

Oberverwaltungsgericht NRW, 20 A 876/17

Datum: 20.11.2018
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 20. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 20 A 876/17
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2018:1120.20A876.17.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Münster, 7 K 838/14

Tenor: Das angefochtene Urteil wird geändert.
Der Bescheid des Beklagten vom 8. April 2014 wird aufgehoben.
Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge.
Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.
Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand 1

Die Klägerin ist ein zertifizierter Entsorgungsfachbetrieb, der unter anderem Abfälle mit den Abfallschlüsselnummern 20 01 10 (Bekleidung) und 20 01 11 (Textilien) sammelt und verkauft. 2

Am 27. Mai 2013 zeigte sie dem Beklagten die gewerbliche Sammlung von Altkleidern, Alttextilien und Schuhen (im Folgenden: Alttextilien) in dessen Kreisgebiet an. Sie gab an: Sie plane, mittels ca. 100 Sammelcontainern rund 200 t Alttextilien/Jahr zu sammeln. Die gesammelten Alttextilien würden in ihrer Sortieranlage am Sitz des Unternehmens sortiert. Dabei ergäben sich ca. 50 % wiederverwertbare Alttextilien und jeweils 20 % Material für Putzlappen und für Reißtextilien sowie ca. 10 % Abfall. Die wiederverwertbaren Alttextilien würden exportiert. Das Material zur Herstellung von Putzlappen werde von der Richard C. Rohstoffe-Recycling GmbH übernommen und stofflich verwertet. Verbleibende Abfälle und nicht zu verwertende Textilien würden über die O. GmbH & Co. KG energetisch verwertet. 3

Auf Nachfrage des Beklagten legte die Klägerin eine Liste der Standorte der Sammelcontainer im Kreisgebiet vor und teilte mit, weitere Standorte seien geplant. 4

Der Beklagte gab den kreisangehörigen Städten und Gemeinden Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Stadt C1. lehnte die Sammlung ab, weil ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstünden. Sie gab an: Sie betreibe durch eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung die kommunale Sammlung von Alttextilien. Dazu gehörten zweimal jährlich flächendeckend durchgeführte Straßensammlungen und an 26 über das Stadtgebiet 5

verteilten Standorten aufgestellte Sammelcontainer. Ferner nehme sie Alttextilien auf ihrem Wertstoffhof entgegen. Die Verwertung der gesammelten Alttextilien verberge sie im Wettbewerb an ein Unternehmen. Darüber hinaus unterstütze sie die Abgabe von Bekleidung in gemeinnützig betriebenen Altkleiderkammern. Durch weitere Sammlungen werde die Mischung der aufeinander abgestimmten Erfassungsmöglichkeiten empfindlich gestört. Die Planungssicherheit und Organisation würden wesentlich beeinträchtigt. Mehrere gemeinnützige Organisationen hätten Sammlungen angezeigt. Gewerbliche Sammlungen würden illegal durchgeführt. Die Verminderung der Sammelmengen durch weitere gewerbliche Sammlungen führe zur Unwirtschaftlichkeit des kommunalen Sammelsystems. Bei der Ausschreibung zur Verwertung der gesammelten Alttextilien komme es zu unvermeidbaren Risiken.

Die Klägerin entgegnete: Sie plane die Aufstellung von bis zu 70 Sammelcontainern in C1. Ihr Sammelmateriale werde effizient und fachgerecht sortiert sowie zu rund 90 % wiederverwertet. Dagegen sei unklar, wie das Sammelgut der Stadt C1. verwertet werde. Ihre, der Klägerin, Sammlung sei deshalb leistungsfähiger als diejenige der Stadt C1. Nachvollziehbare entscheidungserhebliche Beeinträchtigungen von Interessen der Stadt C1. seien nicht dargetan worden. Auf geringfügige wirtschaftliche Auswirkungen komme es nicht an. 6

Der Beklagte untersagte der Klägerin mit Bescheid vom 8. April 2014 die Durchführung der Sammlung auf dem Gebiet der Stadt C1. Zur Begründung führte er aus: Die Sammlung sei nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG zu untersagen. Ihr stünden überwiegende öffentliche Interessen entgegen. Die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers werde gefährdet. Die Stadt C1. gewährleiste die Entsorgungssicherheit. Bereits jetzt würden ihr durch gemeinnützige und illegale gewerbliche Sammlungen erhebliche Mengen an Alttextilien entzogen. Durch weitere Sammlungen Dritter gingen zusätzlich große Mengen verloren. Es bestehe die Gefahr, dass das kommunale Sammelsystem wirtschaftlich nicht mehr tragfähig sei. Die fixen Kosten müssten auf eine kleinere Sammelmenge verteilt werden. Die Vergabe von Entsorgungsleistungen durch die Stadt C1. werde erheblich erschwert. Bestehende Verträge würden gefährdet. Die Sammlung der Klägerin sei auch nicht wesentlich leistungsfähiger. 7

