

VGH Baden-Württemberg Urteil vom 19.6.2018, 10 S 1449/17

Durchsetzung abfallrechtlicher Anforderungen bei Zweifeln an der Zuverlässigkeit eines gewerblichen Abfallsammlers; Anforderungen an die Darlegung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung von Abfällen, hier: Alttextilien; Schutz des nach Inkrafttreten des KrWG gegründeten öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger vor seinerzeit bereits vorhandener privater Konkurrenz

Leitsätze

1. Hat die zuständige Abfallrechtsbehörde Zweifel an der Zuverlässigkeit eines gewerblichen Abfallsammlers, darf sie zur Durchsetzung abfallrechtlicher Anforderungen grundsätzlich nicht sofort die Untersagung der Abfallsammlung anordnen. Als Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit stellt eine Untersagungsverfügung das letzte Mittel dar ("ultima ratio"); zunächst muss die Behörde zur Verfügung stehende weniger belastende Maßnahmen des Ordnungsrechts oder des Ordnungswidrigkeitenrechts ergreifen.
2. Zur Erfüllung der Darlegungspflicht für eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung von Abfällen (Alttextilien) genügt die pauschale und plausible Angabe eines etablierten Verwertungswegs seitens des gewerblichen Abfallsammlers. Die insoweit bestehenden Anforderungen sind in der Regel erfüllt, wenn die schriftliche Erklärung des abnehmenden, zertifizierten Entsorgungsunternehmens zur Annahme der Abfälle (Alttextilien) bezüglich Umfang und Zeitraum vorliegt und dessen Fähigkeit zur Annahme und Verwertung der Abfälle aus der gewerblichen Sammlung keinem ernstlichen Zweifel unterliegt.
3. Ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger, der im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Kreislaufwirtschaftsgesetzes noch nicht existierte, ist gegenüber seinerzeit bereits vorhandener privater Konkurrenz rechtlich nicht in dem Sinne geschützt, dass mittels Untersagungsverfügungen der zuständigen Abfallrechtsbehörde ein Monopol des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers im relevanten Markt (Landkreisgebiet) geschaffen werden kann. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger kann seine Entwicklungsmöglichkeiten im Wettbewerb mit konkurrierenden Privatunternehmen entfalten und sich beispielsweise durch ein attraktives Angebot mit seinem Sammelsystem am Markt durchsetzen.

Tenor

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 27. April 2017 - 14 K 361/15 - wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, die dieser selbst trägt.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen eine abfallrechtliche Verfügung, mit der ihr der Beklagte die gewerbliche Sammlung von Altkleidern, Alttextilien und Schuhen (nachfolgend: Alttextilien) untersagt und sie zur Entfernung der von ihr aufgestellten Sammelcontainer im Landkreis Böblingen auffordert. Das Verwaltungsgericht hat der Klage durch Urteil vom 27.04.2017 stattgegeben. Der Senat macht sich die Feststellungen des Verwaltungsgerichts in vollem Umfang zu Eigen und nimmt daher auf den Tatbestand der angefochtenen Entscheidung Bezug (§ 130b Satz 1 VwGO).
- 2 Der Beklagte hat gegen das am 22.05.2017 zugestellte Urteil am 20.06.2017 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt und diese innerhalb der verlängerten Berufungsbegründungsfrist rechtzeitig begründet. Im Berufungsverfahren haben die Beteiligten ihren erstinstanzlichen Vortrag wiederholt und vertieft. Der Beklagte stützt die Untersagungsverfügung zunächst auf Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Klägerin. Sie täusche durch die Verwendung von Aufklebern des Vereins „... e. V.“ auf den Sammelcontainern eine nicht bestehende Gemeinnützigkeit vor; das sei treuwidriges Verhalten. Schon von daher sei die Untersagung der Sammeltätigkeit zwingend.
- 3 Unabhängig davon habe die Klägerin die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der durch ihre Sammlung erfassten Abfälle nicht dargelegt. Die Klägerin begnüge sich mit pauschalen Hinweisen zu Verwertungsmaßnahmen, die den gesetzlichen Anforderungen nicht genügten. Die einzelnen Stufen der Verwertungskette würden nicht aufgezeigt. So bleibe unklar, was „(vor)sortieren“ im Betrieb der Klägerin bedeute; nicht erläutert werde, was mit der „vorsortierten“ Altkleidung nach der Veräußerung an die Firma X... geschehe; durch das „Vorsortieren“ verliere das Sammelgut nicht seine Abfalleigenschaft, es werde nicht zur Ware; zu den verbleibenden Abfällen werde substantiell nichts zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung dargelegt. Die Rechtsfolge der fehlenden Darlegung der Verwertungswege führe zwingend zur Untersagungsverfügung; daran ändere auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nichts.
- 4 Die Untersagung der gewerblichen Sammlung der Klägerin könne schließlich auch auf entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen gestützt werden. Zu schützen sei die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers; abzuwehren sei eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des vom beigeladenen Landkreis geführten Abfallwirtschaftsbetriebs. Denn die gesetzliche Vermutungsregel zu Gunsten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gelte auch für den neuen Abfallwirtschaftsbetrieb des Beigeladenen; dieser habe ein kreisweites, flächendeckendes Erfassungs- und Verwertungssystem für Alttextilien aufgebaut. Mit Blick auf dessen gesetzlich vorgegebenen Schutz sei die vom Bundesverwaltungsgericht angenommene Irrelevanzschwelle (10 % bis 15 %) deutlich überschritten; denn

das Sammelaufkommen aus den gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen im Landkreis Böblingen sei mit etwa 1.700 t/a annähernd gleich hoch wie das Sammelaufkommen des Abfallwirtschaftsbetriebs des Beigeladenen mit 1.809 t/a (im Jahr 2016). Eine weitere Einzelfallprüfung zur Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sei bei dieser erheblichen Überschreitung der Irrelevanzschwelle nicht geboten. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung führe zu keinem anderen Ergebnis.

