

**Datum:** 14.03.2018  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 20. Senat  
**Entscheidungsart:** Beschluss  
**Aktenzeichen:** 20 B 729/17  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2018:0314.20B729.17.00

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Münster, 7 L 838/17

**Tenor:** Der angefochtene Beschluss wird geändert.

Die aufschiebende Wirkung der Klage 7 K 3265/17 VG Münster gegen die Ordnungsverfügung der Antragsgegnerin vom 24. April 2017 wird hinsichtlich Nr. I. der Ordnungsverfügung wiederhergestellt und hinsichtlich Nr. III. der Ordnungsverfügung angeordnet.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge.

Der Streitwert wird unter Änderung der erstinstanzlichen Streitwertfestsetzung für beide Instanzen auf 1.800,00 Euro festgesetzt.

<u>Gründe</u>	1
Die Beschwerde mit dem Begehren,	2
den angefochtenen Beschluss zu ändern und die aufschiebende Wirkung der Klage 7 K 3265/17 VG Münster gegen die Ordnungsverfügung der Antragsgegnerin vom 24. April 2017 hinsichtlich Nr. I. der Ordnungsverfügung wiederherzustellen und hinsichtlich Nr. III. der Ordnungsverfügung anzuordnen,	3
hat Erfolg.	4
Die Beschwerde ist zulässig. Sie ist insbesondere fristgerecht eingelegt und begründet worden. Das Erfordernis eines bestimmten Antrags (§ 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO) ist innerhalb der Begründungsfrist erfüllt worden, obwohl die Antragstellerin in den fristwahrend eingereichten Schriftsätzen einen solchen Antrag nicht ausdrücklich formuliert hat. Ein bestimmter Antrag ist auch dann gestellt, wenn das Beschwerdevorbringen das Ziel der Beschwerde eindeutig erkennen lässt.	5
Vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 14. Aufl., § 146 Rn. 21; W.-R. Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl., § 146 Rn. 41.	6
Das ist hier der Fall. Der Beschwerdebegründung vom 26. Juni 2017 ist unmissverständlich zu entnehmen, dass die Antragstellerin sich umfassend gegen den erstinstanzlichen Beschluss wendet. Sie greift den Beschluss mit dem Ziel an, die ihr vom Verwaltungsgericht versagte aufschiebende Wirkung der gegen die Ordnungsverfügung erhobenen Klage zu erlangen, und verfolgt so sinngemäß ihr erstinstanzlich geäußertes Rechtsschutzanliegen uneingeschränkt weiter.	7
Die Beschwerde ist begründet. Die Beschwerdebegründung stellt die entscheidungstragende Auffassung des Verwaltungsgerichts durchgreifend in Frage. Der angefochtene Beschluss erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als im Ergebnis richtig. Die im Verfahren nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO gebotene Interessenabwägung fällt zugunsten der Antragstellerin aus.	8
Die Untersagungsanordnung unter Nr. I. der Ordnungsverfügung vom 24. April 2017 ist bei der gebotenen summarischen Prüfung entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht als	9

offensichtlich rechtmäßig zu bewerten.

Die Annahme des Verwaltungsgerichts, die Untersagungsanordnung sei auf der Grundlage von § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 i. V. m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG rechtmäßig, begegnet Bedenken von einem Gewicht, das im Rahmen der Interessenabwägung eine maßgebliche Berücksichtigung der Erfolgsaussichten der Klage zulasten der Antragstellerin ausschließt. 10

Die Einschätzung des Verwaltungsgerichts ist darauf gestützt, die vom Bundesverwaltungsgericht 11

- BVerwG, Urteile vom 11. Juli 2017 - 7 C 35.15 -, UPR 2017, 520, und vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 -, BVerwGE 155, 336 - 12

zur Beurteilung des Vorliegens einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG entwickelte Irrelevanzschwelle werde "bereits aufgrund der schon durchgeführten gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen weit überschritten". Zur Erläuterung hat das Verwaltungsgericht die (prognostizierten) Sammelmengen dieser Sammlungen auf 603 t beziffert und der mit 1.172 t angegebenen Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gegenübergestellt. Dadurch hat das Verwaltungsgericht der Sache nach auf die in der Ordnungsverfügung enthaltene Aufstellung der Sammlungen und Sammelmengen zurückgegriffen. Nach der Aufstellung sind für acht im Zeitraum vom 17. November 2012 bis zum 5. April 2016 angezeigte Sammlungen Sammelmengen von insgesamt 603 t/Jahr angezeigt worden und beträgt die Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers 1.172,05 t/Jahr. Der Aufstellung in der Ordnungsverfügung direkt vorangestellt ist die Einschätzung der Antragsgegnerin, dem System des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers würden durch die nach dem 1. Juni 2012 neu angezeigten gewerblichen Sammlungen - ohne gemeinnützige Sammlungen und die Bestandssammlungen im Sinne von § 18 Abs. 7 KrWG - bereits 51,5 % seiner bisherigen Sammelmenge entzogen. 13