Die Klägerin hat am 14. April 2014 Klage erhoben. Zur Begründung der Klage hat sie vorgetragen: Sie plane, in C1. zwölf Sammelcontainer aufzustellen, und gehe dabei aufgrund von neueren Erfahrungswerten von einer Sammelmenge von bis zu 1,5 t Alttextilien/Container/Jahr aus. Öffentliche Interessen stünden ihrer Sammlung nicht entgegen. Der Beklagte habe eine Beeinträchtigung der Erfüllung der Entsorgungspflichten der Stadt C1. durch die Sammlung oder eine Gefährdung der Vergabe von Entsorgungsleistungen nicht anhand verlässlicher Daten geprüft und dargetan. Es sei aber im jeweiligen Einzelfall zu prüfen, ob eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers anzunehmen sei. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger könne nur Schutz beanspruchen, wenn und soweit seine Entsorgungsstruktur auf die zu erwartende Sammelmenge zugeschnitten sei. Die von ihr, der Klägerin, beabsichtigte Sammlung und Verwertung sei wesentlich leistungsfähiger als die Leistung der Stadt C1. Die vollständige Untersagung der Sammlung sei unverhältnismäßig. Der Beklagte habe die Eignung einer Kontingentierung als milderer Mittel gegenüber einer Untersagung nicht einmal geprüft. 8

Die Klägerin hat beantragt, 9

den Bescheid des Beklagten vom 8. April 2014 aufzuheben. 10

Der Beklagte hat beantragt, 11

die Klage abzuweisen. 12

13

Er hat vorgetragen: Durch die Sammlung der Klägerin würden dem von der Stadt C1. eingeführten hochwertigen Sammelsystem nicht unerhebliche Mengen an Alttextilien entzogen. Die Klägerin strebe eine Aufstellichte der Sammelcontainer an, die die Stadt C1. nicht erreiche. In C1. seien seit dem Jahr 2012 sieben gewerbliche Sammlungen angezeigt worden. Hiervon würden drei Sammlungen durchgeführt. Die hierfür angezeigten Sammelmengen beliefen sich auf 28,85 t/Jahr. Der Sammler H. habe bei einer angezeigten Sammelmenge von 2,5 t/Jahr im Jahr 2016 tatsächlich 8,8 t gesammelt. Für vier noch nicht durchgeführte und nicht bestandskräftig untersagte gewerbliche Sammlungen seien Sammelmengen von insgesamt 164,1 t angezeigt worden. Die Stadt C1. habe im Jahr 2013 ca. 420 t, im Jahr 2014 ca. 450 t und im Jahr 2015 ca. 460 t, jeweils ohne Berücksichtigung der Straßensammlungen, gesammelt. Für das Jahr 2016 erwarte sie eine Sammelmenge von ca. 500 t. Die gemeinnützigen Sammler seien in das kommunale System integriert und führten keine eigenen Sammlungen durch.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch das angefochtene Urteil, auf das Bezug genommen wird, abgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt: Der Sammlung stünden überwiegende öffentliche Interessen entgegen. Die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG zu berücksichtigende Irrelevanzschwelle werde durch die tatsächlichen Sammelmengen der schon durchgeführten gewerblichen Sammlungen im Umfang von 35,15 t und die auf 42,1 t prognostizierten Sammelmengen der weiter angezeigten gewerblichen Sammlungen überschritten. Die Gesamtmenge von 77,25 t mache 15,45 % der Sammelmenge der Stadt C1. aus. 14

Hiergegen richtet sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung der Klägerin. 15

Zur Begründung der Berufung trägt die Klägerin ergänzend und vertiefend vor: Das Verwaltungsgericht habe die Grundsätze des Bundesverwaltungsgerichts zur Irrelevanzschwelle fehlerhaft angewandt. Es habe versäumt, in einem ersten Schritt die Anteile des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und der rechtmäßig durchgeführten privaten Sammlungen am Gesamtaufkommen zu ermitteln sowie in einem zweiten Schritt die anstehenden Veränderungen zu prognostizieren. Bei zutreffender Berechnung werde die Irrelevanzschwelle unterschritten. Der Ansatz der tatsächlichen Sammelmenge des Sammlers H. sei verfehlt, weil die Sammlung lediglich im angezeigten Umfang von 2,5 t rechtmäßig durchgeführt werde. Zudem sei die Betrachtungsweise des Verwaltungsgerichts zu starr. Das vom Beklagten vorgelegte Zahlenmaterial sei in Teilen nicht nachzuvollziehen und nicht verwertbar. Darüber hinaus seien die Grundsätze zur Irrelevanzschwelle nicht uneingeschränkt anwendbar, weil die Straßensammlung der Stadt C1. und eine Sammlung mittels Sammelcontainern nur eingeschränkt miteinander konkurrierten. 16

Die Klägerin beantragt - sinngemäß -, 17

das angefochtene Urteil zu ändern und nach dem erstinstanzlichen Klageantrag zu erkennen. 18