- 5 Die Klägerin genieße auch keinen Vertrauensschutz. Im Fall der Untersagung einer gewerblichen Sammlung wegen Unzuverlässigkeit komme Vertrauensschutz von vornherein nicht zur Anwendung. Unabhängig davon habe die Klägerin nach Inkrafttreten des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes am 01.06.2012 keine Anzeige ihrer bisherigen Sammeltätigkeit bis zum 31.08.2012 vorgenommen, wie es das Gesetz vorschreibe; die fehlende Anzeige führe zur formellen Illegalität der Sammlung, so dass die Klägerin keinen Vertrauensschutz in Anspruch nehmen könne. Aus all diesen Gründen habe das Verwaltungsgericht der Klage zu Unrecht stattgegeben.
- 6 Der Beklagte beantragt,
 - 7 das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 27. April 2017 - 14 K 361/15 - zu ändern und die Klage abzuweisen.
- 8 Die Klägerin beantragt,
 - 9 die Berufung zurückzuweisen.
- 10 Zur Begründung verweist die Klägerin auf die Ausführungen des angefochtenen Urteils, die zutreffend seien. Zum Vorwurf der Unzuverlässigkeit seitens des Beklagten sei - dokumentiert durch Fotos - daran zu erinnern, dass die Container mit Aufklebern versehen worden seien, die herausstellten, dass die Klägerin den Verein ... unterstütze; zudem sei ihre Firmenadresse zusätzlich am Einwurf der Container angebracht. Im Übrigen habe die Klägerin im Verfahren alle rechtlich zulässigen Fragen beantwortet. Vorhalte des Beklagten in Bezug auf die Zuverlässigkeit der Klägerin seien daher nicht angebracht.
- 11 Entgegen den Behauptungen des Beklagten seien die Verwertungswege zum Sammelgut ordnungsgemäß dargelegt. Die erfassten Alttextilien seien an den Altkleidercontainern bereits vorsortiert. Im Betrieb der Klägerin erfolge eine Grobsortierung der Alttextilien. Danach sei ein Produkt entstanden; die Lieferung an die Firma X... in Polen unterliege nicht mehr dem Abfallregime. Bereits im Jahr 2004 habe die SAA Baden-Württemberg bestätigt, dass die Klägerin die sortierten Alttextilien als „Produkt“ weiterverkaufen könne; das gelte auch heute noch, weil die Klägerin ihre Betriebsweise nicht geändert habe. Der Beseitigungsabfall werde von der Firma Y... über die Firma Z... entsorgt; beide Firmen seien zertifizierte Betriebe (ebenso die Firma X... in Polen), zudem sei der mit der Firma Y... bestehende Vertrag vorgelegt worden, ebenso die Bestätigung der Firma Y..., dass sie hauptsächlich Alttextilabfälle der Klägerin entsorge und zur Beseitigung weitertransportiere (vgl. dazu Bl. 453 d. A.). Durch ihre gewerbliche Sammeltätigkeit gefährde die Klägerin auch nicht die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers; schließlich sei dieser erst 2013 dem Markt beigetreten. Die konkreten Planungen des Entsorgungsträgers, die sich aus den Ausschreibungen ergäben, seien trotz der Sammeltätigkeit anderer Sammler erreicht worden. Bei seinem Marktzutritt müsse der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Vorbelastung privater Sammlungen hinnehmen, darüber hinaus gehende private Sammlungen seien nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts mit 10 % bis 15 % (Irrelevanzschwelle) zu bewerten. Sammele der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger derzeit im Jahr 1.800 Tonnen, könnten 180 bis 270 Tonnen an gewerblichen Sammlungen nach der Irrelevanzschwelle nicht untersagt werden. Schließlich könne der Klägerin, die bereits vor dem 01.06.2012 im Gebiet des Landkreises Böblingen gesammelt habe, der Vertrauensschutz nicht abgesprochen werden.
- 12 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die dem Senat vorliegenden Akten des Verwaltungsgerichts Stuttgart zum Verfahren 14 K 361/15 und auf die im Berufungsverfahren gewechselten Schriftsätze verwiesen, außerdem auf die Akten des Senats zum zugehörigen Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes (10 S 1116/13).

Entscheidungsgründe

- 13 Die zulässige Berufung des Beklagten ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat den Bescheid des Beklagten vom 11.02.2013 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 22.12.2014 zu Recht aufgehoben. Allerdings führt der Vortrag der Klägerin zur - angeblich - nicht wirksam begründeten behördlichen Zuständigkeit sowie zur - vermeintlich - fehlenden „Abfall“eigenschaft der Alttextilien nicht zum Erfolg (I.). Die Untersagungsverfügung (in der Gestalt des Widerspruchsbescheids) findet indes im Gesetz keine Grundlage; das gilt zunächst für die geäußerten Bedenken an der Zuverlässigkeit der Klägerin (II. 1.), sodann für den behaupteten Mangel an der klägerischen Darlegung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der betreffenden Alttextilien (II. 2.); schließlich stehen der gewerblichen Sammlung der Klägerin überwiegende öffentliche Interessen nicht entgegen (II. 3.).
 - I.
- 14 Auf der Ebene der Normgeltung steht die Vereinbarkeit der hier maßgeblichen § 18 Abs. 5 Satz 2 und § 17 Abs. 2 und 3 KrWG mit höherrangigem Recht außer Frage. Es bedarf allerdings der unionsrechtskonformen Auslegung und Anwendung dieser Bestimmungen, um deren Vereinbarkeit mit der Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV) und der Wettbewerbsfreiheit (Art. 101 ff. AEUV) sicherzustellen (Senatsbeschluss vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 - VBIBW 2014, 186, 190 f.). Wesentliches Element der

Unionsrechtskonformität ist insbesondere, dass § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG als „widerlegliche Vermutung“ verstanden wird (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 - E 155, 336 Rn. 24, 35, 50; bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 11.07.2017 - 7 C 35.15 - juris Rn. 24). Dieser Anforderung kann bei der Interpretation der maßgeblichen innerstaatlichen Bestimmungen Rechnung getragen werden (II. 3.).

