
Datum: 01.12.2008
Gericht: Verwaltungsgericht Gelsenkirchen
Spruchkörper: 14. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 14 L 856/08
ECLI: ECLI:DE:VGGE:2008:1201.14L856.08.00

Schlagworte: Abfallbeseitigungsrecht, Altpapier, Altpapiersammlung, Duales System Deutschland, Grüner Punkt, Verpackung, Verwertung, Sammlung, gewerbliche Sammlung

Normen: Krw-/AbfG § 13, Krw-/AbfG § 21, VerpackV § 6

Leitsätze:

1. Zum Begriff der gewerblichen Sammlung nach § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Krw-/AbfG.
2. Allein die Möglichkeit von Gebührenerhöhungen kann der Sammlung nicht als überwiegendes öffentliches Interesse entgegengehalten werden.
3. Die Sorge, einem anerkannten und abgestimmten flächendeckenden Erfassungssystem für Verpackungen (Duales System Deutschland) könnte durch die Sammlung Verpackungsmaterial entzogen werden, begründet kein öffentliches Interesse.

Tenor:

1. Die aufschiebende Wirkung der Klage 14 K 3815/08 gegen die Untersagungsverfügung und die mit ihr verbundene Zwangsgeldandrohung des Antragsgegners vom 14. Juli 2008 wird wiederhergestellt, bzw. angeordnet.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

2. Der Streitwert wird auf 100.000,- EUR festgesetzt.

Gründe:	1
I.	2
Die Antragstellerin betreibt ein Entsorgungsunternehmen mit den Schwerpunkten Ersatzbrennstoff-Herstellung, Gewerbeabfallsortierung und Altholzverwertung. Sie ist spezialisiert auf Einsammlung, Aufbereitung, Entsorgung und Verwertung von Abfällen. Sie wendet sich gegen die durch den Antragsgegner erfolgte Untersagung der von ihr organisierten Altpapiersammlung über sogenannte „blaue Tonnen“ im Gebiet des Kreises V. , insbesondere in den Städten V. , L. sowie der Gemeinde C. .	3
In den oben genannten Gemeinden wird Altpapier derzeit in einem gemischten Bring- und Holsystem gesammelt. Im Bereich der Stadt V. wird Altpapier zum Teil durch die Kommune bei den Haushalten abgeholt und über den Antragsgegner verwertet. In den übrigen Gemeinden und Teilen der Stadt V. sind Altpapiercontainer aufgestellt.	4
Am 9. Juli 2008 zeigte die Antragstellerin beim Antragsgegner an, dass sie eine gewerbliche Erfassung und Verwertung von Altpapier aus privaten Haushalten im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 des Kreislaufwirtschafts- /Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) beabsichtige. Dazu werde ab dem 14. Juli 2008 auf Anforderung der privaten Haushalte mit der Aufstellung „blauer Tonnen“ mit einem Volumen von jeweils 240 Litern begonnen. Als Bonus werde den Haushalten angeboten, zweimal jährlich die Biotonne zu reinigen. Alternativ zum Aufstellen von Tonnen werde den Haushalten die Bündelsammlung angeboten, beginnend zum gleichen Termin. Die Abfuhr erfolge mit eigenem Personal und Fahrzeugen zum Firmensitz in C1. . Dort werde das Altpapier umgeschlagen, nach C2. (NL) transportiert und dort und der Fa. Q. b.V. zur Vermarktung in der Papierherstellung etwa (aber nicht ausschließlich) bei der Firma P. Papier N.V. in E. (Belgien) überlassen. Die Verwertungsanlagen seien jederzeit in der Lage, die gesamte in der Region V. erfasste Papiermenge zu erfassen. Es sei beabsichtigt, ausschließlich von privaten Haushalten stammendes Altpapier (Sorten 1.01 und 1.02 gemäß der Liste der europäischen Standardsorten und Qualitäten) zu erfassen, nicht aber Verpackungen i.S.d. Verpackungsverordnung. Zur Vermeidung von Fehlwürfen würden die Bürger entsprechend informiert. Die Sammlung erfolge für die Bürger kostenlos, die Antragstellerin sei an der dauerhaften Etablierung eines Systems zur Altpapiererfassung in der Region V. interessiert.	5
Dieser Anzeige fügte sie als Anlagen ein Zertifikat der DEKRA, in dem ihr bescheinigt wird, die Anforderungen des § 52 KrW-/AbfG und der Entsorgungsfachbetriebsverordnung zu erfüllen, sowie eine Informationsbroschüre für die Haushalte über die nähere Ausgestaltung der beabsichtigten Sammlung bei.	6
Weitgehend gleichlautende Scheiben richtete die Antragstellerin an die Gemeinde C. , sowie die Städte V. und L. .	7
Unter dem 10. Juli 2008 hörte der Antragsgegner die Antragstellerin zu der beabsichtigten Untersagung der Sammlung an, falls der nach § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG erforderliche Nachweis vor Aufnahme einer gewerblichen Sammlung nicht erbracht werde (formelle Rechtswidrigkeit) und/oder die Voraussetzungen der Zulässigkeit einer	8