Der Beklagte beantragt, 19

die Berufung zurückzuweisen. 20

Er verteidigt das angefochtene Urteil. Ergänzend und vertiefend trägt er vor: Die Berechnungsweise des Verwaltungsgerichts stehe im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Irrelevanzschwelle. Bei der Berechnung sei eine schrittweise Aushöhlung der Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durch mehrere aufeinander folgende Einbußen im Umfang von jeweils weniger als 10 % zu vermeiden. Geboten sei die Addition der Sammelmengen der bereits rechtmäßig durchgeführten Sammlungen und der zusätzlich angezeigten Sammlungen. Nach den aktuellen Sammelergebnissen gehe die Sammelmenge der Stadt C1., die im Jahr 2017 bei ca. 514,7 t gelegen habe und für das Jahr 2016 mit 500 t anzusetzen sei, durch die zu berücksichtigenden privaten Sammlungen um 64,05 t und damit um 12,81 % zurück. Das ergebe sich aus drei mit Sammelmengen von insgesamt 20,15 t durchgeführten und in dieser Höhe angezeigten Sammlungen der Unternehmen J., S. /U. und H. sowie den 21

mit Sammelmengen von insgesamt 43,9 t neu angezeigten Sammlungen der Klägerin und der Unternehmen Q. , E. und F. . Der Rückgang überschreite die Irrelevanzschwelle. Die Stadt C1. führe ihre Sammlung in einem gemischten Hol- und Bringsystem durch, das wegen der engmaschigen Aufstellung von Sammelcontainern an 46 Standorten bezogen auf die verursachten Kosten als Holsystem zu bewerten sei. Die von den gewerblichen Sammlern gemeldeten Sammelmengen pro Container unterschieden sich beträchtlich von den entsprechenden Sammelmengen der Stadt C1. .	
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen.	22
<u>E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e</u>	23
Der Senat entscheidet mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung (§ 101 Abs. 2 VwGO).	24
Die Berufung hat Erfolg.	25
Die zulässige Klage ist begründet. Der Bescheid des Beklagten vom 8. April 2014 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).	26
Als Rechtsgrundlage für die mit dem angefochtenen Bescheid verfügte Untersagung der Sammlung der Klägerin kommt allein § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 i. V. m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG in Betracht. Danach hat die zuständige Behörde die Durchführung der angezeigten Sammlung zu untersagen, wenn die Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG genannten Voraussetzungen anders nicht zu gewährleisten ist. Nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG besteht die Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG nicht für Abfälle, die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen.	27
Maßgeblicher Zeitpunkt zur Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist der Zeitpunkt der Entscheidung des Senats. Die Untersagungsanordnung ist in ihrer Wirkung auf Dauer angelegt und beansprucht Geltung bis zum Erlass einer anderen Regelung. Bei der gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten mit einem derartigen Regelungsgehalt ("Dauerverwaltungsakten") kommt es im Allgemeinen auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten tatsächengerichtlichen Entscheidung an. Hinsichtlich einer Untersagungsanordnung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG - wie hier - bestehen keine Besonderheiten, die Anlass geben könnten, von diesem Grundsatz abzuweichen.	28
Vgl. BVerwG, Urteile vom 30. Juni 2016 - 7 C 5.15 -, NVwZ 2017, 75, und vom 1. Oktober 2015 - 7 C 8.14 -, NVwZ 2016, 316; OVG NRW, Urteil vom 22. Februar 2018 - 20 A 818/15 -, NWVBl. 2018, 329.	29
Die Voraussetzungen, unter denen nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG die Überlassungspflicht für Alttextilien nicht besteht, sind hinsichtlich der gewerblichen Sammlung der Klägerin erfüllt.	30
Die Alttextilien werden durch die Sammlung der Klägerin einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt. Ob eine solche Verwertung stattfindet, ist regelmäßig auf der Grundlage der Angaben des Sammlers im Rahmen der Anzeige gegenüber der Behörde 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). 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. Dabei sind die Besonderheiten der	31

verschiedenen Abfallmärkte und die spezifischen Möglichkeiten der Darlegung einzelner Sammlergruppen zu berücksichtigen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016

32

- 7 C 5.15 -, a. a. O.; OVG NRW, Urteil vom

33

22. Februar 2018 - 20 A 818/15 -, a. a. O.

34

Die Klägerin hat im Anzeigeverfahren die Verwertungswege und die Gewährleistung der Nutzung dieser Wege für die von ihr gesammelten Alttextilien hinreichend genau und vollständig bezeichnet. Sie lässt den Inhalt der Sammelcontainer in ihrer eigenen Sortieranlage anhand im Vorfeld festgelegter Kriterien in mehrere Fraktionen sortieren. Die Fraktionen sind zweckorientiert an der beabsichtigten zukünftigen stofflichen Verwertung des Sammelmaterials als Bekleidung oder als Putzmaterial bzw. Ausgangsstoff für Reißtextilien sowie der energetischen Verwertung des verbleibenden Rests. Das zur Verwendung als Bekleidung vorgesehene Material wird in der Anlage der Klägerin in eine Vielzahl von Unterfraktionen sortiert und anschließend an Händler im Ausland verkauft. Das sonstige Material gibt die Klägerin je nach Fraktion an von ihr benannte Unternehmen im Bundesgebiet zur Weiterverarbeitung oder zur Entsorgung ab. Bei der Vermarktung der Bekleidung und des anderen stofflich zu verwertenden Materials bedient sich die Klägerin seit langem bestehender Verwertungsmethoden und -wege. Diese Wege und ihre kapazitätsmäßige Leistungsfähigkeit zur Aufnahme des hierfür bestimmten Materials bedürfen keiner über die Angaben der Klägerin hinausgehenden Konkretisierung. Sie bilden die zentrale, gefestigte Grundlage für die gesamte Branche, die auf dem Markt der allgemein als werthaltig erkannten Alttextilien tätig ist und zu der bei wirtschaftlicher Betrachtung auch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bzw. die von diesen beauftragten Dritten gehören, die Alttextilien getrennt erfassen und verwerten. Die Verwertungsstrukturen für Alttextilien sind seit Jahren stabil. An ihrem Funktionieren nach Aufnahme der Sammlung der Klägerin zu zweifeln, besteht nach dem Sinn und Zweck des Anzeigeverfahrens keine Veranlassung. Drastische Veränderungen zeichnen sich nicht ab.