- 15 1. Der von der Klägerin geltend gemachte Zuständigkeitsmangel besteht nicht. Die postulierte „neutrale Behörde“ (ebenso Dippel/Ottensmeier, AbfallR 2017, 13, 18) ist unionsrechtlich nicht gefordert. Die zuständige Abfallrechtsbehörde und der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger müssen nicht unterschiedlichen Rechtsträgern zugeordnet werden können; es genügt, dass verwaltungsintern für eine organisatorische und personelle Trennung der Aufgabenbereiche gesorgt ist und damit keine „Personalunion“ der verantwortlichen Personen besteht (Senatsbeschluss vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 - VBIBW 2014, 186, 189; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteile vom 26.01.2016 - 20 A 318/14 - NWVBI 2016, 277, 278 und vom 22.02.2018 - 20 A 818/15 - juris Rn. 24). Das Bundesverwaltungsgericht betont, dass jene Trennung der Aufgabenbereiche der Neutralitätspflicht auch dann genüge, wenn in Gestalt des Behördenleiters ein gemeinsamer Vorgesetzter vorhanden sei (BVerwG, Urteil vom 11.07.2017 - 7 C 35.15 - juris Rn. 16).
 - 16 Das Verwaltungsgericht hat im Anschluss an die Eilentscheidung des Senats (Beschluss vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 - VBIBW 2014, 186, 190) erkannt, dass die notwendige Trennung der Aufgabenbereiche der Abfallrechtsbehörde und des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers im Landratsamt gewährleistet ist. An der rechtswirksam begründeten Zuständigkeit der unteren Abfallrechtsbehörde bestehen danach keine Zweifel.
 - 17 2. Das erneute klägerische Bestreiten der „Abfall“eigenschaft der hier in Rede stehenden Alttextilien findet im Gesetz keine Grundlage. Die dazu vom Senat im Eilverfahren vorgenommene Zuordnung (Senatsbeschluss vom 09.09.2013 a. a. O.) sieht sich höchstrichterlich bestätigt. Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass Alttextilien, die in öffentlich zugänglichen Containern gesammelt werden, „Abfall“ im Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 KrWG sind. Maßgebend sei, dass sich der Besitzer des Stoffes oder Gegenstands als für ihn wertlos geworden entledigen wolle, um ihn der Entsorgung zuzuführen oder zuführen zu lassen; bereits mit dem Einwurf in einen Sammelcontainer gebe der Besitzer die Sachherrschaft über die Alttextilien auf und übertrage sie zum Zweck der Verwertung oder gegebenenfalls Beseitigung an den Inhaber der Sachherrschaft über den Sammelcontainer (BVerwG, Urteil vom 11.07.2017 - 7 C 35/15 - juris Rn. 20).
 - 18 So liegen die Umstände im vorliegenden Fall. Zutreffend hat das Verwaltungsgericht betont, dass die Sammlung von Alttextilien seitens der Klägerin dem Abfallrechtsregime und damit den §§ 17, 18 KrWG unterliege.
- II.
- 19 Nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG ist eine Untersagung der gewerblichen Sammlung von Abfällen materiell rechtmäßig, wenn Tatsachen bekannt sind, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden oder der für die Leitung und Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Personen ergeben, oder die Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 oder Nr. 4 KrWG genannten Voraussetzungen anders nicht zu gewährleisten ist. Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt. Mit Blick auf die behördliche Handlungsbefugnis gilt, dass die Untersagung einer gewerblichen Sammlung regelmäßig einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG darstellt und als intensivste behördliche Einschränkung der Rechte des Abfallsammlers nur als letztes Mittel zur Durchsetzung des geltenden Abfallrechts in Betracht kommt (Senatsbeschlüsse vom 26.09.2013 - 10 S 1345/13 - UPR 2014, 33, 35 f. und vom 04.03.2014 - 10 S 1127/13 - GewArch 2014, 245, 247). Auch das Bundesverwaltungsgericht hebt hervor, die „Untersagung einer Sammlung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG als grundsätzlich gebundene Entscheidung ist nur als ultima ratio zulässig“ (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 - E 155, 336 Rn. 64 und Urteil vom 11.07.2017 - 7 C 35.15 - juris Rn. 33). Verfügt die zuständige Behörde über mildere und gleich taugliche Mittel zur Durchsetzung des Abfallrechtsregimes, darf sie nicht zum Instrument der Untersagungsverfügung greifen. Das gilt - unabhängig vom Gesetzesrecht - schon auf Grund des verfassungsrechtlichen Übermaßverbots.
 - 20 1. Die Untersagungsverfügung kann nicht auf Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Klägerin (§ 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 1 KrWG) gestützt werden. Unter sorgfältiger Auswertung der zu den Anforderungen an die „Zuverlässigkeit“ ergangenen Rechtsprechung hat das Verwaltungsgericht präzise begründet, warum die Klägerin nicht mit dem Verdikt der „Unzuverlässigkeit“ belegt werden kann (UA S. 36 f.). Insoweit kann von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe abgesehen werden (§ 130b Satz 2 VwGO). Ergänzend weist der Senat nochmals darauf hin, dass zur Durchsetzung einzelner Gebote (z. B. vollständige Erfüllung der Anzeigepflicht des gewerblichen Sammlers, Entfernung von irreführenden Aufklebern von Sammelcontainern), die einen Bezug zur Zuverlässigkeit des Sammlers aufweisen können, unabhängig von den Optionen nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG von § 62 KrWG Gebrauch zu machen ist und nicht sogleich die Untersagung der Sammlung verfügt werden kann (vgl. bereits Senatsbeschluss vom 26.09.2013 - 10 S 1345/13 - UPR 2014, 33, 38). Das „ultima ratio-Prinzip“ gilt - als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Übermaßverbots - auch in Konstellationen, die § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 1 KrWG unterfallen könnten.
 - 21 Im Verlauf des Verfahrens hat der Beklagte die Unzuverlässigkeit der Klägerin zunehmend mit einer irreführenden Kennzeichnung ihrer Container zu begründen versucht, da eine nicht bestehende Gemeinnützigkeit der Sammlung suggeriert werde. Im Ergebnis trägt dieser Gesichtspunkt nicht. Dabei kann offen bleiben, ob die Erwägung des Verwaltungsgerichts, die behördliche Annahme der Unzuverlässigkeit der Klägerin wegen der Verwendung der Aufkleber („...“) verstoße gegen Treu und Glauben, weil die Container des Abfallwirtschaftsbetriebs des Beigeladenen mit Aufklebern des ... (Logo des ...) versehen seien, zutreffend war. Denn entscheidend ist im vorliegenden Zusammenhang, dass die Klägerin die möglicherweise irreführende frühere Kennzeichnung der Sammelcontainer inzwischen korrigiert hat. Dies dokumentieren die im Berufungsverfahren vorgelegten Fotos (Bl. 433, 435, 437 d. A.). Der Senat merkt hierzu an, dass die nun hergestellte Transparenz für den „flüchtigen Beobachter“ deutlicher hätte ausfallen können. Von einer irreführenden Kennzeichnung der Container, die die Unzuverlässigkeit

der Klägerin begründen könnte, kann jedoch nicht mehr ausgegangen werden. Sollte der Beklagte nach wie vor der Auffassung sein, die äußerliche Aufmachung der Sammelcontainer der Klägerin könne den Eindruck erwecken, es handele sich um eine gemeinnützige Sammlung, wäre gegebenenfalls hiergegen vorzugehen; die Untersagung gleich der gewerblichen Sammlung insgesamt kommt, da ultima ratio (s. o. II. vor 1.), nicht in Betracht.

