auge gefasste Mengenziel klar verfehlt hat und hinsichtlich der erfassten Menge an Alttextilien ausweislich der von der Beklagten vorgelegten Aufstellung der stattfindenden bzw. beabsichtigten Sammlungen, die bei den Angaben zu den Sammelmengen auf dem aktuell jüngsten verfügbaren Datenmaterial für das Jahr 2016 beruht, hinter dem Sammelergebnis der gemeinnützigen Sammler deutlich zurückgeblieben ist. Mit dem Vorhandensein der Sammelcontainer der gemeinnützigen Sammlungen und den Planungen zu ihrer Intensivierung durch Vergrößerung der Anzahl ihrer Sammelcontainer geht danach einher, dass die Beklagte sich bei der Erfassung der Alttextilien auf die Konkurrenz zu den leistungsfähig eingeführten gemeinnützigen Sammlungsstrukturen einstellen darf. Sie muss sich eine Position am Markt für die Nutzung gerade ihrer Sammelcontainer erst noch verschaffen und hierbei den Bedarf berücksichtigen, den sie bislang mit ihrem Holsystem gedeckt hat oder sich mit Aussicht auf Erfolg auch gegenüber den gemeinnützigen Sammlungen neu erschließen kann. Eine räumliche Ausgestaltung des Netzes der Sammelcontainer der Beklagten bzw. der H., die die rechtmäßige Erfassung von Alttextilien durch gemeinnützige Sammlungen außer Acht lassen würde, ginge wegen des Bestehens dieser alternativen Entsorgungsmöglichkeiten zumal mit Blick auf den wirtschaftlichen Aufwand für ein Bringsystem an einer sachgerechten Deckung des Bedarfs an Entsorgungsmöglichkeiten vorbei und wäre für das Erreichen der abfallwirtschaftlichen Ziele der Verwertung der Alttextilien insgesamt nicht förderlich.

73

Darüber hinaus wird das Potenzial an zu erfassenden Alttextilien durch das Sammelcontainernetz der Beklagten bzw. der H. prognostisch zumindest ebenso gut ausgeschöpft wie es zuvor mittels des Holsystems, das zweifellos haushaltsnah war, geschehen ist. Die Sammelmenge des Holsystems erreichte nach der Beschlussvorlage zur Umstellung auf das Bringsystem im ersten vollständigen Jahr der Sammlung (2014) ca. 260 t und ist seitdem kontinuierlich auf weniger als 230 t (2016) und 200 t (2017) gesunken. Sie unterschreitet danach bei zuletzt weiter sinkender Tendenz die für das Bringsystem schon für die Anfangsphase im Umfang von 240 t/Jahr als realistisch betrachtete Menge erheblich.

74

Rechtliche Folge des Vorliegens der Voraussetzungen nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG ist, dass eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers anzunehmen ist. Das ist vor dem Hintergrund europarechtlicher Vorgaben als widerlegliche Vermutung zu verstehen.

75

Vgl. BVerwG, Urteile vom 11. Juli 2017 - 7 C 35.15 -, a. a. O., und vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 -, NVwZ 2016, 1559; OVG NRW, Urteil vom 26. Januar 2016 - 20 A 318/14 -, a. a. O.

76

Das bloße Bestehen eines haushaltsnahen oder sonstigen hochwertigen Entsorgungssystems des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers für die durch eine gewerbliche Sammlung zu erfassenden Abfälle trägt nicht den Schluss, dass die gewerbliche Sammlung die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers wesentlich beeinträchtigt sowie, daran anknüpfend, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bzw. des beauftragten Dritten gefährdet mit der Folge, dass sie überwiegenden öffentlichen Interessen widerspricht.