35

Der Sammlung der Klägerin stehen keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen.

36

Überwiegende öffentliche Interessen stehen einer gewerblichen Sammlung entgegen, 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 (§ 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG). Eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit ist anzunehmen, wenn die Erfüllung der nach § 20 KrWG bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert oder die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt wird (§ 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG). Eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist nach § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG insbesondere anzunehmen, wenn durch die gewerbliche Sammlung (1.) Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder der von diesem beauftragte Dritte eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt, (2.) die Stabilität der Gebühren gefährdet wird oder (3.) die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert oder unterlaufen wird.

37

Anhaltspunkte dafür, dass die Sammlung der Klägerin die Erfüllung der Entsorgungspflichten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindern (§ 17 Abs. 3 Satz 2 Alt. 1 KrWG) oder die Stabilität der Gebühren gefährden könnte (§ 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 KrWG), bestehen nicht. Konkrete wirtschaftliche Nachteile der Sammlung in dieser Richtung sind weder von der Stadt C1. noch vom Beklagten dargetan worden. Die Bezifferung der Kosten, die der Stadt C1. durch ihre Sammlung von Alttextilien entstehen, und der Hinweis darauf, dass als Folge der Sammlung bei der Stadt C1. mit einem Rückgang der eigenen Sammelmenge und einem Ausfall von

38

Einnahmen zu rechnen ist, sind unergiebig. Nicht jeder Einnahmeausfall der Stadt C1. fällt bezogen auf die Erfüllung ihrer Entsorgungspflichten und die Abfallgebühren ins Gewicht. Die wirtschaftliche Ausgewogenheit der städtischen Entsorgungsleistungen und die Gebührenstabilität lassen sich nur anhand aller hierfür maßgeblichen Faktoren sowie der von der Stadt C1. aus ihren Sammlungen erzielten bzw. zu erzielenden Erlöse beurteilen. Die Sammelmenge der Stadt C1. im Umfang von ca. 500 t/Jahr deutet nicht entfernt darauf hin, dass die damit verbundenen Erlöse von in diesem Zusammenhang entscheidungserheblicher Bedeutung sein könnten. Der Beklagte stützt die Untersagung denn auch allein auf eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung der Stadt C1. als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (§ 17 Abs. 3 Satz 2 Alt.2 KrWG) und beruft sich hierzu allein auf nachteilige Auswirkungen der Sammlung der Klägerin auf die Sammlung und Verwertung von Alttextilien durch die Stadt C1. sowie auf die Vergabe diesbezüglicher Entsorgungsleistungen an Dritte. Das betrifft Gesichtspunkte im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 und 3 KrWG. Auch unter dem Blickwinkel der letztgenannten Vorschriften ist die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers indessen nicht gefährdet.

Allerdings sind die tatbestandlichen Voraussetzungen von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG erfüllt. 39

Die Stadt C1. ist als kreisangehörige Stadt öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger unter anderem für das Einsammeln der in ihrem Gebiet anfallenden und ihr zu überlassenden Abfälle (§ 5 Abs. 6 Satz 1 LAbfG). Sie erfasst Alttextilien getrennt von anderen Abfällen durch eine eigene Sammlung und führt die gesammelten Alttextilien mittels eines von ihr beauftragten Dritten der Verwertung zu. Erfasst werden die Alttextilien getrennt von anderen Abfällen und haushaltsnah oder sonst hochwertig durch an über das Stadtgebiet verteilten Sammelcontainer, zweimal jährlich durchgeführte Straßensammlungen und eine Sammelstelle auf dem Wertstoffhof. Die Erfassung mittels Straßensammlungen, bei denen mit Alttextilien gefüllte Säcke in direkter Nähe zu den Grundstücken, auf denen die Alttextilien als Abfall anfallen, im gesamten Stadtgebiet eingesammelt werden, ist ohne weiteres haushaltsnah. Ansatzpunkte für Zweifel daran, dass die Sammelcontainer und die Sammelstelle auf dem Wertstoffhof ein räumliches Netz bilden, welches das Stadtgebiet so engmaschig überzieht, dass es in räumlicher Hinsicht jedenfalls als sonst hochwertig eingestuft werden kann, bestehen nicht. Erforderlich ist bei einer Sammelmethode, bei der Abfälle in Sammelcontainer eingeworfen oder an bestimmten Stellen abgegeben werden können, dass für alle Einwohner des Entsorgungsgebiets eine mit zumutbarem Aufwand erreichbare Möglichkeit der Entsorgung der Abfälle besteht. 40