- 22 2. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht erkannt, dass die Untersagungsverfügung auch nicht auf § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 i. V. m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG gestützt werden kann. Der von dem Beklagten behauptete Mangel einer Darlegung der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der in der gewerblichen Sammlung von der Klägerin erfassten Abfälle ist nicht gegeben. Die Klägerin hat die gesetzlich geforderten Angaben zum Verwertungsweg gemacht. Sollten insoweit Restzweifel bestehen, könnte seitens der Verwaltung nicht mit einer Untersagungsverfügung vorgegangen werden.
- 23 Rechtliche Grundlage für die Ermittlung der Anforderungen an die Darlegung der „vorgesehenen Verwertungswege“ ist § 18 Abs. 2 Nr. 4 KrWG. Danach ist der Anzeige einer gewerblichen Sammlung „eine Darlegung der innerhalb des angezeigten Zeitraums vorgesehenen Verwertungswege einschließlich der erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Kapazitäten“ beizufügen. Ergänzend verlangt § 18 Abs. 2 Nr. 5 KrWG „eine Darlegung, wie die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Abfälle im Rahmen der Verwertungswege nach Nummer 4 gewährleistet wird“. Der Beklagte leitet daraus, zugespitzt formuliert, lückenlos erforderliche Nachweise zur Verwertungskette ab. Dies überspannt die Darlegungspflicht, der die Klägerin unterliegt.
- 24 a) Schon die zu den §§ 17, 18 KrWG vorliegenden ministeriellen Erlasse und Vollzugshilfen (zu Baden-Württemberg und Bayern zusammenfassend Petersen, AbfallR 2015, 202, 203 f.) lassen im Sektor etablierter Verwertungswege (z. B. Alttextilien) die pauschale und plausible Angabe eines Verwertungswegs für die Erfüllung der Darlegungspflicht nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG ausreichen; von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die namentliche Benennung der ersten Verwertungsanlage. Speziell für Baden-Württemberg wird die Angabe eines Händlers oder Maklers als hinreichend angesehen, falls dieser als Entsorgungsfachbetrieb noch mindestens ein Jahr zertifiziert ist. Haben die gesammelten Abfälle einen positiven Marktwert, wird davon ausgegangen, dass die Verwertung der Abfälle bereits aus wirtschaftlichen Gründen in der Regel sichergestellt ist; nur wenn der Abfallerzeuger für die Abfallsammlung Entsorgungskosten entrichten muss, ist eine detaillierte Prüfung vorgesehener Verwertungswege angezeigt. Das Verwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung (UA S. 40) die Direktiven der Vollzugshilfe zu den §§ 17, 18 KrWG zutreffend gewürdigt.
- 25 Die Bundesregierung hat in ihrem Ersten Monitoring-Bericht vom 13.03.2014 über die Auswirkungen der Regelungen zur Anzeigepflicht gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen gemäß §§ 17, 18 KrWG betont, dass auch im Anzeigeverfahren nach § 18 KrWG der Untersuchungsgrundsatz des § 24 VwVfG gelte. Diese Vorgabe beachtend und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz berücksichtigend gelange man zu dem Schluss, dass der Sammler seinen Pflichten gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG genüge, wenn er in der Anzeige der gewerblichen Sammlung die Verwertungswege nachvollziehbar darlege; die Darstellung der Verwertungskette mit der Vorlage von Verträgen außerhalb seines Einflussbereichs könne von dem Anzeigenden nicht verlangt werden (BT-Drs. 18/800, S. 17). Der von der Bundesregierung am 19.10.2016 beschlossene Zweite Monitoring-Bericht bestätigt diese Rechtsauffassung: Der Sammler erfülle seine Anzeigepflicht, wenn er nachvollziehbar einen Verwertungsweg schildere, das Entsorgungsunternehmen, an das er die gesammelten Abfälle zu liefern beabsichtige, namentlich benenne sowie geeignet belege, dass dieses Unternehmen willens und in der Lage sei, die Abfälle anzunehmen; eine detaillierte Beschreibung des weiteren Verwertungswegs bis zum letzten Bestimmungsort der Abfälle unter namentlicher Benennung aller beteiligten Unternehmen könne von einem Kleinsammler nicht verlangt werden (BR-Drs. 659/16, S. 12, unter Bezugnahme auf das BVerwG; dazu nachfolgend b). Im Ergebnis deckt sich die Auffassung der Bundesregierung mit der erwähnten Vollzugshilfe des Landes zu den §§ 17, 18 KrWG.
- 26 b) In der Rechtsprechung war zunächst teilweise die Ansicht vertreten worden, die Darlegung der Verwertungswege und -verfahren verlange bei der Anzeige einer gewerblichen Sammlung das Aufzeigen einer lückenlosen Kette des Verwertungswegs vom Einsammeln bis zum Abschluss der Verwertung, die Benennung der Verwertungsverfahren und die Schilderung, in welchen Anlagen die Verwertung durchgeführt werde und welche Wege dabei durchlaufen werden (z. B. BayVGH, Urteil vom 29.01.2015 - 20 B 14.666 - juris). Das Bundesverwaltungsgericht hat erkannt, dass derartige Anforderungen von § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG nicht gedeckt sind (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 5.15 - NVwZ 2017, 75 Tz. 21). Der daraufhin notwendig gewordene entsprechende Korrekturbedarf in der obergerichtlichen Rechtsprechung wird inzwischen vollzogen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22.02.2018 - 20 A 818/15 - juris Rn. 40 ff.: Aufgabe der früheren Rechtsprechung).
- 27 Vor diesem Hintergrund ist die (zu) strenge Rechtsauffassung des Beklagten zu § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG überholt. Das Darlegungserfordernis nach diesen Bestimmungen bleibt hinter den in der Nachweisverordnung normierten Anforderungen bezüglich der Entsorgung gefährlicher Abfälle zurück (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 5.15 - NVwZ 2017, 75 Tz. 24); bei einer mehrstufigen Entsorgung erstreckt sich die Nachweispflicht des Abfallbesitzers bei nicht gefährlichen Abfällen nur auf den jeweiligen Teilschritt, der in einer Abfallentsorgungsanlage endet, jedoch in der Regel nicht auf den endgültigen Bestimmungsort der Abfälle (BVerwG a. a. O. Tz. 23). Entsprechend dem „Abstandsgebot“ zur Nachweisverordnung sind die Mindestanforderungen des § 18 Abs. 2 Nr. 4 KrWG erfüllt, wenn aufgezeigt wird, dass der gesammelte Abfall von einem oder mehreren Entsorgungsunternehmen abgenommen wird (BVerwG a. a. O. Tz. 28: nachvollziehbare Schilderung eines pauschalen Verwertungswegs; schriftliche Erklärung des abnehmenden Unternehmens zur Annahme der Abfälle hinsichtlich ihres Umfangs und des Zeitraums der Sammlung; dadurch Beleg des Willens und der Fähigkeit des Entsorgungsunternehmens zur Annahme der Abfälle aus der gewerblichen Sammlung). Zu § 18 Abs. 2 Nr. 5 KrWG genügt ein pauschaler Vortrag des Sammlers unter Hinweis auf die allgemeinen Verhältnisse im betreffenden Marktsegment (BVerwG a. a. O. Tz. 28). Diese höchstrichterliche Rechtsprechung gilt - entgegen der Rechtsauffassung des Beklagten - nicht nur für „Kleinsammler“ (vgl. OVG

Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22.02.2018 - 20 A 818.15 - juris Rn. 48, 49 am Beispiel der Lieferung von Alttextilien an ein Unternehmen in Polen); sie ist vielmehr das Ergebnis einer systematischen, entstehungsgeschichtlichen sowie an Sinn und Zweck von § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG orientierten Gesetzesauslegung des Bundesverwaltungsgerichts, und zwar unabhängig vom „Status“ des gewerblichen Sammlers.

