

**Datum:** 04.06.2018  
**Gericht:** Verwaltungsgericht Düsseldorf  
**Spruchkörper:** 17. Kammer  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 17 K 3613/16  
**ECLI:** ECLI:DE:VGD:2018:0604.17K3613.16.00

**Leitsätze:**

1. Eine angezeigte gewerbliche Sammlung, die zunächst durch sofort vollziehbare Ordnungsverfügung untersagt worden ist und mit deren Durchführung erst nach stattgebender Entscheidung in einem gerichtlichen Eilverfahren begonnen wurde, kann erst dann als rechtmäßig durchgeführte Bestandssammlung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Auslegung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG dem "status quo" bzw. der vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger hinzunehmenden "Vorbelastung" zugerechnet werden, wenn die Sammlungsuntersagung im Hauptsacheverfahren rechtskräftig und damit endgültig aufgehoben wurde.
2. Bis zu dem rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens ist - ungeachtet der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes - über die Rechtmäßigkeit der Sammlungsuntersagung noch nicht abschließend befunden worden. Diese Sammlung steht daher als mögliche Zusatzbelastung im Raume, so dass deren Qualifikation als "endgültig" rechtmäßig durchgeführte Bestandssammlung im gerichtlichen Entscheidungszeitpunkt ausscheidet.

**Tenor:**

**Die Klage wird abgewiesen.**

**Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.**

**Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.**

**Tatbestand:** 1

Die Klägerin wendet sich gegen die Untersagung der gewerblichen Sammlung von Alttextilien im Stadtgebiet der Beklagten. 2

Die Klägerin ist ein zertifizierter Entsorgungsfachbetrieb, der u.a. Abfälle mit den Abfallschlüsselnummern 20 01 10 (Bekleidung) und 20 01 11 (Textilien) sammelt, befördert, lagert und behandelt. 3

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. 4

Am 11. November 2015 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. 20 bis 50 t/Jahr. Geplant seien 10 bis 20 Stellplätze auf Privatgelände. Ihre Sammelcontainer erfassten Altkleider und Altschuhe in getrennten Behältnissen. Die gesammelte Ware werde durch eigene Fahrzeuge und Fahrer in ihre Sortieranlage in Isernhagen verbracht. Dort würden verwendbare Alttextilien (Putzlappen, Federbetten, vorsortierte bzw. feinsortierte tragbare saubere Secondhand-Bekleidung) und Altschuhe aussortiert und in die Vermarktung gegeben. Nicht mehr tragbare Teile und Artikel, für die kein Markt bestehe, würden aussortiert und vom örtlichen Entsorger b. Zweckverband Abfallwirtschaft Region I. Körperschaft öffentlichen Rechts regelmäßig abgeholt. Unabhängig von der eigenen Sortierung würden die gesammelten Waren bei den Entsorgungsfachbetrieben H1. GmbH & Co. KG in R. und X. GmbH & Co. KG in N. verwertet. Hierdurch sei auch bei gesteigertem Mengenaufkommen jederzeit die ordnungsgemäße Entsorgung gesichert. Durch kurzfristig mögliche Aufstockung von Personal und Material im Sammelsystem könnten auch erhebliche Steigerungen der Erfassungsmenge bewältigt werden. 5

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 11. Januar 2016, der Sammlung stünden überwiegende öffentliche Interessen entgegen. 6

Nach vorheriger Anhörung untersagte die Beklagte der Klägerin mit Ordnungsverfügung vom 18. Februar 2016 die angezeigte gewerbliche Sammlung der Abfallfraktionen Bekleidung (AVV-Code: 20 01 10) und Textilien (AVV-Code: 20 01 11) aus privaten Haushalten im Rahmen eines Bringsystems mittels Sammelcontainer im gesamten Stadtgebiet L. (Ziffer I.) und ordnete die sofortige Vollziehung an (Ziffer II.). Für den Fall, dass die Klägerin der Anordnung unter Ziffer I. der Ordnungsverfügung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkomme, drohte die Beklagte ihr ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000,00 Euro für jeden Fall der Zuwiderhandlung an (Ziffer III.). Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, die angezeigte Sammlung sei nach § 18 Abs. 5 Satz 2 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWgG) 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. Die Sammlung der Klägerin sei auch nicht wesentlich leistungsfähiger als diejenige des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. 7

Die Klägerin hat am 18. März 2016 Klage erhoben und zugleich einen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gestellt. 8

Dem Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes hat das erkennende Gericht durch Beschluss vom 12. Mai 2016 – 17 L 894/16 – wegen offener Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren stattgegeben. Die hiergegen gerichtete Beschwerde der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen durch Beschluss vom 10. Juli 2017 – 20 B 598/16 – zurückgewiesen. 9

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. Die Beklagte rechnet nach erfolgter Umstellung auf das Bringsystem für das Jahr 2018 mit einer voraussichtlichen Gesamtsammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers von 240 t.