Mit diesen Erwägungen ist ein Überschreiten der Irrelevanzschwelle nicht schlüssig dargetan. 14

Die Irrelevanzschwelle bildet einen Maßstab zur Ermittlung, ob die als widerlegliche Vermutung zu verstehende Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG einer gewerblichen Sammlung entgegensteht. Für die Widerlegung der Vermutung kommt es darauf an, ob durch den Marktzugang 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 Grundentscheidungen ins Werk gesetzt hat, wesentlich umgestaltet werden müssten. Dazu sind die Auswirkungen auf die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erzielenden Sammelmengen zu bestimmen und zu bewerten. Bei der Bewertung der Auswirkungen sind neben der betreffenden Sammlung in erster Linie weitere angezeigte, aber insbesondere wegen einer sofort vollziehbaren Untersagungsverfügung 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. 15

Vgl. BVerwG, Urteile vom 11. Juli 2017 - 7 C 35.15 -, a. a. O. (Rn. 27), und vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 -, a. a. O. (Rn. 53 ff.); OVG NRW, Urteile vom 22. Februar 2018 - 20 A 795/15 - und - 20 A 818/15 -. 16

Die Irrelevanzschwelle bezeichnet generalisierend das Ausmaß der durch die ermittelten zusätzlichen Sammelmengen der gewerblichen und gemeinnützigen 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. 17

Vgl. BVerwG, Urteile vom 11. Juli 2017 - 7 C 35.15 -, a. a. O. (Rn. 28), und vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 -, a. a. O. (Rn. 58 ff.); OVG NRW, Urteile vom 22. Februar 2018 - 20 A 795/15 - und - 20 A 818/15 -. 18

Danach ist bei der Beurteilung der Auswirkungen gemeinnütziger und gewerblicher Sammlungen auf die Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu unterscheiden zwischen einerseits der als Folge anstehender Veränderungen des Sammlungsumfelds zu erwartenden (Zusatz-)Belastung und andererseits dem durch die schon rechtmäßig durchgeführten Sammlungen geprägten status quo als 19

Vorbelastung. 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 bedeutsam sein für die einzelfallbezogene Konkretisierung des Schwellenwerts innerhalb der nach dem Bundesverwaltungsgericht in der Bandbreite von 10 - 15 % anzunehmenden Irrelevanzschwelle.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 -, a. a. O. (Rn. 55 f., 59).

20

Vorliegend ist nicht hinreichend deutlich zu erkennen, dass die hiernach hinsichtlich der Anwendung der Irrelevanzschwelle hauptsächlich maßgebliche Zusatzbelastung durch anstehende gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen bei den Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu Rückgängen bzw. verminderten Steigerungspotenzialen im vorgenannten Umfang führt. Das Verwaltungsgericht hat dem angefochtenen Beschluss zufolge die Sammelmengen "der schon durchgeführten" gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen addiert und der Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gegenübergestellt. Eine Unterscheidung zwischen einer Zusatzbelastung als Folge entscheidungserheblicher Veränderungen und einer Vorbelastung hat das Verwaltungsgericht nicht vorgenommen. Seine Orientierung an den "schon durchgeführten" Sammlungen spricht sprachlich unmissverständlich gegen die Annahme, dass es diese Sammlungen als zusätzliche eingestuft hat. Der angefochtene Beschluss bietet auch keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Betrachtung "der schon durchgeführten" Sammlungen lediglich sprachlich missverständlich oder missglückt sein könnte.