- 28 c) Auf der Grundlage der nunmehr gefestigten Rechtsprechung hat die Klägerin ihre Darlegungspflichten nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG erfüllt. Für die zur Beseitigung anstehenden Abfälle gilt dies uneingeschränkt (aa). Dem Grunde nach trifft dies auch für die Produktverwertung zu (bb); sollten insoweit Informationsdefizite angenommen werden können, wäre diesem Umstand mit einer zielgerichteten behördlichen Anordnung zu begegnen, nicht aber sofort mit einer Untersagung der gewerblichen Sammlung als solcher (cc).
- 29 aa) Von der Klägerin erfasste Alttextilien, die keine Verwertung im Sinne einer Verwendung als Produkt (z. B. „second hand“-Ware) finden, sondern zur stofflichen Verwertung oder zur Beseitigung anstehen, übernimmt die Firma Y..., die diese an die Firma Z... abgibt. Bei diesen Firmen handelt es sich um zertifizierte Entsorgungsfachbetriebe. Den mit der Firma Y... geschlossenen Vertrag hat die Klägerin vorgelegt (Bl. 313 d. VG-Akte). Hinzu tritt das Bestätigungsschreiben der Firma Y... vom 07.04.2017 (Bl. 453 d. A.), das unter Hinweis auf den bestehenden Entsorgungsvertrag die Abnahme von Alttextilien der Klägerin bekräftigt.
- 30 Damit hat die Klägerin die notwendigen Darlegungen vorgenommen. Der Einwand des Beklagten zur Angabe einer unzutreffenden AVV-Nummer verfährt in diesem Zusammenhang nicht; insoweit kann auf die Begründung des Verwaltungsgerichts (UA S. 46) Bezug genommen werden (§ 130b Satz 2 VwGO).
- 31 bb) Die Schilderung vorgesehener Verwertungswege dient neben der Einhaltung gesetzlicher Darlegungspflichten auch dem behördlichen Interesse an der Ermöglichung einer Überwachung der Verwertung; die Angaben des Sammlers im Anzeigeverfahren müssen deshalb von der Verwaltung in hinreichendem Maß nachvollzogen werden können (OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22.02.2018 - 20 A 818/15 - juris Rn. 49). Die Klägerin hat angegeben, die Alttextilien nach einer Vorsortierung am Container und einer Grobsortierung in der Firma an die Firma X... (mit Sitz in Polen) zu veräußern. Diese Firma verkaufe die Ware in Polen zusammen mit anderen erworbenen Second-Hand-Kleidungsstücken weiter an ihre Abnehmer. Die Zertifizierung der Firma X... hat die Klägerin nachgewiesen (Bl. 307 der VG-Akte); ein Entsorgungsvertrag wurde jedoch zunächst nicht vorgelegt.
- 32 In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat die Klägerin - in beglaubigter Übersetzung aus dem Polnischen - Dokumente zum Beleg der ordnungsgemäßen Verwertung der von ihr nach Polen gelieferten Alttextilien vorgelegt: den Vertrag vom 26.01.2012 mit der Firma X... über die Verbringung von Abfällen zur Verwertung der Grünen Liste, die Genehmigung des zuständigen polnischen Landrats für die Firma X... vom 25.01.2011 zur Abfallwiederverwertung und einen Vertrag der Klägerin mit der Firma X... über die Lieferung von Gebrauchtkleidung mit der Verpflichtung zu „Wiederverwendung, Recycling, Verwertung, Beseitigung etc.“, datiert auf den 14.06.2018.
- 33 Der Umfang der Darlegungspflicht bestimmt sich nach den konkreten Entsorgungsstrukturen in einem bestimmten Segment des „Abfallmarktes“. Danach ist von Bedeutung, ob für eine Abfallfraktion etablierte Verwertungswege bestehen; der aktuelle Marktpreis kann ein vorhandenes ökonomisches Interesse an der Verwertung indizieren, und langjährige funktionierende Geschäftsbeziehungen können ebenfalls auf die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung einer Abfallfraktion hinweisen (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 5.15 - NVwZ 2017, 75 Tz. 27; BayVGH, Beschluss vom 30.01.2017 - 20 CS 16.1416 - juris Rn. 45). Der Markt für Alttextilien kann als ein seit etlichen Jahren stabiler Markt angesehen werden (OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22.02.2018 - 20 A 818/15 - juris Rn. 51). Dieser Umstand sowie die zu erzielenden Marktpreise sprechen nachdrücklich für ein erhebliches ökonomisches Interesse an einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der Alttextilien. Die Rentabilität des Geschäfts mit Alttextilien hat der Beklagte seinerseits eindrucksvoll mit dem Hinweis untermauert, durch die gewerblichen und gemeinnützigen Sammlungen im Landkreis Böblingen würden dem Abfallwirtschaftsbetrieb des Beigeladenen jährlich rund 1.000.000 Euro aus dem rentablen Bereich der Alttextilentsorgung entzogen.
- 34 Vor dem Hintergrund der skizzierten Entsorgungsstrukturen wird in der Rechtsprechung mittlerweile angenommen, dass bei Alttextilien nach verschiedenen Sortierungsvorgängen Handelswaren vorlägen, die einen Marktwert besäßen und nicht mehr dem Abfallbegriff des § 3 Abs. 1 KrWG unterfielen, weshalb sie auch nicht mehr der Pflicht zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung unterlägen (BayVGH, Beschluss vom 30.01.2017 - 20 CS 16.1416 - juris Rn. 45). Diese Zuordnung deckt sich mit der Einschätzung der SAA Baden-Württemberg im Schreiben vom 06.05.2004 (Bl. 315 d. VG-Akte). Die Sonderabfallagentur stellt fest, dass die nicht brauch- und tragbaren Kleider im Bestand der Klägerin ordnungsgemäß entsorgt würden, während die für eine weitere Benutzung geeigneten vorsortierten Altkleider nach Polen exportiert und dort an Second-Hand-Läden geliefert und an dortige Verbraucher verkauft würden; somit werde die Altkleidung in ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung unmittelbar weiterverwendet.
- 35 Auf dieser Grundlage kann schon mit dem Verwaltungsgericht (UA S. 41) die Darlegung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der Alttextilien seitens der Klägerin bejaht werden; jedenfalls gilt dies nach Vorlage der Dokumente in der mündlichen Verhandlung des Senats. Die Untersagungsverfügung findet danach in § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 i. V. m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG keine Rechtfertigung.
- 36 cc) Selbst wenn die Klägerin, wie der Beklagte nach wie vor annimmt, ihrer gesetzlichen Darlegungspflicht partiell nicht oder nicht rechtzeitig nachgekommen sein sollte (z. B. unpräzise Unterscheidung zwischen „Grobsortierung“ und „Feinsortierung“,

Vorlage einschlägiger Dokumente z. T. erst in der mündlichen Verhandlung des Senats) oder der Beklagte nach wie vor Zweifel an der Validität einzelner Verwertungsmaßnahmen der Klägerin haben sollte (z. B. ordnungsgemäße Vorsortierung der Alttextilien durch die Klägerin), könnte behördlicherseits nicht sofort zum Mittel der Untersagungsverfügung gegriffen werden. Dem steht das „ultima ratio-Prinzip“ (s. o. II. vor 1.) entgegen. Der Beklagte darf das Anzeigeverfahren nach § 18 KrWG nicht wie ein Genehmigungsverfahren handhaben und dem Sammler einseitig (d. h. bei gleichzeitigem eigenen Unterlassen möglicher ordnungsbehördlicher Maßnahmen) den Nachweis der notwendigen Voraussetzungen zu § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG aufbürden. Vielmehr gilt im Anzeigeverfahren die Amtsermittlungsmaxime nach § 24 LVwVfG, und der Abfallrechtsbehörde steht die Befugnis der „Nachsteuerung“ mittels zielgerichteter Anordnung(en) gemäß § 62 KrWG zur Verfügung (Petersen, AbfallR 2015, 202, 209 f.). Damit sind gesetzlich vorgesehene Handlungsinstrumente vorhanden, mit denen die Einhaltung des Abfallrechtsregimes im konkreten Fall durchaus „anders“ (als durch Untersagungsverfügung) im Sinne des § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG gewährleistet werden kann.