gewerblichen Sammlung gemäß § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG nicht vorliegen (materielle Rechtswidrigkeit). Gleichzeitig wies er darauf hin, dass die Sammlung wohl bereits formell rechtswidrig sei. Über die materielle Rechtmäßigkeit könne erst nach Eingang der nachfolgend angeforderten Unterlagen zum Gegenstand der gewerblichen Sammlung, insbesondere hinsichtlich des Ausschlusses von Verpackungsmüll, zum Zusammenhang der angebotenen Reinigung der Bio - Tonnen mit der Papiersammlung und zur schadlosen Verwertung des gesammelten Altpapiers befunden werden. Der Antragsgegner gehe darüber hinaus vom Bestehen einer grundsätzlichen Überlassungspflicht der privaten Haushalte auch für Altpapier aus. Der angekündigten Sammlung stünden des Weiteren öffentliche Interessen entgegen. Es sei zu besorgen, dass die Funktionsfähigkeit des bestehenden kommunalen Entsorgungssystems unter betriebswirtschaftlichen und abfallwirtschaftlichen Gesichtspunkten entfalle, eine erhebliche Gebührenbelastung des Bürgers durch den Wegfall der Erlöse, die im Rahmen der Verwertung des Altpapiers derzeit erzielt werden entstehe, die Planungssicherheit, insbesondere auch für die zur Zeit laufende Ausschreibung der Verwertung im Kreis V. wegfalle und die Funktionsfähigkeit des abgestimmten kommunalen Erfassungssystems für PPK (Papier, Pappe, Kartonagen) - Verkaufsverpackungen verloren gehe.

Die Antragstellerin nahm am 14. Juli 2008 ausführlich zu den in der Anhörung aufgeworfenen Fragen Stellung und stellte sich auf den Standpunkt, dass an den Nachweis der Verwertung im Rahmen der Anzeige keine überhöhten Anforderungen gestellt werden dürften. Vor diesem Hintergrund seien die übermittelten Informationen ausreichend. Die Antragstellerin sei im Übrigen seit Jahren in vielen Kommunen Drittbeauftragter i.S.d. 16 Abs. 1 KrW-/AbfG, für Einsammlung, Transport und Verwertung kommunaler PPK. Auf den Ausschluss der Verkaufsverpackungen werde neben den Hinweisen in der verteilten Broschüre auch bei Aufstellung der Tonnen hingewiesen. Im Übrigen bleibe es dem Antragsgegner unbenommen, im Rahmen eigener Informationspolitik auf den Ausschluss von Verpackungsmüll hinzuweisen. Die angebotene Reinigung der Biotonnen sei keine Entsorgungshandlung; es stehe den Bürgern frei, Dritte mit der Reinigung der ihnen durch den Antragsgegner, bzw. von diesem beauftragter Unternehmen zur Verfügung gestellter Biotonnen zu beauftragen. Auch öffentliche Interessen stünden der Sammlung vor dem Hintergrund aktueller Rechtsprechung nicht entgegen. Die befürchtete Gebührenerhöhung sei nicht konkret genug belegt. Die Antragstellerin werde alles dafür tun, die Sammlung von Verkaufsverpackungen zu vermeiden, so dass der befürchtete Funktionsverlust des abgestimmten kommunalen Erfassungssystems nicht trage. Falls sich herausstellen sollte, dass ein relevanter Anteil an Verkaufsverpackungen in den von der Antragstellerin aufgestellten Tonnen enthalten sei, werde sie sich von den betroffenen Systembetreibern Drittbeauftragen lassen. 9