Auf Anforderung des Gerichts hat die Beklagte am 17. Mai 2018 eine tabellarische Gegenüberstellung der Mengen gewerblicher und gemeinnütziger Sammler im Verhältnis zum öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (Stand: 15. Mai 2018) vorgelegt. Daraus geht unter anderem hervor, dass sich neben der angezeigten Sammlung der Klägerin derzeit zwei weitere, noch nicht durchgeführte gewerbliche Sammlungen mit angezeigten Mengen von 20 t/Jahr (Az.: 101/18) und 24 t/Jahr (Az.: 47/18) sowie eine gemeinnützige Sammlung mit einer angezeigten Menge von 20 t/Jahr (Az.: 334/17) in Bearbeitung befinden. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die tabellarische Gegenüberstellung der Beklagten Bezug genommen.

11

Mit Schreiben vom 22. Mai 2018 hat die Klägerin gegenüber der Beklagten erklärt, sie habe im Jahr 2017 insgesamt 22 t Altkleider und 3,6 t Altschuhe im Stadtgebiet der Beklagten gesammelt. Eine Erweiterung der Sammlung über diesen Umfang hinaus sei derzeit nicht geplant.

12

Zur Begründung der Klage führt die Klägerin im Wesentlichen aus, die Ordnungsverfügung der Beklagten sei formell rechtswidrig. Es liege ein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot vor. Die Beklagte sei öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger und zugleich als untere Umweltschutzbehörde für den Vollzug der Ordnungsverfügung nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz verantwortlich. Insoweit fehle es behördenintern an einer hinreichenden organisatorischen und personellen Trennung zwischen öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger und unterer Umweltschutzbehörde. Die Ordnungsverfügung sei auch materiell rechtswidrig. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 i.V.m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG seien nicht erfüllt. Die von ihr gesammelten Alttextilien würden einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt. Der angezeigten gewerblichen Sammlung stünden auch keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen. Ihre Sammlung führe nicht zu einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers in Gestalt einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung. Die bloße Existenz eines hochwertigen kommunalen Erfassungs- und Verwertungssystems allein sei kein hinreichender Grund, um gewerbliche Konkurrenten vom Markt zu verdrängen. Eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung habe die Beklagte bezogen auf die angezeigte Sammlung nicht konkret und einzelfallbezogen dargelegt. Eine derartige Beeinträchtigung sei auch unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich ergangenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der hiernach für die Beurteilung einer Widerlegung der gesetzlichen Vermutung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG heranzuziehenden Irrelevanzschwelle von 10 bis 15 % nicht gegeben. Ihre Sammlung könne in die Irrelevanzschwellenbetrachtung nicht als „Zusatzbelastung“ bzw. „zukünftig beabsichtigte Veränderung des Sammlungsumfeldes“ eingestellt werden. Vielmehr sei sie als rechtmäßig durchgeführte Bestandssammlung dem „status quo“ bzw. der „Vorbelastung“ zuzurechnen, die das kommunale System hinzunehmen habe. Zwar sei ihre Sammlung nach erfolgter Anzeige und vor Aufnahme der Sammlungstätigkeit sofort vollziehbar untersagt worden. Sie – die Klägerin – habe mit ihrer angezeigten Sammlung im Stadtgebiet der Beklagten auf einem Parkplatz der Supermarktkette „s.“ mit insgesamt vier getrennten Altkleider- und Altschuhcontainern aber rechtmäßig begonnen, nachdem das erkennende Gericht durch stattgebenden Beschluss im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes vom 12. Mai 2016 – 17 L 894/16 – die aufschiebende Wirkung der Klage hinsichtlich der Sammlungsuntersagung wiederhergestellt habe. Im Jahr 2017 habe sie auf diese Weise 22 t Altkleider und 3,6 t Altschuhe erfasst. Eine Erweiterung der Sammlung über