- 37 Der Senat teilt die Einschätzung des Beklagten, dass die Kooperationsbereitschaft der Klägerin zur transparenten Darlegung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der von ihr gesammelten Alttextilien nicht besonders ausgeprägt ist. Diese durchgehend (d. h. im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren) zu beobachtende Grundhaltung hat nicht dazu beigetragen, Streitpunkte zwischen den Beteiligten zu klären. Der Rechtsstaat nimmt indessen die Verwaltung in die Pflicht und bindet sie an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 25 Abs. 2 LV); dazu gehört auch die Beachtung des Übermaßverbots.
- 38 Der Beklagte hat von den ihm zu Gebote stehenden ordnungsrechtlichen Befugnissen zur Behebung - tatsächlicher oder vermeintlicher - Informationsdefizite im Anzeigeverfahren keinen Gebrauch gemacht, sondern sich mit Bitten, Aufforderungen und Hinweisen begnügt, sein Vorgehen also im Rechtssinn auf informelles Verwaltungshandeln beschränkt. Ordnungsrechtlich hat der Beklagte sofort zur Untersagungsverfügung gegriffen. Damit wird das „ultima ratio-Prinzip“ ignoriert und gegen § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG verstoßen. Die Gründe der angefochtenen Entscheidung (UA S. 42 ff. des VG-Urteils) sind auch insoweit überzeugend, weshalb der Senat sie sich zu Eigen macht (§ 130b Satz 2 VwGO). Ergänzend weist der Senat darauf hin, dass eine Verletzung der Anzeigepflicht (§ 18 Abs. 1 KrWG) als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld geahndet werden kann (§ 69 Abs. 2 Nr. 1 KrWG). Der Beklagte hat, soweit ersichtlich, nicht ernsthaft erwogen, dieses Instrument einzusetzen, um die - angenommene - Pflichtverletzung zu beenden. Auch unter diesem Aspekt lässt sich der sofortige Einsatz des eingriffsintensivsten Mittels (Untersagungsverfügung) kaum rechtfertigen.
- 39 3. Der gewerblichen Sammlung der Klägerin stehen schließlich auch keine überwiegenden öffentlichen Interessen im Sinne des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG entgegen. Das wäre nur der Fall, wenn die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers - hier: des Abfallwirtschaftsbetriebs des Beigeladenen - gefährden würde (§ 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG). Eine solche Gefährdung ist anzunehmen, wenn die Erfüllung der nach § 20 KrWG bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert oder die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt würde (§ 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG). Zur Konturierung einer „wesentlichen Beeinträchtigung“ normiert das Gesetz Regelbeispiele (§ 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG); entscheidend ist dabei, dass § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG zur Wahrung der Unionsrechtskonformität als „widerlegliche Vermutung“ verstanden wird (s. o. I. vor 1.). Nur eine solche Gesetzesinterpretation gewährleistet, dass nach nationalem Recht nicht ein - unionsrechtswidriger - absoluter Konkurrentenschutz zu Gunsten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers geschaffen wird.
- 40 a) Die Rechtsfigur der „widerleglichen Vermutung“ ist bei der Auslegung und Anwendung des innerstaatlichen Abfallrechts ernst zu nehmen, andernfalls lässt sich das System der §§ 17, 18 KrWG unionsrechtlich nicht halten (Senatsbeschluss vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 - VBIBW 2014, 186, 191). Das Bundesverwaltungsgericht hat zum Verständnis des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG darauf hingewiesen, dass der Schluss, jegliche gewerbliche Sammlung habe eine wesentliche Beeinträchtigung des Schutzobjekts der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung zur Folge, auch bei einer typisierenden Betrachtungsweise nicht vertretbar sei (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 - E 155, 336 Rn. 50). Unionsrechtlich stehen in Bezug auf die Entsorgungswirtschaft die Warenverkehrsfreiheit und die Wettbewerbsfreiheit im Vordergrund; die nach Maßgabe des Art. 106 Abs. 2 AEUV zu rechtfertigende Einschränkung dieser Freiheiten durch die §§ 17, 18 KrWG gelingt nur, wenn die Möglichkeit zum Wettbewerb auf dem Entsorgungsmarkt erhalten bleibt und eine Prüfung im Einzelfall nicht verschlossen wird (Senatsbeschluss vom 09.09.2013 a. a. O.). Eine Untersagung gewerblicher Sammlungen kann vor dem Hintergrund des Art. 106 Abs. 2 AEUV daher nur gerechtfertigt werden, wenn sie auf dasjenige Maß begrenzt wird, das erforderlich ist, um eine Gefährdung der Aufgabenerfüllung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu verhindern (BVerwG, Urteil vom 11.07.2017 - 7 C 35.15 - juris Rn. 24).
- 41 Das Unionsrecht akzeptiert einerseits die gesetzliche „Privilegierung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers“ (BVerwG a. a. O. Rn. 25), verbietet andererseits jedoch die Ausschaltung jeglichen Wettbewerbs auf dem Entsorgungsmarkt mittels entsprechender Handhabung des nationalen (Abfall-) Rechts. In ihrem Ersten Monitoring-Bericht spricht die Bundesregierung sogar davon, Ziel der mit den §§ 17, 18 KrWG getroffenen Regelungen sei es, „den Wettbewerb insgesamt zu stärken“ (BT-Drs. 18/800, S. 11; Petersen/Hermanns, AbfallR 2014, 138, 139: Überführung des „Wettbewerbs im Markt“ in einen „Wettbewerb um den Markt“ mit dem Ziel, „einen fairen Wettbewerb zu fördern“). In ihrem Zweiten Monitoring-Bericht drängt die Bundesregierung - augenscheinlich in Sorge um den Bestand der §§ 17, 18 KrWG - darauf, den EU-rechtskonformen Vollzug der Regelungen zur gewerblichen Sammlung abzusichern und zu verfestigen (BR-Drs. 659/16, S. 11). Dies ist nicht nur ein Gebot des Art. 106 Abs. 2 AEUV, sondern - grundsätzlicher - auch des Art. 4 Abs. 3 EUV.
- 42 b) Die vom Beklagten vorgenommene Untersagung der gewerblichen Sammlung der Klägerin missachtet das Gebot einer

unionsrechtskonformen Auslegung und Anwendung des § 17 Abs. 3 KrWG. Das Vorgehen des Beklagten gegen die Klägerin ist eingebettet in die Verdrängung gewerblicher Sammler von Alttextilien im Entsorgungsgebiet des Landkreises Böblingen. Der Beklagte selbst berichtet von 56 bis Ende Juli 2017 angezeigten gewerblichen Sammlungen von Alttextilien; 10 Sammler hätten ihre Anzeige zurückgezogen, gegen 24 - der verbliebenen 46 - Unternehmen seien Untersagungsverfügungen erlassen worden, 21 Anzeigeverfahren seien noch nicht abgeschlossen (Bl. 113 d. A.). Der Effekt dieses Vorgehens, sollte es erfolgreich sein, liegt auf der Hand: die mit dem Einsatz von Hoheitsbefugnissen bewerkstelligte Ausschaltung jeglichen Wettbewerbs um die Sammlung von Alttextilien im Entsorgungsgebiet des Beigeladenen.