Am 14. Juli 2007 ordnete der Antragsgegner nach § 21 KrW-/AbfG an: 10

Der Fa. C3. Kreislaufwirtschaft GmbH, I. . 44, C1. (im Weiteren: C3.), vertreten durch die Geschäftsführung, wird mit sofortiger Wirkung untersagt im Kreis V. , insbesondere a) im Gebiet der Gemeinde C. , b) im Gebiet der Stadt L. , c) im Gebiet der Stadt V. gewerbliche Sammlungen von PPK - Abfällen (Papier-, Pappe- und Kartonage-Abfällen) aus privaten Haushaltungen im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG durchzuführen. Im Einzelnen wird hierzu untersagt, 11

1.1 im Gebiet des Kreises V. PPK - Abfälle aus privaten Haushaltungen zu sammeln und zu entsorgen/zu verwerten; 12

1.2 zu diesem Zweck im Gebiet des Kreises V. privaten Haushaltungen Papiertonnen oder sonstige Behälter zur Erfassung von PPK - Abfällen zur Verfügung zu stellen;	
1.3 Werbung oder sonstige Informationen (z.B. durch Flyer, Handzettel, Zeitungsanzeigen oder Seiten im Internet unter www.entsorgung.de) zu diesem Zweck zu verteilen oder zu veröffentlichen und hierdurch private Haushaltungen im Kreis V. aufzufordern, Papiertonnen für die PPK - Erfassung bei ihr zu bestellen oder von ihr entgegenzunehmen und ihr mit dieser Papiertonne oder im Wege der Bündelsammlung PPK - Abfälle zu überlassen	14
Soweit vor Bekanntgabe dieses Bescheides von C3. im Kreis V. bereits Papiertonnen zur Erfassung von Altpapier aufgestellt worden sind, hat C3. ab Bekanntgabe dieses Bescheides	15
2.1 das Altpapier aus vor der Bekanntgabe dieses Bescheides bereits aufgestellten und bereits befüllten Papiertonnen bis spätestens eine Woche nach Bekanntgabe dieses Bescheides dem Kreis V. als öffentlich rechtlichen Entsorgungsträger an der Wertstoffaufbereitungsanlage C. [Anschrift, Öffnungszeiten] zu überlassen und die Papiertonnen unmittelbar im Anschluss an die Entleerung zurückzunehmen;	16
2.2 spätestens zwei Wochen nach Durchführung und Abschluss der gemäß Nr. 2.1 angeordneten Maßnahmen dies der unteren Umweltschutzbehörde des Kreises V. schriftlich anzuzeigen.	17
Es wird die sofortige Vollziehung der Nr. 1. und 2. angeordnet.	18
Für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die unter 1. und 2.1 dieses Bescheides geregelten Vorgaben werden C3. folgende Zwangsgelder angedroht.	19
4.1 Bei Zuwiderhandlung gegen die Anordnung unter Nr. 1.1 wird für jede Leerung einer Papiertonne oder jede Leerung eines sonstigen Behälters zur Erfassung von PPK - Abfällen oder jede sonstige Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld in Höhe von 250,00 EUR festgesetzt.	20
4.2 Bei Zuwiderhandlung gegen die Anordnung unter Nr. 1.2 wird für jede zur Verfügung gestellte Papiertonne bzw. für jeden zur Verfügung gestellten sonstigen Behälter zur Erfassung von PPK - Abfällen ein Zwangsgeld in Höhe von 200,00 EUR festgesetzt.	21
4.3 Bei Zuwiderhandlung gegen die Anordnung unter Nr. 1.3 wird für jede Werbungs- bzw. Informationsaktion ein Zwangsgeld in Höhe von 2.500,00 EUR festgesetzt.	22
4.4 Bei Zuwiderhandlung gegen die Anordnung unter Nr. 2.1 wird und für jede Papiertonne, deren Befüllung nicht dem Kreis V. überlassen wird, ein Zwangsgeld in Höhe von 250,00 EUR festgesetzt.	23
Zur Begründung dieser Verfügung führte er im Wesentlichen aus, der Nachweis einer ordnungsgemäßen Verwertung/Entsorgung gegenüber dem öffentlichen Entsorgungsträger sei bislang nicht erfolgt. Des weiteren stünden der Sammlung der Antragstellerin öffentliche Interessen entgegen.	24
Die Antragstellerin betreibe keine Sammlung i.S.d. § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG, sondern ein flächendeckendes Abfallentsorgungssystem, welches an die Stelle des kommunalen Entsorgungssystems trete. Dem Sammlungsbegriff des Gesetzes liege aber das historische Vorbild der Bündel / Türsammlung einzelner Wertstofffraktionen zu Grunde. Die mit der Rechtsprechung zu fordernde „Freiwilligkeit der Überlassung“ sei vorliegend nicht gegeben, da bei dem System der Antragstellerin zumindest ein konkludenter Abschluss	25