77

Widerlegt ist die Vermutung nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG, wenn die in dieser Vorschrift vorausgesetzten negativen Auswirkungen auf die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers aufgrund besonderer Umstände nicht zu besorgen sind. Entscheidend dafür ist, ob durch den Marktzutritt des gewerblichen Sammlers im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen die Grundstrukturen der Entsorgung, die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zur Gewährleistung einer sachgerechten Aufgabenerfüllung nach Maßgabe seiner organisatorischen Grundentscheidung ins Werk gesetzt hat, wesentlich umgestaltet werden müssten. Das bemisst sich nach den Auswirkungen auf die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu

78

erzielenden Sammelmengen. Zur Bestimmung der Auswirkungen sind die zusätzlichen Sammelmengen auf Seiten der gemeinnützigen und gewerblichen Sammler zu ermitteln und den Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gegenüber zu stellen. Die ermittelten Rückgänge bzw. verminderten Steigerungspotenziale auf Seiten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sind zu bewerten. Bei der Bewertung ist eine Irrelevanzschwelle von 10 bis 15 % zu berücksichtigen. Die Irrelevanzschwelle bezeichnet generalisierend das Ausmaß der durch die ermittelten zusätzlichen Sammelmengen der gemeinnützigen und gewerblichen Sammler ausgelösten Einbußen in den tatsächlichen bzw. auf der Grundlage konkreter Planungen erwarteten Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, bis zu dem dessen Entsorgungsstrukturen typischerweise im Wesentlichen unverändert bleiben können. Wird die Irrelevanzschwelle unterschritten, sind wesentliche Änderungen der Entsorgungsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers typischerweise nicht zu erwarten und ist die Vermutung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG vorbehaltlich außergewöhnlicher Umstände widerlegt. Wird die Irrelevanzschwelle dagegen überschritten, bleibt es bei der Vermutung, dass die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers wesentlich beeinträchtigt wird.	
Vgl. BVerwG, Urteile vom 11. Juli 2017 - 7 C 35.15 -, a. a. O., und vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 -, a. a. O.	79
Soweit der Senat in der Vergangenheit hiervon abweichende Maßstäbe bei der Bewertung der Auswirkungen der zu berücksichtigenden gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen angelegt hat,	80
vgl. OVG NRW, Urteil vom 21. September 2015- 20 A 2120/14 -, a. a. O.,	81
hält er hieran angesichts der später erfolgten rechtsgrundsätzlichen Klärung durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht fest.	82
Bei der Bewertung der Auswirkungen sind neben der betreffenden Sammlung in erster Linie weitere angezeigte, aber insbesondere wegen einer sofort vollziehbaren Untersagungsanordnung noch nicht durchgeführte Sammlungen zu betrachten. Neben den anstehenden Veränderungen sind bereits rechtmäßig durchgeführte Sammlungen in den Blick zu nehmen. Sie prägen den status quo und bringen so die "Vorbelastung" zum Ausdruck. Letztere bildet den Rahmen, innerhalb dessen sich die Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bislang behauptet hat, und beeinflusst den Anteil des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers am Gesamtaufkommen der Sammlungen. Dieser Anteil kann von Bedeutung sein für die einzelfallbezogene Konkretisierung des Schwellenwerts innerhalb der vorgenannten Bandbreite der Irrelevanzschwelle.	83
Vgl. BVerwG, Urteile vom 11. Juli 2017 - 7 C 35.15 -, a. a. O., und vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 -, a. a. O.	84
Die Irrelevanzschwelle ist damit ein Mittel zur Bewertung der mengenmäßigen Auswirkungen zusätzlicher gemeinnütziger und gewerblicher Sammlungen hinsichtlich eines hierdurch für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ausgelösten organisatorischen und/oder strukturellen Anpassungsbedarfs. Weil sich mit dem Beurteilungszeitpunkt fortwährend die jeweilige Ausgangssituation für die Bewertung der Auswirkungen der gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen verschieben kann, ist das zwar mit dem - vorliegend auch von der Beklagten hervorgehobenen - Risiko verbunden, dass sich die Irrelevanzschwelle unterschreitende und deshalb nicht unter Zuhilfenahme der Vermutung nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG durch Untersagung gewerblicher Sammlungen zu verhindernde Sammelmengen im Lauf der Zeit zu einer beträchtlichen, die Irrelevanzschwelle überschreitenden Sammelmenge addieren und so dazu beitragen, dass die organisatorischen oder strukturellen Grundlagen der Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach und nach gefährdet werden. Auf die Bewältigung dieses Risikos ist die Irrelevanzschwelle aber nicht zugeschnitten. Sie dient der Bewertung zukommender Belastungen für bedarfsgerecht auf die zu erwartenden Sammelmengen ausgerichtete Versorgungsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, jedoch nicht der Gewährleistung bzw. Wiederherstellung einer vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in der Konkurrenz zu gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen einmal erreichten Sammelmenge oder eines bestimmten Anteils des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers an der durch die Sammlungen insgesamt getrennt erfassten Sammelmenge.	85
Das schließt es aus, das Überschreiten der Irrelevanzschwelle danach zu beurteilen, ob bezogen auf den maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt die gesamte Sammelmenge der schon rechtmäßig durchgeführten und der noch anstehenden gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen den Schwellenwert von mindestens 10 % erreicht.	86