13

den vorhandenen Bestand von vier Sammelcontainern an einem Standort hinaus sei nicht beabsichtigt. Angesichts des nach stattgebender Eilentscheidung wieder eingetretenen Suspensiveffektes der Klage habe sie mit der Sammlung beginnen dürfen, weshalb ihre Sammlung nur als rechtmäßig durchgeführte Bestandssammlung im Sinne der Irrelevanzschwellenrechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts angesehen werden könne. Ungeachtet dessen dürften drei weitere, für das Stadtgebiet der Beklagten bereits angezeigte aber gegenwärtig teils aufgrund der noch nicht abgelaufenen Dreimonatsfrist des § 18 Abs. 1 KrWG sowie teils wegen noch beizubringender Unterlagen noch nicht aufgenommene Sammlungen nicht als „Zusatzbelastung“ in die im Rahmen der Irrelevanzschwellenbetrachtung anzustellende Prognoseentscheidung einbezogen werden. Im Übrigen werde die Irrelevanzschwelle auch unter Zugrundelegung der Berechnungsweise des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs nicht überschritten. Da sie – die Klägerin – bei ihrer Sammlung die Fraktionen Altkleider und Altschuhe in getrennten Containern erfasse, fehle es mit Blick auf § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG an der Vergleichbarkeit ihrer Sammlung mit derjenigen der Beklagten, welche eine derartige Trennung nicht vornehme und beide Fraktionen gemeinsam erfasse. Jedenfalls sei aber aufgrund der getrennten Erfassung von Altkleidern und Altschuhen von einer wesentlich höheren ökologischen Leistungsfähigkeit ihrer gewerblichen Sammlung im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG auszugehen. Die gemischte Erfassung von Altkleidern und Altschuhen führe zu Verunreinigungen von Textilien, die ihrer Wiederverwendbarkeit entgegenstünden. Die Sammlung der Beklagten erziele daher schlechtere Erfassungs- und Verwertungsergebnisse. Die ausgesprochene Sammlungsuntersagung sei zudem unverhältnismäßig, weil die Beklagte die angezeigte Sammlung unmittelbar vollständig untersagt habe ohne mildere Mittel in Erwägung zu ziehen, wie etwa eine Anordnung, einmal jährlich unaufgefordert die Sammelmenge mitzuteilen, um so über einen bestimmten Zeitraum das Marktgeschehen beobachten zu können oder im Wege einer Auflage die angezeigte Sammlungsmenge bzw. die Containeranzahl zu begrenzen.

Die Klägerin beantragt sinngemäß, 14

**die Ordnungsverfügung der Beklagten vom 18. Februar 2016 aufzuheben.** 15

Die Beklagte beantragt, 16

**die Klage abzuweisen.** 17

Zur Begründung wiederholt und vertieft sie die Ausführungen in der angefochtenen Ordnungsverfügung. Ergänzend führt sie aus, auch unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich ergangenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stünden der angezeigten Sammlung überwiegende öffentliche Interessen entgegen. Der Umstand, dass die Klägerin unmittelbar nach dem stattgebenden Beschluss des erkennenden Gerichts im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes vom 12. Mai 2016 – 17 L 894/16 – mit der Sammlung begonnen habe, könne nicht dazu führen, dass die Sammlung im Rahmen der Irrelevanzschwellenbetrachtung als rechtmäßig durchgeführte Bestandssammlung dem „status quo“ bzw. der „Vorbelastung“ zuzurechnen sei. Die Sammlungsuntersagung sei trotz erfolgter Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage wirksam geblieben. Lediglich die Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes sei durch die stattgebende Eilentscheidung beseitigt worden. 18

Die Beteiligten haben sich durch Schriftsätze vom 3. April 2018 (Beklagte) und 22. Mai 2018 (Klägerin) mit einer Entscheidung des Gerichts ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt. 19

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, den Inhalt der Gerichtsakte des Verfahrens 17 L 894/16 sowie den der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten ergänzend Bezug genommen. 20

**Entscheidungsgründe:** 21

Die Klage, über die der Berichterstatter als Einzelrichter und mit Einverständnis der Beteiligten gemäß § 101 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ohne mündliche Verhandlung entscheiden kann, hat keinen Erfolg.	22
A. Die zulässige Klage ist unbegründet.	23
Die angefochtene Ordnungsverfügung der Beklagten vom 18. Februar 2016 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.	24
I. Die Rechtmäßigkeit der ausgesprochenen Sammlungsuntersagung (Ziffer I. der Ordnungsverfügung vom 18. Februar 2016) als Dauerverwaltungsakt ist auf der Grundlage des derzeit geltenden Rechts zu beurteilen. Maßgeblich ist demnach die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung bzw. im Falle des Verzichts der Beteiligten auf die Durchführung der mündlichen Verhandlung zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts,	25
vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 – 7 C 5.15 –, juris Rn. 18; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 34 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 7. Mai 2015 – 20 A 2670/13 –, juris Rn. 46; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15. August 2013 – 20 A 2798/11 –, juris Rn. 32.	26
Ermächtigungsgrundlage für die von der Beklagten ausgesprochene Sammlungsuntersagung ist hier § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 i.V.m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG.	27
II. Die Ordnungsverfügung ist formell rechtmäßig.	28
1. Die Beklagte hat als zuständige Behörde gehandelt. Sie ist als untere Umweltschutzbehörde gemäß § 38 Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesabfallgesetz – LAbfG –) i.V.m. § 1 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und Abs. 3 Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz (ZustVU) i.V.m. Teil A des Verzeichnisses zur ZustVU für den Vollzug des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zuständig.	29
Es ist insbesondere in der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen und des erkennenden Gerichts – auf die zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen wird – geklärt, dass bei der Beklagten eine hinreichende organisatorische und personelle Trennung der Aufgabenbereiche der unteren Umweltschutzbehörde und des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gegeben ist,	30
vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 25 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v.; VG Düsseldorf, Urteil vom 27. März 2015 – 17 K 529/14 –, juris Rn. 46 ff. m.w.N.	31
2. Die Klägerin ist mit Schreiben vom 18. Januar 2016 ordnungsgemäß im Sinne von § 28 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) zur beabsichtigten Untersagung der gewerblichen Sammlung angehört worden und hat hierzu vor Erlass der streitbefangenen Ordnungsverfügung mit Schreiben vom 10. Februar 2016 Stellung genommen.	32
III. Die Ordnungsverfügung ist auch materiell rechtmäßig.	33
Die Voraussetzungen des § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 i.V.m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG sind erfüllt.	34
Hiernach 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	35

gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen.

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. 36

1. Die Angaben der Klägerin genügen dem Erfordernis der Darlegung hinsichtlich der Verwertung der zu sammelnden Alttextilien. 37

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, 38

vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 – 7 C 5.15 –, juris Rn. 21 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 41; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 39

Die Klägerin hat die Verwertungswege im Anzeigeverfahren hinreichend genau und vollständig bezeichnet. Sie lässt den Inhalt der Sammelcontainer zu ihrer eigenen Sortieranlage in Isernhagen transportieren und sortiert ihn dort anhand zuvor festgelegter Kriterien in verwendbare Alttextilien (Putzlappen, Federbetten, vorsortierte bzw. feinsortierte tragbare saubere Secondhand-Bekleidung) und Altschuhe. Verwendbare Alttextilien und Altschuhe werden von ihr in die Vermarktung gegeben. Nicht mehr verwendbare Teile und Artikel, für die kein Markt besteht, werden aussortiert und vom örtlichen Entsorger b. Zweckverband Abfallwirtschaft Region I. Körperschaft öffentlichen Rechts regelmäßig abgeholt. Unabhängig von der eigenen Sortierung werden die gesammelten Waren bei den Entsorgungsfachbetrieben H1. GmbH & Co. KG in R. und X. GmbH & Co. KG in N. verwertet. Hierdurch sei auch bei gesteigertem Mengenaufkommen jederzeit die ordnungsgemäße Entsorgung gesichert. Durch kurzfristig mögliche Aufstockung von Personal und Material im Sammelsystem könnten auch erhebliche Steigerungen der Erfassungsmenge bewältigt werden. 40

Ungewiss ist danach im Wesentlichen, welche Händler der Klägerin welche Teilmengen an verwendbaren Alttextilien abnehmen und was mit diesen Mengen letztlich im Einzelnen geschieht. Insbesondere hat die Klägerin keine nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Darlegung der Verwertungswege durch Kleinsammler, 41

vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 – 7 C 5.15 –, juris Rn. 28, 42

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 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 43

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 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 –, juris Rn. 28; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 49; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v.

44

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 von der Klägerin benannten stofflichen Sortierfraktionen kann zumal angesichts der betroffenen erheblichen Mengen an Alttextilien realistisch nicht gerechnet

45

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,

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 51; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 46

2. Der Sammlung der Klägerin stehen überwiegende öffentliche Interessen im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG entgegen. 47

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. 48

a) § 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG schließt vorliegend die Anwendung von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG nicht aus. 49

Nach § 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG gilt § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG 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). 50

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. 51

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 praktizierte 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. Zwar erfasst die Klägerin nach ihrem Vorbringen die Fraktionen Altkleider und Altschuhe jeweils in separaten Sammelcontainern, die Beklagte bzw. die H. hingegen beide Fraktionen in 52

einheitlichen Sammelcontainern. Dies lässt indes gegenüber dem System der Beklagten bzw. der H. keine wesentlich besseren Erfassungs- oder Verwertungsergebnisse erwarten. Denn in der Summe werden sowohl bei getrennter, als auch bei einheitlicher Erfassung von Altkleidern und Altschuhen vor Ort dieselben Abfallmengen erfasst. Die getrennte Erfassung beider Fraktionen führt allenfalls zu einem gewissen Maß an Vorsortierung bezogen auf Altschuhe und Altkleider. Dies setzt allerdings voraus, dass die Abfallbesitzer von der bereitgestellten Getrennterfassung tatsächlich Gebrauch machen und die Fraktionen Altschuhe und Altkleider auch in die hierfür separierten Sammelcontainer einwerfen. Hiervon dürfte in der Praxis jedoch nicht durchweg auszugehen sein. Vielmehr spricht bei lebensnaher Betrachtung vieles dafür, dass nicht alle Abfallbesitzer, die Altkleider und Altschuhe entsorgen möchten, von der bereitgestellten Getrennterfassung Gebrauch machen, sondern tatsächlich die vielfach bereits vorgepackten Abfälle einheitlich in einen der beiden Sammelcontainer eingeworfen werden. Es bedarf daher auch bei Verwendung getrennter Sammelcontainer einer – von der Klägerin nach den Angaben in ihrer Anzeige auch durchgeführten – nachfolgenden Sortierung der in die Sammelcontainer eingeworfenen Abfälle. Soweit die Klägerin schließlich geltend macht, ihr getrenntes Erfassungssystem weise eine wesentlich höhere ökologische Leistungsfähigkeit auf, ist dies mit Blick auf § 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG rechtlich unerheblich, weil der Aspekt der „Ökologie“ vom Maßstab des § 17 Abs. 3 Satz 5 KrWG nicht erfasst wird.