zivilrechtlicher Verträge angenommen werden müsse, aus denen die Pflicht folge, Abfälle zu überlassen, damit der Behälter nicht wieder entzogen wird. Auch die fehlende gesetzliche Regelung eines Betretungsrechts des privaten Grundstücks für die Antragstellerin erfordere einen zivilrechtlichen Vertrag. Die in § 13 KrW-/AbfG geforderte Eigenverwertung der Abfälle erfolge nicht, da die Antragstellerin sich für die Verwertung Dritter bediene.

Des weiteren sei die geordnete Entsorgung nicht gesichert. Weder die Anzeige vom 8. Juli 2008 noch die auf Aufforderung nachgebesserten Unterlagen erfüllten die Anforderungen an einen Nachweis der geordneten Entsorgung, da weder die weiteren Verwertungsanlagen benannt noch die Entsorgungsverträge vorgelegt worden seien. Dies sei aber vor dem Hintergrund, dass die Antragstellerin nicht über eine eigene Verwertungsanlage verfüge erforderlich. 26

Soweit daran gedacht sei, die Behälter am Straßenrand abzustellen, sei eine Sondernutzungserlaubnis notwendig, die allerdings Gegenstand eines eigenen straßenrechtlichen Verfahrens und deshalb nicht Gegenstand der Verfügung sei. 27

Der Sammlung stehe als öffentliches Interesse auch der Verlust der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Abfallentsorgung entgegen. In die Gebührenkalkulation seien alle Erlöse aus Altpapier zu 100% als gebührenmindernd eingestellt. Der Verlust betrüge bei vollständigem Entzug des Papiers ca. 640.000,-EUR. Als Folge der notwendigen Gebührenerhöhungen komme es zu wilden Müllablagerungen. Die Altpapiersammlung verringere außerdem die Auslastung der öffentlichen Kapazitäten und führe so zu einer Gebührenerhöhung, die letztendlich gegen das Äquivalenzprinzip verstoße, weil höhere Gebühren für weniger Leistung zu verlangen seien. Eine Gebührenerhöhung würde dazu führen, dass auch Nichtgebührenpflichtige („der Steuerzahler“) zu Gebührenerhöhungen herangezogen würden, denen keine Gegenleistung an sie selbst gegenüberstehen würde, denn bei Arbeitslosen gehörten die Müllgebühren zu den Wohnkosten, die aus Steuermitteln zu zahlen seien. 28

Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass durch private Anbieter die öffentlich rechtliche Entsorgungsstruktur ausgehöhlt werde. 29

Der Antragsgegner führe außerdem derzeit ein europaweites Ausschreibungsverfahren um die Verwertung des Altpapiers ab dem 1. Januar 2009 durch, welches im EU - Amtsblatt vom 1. Juli 2008 bekannt gemacht worden sei. Das Ergebnis dieses Verfahrens werde unterlaufen, wenn die Antragstellerin ein paralleles System aufbaue. Die Planungssicherheit sei nicht mehr gewährleistet, da die Mengen für künftige Ausschreibungen nicht mehr erfasst werden könnten. Das Mengenrisiko würde auf die Bieter überbürdet, zuverlässige Angebote könnten nicht mehr abgegeben oder überprüft werden. Des weiteren müsste damit gerechnet werden, dass neben der Antragstellerin weitere gewerbliche Betreiber versuchen würden, Sammlungssysteme im Kreisgebiet einzurichten. 30