- 43 Der Senat hat in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen, dass ein Verständnis des § 17 Abs. 3 KrWG, das im Ergebnis zu einem absoluten Konkurrentenschutz zu Gunsten eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers führt, rechtswidrig ist; Unionsrecht verbietet die Annahme, jedweder Wettbewerb im Bereich der hier fraglichen Abfallentsorgung sei per se unzulässig und könne daher untersagt werden (Senatsbeschlüsse vom 09.09.2013 - 10 S 1116/13 - VBIBW 2014, 186, 191 und vom 04.03.2014 - 10 S 1127/13 - GewArch 2014, 245, 248 f.). Das Bundesverwaltungsgericht teilt diese Rechtsauffassung (BVerwG, Urteil vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 - E 155, 336 Rn. 50). Dennoch hält der Beklagte an seiner entgegengesetzten Verwaltungspraxis fest.
- 44 c) Der Beklagte meint allerdings, seine Vorgehensweise auf die höchstrichterliche Judikatur stützen zu können, wonach der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger Zugriff auf den Markt der Alttextilien habe und nur eine „Irrelevanzschwelle“ (zu Gunsten gewerblicher Sammler) von 10 % bis 15 % (BVerwG a. a. O. Rn. 59, ferner Urteil vom 11.07.2017 - 7 C 35.15 – juris Rn. 28) hinzunehmen habe. Wäre dem so, erhöhen sich unionsrechtliche Bedenken gegen jene Judikatur (vgl. Dippel/Ottensmeier, AbfallR 2017, 13, 15 f.; Kopp-Assenmacher/Hahn, ZUR 2017, 80, 85). Die Grundannahme des Beklagten beruht indessen auf einer nicht zutreffenden Interpretation der Rechtsprechung.
- 45 Die hier maßgebenden Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts betreffen allein die Konstellation des Marktzutritts eines gewerblichen Sammlers in einem Entsorgungsgebiet, in dem ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger bereits tätig ist und Alttextilien seit einiger Zeit entsorgt (vgl. zum jeweiligen Sachverhalt die Entscheidungen der Berufungsgerichte BayVGH, Urteil vom 10.02.2015 - 20 B 14.710 - juris, sowie OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21.09.2015 - 20 A 2120/14 - NWVBI 2016, 107). In einer solchen Fallgestaltung besteht als Schutzgut die Funktionsfähigkeit des - bereits existenten - öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers: Zur Gewährleistung einer sachgerechten Aufgabenerfüllung (§ 20 KrWG) hat der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger Grundstrukturen der Sammlung ins Werk gesetzt; der Marktzugang eines gewerblichen Sammlers hat Auswirkungen auf die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erzielende Sammelmenge; diese Menge wiederum bildet die Grundlage für die Strukturplanung des Entsorgungsträgers; Einbußen in der Sammelmenge infolge des Marktzutritts gewerblicher Sammler können beim öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einen organisatorischen und strukturellen Anpassungsbedarf nach sich ziehen (BVerwG, Urteile vom 30.06.2016 - 7 C 4.15 - E 155, 336 Rn. 52 und vom 11.07.2017 - 7 C 35.15 - juris Rn. 27). Allein diese Konstellation, in der der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (oder sein Drittbeauftragter) bereits vor dem (geplanten) Marktzugang des gewerblichen Sammlers ein haushaltsnahes Erfassungssystem eingeführt hat, wird von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG geregelt (Schwind in von Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, § 17 KrWG Rn. 175). Unter dem Vorzeichen der „widerleglichen Vermutung“ (s. o. I. vor 1.) regelt § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG vor diesem Hintergrund die Marktzutrittschance für gewerbliche Sammler in einem Entsorgungsgebiet, in dem bereits der öffentlich-rechtliche Entsorger eine hochwertige Sammlung und Verwertung einer bestimmten Abfallfraktion (hier: Alttextilien) anbietet (Kopp-Assenmacher/Hahn, ZUR 2017, 80, 83).
- 46 Der vorliegende Fall ist nicht nur anders gelagert als die von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG erfassten Fallgestaltungen (und die dazu ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung), er markiert sogar die komplett konträre Konstellation: Bis Ende 2012 wurden auf dem Entsorgungsgebiet des Beigeladenen ausschließlich gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen von Alttextilien durchgeführt; erst mit Beschluss vom 01.10.2012 (d. h. vier Monate nach Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes) wurde im zuständigen Kreistagsausschuss der Aufbau eines Sammelsystems für Alttextilien im Landkreis Böblingen beschlossen; seit dem 01.01.2013 sammelt der Abfallwirtschaftsbetrieb des Beigeladenen im Entsorgungsgebiet Alttextilien; die Klägerin ist dort, soweit erkennbar, seit 1994 als gewerbliche Sammlerin tätig. In dieser Konstellation gibt es keine Auswirkungen auf die Sammelmenge eines bereits agierenden öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers infolge des Marktzutritts eines privaten Sammlers; derartige Auswirkungen hat vielmehr der Marktzugang des Beigeladenen verursacht. Mangels Bestehens eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers für Alttextilien bei Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes konnte im Entsorgungsgebiet des Beigeladenen auch keine Strukturplanung eines solchen Entsorgungsträgers durch gewerbliche Sammler beeinträchtigt werden. Ebenso kann von einem Anpassungsbedarf des Entsorgungsträgers, der 2012 noch gar nicht existierte, keine Rede sein. Besteht im Zeitpunkt bzw. Zeitraum privater Entsorgung der fraglichen Abfallfraktion kein haushaltsnahes öffentlich-rechtlich organisiertes Erfassungssystem, wird der später in den Markt eintretende Entsorgungsträger von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG nicht geschützt (Schwind a. a. O. § 17 KrWG Rn. 175).
- 47 Muss nun die Vermutung nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG nicht widerlegt werden, weil die Bestimmung hier nicht anwendbar ist, können „überwiegende öffentliche Interessen“ (§ 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG) allenfalls unmittelbar auf § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG gestützt werden. Insoweit hat der - in seiner Argumentation auf § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG und die hierzu ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung fixierte - Beklagte substantiell nichts vorgetragen; dazu verhalten sich die Gründe der angefochtenen Entscheidung (UA S. 45 ff.) erschöpfend, so dass auch sie in Bezug genommen werden (§ 130b Satz 2 VwGO).
- 48 d) Schutz verdient im vorliegenden Zusammenhang die Klägerin. Ausgangspunkt ist der in § 18 Abs. 7 KrWG verkörperte Gedanke. Nach dieser Vorschrift ist bei Anordnungen gemäß § 18 Abs. 5 KrWG der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, insbesondere ein schutzwürdiges Vertrauen des Trägers einer gewerblichen Sammlung auf ihre weitere Durchführung, zu

beachten, soweit eine zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (am 01.06.2012) bereits existierende gewerbliche Sammlung die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bislang nicht gefährdet hat. Danach werden Träger von Altsammlungen dergestalt geschützt, dass ihr Vertrauen in den unveränderten Fortbestand der eigenen Sammlung im Konflikt mit dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger regelmäßig überwiegt (Karpenstein/Dingemann in Jarass/Petersen, KrWG, 2014 § 18 Rn. 108). Das gesetzlich geschützte Vertrauen in die Bewahrung des Status quo muss erst recht gelten, wenn am 01.06.2012 in dem fraglichen Entsorgungsgebiet ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger gar nicht existierte; auch insoweit kann auf die zutreffenden Entscheidungsgründe des Verwaltungsgerichts (UA S. 56 ff.) Bezug genommen werden (§ 130b Satz 2 VwGO).