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 26. Januar 2016 41

- 20 A 318/14 -, NWVBl. 2016, 277. 42

Das ist hier der Fall, zumal sich die Sammelcontainer und die Straßensammlungen funktional dahingehend ergänzen, dass diejenigen, denen an einem Abholen der Alttextilien in der Art der üblichen "Müllabfuhr" gelegen ist, die Straßensammlungen nutzen können. Nach den Angaben der Stadt C1. im Verwaltungsverfahren sind ihre Sammelcontainer an 26 Standorten flächendeckend zusammen mit Behältnissen zur Sammlung von Altpapier und Altglas aufgestellt. Weder die Anzahl der Standorte noch sonstige Umstände weisen darauf hin, dass sich dadurch - und durch den Wertstoffhof - für das im Stadtgebiet vorhandene Potential an getrennt zu erfassenden Alttextilien kein auskömmliches räumliches Angebot an Möglichkeiten zum Einwerfen bzw. zur Abgabe dieser Stoffe ergibt. Die von der Klägerin in der Vergangenheit geäußerte Absicht, bis zu 70 Sammelcontainer im Stadtgebiet aufzustellen, besagt nichts anderes. Sie beruht nach dem Vorbringen der Klägerin nicht auf einer fundierten Analyse der örtlichen Gegebenheiten oder sonst gesicherten Kenntnissen zu erheblichen Lücken oder anderen funktionalen Unzuträglichkeiten der städtischen Sammelstandorte. Die Klägerin hat ferner erstinstanzlich ihre ursprünglichen Angaben zur Anzahl ihrer Sammelcontainer geändert. Sie will wegen der Einwohnerzahl der Stadt C1. und ihrer Bevölkerungsdichte lediglich noch zwölf Sammelcontainer aufstellen, und zwar in 43

der Nähe von Supermärkten und Baumärkten. Eine solche Anzahl zusätzlicher gewerblicher Sammelcontainer an derartigen Standorten, die für das Sammeln von Alttextilien wegen der hohen Besucherfrequenz und der räumlichen Zusammenfassung der Möglichkeiten zum Einwerfen der Alttextilien und zum Einkaufen besonders aussichtsreich erscheinen, lässt nicht auf übermäßig große Abstände zwischen den städtischen Sammelstandorten schließen. Darauf, ob die Stadt C1. sogar, was der Beklagte im Berufungsverfahren vorgetragen hat, Sammelcontainer für Alttextilien an 46 Standorten betreibt, kommt es nicht an.

Allein das Bestehen einer haushaltsnahen und/oder sonstigen hochwertigen getrennten Erfassung und Verwertung der Alttextilien durch die Stadt C1. führt aber nicht zu einem Entgegenstehen überwiegender öffentlicher Interessen. Die Rechtsfolge der tatbestandlichen Voraussetzungen von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG, dass eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers anzunehmen ist, ist vor dem Hintergrund europarechtlicher Vorgaben als widerlegliche Vermutung zu verstehen.

44

Vgl. BVerwG, Urteile vom 11. Juli 2017 - 7 C 35.15 -, UPR 2017, 520, und vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 -, NVwZ 2016, 1559; OVG NRW, Urteil vom 22. Februar 2018 - 20 A 818/15 -, a. O.

45

Widerlegt ist die Vermutung, wenn die 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 der hinzukommenden privaten Sammlungen auf die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erzielenden Sammelmengen. Die Auswirkungen sind zu bestimmen und zu bewerten. Zur Bestimmung der Auswirkungen sind die zusätzlichen Sammelmengen der privaten Sammler zu ermitteln und den Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gegenüber zu stellen. Den Ausschlag bei der Bewertung der ermittelten Rückgänge bzw. verminderten Steigerungspotentiale auf Seiten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers geben die Veränderungen seines Sammelsystems durch die hinzukommenden privaten Sammlungen. Dagegen kommt es nicht darauf an, welche Sammelmengen der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger hätte erfassen und verwerten können, wenn die schon rechtmäßig durchgeführten privaten Sammlungen nicht stattgefunden hätten.

46

Vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2018

47

- 7 C 9.16 -, UPR 2018, 351.

48

Bei der Bewertung ist eine Irrelevanzschwelle von 10 bis 15 % zu berücksichtigen. Die Irrelevanzschwelle bezeichnet generalisierend das Ausmaß der durch die zusätzlichen Sammelmengen der privaten Sammler ausgelösten Einbußen in den tatsächlichen bzw. auf der Grundlage konkreter Planungen erwarteten Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, bis zu dem dessen Entsorgungsstrukturen 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.

49

Vgl. BVerwG, Urteile vom 11. Juli 2017 - 7 C 35.15 -, a. a. O., und vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 -, a. a. O.; OVG NRW, Urteil vom 22. Februar 2018 - 20 A 818/15 -, a. a. O.