Die Sammlung der Antragstellerin gefährde darüber hinaus bereits getätigte kommunale Investitionen für zwei Abfallumladestationen in M. und C. . Der Kreis habe für die geplante Altpapiersammlung ein weiteres Müllfahrzeug und 6.400 Altpapiertonnen angeschafft, sowie drei weitere Mitarbeiter eingestellt. Kreis und Gemeinden hätten nach Durchführung von Vergabeverfahren Entsorgungsunternehmen als beauftragte Dritte mit der Altpapiersammlung in den Haushalten und dem Transport zur Umladestation beauftragt. Bei Einrichtung der Sammlung der Antragstellerin sei mit Preisanpassungsforderungen seitens dieser Unternehmen zu rechnen. 31

Die Sammlung der Antragstellerin gefährde das Duale System Deutschland (DSD). Der Antragsgegner habe sich gegenüber DSD verpflichtet, zusammen mit dem Altpapier auch Verkaufsverpackungen einzusammeln. Bei dieser vereinbarten Entsorgung handele es sich um ein System i.S.d. § 6 Abs. 3 VerpackungsVO. Das Tätigwerden der Antragstellerin würde das Wettbewerbserfordernis für die Auswahl der zu beauftragenden Unternehmen nach § 6 VerpackungsVO unterlaufen. Die Tätigkeit örtlich begrenzter Sammler würde auch die flächendeckende Erfassung von Verkaufsverpackungen gefährden, da nur die lukrativen Standorte abgedeckt würden. Die von der Antragstellerin beabsichtigte Sammlung unterscheide sich nicht von der haushaltsnahen Erfassung von Verkaufsverpackungen und erfülle nicht die Voraussetzungen des § 6 Abs. 3 VerpackVO. Die Antragstellerin verfüge weder über eine behördliche Systemfeststellung nach § 6 Abs. 3 Satz 11 VerpackVO noch über eine schriftliche Abstimmung mit dem öffentlichen Entsorgungsträger nach § 6 Abs. 3 Satz 4 und 5 VerpackVO. Die „Drittbeauftragung“ durch die beauftragten Unternehmen des DSD, welche der Antragstellerin vorschwebt, sei im Rahmen einer gewerblichen Sammlung gerade nicht möglich.	
Durch ihre Sammlung verstoße die Antragstellerin auch gegen Wettbewerbsgrundsätze. Die erfolgreiche Etablierung eines haushaltsnahen Abholsystems verhindere Wettbewerb, da ein Hinzutreten weiterer Wettbewerber dadurch erheblich erschwert werde. Dies sei bei der Ausschreibung durch den öffentlichen Entsorgungsträger für einen bestimmten Zeitraum nicht der Fall. Gleichzeitig eröffne die Aufstellung der blauen Tonne auch den vereinfachten Zugang zu anderen „trockenen“ Wertstofffraktionen. Das Vorgehen der Antragstellerin stehe im Widerspruch zu der Systematik des Abfallrechts, die entweder die Drittübertragung nach § 16 oder die konzessionsähnliche Aufgabenübertragung vorsehe.	33
Im Übrigen begründete der Antragsgegner die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit sowie die Zwangsmittellandrohung.	34
Gegen die am 14. Juli 2008 per Telefax übermittelten und am 16. Juli 2008 gegen Empfangsbekanntnis zugestellte Ordnungsverfügung hat die Antragstellerin am 15. Juli 2008 Klage erhoben und einen Antrag auf Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung dieser Klage gestellt.	35
Als Anlage zur Antrags- und Klagebegründung fügte sie zwei Bescheinigungen über die Verwertung des Altpapiers bei und führt aus, bei diesen Bescheinigungen handele es sich nicht um Gefälligkeitsbescheinigungen, wie der Antragsgegner behauptet, sondern um branchenübliche Nachweise.	36
Sie wendet ein, dass für die Anordnung in Ziffer 1.3 keine Ermächtigungsgrundlage bestehe. Der herangezogene § 21 KrW-/AbfG lasse nur unmittelbar abfallrechtliche Anordnungen zu, nicht aber Folgemaßnahmen wie die Untersagung der Werbung.	37
Es sei nicht abzusehen, dass der Antragstellerin eine flächendeckende Einrichtung des Systems gelingen könnte, da neben dem Antragsgegner auch weitere Konkurrenten auftreten können. Deshalb sei die Planungssicherheit des Antragsgegners nicht berührt.	38
Die restriktive Auslegung des § 13 Abs. 3 KrW-/AbfG wie sie der Antragsgegner vornehme verstoße gegen Art 29 ff EG Vertrag, da sie zu einer mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkung führe. Die Antragstellerin wolle das Altpapier in den Niederlanden entsorgen.	39
Die Antragstellerin unterlaufe das aktuelle Ausschreibungsverfahren nicht, da dieses noch nicht abgeschlossen sei und sie sich nicht an ihm beteilige. Der Antragsgegner könne und	40