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 der Beklagten 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 aufgestellten insgesamt vier Sammelcontainer beschränken sich dagegen auf einen einzigen Standort, einen Parkplatz der Supermarktkette „s.“, wobei nichts darauf hindeutet, dass auch sie in direkter Nachbarschaft zu für die Aufnahme anderer Abfallarten bestimmten Sammelcontainern aufgestellt sind. 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 50 bzw. 25,6 t/Jahr angelegt ist. Das lässt sowohl mengenmäßig als auch hinsichtlich einer hieran angepassten Anzahl von Sammelcontainern von vornherein lediglich eine an einem einzigen bzw. 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-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,

53

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 59; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v.

54

55

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,

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 60; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 56

b) Die Voraussetzungen von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG sind erfüllt. 57

Entgegen der Auffassung der Klägerin, erfasst ihre Sammlung auch unter Berücksichtigung der durch sie praktizierten Erfassung von Altkleidern und Altschuhen in getrennten Sammelcontainern, zweifelsohne die gleichen Abfälle – nämlich Altkleider und Altschuhe – 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, 58

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 62; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 59

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, 60

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 63; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 61

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 62

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 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 und damit potentiell getrennt zu entsorgende Menge an Alttextilien,

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 65 ff.; 63  
OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v.

Trotz dieser Umstände ist das von der Beklagten bzw. der H. geschaffene Netz der 64  
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,

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 68; 65  
OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v.

Das Konzept der Beklagten, die Sammelcontainer für Alttextilien an schon bestehenden und 66  
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 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,

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 69; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v.

67

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 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,

68

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 70; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v.

69

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 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

70

- 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,
- vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 71; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 71
- 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,
- vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 72; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 72
- 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,
- vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2017 – 7 C 35.15 –, juris Rn. 24 ff.; BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2017 – 7 C 36.15 –, juris Rn. 27 ff.; BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 – 7 C 4.15 –, juris Rn. 24 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 73; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 73
- 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,
- vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 75; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 74
- 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 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 75
- 76
- 77
- 78

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, Urteil vom 11. Juli 2017 – 7 C 35.15 –, juris Rn. 27 ff.; BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2017 – 7 C 36.15 –, juris Rn. 30 ff.; BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 – 7 C 4.15 –, juris Rn. 51 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 76; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 79

Bei der Bewertung der Auswirkungen sind neben der betreffenden Sammlung – als zusätzlich beabsichtigte Veränderung des Sammlungsumfeldes – 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, 80

vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2017 – 7 C 35.15 –, juris Rn. 27; BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2017 – 7 C 36.15 –, juris Rn. 30; BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 – 7 C 4.15 –, juris Rn. 54 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 81; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 81

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 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 Entsorgungsstrukturen 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, 82

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 83; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 83

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, 84

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 84; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 85

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 Versorgungsstrukturen, sind sie bedarfsgerecht ausgestaltet, typischerweise Rechnung. Das zeigt vorliegend auch das auf Alttextilien ausgerichtete Entsorgungssystem der Beklagten nach seiner Umstellung. Es ist 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, 86

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 86; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 87

Ausgehend hiervon wird die Irrelevanzschwelle vorliegend überschritten. 88

Entgegen der Rechtsauffassung der Klägerin ist ihre Sammlung im Rahmen der Irrelevanzschwellenbetrachtung nicht dem „status quo“ bzw. der „Vorbelastung“ zuzurechnen. Vielmehr ist die Sammlung als mögliche Zusatzbelastung bei der Bestimmung der Irrelevanzschwelle in die Betrachtung einzubeziehen. Sie kann auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die Klägerin die Sammlung ausweislich ihrer Angaben unmittelbar nach dem stattgebenden Beschluss des erkennenden Gerichts vom 12. Mai 2016 – 17 L 894/16 – im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes aufgrund des wiederhergestellten Suspensiveffektes der Klage tatsächlich aufgenommen hat und seither durchführt, nicht den bereits rechtmäßig durchgeführten Bestandssammlungen, dem „status quo“, zugerechnet werden, die von der Beklagten als „Vorbelastung“ hinzunehmen sind. Zwar ist die Klägerin nach Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage wegen des Suspensiveffektes gemäß § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO vorläufig nicht mehr gehindert (gewesen) die angezeigte Sammlung durchzuführen. Die stattgebende Eilentscheidung hat indes nur vorläufigen Charakter. Ihre regelnde Wirkung entfällt zu dem in § 80b Abs. 1 VwGO jeweils genannten Zeitpunkt. Aufgrund dieser nur vorläufigen Regelungswirkung kann die Sammlung der Klägerin daher nicht als rechtmäßig durchgeführte Bestandssammlung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, 89

vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 – 7 C 4.15 –, juris Rn. 54 f., 90

angesehen werden. 91

Das Bundesverwaltungsgericht hat hervorgehoben, 92

vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 – 7 C 4.15 –, juris Rn. 54, 93

dass in erster Linie weitere angezeigte, aber insbesondere wegen einer sofort vollziehbaren Untersagungsverfügung noch nicht durchgeführte gewerbliche Sammlungen als zusätzlich beabsichtigte Veränderung des Sammlungsumfeldes für die Bestimmung der 94

Irrelevanzschwelle von Bedeutung seien. Hierbei handelt es sich ersichtlich um eine nicht abschließende Aufzählung. Dies folgt aus den in Rn. 54 des vorzitierten Urteils gewählten Formulierungen „in erster Linie“ und „insbesondere“. Weiter heißt es in Rn. 54, derartige Sammlungen würden erst dann unbeachtlich, wenn die Untersagung bestandskräftig geworden sei. Zuvor seien sie als jedenfalls mögliche (Zusatz-)Belastungen in die Überlegungen mit einzustellen. Dies zugrunde gelegt sind etwa auch weitere noch nicht durchgeführte gewerbliche oder gemeinnützige Sammlungen, die noch nicht vollständig angezeigt wurden oder aber vollständig angezeigte Sammlungen, die wegen fehlenden Ablaufs der in § 18 Abs. 1 KrWG normierten Dreimonatsfrist noch nicht durchgeführt werden (dürfen), als mögliche Zusatzbelastungen bei der Bestimmung der Irrelevanzschwelle zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund ist die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nach Auffassung des erkennenden Gerichts so zu verstehen, dass angezeigte gewerbliche Sammlungen, die durch sofort vollziehbare Ordnungsverfügung untersagt worden sind und mit deren Durchführung – wie hier – erst nach stattgebender Entscheidung in einem gerichtlichen Eilverfahren begonnen wurde, angesichts des nur vorläufigen Charakters der gerichtlichen Eilentscheidung solange bei der Berechnung der Irrelevanzschwelle als Zusatzbelastung zu berücksichtigen sind, bis die Rechtmäßigkeit der Untersagung „endgültig“ geklärt ist. Dies ist naturgemäß erst nach rechtskräftigem Abschluss eines die Sammlungsuntersagung betreffenden gerichtlichen Hauptsacheverfahrens der Fall und nicht bereits nach einer stattgebenden Entscheidung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes. Denn erst im Hauptsacheverfahren erfolgt eine abschließende Prüfung, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage erfüllt sind. Die gerichtliche Entscheidung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ergeht hingegen nur aufgrund einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung einer summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage. Lediglich ergänzend ist insoweit zu bemerken, dass das erkennende Gericht dem Antrag der Klägerin auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ausdrücklich nur wegen offener Erfolgsaussichten in der Hauptsache stattgegeben und sich infolgedessen zur Rechtmäßigkeit der Sammlungsuntersagung nicht geäußert hat.

Eine sofort vollziehbar untersagte gewerbliche Sammlung kann demnach erst dann als rechtmäßig durchgeführte Bestandssammlung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Auslegung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG,

vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 – 7 C 4.15 –, juris Rn. 55,

dem „status quo“ bzw. der vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger hinzunehmenden „Vorbelastung“ zugerechnet werden, wenn die Sammlungsuntersagung im Hauptsacheverfahren rechtskräftig und damit endgültig aufgehoben wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt ist – ungeachtet einer etwaigen Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes – über die Rechtmäßigkeit der Sammlungsuntersagung noch nicht abschließend befunden worden, weshalb die jeweilige Sammlung denklögisches noch als mögliche Zusatzbelastung im Raum steht und eine Qualifikation als „endgültig“ rechtmäßig durchgeführte Bestandssammlung im gerichtlichen Entscheidungszeitpunkt ausscheidet.