Vgl. so auch: Kopp-Assenmacher/Hahn, ZUR 2017, 80; Gruber, AbfallR 2017, 208; Wenzel, AbfallR 2017, 57; a. A. Frank/Schwarz, AbfallR 2017, 321.

Der sich aus den Auswirkungen der schon durchgeführten gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen ergebenden Beeinflussung der Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bzw. des beauftragten Dritten tragen die zu diesem Zeitpunkt bestehenden Entsorgungsstrukturen, sind sie bedarfsgerecht ausgestaltet, typischerweise Rechnung. Das zeigt vorliegend auch das auf Alttextilien ausgerichtete Entsorgungssystem der Beklagten nach seiner Umstellung. Es ist, wie ausgeführt, auf das Vorhandensein und die Auswirkungen der bereits durchgeführten Sammlungen eingestellt, so dass diese Sammlungen keinen Bedarf an Veränderungen des Systems hervorrufen können. Die von der Beklagten nach der Umstellung auf das Bringsystem geplanten bzw. von der H. aufgestellten Sammelcontainer und die damit geplanten Sammelmengen, deren Beeinflussung im Hinblick auf einen Mengenverlust zu beurteilen sind, geben Aufschluss darüber, inwieweit es der Beklagten ihrer Meinung nach in Umsetzung ihrer Organisationsverantwortung gelingen wird, die von ihr konzipierte Entsorgung gegenüber den schon rechtmäßig durchgeführten Sammlungen zu realisieren. Entsprechend sind die von der Beklagten mit ihrem früheren Holsystem erzielten Sammelmengen unter dem Einfluss der durchgeführten gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen zustande gekommen.

88

Ausgehend hiervon wird die Irrelevanzschwelle vorliegend bei weitem überschritten.

89

Die Beklagte erwartet für ihr Bringsystem nach der zum 1. Januar 2018 vorgenommenen Umstellung eine Sammelmenge an Alttextilien im Umfang von 240 t/Jahr. Der Mengensatz ist plausibel abgeleitet aus einer durchschnittlichen Sammelmenge von 3 t/Jahr/Sammelcontainer, die nach Einschätzung der Beklagten im Rahmen der Ergebnisse ähnlich strukturierter Sammlungen liegt, und der nach der Beschlussvorlage zur Umstellung des Sammel-systems der Beklagten vorgesehenen Anzahl von 59 Sammelcontainern. Seine Realitätsnähe wird dadurch gestützt, dass die gemeinnützigen Sammler im Stadtgebiet der Beklagten der Beschlussvorlage zufolge ca. 5 t/Jahr/ Sammelcontainer erfassen und die Sammelcontainer solcher Sammler von den Abfallbesitzern vielfach bevorzugt in Anspruch genommen werden. Zumindest liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die von der Beklagten prognostizierte Sammelmenge unrealistisch niedrig ist. Die von der Beklagten erwartete Sammelmenge liegt noch oberhalb der Größenordnung der von ihr bis zum Jahr 2017 durch das Holsystem erfassten Menge.