müsse die Ausschreibung an geänderte Rahmenbedingungen anpassen. Auch künftige Ausschreibungen würden nicht behindert, da die Ausschreibungsmodalitäten entsprechend angepasst werden könnten und das BGB in § 313 Möglichkeiten der Anpassung auch laufender Verträge an Mengenschwankungen ermögliche.

Die von dem Antragsgegner geltend gemachten erheblichen Investitionen seien bislang nicht dargelegt. Selbst wenn es sich um Fehlinvestitionen handle, beruhten diese nicht auf der Sammlung der Antragstellerin, sondern der unzutreffenden Bewertung der Sach- und Rechtslage durch den Antragsgegner. 41

Die vom Antragsgegner angeführten Gebühren und fiskalischen Belange seien allenfalls nachrangig zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber mute dem öffentlichen Träger eine gewisse Flexibilität bei Aufbau und Unterhaltung der Entsorgungsstrukturen zu. Das rentable Betreiben solcher Einrichtungen sei kein von § 13 Abs. 3 KrW-/AbfG geschützter Belang. Dies könne allenfalls dann der Fall sein, wenn die Gebührenerhöhung so hoch ausfiele, dass die betroffenen Haushalte überfordert wären. Der Antragsgegner habe sich insoweit lediglich auf vage Vermutungen und pauschale Behauptungen gestützt. 42

Außerhalb des KrW-/AbfG liegende Aspekte wie die VerpackungsVO seien nicht als öffentliche Interessen berücksichtigungsfähig. Selbst wenn diese Aspekte zu berücksichtigen wären, stelle die Antragstellerin sicher, dass es nur zu gelegentlichen Fehlwürfen kommen könne, die ein flächendeckendes Entsorgungssystem nicht gefährden können. 43

Weder die Verpackungsverordnung noch § 13 KrW-/AbfG enthielten eine Überlassungspflicht des Endverbrauchers an das DSD, sondern lediglich eine Rücknahmepflicht der Hersteller / Verkäufer. Daher sei es dem Verbraucher unbenommen, auch Verpackungsmüll in die Altpapiersammlung zu geben. Die ordnungsgemäße Verwertung sei durch die Antragstellerin auch für solche Verpackungen garantiert. Die vom Antragsgegner in Bezug genommenen Abstimmungsvereinbarungen mit dem DSD seien allesamt ausgelaufen, bzw. vor Inkrafttreten des KrW-/AbfG abgeschlossen worden und deshalb zwischenzeitlich obsolet. 44

Die Untersagung der gesamten Sammlung mit Blick auf die VerpackungsVO stelle sich als unverhältnismäßig dar, da eine Untersagung der Sammlung von Verpackung völlig ausreichend wäre, um die Interessen des DSD zu wahren. 45