Diese Sichtweise beschränkt – anders als die Klägerin meint – auch nicht den nach stattgebender gerichtlicher Eilentscheidung wiederhergestellten Suspensiveffekt ihrer gegen die Sammlungsuntersagung gerichteten Klage gemäß § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Denn bis zu dem in § 80b Abs. 1 VwGO jeweils genannten Zeitpunkt ist sie nicht gehindert, die von ihr angezeigte gewerbliche Sammlung durchzuführen. Der Eintritt der aufschiebenden Wirkung hat zur Folge, dass der angefochtene Verwaltungsakt vorläufig nicht vollzogen werden darf (sog. „Vollziehbarkeitstheorie“). Die Behörde darf mithin nach der Anfechtung keine Maßnahmen treffen, die rechtlich als Vollziehung des nach wie vor wirksamen Verwaltungsakts zu qualifizieren sind,

vgl. BVerwG, Urteil vom 17. August 1995 – 3 C 17.94 –, juris Rn. 32.

Der Suspensiveffekt führt aber nicht dazu, dass die angezeigte Sammlung der Klägerin darüber hinaus zwangsläufig auch als rechtmäßig durchgeführte Bestandssammlung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Auslegung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG qualifiziert werden muss. Es ist nämlich ausreichend, für den Betroffenen nur solche negativen Folgerungen auszuschließen, die auf eine Verwirklichung des Inhalts des (belastenden) Verwaltungsaktes (hier: Sammlungsuntersagung) gerichtet sind. Denn der Betroffene soll vorläufig nur vor einer Rechtsbeeinträchtigung geschützt werden, die sich aus der Durchsetzung gerade des angegriffenen Verwaltungsaktes ergibt. Eine Verbesserung der Rechtsstellung des Betroffenen (hier: Qualifizierung als rechtmäßig durchgeführte Bestandssammlung im Rahmen der Irrelevanzschwellenbetrachtung) ist hingegen nicht Sinn der aufschiebenden Wirkung, 101

vgl. *Puttler*, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Auflage 2014, § 80 VwGO, Rn. 39 m.w.N. 102

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 Mengenanatz 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, 103

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 88; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 104

Der Sammelmenge der Beklagten stehen mit der von der Klägerin angezeigten Sammlung im Zusammenwirken mit zwei weiteren angezeigten und bislang wegen fehlenden Ablaufs der Dreimonatsfrist des § 18 Abs. 1 KrWG noch nicht durchgeführten gewerblichen Sammlungen (Az. der Beklagten: 101/18 und 47/18) sowie einer angezeigten und ebenfalls bislang nicht durchgeführten gemeinnützigen Sammlung (Az. der Beklagten: 334/17) hinzukommende gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen gegenüber, deren Sammelmenge sich insgesamt auf erheblich mehr als 10 bis 15 % von 240 t beläuft, 105

vgl. zur Berücksichtigungsfähigkeit weiterer (auch zeitlich später angezeigter) gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen bei der Bewertung der Auswirkungen des Marktzutritts eines gewerblichen Sammlers ausdrücklich: BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2017 – 7 C 35.15 –, juris Rn. 27 ff.; BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2017 – 7 C 36.15 –, juris Rn. 30 ff.; BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 – 7 C 4.15 –, juris Rn. 53 ff. 106

Maßgeblich hierfür sind auf Seiten der vorgenannten 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, 107

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 89; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 108