90

Der Sammelmenge der Beklagten stehen allein in Gestalt der von der Klägerin des vorliegenden Verfahrens und der Klägerin im Parallelverfahren 20 A 795/15 angezeigten Sammlungen hinzukommende gewerbliche Sammlungen gegenüber, deren Sammelmenge sich insgesamt auf erheblich mehr als 10 bis 15 % von 240 t beläuft. Maßgeblich hierfür sind auf Seiten der vorgenannten beiden Sammlungen die in der jeweiligen Sammlungsanzeige enthaltenen Angaben zum Umfang der Sammlungen. Durch die Angaben nach § 18 Abs. 2 KrWG wird die betreffende Sammlung inhaltlich als Bezugspunkt der nachfolgenden behördlichen sowie gegebenenfalls gerichtlichen Überprüfung konkretisiert und festgelegt. Das ist unabhängig von den Vorstellungen und Zielen, die den Angaben zugrunde liegen, und dem Umstand, dass im Anzeigeverfahren die Bedeutung der Sammelmengen hinsichtlich § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG und der Irrelevanzschwelle noch nicht bekannt sein konnte.

91

Die angezeigten Sammelmengen betragen für die Sammlung der Klägerin 9 t/Jahr und für diejenige der Klägerin im Parallelverfahren 20 A 795/15 200 t/Jahr, also insgesamt 209 t/Jahr. Soweit die Klägerin im Parallelverfahren 20 A 795/15 von ihrer ursprünglich angegebenen Sammelmenge während des gerichtlichen Verfahrens abgerückt ist und den beabsichtigten Umfang ihrer Sammlung nunmehr - korrespondierend mit der ebenfalls vorgenommenen Kürzung der Anzahl der Sammelcontainer - auf noch 60 t/Jahr veranschlagt, kommt auch mit Blick auf die Dimension des Mengenunterschieds in Betracht, dass sie ihr im Anzeigeverfahren bezeichnetes Sammlungs-vorhaben aufgegeben hat und nunmehr eine andere Sammlung mit geringerem Ausmaß beabsichtigt. Das kann aber ebenso auf sich beruhen wie die Frage, welche rechtlichen Folgen eine solche Änderung der ursprünglich angezeigten Sammlung und deren Bewertung nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG nach sich zieht. Denn auch dann, wenn man unterstellt, dass diesbezüglich die von der Klägerin im Parallelverfahren 20 A 795/15 zuletzt angegebene Sammelmenge ihrer Sammlung entscheidungserheblich ist, überschreitet die sich dann ergebende addierte Sammelmenge der Sammlungen zum einen der Klägerin und zum anderen der Klägerin im Parallelverfahren mit einem Umfang von zusammen 69 t/Jahr die Irrelevanzschwelle deutlich. Sie würde immerhin noch annähernd 30 % der Sammelmenge der Beklagten erreichen. Beim Ansatz der ursprünglich angezeigten Sammelmenge der Klägerin im Parallelverfahren 20 A 795/15 würden der Sammlung der Beklagten allein durch diese mehr als 80 % entzogen.

92

Der Umstand, dass die Sammlung der Klägerin für sich genommen die Irrelevanzschwelle unterschreitet, schlägt wegen des zu beachtenden Zusammenwirkens mit anderen entscheidungserheblichen Sammlungen nicht zugunsten der Klägerin durch. Im Übrigen wäre die