Allein die Durchführung der Sammlung stelle auch keinen Wettbewerbsverstoß dar. Die Praxis zeige, dass mehrere gewerbliche Sammler nebeneinander existieren könnten. Der Gesetzgeber habe mit Einführung des Systems der Dualen Abfallwirtschaft bewusst eine Konkurrenzsituation geschaffen. 46

Sie stellt schriftsätzlich sinngemäß den Antrag, 47

die aufschiebende Wirkung der Klage 14 K 3815/08 gegen die Untersagungsverfügung und die mit ihr verbundene Zwangsgeldandrohung des Antragsgegners vom 14. Juli 2008 wiederherzustellen, bzw. anzuordnen. 48

Der Antragsgegner beantragt, 49

den Antrag abzulehnen. 50

Er trägt ergänzend zur Begründung der Ordnungsverfügung vor, dass weiterhin Abstimmungsvereinbarungen zwischen DSD und dem Antragsgegner bzw. den Kreisangehörigen Gemeinden hinsichtlich des Verpackungsanteils am Altpapieraufkommen 51

bestehen.

§ 21 KrW-/AbfG decke auch die Untersagung der Werbung in Ziffer 1.3 der Verfügung ab, da damit auch abfallwirtschaftliche Belange betroffen werden. Die Antragstellerin rufe nämlich zur Verletzung der Überlassungspflicht auf und sei damit Zweckveranlasserin. 52

Der Nachweis der ordnungsgemäßen Entsorgung sei nach der Rechtsprechung durch die Vorlage von Verträgen im Zeitpunkt der Anzeige, nicht erst im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu führen. 53

Prüfungsmaßstab für die Gefährdung der öffentlichen Entsorgung sei allein der Zuständigkeitsbereich der für den Abtransport zuständigen Stadt, nicht jedoch des Kreises. Maßstab dieser Prüfung sei die Gefahr, nicht der konkrete Eintritt eines Erfolges. Diese Gefahr sei in der Ordnungsverfügung plausibel dargelegt und begründet worden. 54

Die Papiersammlung der Antragstellerin mache die Erfüllung der VerpackVO unmöglich, da die Mengenströme nicht mehr erfasst werden könnten und der von der VerpackVO geforderte Rücklauf von 70% der in Umlauf gebrachten Verpackungen nicht mehr kontrolliert werden könne. Dies sei ein entgegenstehender öffentlicher Belang, da gemäß § 5 Abs. 3 Satz 1 KrW-/AbfG eine unschädliche Verwertung nur dann vorliege, wenn durch die Verwertung nicht gegen öffentlich - rechtliche Bestimmungen - hier Anlage I Ziffer 3 Abs. 4 VerpackVO - verstoßen wird. 55

Die von der Antragstellerin beabsichtigte Sammlung sei auch ein Wettbewerbsverstoß, da ein flächendeckendes System haushaltsnaher Erfassung jede Konkurrenz unmöglich mache. 56

Die Antragstellerin umgehe das Ausschreibungsverfahren, da ihre Aktivität darauf abziele, dessen Sieger Papiermengen zu entziehen. Die Tätigkeit der Antragstellerin verstoße auch gegen Vergaberecht, weil die Mengenschwankungen zu einer nach § 8 VOL/A unzulässigen Risikoüberbürdung führen. Es gebe auch keine vergaberechtlichen Alternativen, da die von der Antragstellerin dargestellte Vertragsanpassung nicht so einfach möglich sei wie dargestellt. 57

§ 13 KrW-/AbfG verstoße auch nicht gegen EU Recht, die Kommission habe ein entsprechendes Verfahren eingestellt. 58

Die Kammer hat durch Beschluss vom 16. Juli 2008 vorläufig die aufschiebende Wirkung der Klage 14 K 3815/08 wiederhergestellt, bzw. angeordnet, bis über den Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO entschieden wird. 59

II. 60

Der zulässige Antrag ist begründet. 61

Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Verwaltungsgericht in den Fällen, in denen der Widerspruch gegen einen belastenden Verwaltungsakt abweichend von § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO keine aufschiebende Wirkung entfaltet, weil es sich bei dem Verwaltungsakt um eine Maßnahme handelt, deren sofortige Vollziehbarkeit - wie hier - durch die erlassende Behörde angeordnet wurde, auf Antrag des Betroffenen die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs wiederherstellen. 62