- Die angezeigten Sammelmengen betragen für die Sammlung der Klägerin bis zu 50 t/Jahr, für die zwei weiteren gewerblichen Sammlungen 20 t/Jahr (Az. der Beklagten: 101/18) und 24 t/Jahr (Az. der Beklagten: 47/18) sowie für die gemeinnützige Sammlung 20 t/Jahr (Az. der Beklagten: 334/17), also insgesamt 114 t/Jahr. Soweit die Klägerin von ihrer ursprünglich angegebenen Sammelmenge während des gerichtlichen Verfahrens abgerückt ist und den beabsichtigten Umfang ihrer Sammlung nunmehr – korrespondierend mit einer ebenfalls vorgenommenen Kürzung der Anzahl der Sammelcontainer von ursprünglich 10 bis 20 auf 4 – auf noch 25,6 t/Jahr veranschlagt, kommt auch mit Blick auf die Dimension des Mengenunterschieds in Betracht, dass sie ihr im Anzeigeverfahren bezeichnetes Sammlungsvorhaben 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 zuletzt angegebene Sammelmenge ihrer Sammlung entscheidungserheblich ist, überschreitet die sich dann ergebende addierte Sammelmenge der Klägerin, der weiteren zwei gewerblichen Sammlungen und der gemeinnützigen Sammlung mit einem Umfang von zusammen 89,6 t/Jahr die Irrelevanzschwelle deutlich. Sie würde immerhin noch annähernd 40 % der Sammelmenge der Beklagten erreichen. Beim Ansatz der ursprünglich angezeigten Sammelmenge der Klägerin würden der Sammlung der Beklagten annähernd 50 % der Sammelmenge entzogen. 109
- Auf die weiteren in der tabellarischen Aufstellung der Beklagten (Stand: 15. Mai 2018) enthaltenen, angezeigten und/oder stattfindenden Sammlungen und die durch sie erzielten Sammelmengen kommt es hiernach nicht mehr entscheidungserheblich an. Diese Sammlungen können, sollten sie für die Beurteilung von Belang sein, ausschließlich dazu führen, dass das Ausmaß, in dem die Irrelevanzschwelle überschritten wird, weiter steigt. 110
3. Die Sammlungsuntersagung verstößt schließlich 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, 111
- vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 – 7 C 4.15 –, juris Rn. 64; BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2017 – 7 C 35.15 –, juris Rn. 33; BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2017 – 7 C 36.15 –, juris Rn. 36; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 97; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 112
- Weniger einschneidende Regelungen im Sinne dieser Vorschrift sind nicht ersichtlich. Es besteht kein Anhaltspunkt für Abhilfemaßnahmen, die anstelle der Sammlungsuntersagung geeignet sind, die Voraussetzungen der Vermutung nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG auszuräumen oder die Vermutung zu widerlegen. Die von der Klägerin ins Feld geführte Anordnung einer einmal jährlich unaufgefordert erfolgenden Mitteilung der tatsächlichen Sammelmenge sowie mengen- oder zahlenmäßige Beschränkungen der Sammlung stellen keine Auflagen, Bedingungen oder Befristungen 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, 113
- vgl. so ausdrücklich: OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 99; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 114
- Im Übrigen wäre die Vermutung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG angesichts der hier bei der Berechnung der Irrelevanzschwelle zu berücksichtigenden drei weiteren Sammlungen selbst dann nicht widerlegt, wenn man die zulässige Sammelmenge der Klägerin durch behördliche Anordnung auf nur 1 t/Jahr begrenzen würde. Denn selbst in diesem Fall würde die sich dann ergebende addierte Sammelmenge der Klägerin, der weiteren zwei 115

gewerblichen Sammlungen und der gemeinnützigen Sammlung mit einem Umfang von zusammen 65 t/Jahr die Irrelevanzschwelle weiterhin deutlich überschreiten und immerhin noch annähernd 30 % der Sammelmenge der Beklagten erreichen.

IV. Die in Ziffer III. der Ordnungsverfügung vom 18. Februar 2018 enthaltene Zwangsgeldandrohung ist gemäß § 55 Abs. 1, § 57 Abs. 1 Nr. 2, § 60, § 63 Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) rechtmäßig. 116

Die Beklagte hat für den Fall, dass die Klägerin der unter Ziffer I. der Ordnungsverfügung ausgesprochenen Sammlungsuntersagung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt, für jeden Fall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000,00 Euro angedroht. Das angedrohte Zwangsgeld hält sich in dem durch § 60 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW vorgegebenen Rahmen, wonach ein Zwangsgeld auf mindestens 10,00 Euro und höchstens 100.000,00 Euro festgesetzt werden kann. Ferner steht die Zwangsgeldandrohung gemäß § 58 Abs. 1 VwVG NRW in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Zweck, die Durchführung der gewerblichen Sammlung zeitnah zu unterbinden, 117

vgl. im Ergebnis ebenso: OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 818/15 –, juris Rn. 100; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22. Februar 2018 – 20 A 795/15 –, n.v. 118

B. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. 119

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2, § 711 Zivilprozessordnung (ZPO). 120

Die Berufung war nicht nach § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO zuzulassen, da keiner der Gründe des § 124 Abs. 2 Nr. 3 und 4 VwGO vorliegt. 121

**Der Streitwert wird auf 10.000,00 Euro festgesetzt.** 122

**Gründe:** 123

Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf § 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz (GKG). Da die Untersagung der Sammlung einer partiellen Gewerbeuntersagung gleichkommt, hat sich das Gericht bei der Ausübung seines Ermessens an Nr. 54.2.1 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 orientiert. Der danach entscheidende (beabsichtigte) Jahresgewinn ist anhand der von der Klägerin in der Sammlungsanzeige angegebenen und in Aussicht genommenen Jahresgesamtsammelmenge (50 t) zu bestimmen, wobei die Zwangsgeldandrohung hier wegen ihrer Verbindung mit der Grundverfügung bei der Streitwertfestsetzung außer Betracht bleibt (Nr. 1.7.2 Satz 1 des Streitwertkataloges). Dementsprechend ergibt sich bei einem erzielbaren Erlös pro Tonne Alttextilien in Höhe von 400,00 Euro und einer (geschätzten) Gewinnmarge von 50 % ein Jahresgewinn in Höhe von 10.000,00 Euro, 124

vgl. zu dieser Streitwertpraxis OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19. Juli 2013 – 20 B 122/13 –, juris Rn. 41. 125