50

Bei der Anwendung der Irrelevanzschwelle ist zu unterscheiden zwischen einerseits den Veränderungen, die als Folge der angezeigten Sammlung und weiteren angezeigten, aber insbesondere wegen einer sofort vollziehbaren Untersagungsanordnung noch nicht durchgeführten privaten Sammlungen anstehen, sowie andererseits den Auswirkungen der bereits rechtmäßig durchgeführten privaten Sammlungen. Letztere prägen den status quo. Sie tragen als "Vorbelastung" zu dem Rahmen bei, innerhalb dessen sich die Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bislang durchgesetzt hat und beeinflussen den Anteil des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers am Gesamtaufkommen der Sammlungen. Dieser Anteil kann allein von Bedeutung sein für die einzelfallbezogene Konkretisierung des Schwellenwerts innerhalb der vorgenannten Bandbreite der Irrelevanzschwelle. 51

Die Irrelevanzschwelle ist hiernach ein Mittel zur Bewertung zusätzlicher Belastungen für bedarfsgerecht auf die zu erwartenden Sammelmengen ausgerichtete Entsorgungsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Auf die Auswirkungen bereits rechtmäßig durchgeführter privater Sammlungen ist das Entsorgungssystem des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers typischerweise bereits eingestellt. 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 noch anstehenden privaten Sammlungen den Schwellenwert von mindestens 10 % der Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers erreicht. 52

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 22. Februar 2018 53

- 20 A 818/15 -, a. a. O. 54

Das geht bei einer Mehrzahl nach und nach angezeigter privater Sammlungen zwar mit dem Risiko für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einher, dass sich die Sammelmengen privater Sammlungen, die jeweils für sich genommen die Irrelevanzschwelle unterschreiten, im Lauf der Zeit zu einer Gesamtmenge addieren, die die Irrelevanzschwelle übersteigt. Auf die Verhinderung einer sich sukzessive verwirklichenden Verlagerung von Sammelmengen vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu privaten Sammlungen ist die Irrelevanzschwelle aber auch nicht zugeschnitten. § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG besagt nicht, dass dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Ausgangspunkt das Aufkommen an getrennt zu sammelnden Abfällen umfassend zur Sammlung "zusteht", und vermittelt ihm keine Rechtsposition, aufgrund deren er den Fortbestand eines von ihm an einem bestimmten Stichtag erzielten Anteils an den gesamten Sammelmengen beanspruchen könnte. Ebenso wenig bietet die Vorschrift eine Grundlage für die Berücksichtigung ungewisser weiterer privater Sammlungen, die möglicherweise in Zukunft angezeigt werden und zu weiteren Einbußen bei den Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers führen können. Maßgeblich ist, wie ausgeführt, welche Auswirkungen als Folge der in Frage stehenden Sammlung im Zusammenwirken mit anderen privaten Sammlungen bevorstehen, die die Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bislang noch nicht beeinflussen. 55

Ausgehend hiervon wird die Irrelevanzschwelle vorliegend deutlich unterschritten. 56

Die von der Stadt C1. gesammelte Menge an Alttextilien belief sich nach dem vom Beklagten erstinstanzlich vorgelegten Aktenvermerk vom 21. März 2017 im Jahr 2013 auf ca. 440 t und in den Folgejahren bis 2016 auf jeweils ca. 500 t. Nach den aktualisierenden Angaben des Beklagten im Berufungsverfahren betrug die Sammelmenge der Stadt im Jahr 2017 ca. 514 t. Damit liegt die Sammelmenge der Stadt in den letzten Jahren gleichbleibend in der Größenordnung von ca. 500 t/Jahr. Dementsprechend setzt die vorgenannte Bandbreite der Irrelevanzschwelle bei ca. 50 t ein. 57

Die Sammelmengen der angezeigten und bislang noch nicht durchgeführten privaten Sammlungen bleiben hinter diesem Umfang weit zurück. Gemeinnützige Sammlungen, die insoweit von Bedeutung sein könnten, sind nicht angezeigt. Entscheidungserheblich sind 58

allein die gewerblichen Sammlungen der Klägerin und der Unternehmen Q. und F. Die vom Beklagten ebenfalls in die Berechnung eingestellte Sammlung des Unternehmens E. ist außer Acht zu lassen, weil sie als Folge des Beschlusses des Senats vom 11. Juli 2018 - 20 A 1799/17 - unanfechtbar untersagt.

Die Sammlungen der Unternehmen Q. und Eurotex sind nach dem Aktenvermerk des Beklagten vom 21. März 2017 mit Sammelmengen von 1,8 t/ Jahr bzw. 9 t/Jahr angezeigt worden. Nach der vom Beklagten im Berufungsverfahren vorgenommenen Aktualisierung der Daten ist abweichend hiervon für das Unternehmen Q. aufgrund zwischenzeitlich erklärter Änderungen eine Sammelmenge von 3,6 t/Jahr bzw. 3,8 t/Jahr anzusetzen. Die Sammlung der Klägerin ist mit einer Sammelmenge von 18 t/Jahr zu berücksichtigen. Daraus ergibt sich eine Gesamtmenge der privaten Sammlungen von höchstens 30,8 t/Jahr, was etwa 6 % der Sammelmenge der Stadt C1. entspricht. 59