21

Der in der Ordnungsverfügung enthaltenen Aufstellung sind ebenfalls keine zweifelsfreien Aussagen dazu zu entnehmen, ob die dort eingestellten, seit dem 1. Juni 2012 neu angezeigten Sammlungen gegenwärtig rechtmäßig durchgeführt werden und dem status quo zuzurechnen sind oder ob sie als zusätzliche Veränderungen einzustufen sind. Die zur Individualisierung der Sammlungen angegebenen Daten der Anzeigen sind als solche unergiebig und liegen zum Teil mehrere Jahre zurück, ohne dass sich klare Angaben zum Status dieser Sammlungen etwa hinsichtlich ihrer Durchführung oder ihrer Untersagung finden. Die der Aufstellung in der Ordnungsverfügung direkt vorangestellte Erwägung, im Stadtgebiet der Antragsgegnerin würden dem System des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durch die seit dem 1. Juni 2012 neu angezeigten gewerblichen Sammlungen - ohne Bestandssammlungen im Sinne von § 18 Abs. 7 KrWG - "bereits 51,50 % seiner bisherigen Sammelmenge entzogen", spricht sprachlich dafür, dass ein seit diesem Zeitpunkt in der Vergangenheit schon eingetretener Rückgang der Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers als Folge gewerblicher Sammlungen bezeichnet wird. Die auf die Irrelevanzschwelle bezogene weitere Erwägung, bei der Betrachtung der Mengen der anderen Sammlungen seien die Mengen der angezeigten, aber noch nicht durchgeführten und nicht bestandskräftig untersagten gewerblichen Sammlungen, der rechtmäßig tätigen Sammlungen (z. B. Bestandssammler) mit ihren tatsächlichen Sammelmengen und der angezeigten gemeinnützigen Sammlungen zu berücksichtigen, deutet darauf hin, dass die Antragsgegnerin sämtliche neben der Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers stattfindenden oder für die Zukunft erst geplanten gewerblichen Sammlungen aufgeführt hat. Versteht man die Angaben dennoch dahin, dass in die Aufstellung ausschließlich alle angezeigten und noch nicht durchgeführten gewerblichen Sammlungen eingestellt worden sind, bleibt offen, ob bzw. inwieweit mit der Durchführung dieser Sammlungen noch gerechnet werden kann. Vor Jahren lediglich angezeigte, aber endgültig nicht aufgenommene oder in der Vergangenheit wieder eingestellte Sammlungen lassen von vornherein schwerlich einen Änderungs- oder Anpassungsbedarf des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers hinsichtlich seiner Entsorgungsstruktur erwarten. Sie können den wegen sofort vollziehbarer Untersagungsanordnungen noch nicht durchgeführten Sammlungen zumindest nicht ohne weiteres gleichgestellt werden.

22

Auch der übrige Akteninhalt stellt keine hinreichend verlässliche Grundlage für einen Schluss auf das Überschreiten der Irrelevanzschwelle dar. Die von der Antragsgegnerin im Verwaltungsverfahren eingeholte Stellungnahme des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers vom 19. Januar 2017 ist insoweit nicht genügend aussagekräftig. Die Stellungnahme bezieht sich auf Sammlungen mit angezeigten Sammelmengen von insgesamt 385 t, die zu nicht bekannten Zeitpunkten angezeigt worden sind und deren Identität mit den von der Antragsgegnerin in der Aufstellung der Ordnungsverfügung berücksichtigten und dort mit einem Kennbuchstaben bezeichneten Sammlungen ungewiss ist.

23

Offensichtlich tragfähige Anhaltspunkte dafür, dass die Untersagungsverfügung sich im Klageverfahren aufgrund einer hinreichend substantiierten aussagekräftigen Gegenüberstellung von Sammelmengen oder aufgrund anderer Gesichtspunkte als rechtmäßig erweisen wird, liegen nicht vor. Eine gegebenenfalls erforderliche weitergehende Aufklärung des Sachverhalts bleibt dem Klageverfahren vorbehalten.

24

Umstände, die mit genügendem Gewicht dafür sprechen würden, das Aufschubinteresse der Antragstellerin trotz der hiernach bestehenden Erfolgsaussichten der Klage gegen die Untersagungsanordnung hinter dem öffentlichen Vollzugsinteresse der Antragsgegnerin zurücktreten zu lassen, sind nicht dargetan worden und auch sonst nicht erkennbar. Nach der Rechtsprechung des Senats ist in den Fällen, in denen sich im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes weder die offensichtliche Rechtmäßigkeit noch die offensichtliche Rechtswidrigkeit der Untersagung einer angezeigten gewerblichen Sammlung feststellen lässt, den im Ausgangspunkt durch Art. 12, 14 GG geschützten Interessen des Sammlers an einer vorläufigen Durchführung der Sammlung in der Regel der Vorrang einzuräumen.	25
Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 19. Juli 2013	26
- 20 B 476/13 -, juris.	27
Besondere Umstände, die Anlass geben könnten, hiervon vorliegend abzuweichen, gibt es nicht.	28
Die sofortige Vollziehbarkeit der Zwangsgeldandrohung unter Nr. III. der Ordnungsverfügung teilt das rechtliche Schicksal der Untersagungsanordnung.	29
Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.	30
Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 52 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GKG. Der Bemessung des Streitwerts liegt in Übereinstimmung mit der ständigen Streitwertpraxis des Senats in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, die die Untersagung gewerblicher Sammlungen von Alttextilien betreffen, ein Wertansatz in Höhe von 100,00 Euro/t der Jahressammelmenge zugrunde. Die Jahressammelmenge ist vorliegend zu schätzen, weil sie von der Antragstellerin in der Anzeige mit lediglich 1 t/Jahr angegeben und damit mit einem im Verhältnis zur Anzahl der sechs geplanten Sammelcontainer unrealistisch niedrigen Umfang veranschlagt ist. Angemessen erscheint ein Ansatz von 3 t/Jahr/Sammelcontainer. Bei einer danach anzusetzenden Jahressammelmenge von 18 t ergibt sich hier ein Gesamtbetrag von 1.800,00 Euro. Die erstinstanzliche Streitwertfestsetzung ist entsprechend anzupassen.	31