93

Sammlung der Klägerin im Parallelverfahren 20 A 795/15 auch dann mit in die Berechnung einzustellen, wenn man, was nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	
- vgl. BVerwG, Urteile vom 11. Juli 2017 - 7 C 35.15 -, a. a. O., und vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 -, a. a. O. -	94
nicht sachgerecht ist, die zeitliche Reihenfolge der vollständigen Anzeigen der Sammlungen berücksichtigen würde, um dem Einfluss von Zufälligkeiten beim Zusammenwirken mehrerer Sammlungen Rechnung zu tragen. Denn die Sammlung der Klägerin im Parallelverfahren 20 A 795/15 ist vor derjenigen der Klägerin im vorliegenden Verfahren angezeigt worden.	95
Unter dem Blickwinkel des Anteils der Beklagten am Gesamtaufkommen der Sammlungen ergibt sich vor dem Hintergrund, dass die Irrelevanzschwelle danach weit überschritten wird, nichts anderes. Die in Rede stehenden Sammelmengen bieten keinen Raum für eine Konkretisierung der Irrelevanzschwelle innerhalb der für sie geltenden Bandbreite	96
Auf die weiteren Sammlungen und die durch sie erzielten Sammelmengen, die die Beklagte in der von ihr mit dem Stand 14. Dezember 2017 vorgelegten Aufstellung zu den angezeigten und/oder stattfindenden Sammlungen aufgelistet hat, kommt es hiernach nicht an. Diese Sammlungen können, sollten sie für die Beurteilung von Belang sein, ausschließlich dazu führen, dass das Ausmaß, in dem die Irrelevanzschwelle überschritten wird, steigt. Damit besteht kein Anlass, den Sachverhalt bezogen auf diese Sammlungen weiter aufzuklären und hierzu möglichen Bedenken gegen die Aussagekraft der Aufstellung nachzugehen. Hinsichtlich der Berücksichtigung der Sammlungen der Klägerin und der Klägerin im Parallelverfahren 20 A 795/15 ist die Verlässlichkeit der Aufstellung nicht zweifelhaft. Die Tragfähigkeit der Angaben wird insoweit unmissverständlich bestätigt durch die zu den beiden Sammlungen im Anzeigeverfahren entstandenen und zu den Akten des jeweiligen gerichtlichen Verfahrens eingereichten Verwaltungsvorgänge.	97
Ebenfalls nicht entscheidungserheblich ist hiernach, ob die Sammlung der Klägerin im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG die Vergabe von Entsorgungsleistungen der Beklagten beeinträchtigt.	98
Die Untersagungsanordnung verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ihr steht vor allem nicht entgegen, dass die Untersagung nicht erforderlich und nicht angemessen ist, wenn als milderer Mittel zur Gewährleistung der Einhaltung der Voraussetzungen nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG eine Maßnahme nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG in Betracht kommt.	99
Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2017 - 7 C 35.15 -, a. a. O.	100
Weniger einschneidende Regelungen im Sinne dieser Vorschrift sind weder dem Vorbringen der Klägerin zu entnehmen noch sonst ersichtlich. Es besteht kein Anhaltspunkt für Abhilfemaßnahmen, die anstelle der Untersagungsanordnung geeignet sind, die Voraussetzungen der Vermutung nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG auszuräumen oder die Vermutung zu widerlegen. Eine mengen- oder zahlenmäßige Beschränkung der Sammlung stellt keine Auflage, Bedingung oder Befristung im Sinne von § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG dar. Es ist nicht Sache der Beklagten, die Sammelmenge einer angezeigten Sammlung auf ein zu einem bestimmten Zeitpunkt unter Umständen gerade noch mit § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG verträgliches Maß zu begrenzen.	101
Die Androhung von Zwangsgeld unter III. der Ordnungsverfügung ist nach Grund und Höhe nicht zu beanstanden. Insbesondere verstößt die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes nicht gegen das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit nach § 58 Abs. 1 VwVG NRW.	102
Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 155 Abs. 1 Satz 3, § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO, § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.	103
Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen von § 132 Abs. 2 VwGO nicht erfüllt sind.	104
<u>B e s c h l u s s</u>	105
Der Streitwert beträgt auch im Berufungsverfahren 1.800,00 Euro (§ 52 Abs. 1 GKG).	106