Die Klägerin hat das Ausmaß ihrer Sammlung in der das Verwaltungsverfahren einleitenden Anzeige zwar noch auf 200 t/Jahr für das gesamte Kreisgebiet beziffert und ist dabei von einer Menge von 2 t/Jahr/Sammelcontainer ausgegangen. Sie hat ferner im Anhörungsverfahren vor Erlass der Untersagungsordnung noch angegeben, sie plane in der Stadt C1. die Aufstellung von 70 Sammelcontainern, und den Ansatz von 2 t/Jahr/Container dabei nicht aufgegeben. Jedoch ist sie später von diesen Angaben dahingehend abgerückt, dass sie nur noch eine Sammlung mit bis zu zwölf Sammelcontainern und einer Sammelmenge von bis zu 1,5 t/Jahr/ Container beabsichtigt. Dadurch hat sie ihre Anzeige wirksam auf eine Sammlung mit dem zuletzt erklärten Zahlenwerk geändert. 60

Die in der Anzeige und den ihr beigefügten Unterlagen enthaltenen Angaben zum größtmöglichen Umfang der Sammlung konkretisieren die Sammlung zwar. Sie legen den inhaltlichen Bezugspunkt der nachfolgenden behördlichen und gegebenenfalls gerichtlichen Überprüfung und die Reichweite der zulässigen Aufnahme der Sammlung fest. Das schließt aber eine nachträgliche Modifikation der Anzeige mangels entgegenstehender Regelungen nicht aus. Eine solche Modifikation kann auch während des gerichtlichen Verfahrens gegen eine auf die Anzeige hin ergangene Untersagungsanordnung vorgenommen werden. Die zeitliche Einschränkung, die hinsichtlich der Möglichkeit der Änderung verfahrenseinleitender Anträge im Sinne von § 22 VwVfG NRW befürwortet wird, 61

vgl. hierzu Ramsauer in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 62

18. Aufl., § 22 Rn. 80, 63

ist jedenfalls nicht bei Änderungen einer Anzeige angebracht, die - wie hier - in der Art einer bloßen Teilrücknahme das Ausmaß und den größtmöglichen Umfang der Sammlung herabsetzen. Eine solche Änderung ist bezogen auf die Funktion der Anzeige nicht so wesentlich, dass sie ausschließlich in einem dem gerichtlichen Verfahren vorgehenden Verwaltungsverfahren erklärt werden könnte. Die Anzeige ist formfrei und kein Antrag auf behördliche Zulassung der Sammlung, sondern ein Mittel, das der Behörde die Prüfung der Wahrung der materiellen Anforderungen an die Sammlung ermöglichen und sie in die Lage versetzen soll, erforderliche Regelungen nach § 18 Abs. 5 und 6 KrWG zu erlassen. Derartige Regelungen haben Rechtswirkungen bezogen auf die durch die Anzeige und die ihr beigefügten Angaben individualisierte Sammlung. Die Rechtswirkungen erfassen bei einer Sammlung, deren größtmöglicher Umfang in der Anzeige genannt wird, die Sammlungen bis zur angezeigten Obergrenze. Bei einer Untersagungsanordnung - wie hier - ist die Behörde zudem gehalten, die Anordnung bis zum Eintritt der Bestandskraft unter Kontrolle zu halten. Führt die Herabsetzung der ursprünglich angezeigten Sammelmenge dazu, dass das Entgegenstehen öffentlicher Interessen im Ergebnis anders, nämlich zugunsten des Sammlers, zu bewerten ist, kann die Behörde dem durch Änderung der von ihr erlassenen Regelung Rechnung tragen. 64

Die Klägerin hat die Änderung mit der gebotenen Eindeutigkeit erklärt. Sie hat unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass die von ihr zuletzt genannte Anzahl der Sammelcontainer und Menge der Alttextilien für die Beurteilung der Sammlung entscheidend sein soll. Ihre Angaben sind bei sachdienlicher Auslegung auch nicht lediglich prozessualer Vortrag zur Begründung der Klage bzw. der Berufung, sondern als Willenserklärung an den Beklagten gerichtet. So hat der Beklagte das Vorbringen auch verstanden, wie die von ihm erstellte Berechnung der Sammelmengen zeigt.

Für die Berechnung der Sammelmengen der gewerblichen Sammler ist nicht erheblich, dass es nach dem Vorbringen des Beklagten bezogen auf die tatsächlichen Sammelmengen pro Sammelcontainer erhebliche Unterschiede zwischen der Sammlung der Stadt C1. und derjenigen der gewerblichen Sammler gibt. Die Angaben zum Ausmaß und zum größtmöglichen Umfang der Sammlung gehören zum notwendigen Inhalt einer Anzeige (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 und 3 KrwG). Entscheidend für die mittels der Anzeige zu ermöglichende Beurteilung der Auswirkungen einer privaten Sammlung sind die angezeigten Mengen. Eine private Sammlung ist auch ausschließlich im angezeigten Umfang rechtmäßig. Im Übrigen hat der Beklagte die geltend gemachte Unterschiede hinsichtlich der Sammelmengen nicht näher dargetan und können Daten zu tatsächlich erreichten Sammelmengen von Sammlungen, die wie die hier in Rede stehenden Sammlungen noch nicht aufgenommen worden sind, nicht vorliegen.