- 49 Den für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkt gibt das Gesetz vor; § 18 Abs. 7 KrWG spricht vom „Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes“. Das führt auch dann zu einem sinnvollen Ergebnis, wenn am 01.06.2012 eine öffentlich-rechtliche Entsorgungsstruktur, die Schutz beanspruchen könnte, noch gar nicht existierte. Den Bestandsschutz des gewerblichen Sammlers, der vor Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes in einem bestimmten Gebiet bereits tätig war, fasst das Bundesverwaltungsgericht wie folgt zusammen: „Eine solche Bestandssammlung kann keinen negativen Einfluss auf die Funktionsfähigkeit der Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers haben, weil sie nicht neu hinzutritt und sich dessen System hierauf bereits eingestellt hat“ (BVerwG, Urteil vom 23.02.2018 - C 7 9.16 - juris Rn. 36).
- 50 Dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, der neu in ein Marktsegment der Abfallentsorgung eintritt, ist - jenseits des Einsatzes hoheitlicher Mittel - die Konkurrenz zu bereits bestehenden Sammelsystemen erlaubt. Dem Entsorgungsträger stehen alle Entwicklungsmöglichkeiten zu, die der Markt bietet. Die Bundesregierung verweist zutreffend darauf, dass der Entsorgungsträger in diesem Fall einem Leistungsvergleich unterworfen ist und diesen im Wettbewerb mit den bereits am Markt befindlichen gewerblichen Sammlern durchaus bestehen kann (BT-Drs. 18/800, S. 11). Der Beigeladene kann in diesem Sinne als ein erfolgreicher Konkurrent privater Sammler bezeichnet werden. Die von seinem Abfallwirtschaftsbetrieb erfassten Mengen an Alttextilien stiegen von 1.229 t im Jahr 2013 auf 1.595 t im Folgejahr und kletterten auf 1.695 t im Jahr 2015 und schließlich auf 1.809 t im Jahr 2016 (Bl. 113 d. A.). Mit leichten Zuwächsen im Jahr 2017 haben sich die Sammelmengen, wie seitens des Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung des Senats erklärt wurde, auf jenem Niveau stabilisiert, so dass der Abfallwirtschaftsbetrieb aus der Sicht des Landkreises nach wie vor eine erfreuliche Bilanz vorweisen kann. Der Entsorgungsmarkt steht dem öffentlich-rechtlichen Träger unverändert offen, so dass die sich im Wettbewerb mit gewerblichen (und gemeinnützigen) Sammlern bietenden Entwicklungsmöglichkeiten (z. B. durch ein flächendeckend attraktives Angebot) auch weiterhin genutzt werden können. Das geltende Recht, insbesondere Art. 106 Abs. 2 AEUV, lässt es jedoch nicht zu, dass mittels kommunalpolitischer Entscheidung (hier: des Kreistags bzw. eines Kreistagsausschusses des Beigeladenen) eine Monopolisierung des lokalen Entsorgungsmarkts bei Alttextilien angestrebt wird, die die untere Abfallrechtsbehörde dadurch bewerkstelligt, dass gewerbliche Sammler mittels Untersagungsverfügungen vom Markt verdrängt werden. Nicht einmal der das öffentlich-rechtliche Entsorgungssystem (bei Existenz am 01.06.2012) privilegierende § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG statuiert einen Konkurrentenschutz zu Gunsten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (Dippel/Ottensmeier, AbfallR 2017, 13,14). Erst recht gilt dies vor dem Hintergrund des § 18 Abs. 7 KrWG bei einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, der erst 2013 in einen bis dato funktionierenden, von gewerblichen und gemeinnützigen Sammlern getragenen Entsorgungsmarkt bei Alttextilien eintritt.
- 51 Der Senat weist ausdrücklich darauf hin, dass die Unzulässigkeit des Einsatzes von Hoheitsmaßnahmen durch den Beklagten insbesondere der Sachlage bei Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, der seitherigen Marktentwicklung mit einem erfolgreichen Agieren des Abfallwirtschaftsbetriebs des Beigeladenen und der absehbar stabilen Marktsituation bei Alttextilien geschuldet ist. Die Marktverhältnisse können sich ändern; die Pflichten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach § 20 Abs. 1 KrWG bleiben. Das hat der Beklagte richtig erkannt. Sollte in Zukunft eine „Gefährdung“ im Sinne des § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG eintreten, könnte der Beklagte - falls alle gesetzlichen Voraussetzungen vorlägen - durch den Gebrauch von Hoheitsbefugnissen reagieren. Denn die Pflicht gemäß § 20 Abs. 1 KrWG markiert eine Daueraufgabe des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers; gegebenenfalls muss die Aufgabenwahrnehmung mit ordnungsrechtlichen Mitteln gewährleistet werden (können).
- 52 e) Die erstinstanzlich von dem Beklagten noch verfochtenen Rechtfertigungsgründe für die Untersagungsverfügung unter den Gesichtspunkten der Gebührenstabilität und der diskriminierungsfreien und transparenten Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 und 3 KrWG liegen hier nicht vor. Alles Notwendige dazu hat das Verwaltungsgericht (UA S. 59 ff.) ausgeführt, so dass auch darauf Bezug genommen wird (§ 130b Satz 2 VwGO).
- III.
- 53 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Es besteht kein Anlass, die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen für erstattungsfähig zu erklären, da er mangels Antragstellung kein eigenes Prozesskostenrisiko übernommen hat (vgl. § 162 Abs. 3 i. V. m. § 154 Abs. 3 VwGO).
- 54 Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Höchstrichterlich zu klären ist die rechtliche Zulässigkeit eines hoheitlichen Zugriffs auf eine bestimmte Abfallfraktion in einem bestimmten Entsorgungsgebiet und die dadurch bewirkte Minimierung oder Ausschaltung des Wettbewerbs von gewerblichen Sammlern auf dem betreffenden Entsorgungsmarkt, wenn die Auswirkungen auf die Verteilung der Sammelmenge durch den Marktzutritt eines am 01.06.2012 noch nicht existenten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers verursacht worden sind.
- 55 **Beschluss vom 19. Juni 2018**

- 56 Der Streitwert des Berufungsverfahrens wird gemäß § 63 Abs. 2, § 47 Abs. 1 und § 52 Abs. 1 GKG in Anlehnung an Nr. 54.2.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (abgedruckt z. B. in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, unter § 163) festgesetzt auf **15.000,-- EUR**.
- 57 Dieser Beschluss ist unanfechtbar.