Der Beklagte gelangt dadurch zu seiner vom Vorstehenden abweichenden Auffassung eines Rückgangs der Sammlungen der Stadt C1. um 12,81 %, dass er Sammelmengen der schon durchgeführten privaten Sammlungen im Umfang von 20,15 t zusätzlich zur Menge der neu angezeigten Sammlungen, deren Umfang er mit 43,9 t annimmt, als Einbuße der Stadt C1. in die von ihm erstellte Berechnung einbezieht. Diese Berücksichtigung der bereits stattfindenden Sammlungen widerspricht den vorgenannten Grundsätzen.

Besonderheiten, die es rechtfertigen könnten, die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung der Stadt C1. trotz des deutlichen Unterschreitens der Irrelevanzschwelle als wesentlich beeinträchtigt zu bewerten, sind nicht gegeben.

Nichts anderes ergibt sich aus dem Umstand, dass zwischen Straßensammlungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und privaten Sammlungen mittels Sammelcontainern möglicherweise wesentliche Unterschiede hinsichtlich der Auswirkungen der Letztgenannten bestehen können.

Vgl. hierzu OVG NRW, Beschluss vom 10. Juli 2017 - 20 B 598/16 -.

Jedenfalls lediglich zweimal jährlich zusätzlich zu kontinuierlich flächendeckend aufgestellten Sammelcontainern durchgeführte kommunale Straßensammlungen - wie hier - sind, was die Sammelmengen anbelangt, nicht schützenswerter als ein Sammelsystem, das insgesamt auf Sammelcontainern beruht. Straßensammlungen reagieren zwar auf Veränderungen der Sammelmengen kostenmäßig empfindlicher als Containersammlungen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 -, a. a. O.

Eine im vorstehenden Umfang durchgeführte Straßensammlung hat aber innerhalb der gesamten Entsorgungsstrukturen von vornherein lediglich ergänzende Funktion. Die Entsorgungstätigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers wird geprägt durch den Betrieb des Netzes der Sammelcontainer. Das wird bezogen auf die Stadt C1. dadurch bestätigt, dass deren Straßensammlung nach dem Aktenvermerk des Beklagten vom 21. März 2017 und dessen aktualisierenden Angaben durchgängig eine Sammelmenge von deutlich weniger als 40 t/Jahr erbracht hat. Der Anteil dieser Menge an der gesamten Sammelmenge der Stadt und damit ihrer Erlöse aus der Alttextiliensammlung beträgt erheblich weniger als 10 %.

Anhaltspunkte für eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durch eine

erhebliche Erschwerung oder das Unterlaufen der Vergabe von Entsorgungsleistungen (§ 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG) bestehen nicht. Die Stellungnahme der Stadt C1. , die Ausschreibung zur Verwertung der Alttextilien gehe bei zusätzlichen privaten Sammlungen mit nicht vertretbaren Risiken einher, beschreibt ein allgemeines Problem der kommunalen Vermarktung von Alttextilien im Wege der Beauftragung Dritter. Sie ist abstrakt und, was konkrete Auswirkungen angeht, konturenlos. Den Schwierigkeiten, die von Veränderungen der Sammelmengen nach der Ausschreibung und Vergabe ausgehen können, kann man mit üblichen Mitteln der Vereinbarung von Bandbreiten hinsichtlich der Sammelmengen und/oder durch Anpassungsklauseln hinreichend begegnen.

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2018 75

- 7 C 9.16 -, a. a. O.; OVG NRW, Urteil vom 26. Januar 2016 - 20 A 318/14 -, a. a. O. 76

Das Vorbringen des Beklagten, der Wegfall von bei der Vergabe zugrunde gelegten Abfallmengen gefährde bestehende Verträge der Stadt C1. über Entsorgungsleistungen, gibt über konkrete Vertragsverhältnisse und deren Realisierung keinen Aufschluss. Versteht man es dahin, dass die Stadt vertraglich vereinbarte Erlöse bei sinkenden Sammelmengen nicht durchsetzen kann, ist das nicht gleichbedeutend mit der Beeinflussung der Möglichkeit der Vergabe der Leistungen an Anbieter, die bereit sind, die Entsorgungsleistungen zu marktgängigen Bedingungen für die Stadt zu erbringen, und ergibt sich auch nichts, was für ein "Unterlaufen" von Vergabeentscheidungen sprechen würde. Wenn gewerbliche Sammler im angezeigten geringen Umfang als Sammler tätig werden wollen, ist nichts zu erkennen, was die Annahme stützen könnte, dass die Tätigkeit als beauftragter Dritter bei der Durchführung der wesentlich umfangreicheren kommunalen Sammlung bei ihnen kein Interesse findet. Erforderlichenfalls muss nachverhandelt werden. Das fällt nicht wesentlich ins Gewicht. 77

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO, § 708 Nr. 10, § 711 ZPO. 78

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen von § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen. 79