Dies kommt allerdings nur in Betracht, wenn das öffentliche Interesse an einer sofortigen Vollziehung des Verwaltungsaktes das Interesse des Antragstellers, von 63

Vollziehungsmaßnahmen vorläufig verschont zu bleiben, nicht überwiegt. Bei der in diesem Zusammenhang gebotenen Interessenabwägung sind die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs im Hauptsacheverfahren mit zu berücksichtigen. Stellt sich heraus, dass der Rechtsbehelf voraussichtlich keinen Erfolg haben wird, spricht dies für ein vorrangiges Vollziehungsinteresse, sofern nicht besondere Umstände im Einzelfall eine andere Entscheidung erfordern. Stellen sich die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs als offen dar, hat das Gericht die widerstreitenden Interessen im Rahmen einer allgemeinen Abwägung gegeneinander abzuwägen.

Ein das Interesse der Antragstellerin an dem Suspensiveffekt ihrer Klage überwiegendes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der Ordnungsverfügung ist vorliegend nicht festzustellen. Nach der in diesem Verfahren allein möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage spricht viel dafür, dass die mit der Klage 14 K 3815/08 angefochtene Ordnungsverfügung des Antragsgegners rechtswidrig ist, offensichtlich ist dies jedoch nicht. Im Rahmen einer allgemeinen Vollzugsfolgenabwägung überwiegt das Interesse der Antragstellerin am Suspensiveffekt ihrer Klage, da die Nachteile, denen die Antragstellerin bei einer Vollziehung der Ordnungsverfügung bis zu einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren ausgesetzt ist, erheblich und nicht mehr umzukehren sind. 64

Der Antragsgegner hat die Verfügung zutreffend auf die Ermächtigungsgrundlage des § 21 KrW-/AbfG gestützt. Danach kann die zuständige Behörde im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung dieses Gesetzes und der auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen treffen. Hier hat der Antragsgegner mit der streitgegenständlichen Ordnungsverfügung die Erfüllung der gesetzlichen Überlassungspflicht aus § 13 Abs. 1 Krw-/AbfG durchsetzen wollen. 65

Entgegen der von dem Antragsgegner vertretenen Auffassung spricht aber überwiegendes dafür, dass die Voraussetzungen zum Einschreiten nicht erfüllt sind. Die von der Antragstellerin beabsichtigte Altpapiersammlung im Rahmen des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Krw-/AbfG ist nach summarischer Prüfung zulässig und ihr können auch keine öffentlichen Interessen entgegengehalten werden, so dass die Überlassungspflicht aus § 13 Abs. 1 Krw-/AbfG für die von der Antragstellerin gesammelte PPK - Fraktion des Altpapiers nicht (mehr) besteht. 66

Die rechtliche Zulässigkeit der gewerblichen PPK - Sammlung der Antragstellerin ist ausschließlich nach § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG zu beurteilen. Durch diese Vorschrift werden gewerbliche Sammelsysteme außerhalb des Bereichs der Rückgabe- und Rücknahmepflichten auf Grund von Rechtsverordnungen nach § 24 KrW-/AbfG ermöglicht. 67

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. Februar 2008 - 10 S 2422/07 -, NVwZ 2008, 295ff; OVG Schleswig - Holstein, Urteil vom 22. April 2008 - 4 LB 7/06 -, Mitteilungen NWStGB 2008, 228 = NVwZ 2008, 922ff. 68

§ 13 Abs. 1 KrW-/AbfG begründet abweichend von §§ 5 Abs. 2 und 11 Abs. 1 KrW-/AbfG für Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushalten grundsätzlich die Pflicht, diese Abfälle den nach dem Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen (öffentlich - rechtliche Entsorgungsträger, hier der Antragsgegner) zu überlassen, soweit sie diese nicht selbst verwerten können oder eine solche Verwertung nicht beabsichtigen. Dementsprechend wäre das hier in Rede stehende Altpapier aus privaten Haushaltungen dem Antragsgegner als öffentlich rechtlichem Entsorgungsträger zu überlassen, sofern nicht eine der in Absatz 3 aufgezählten zulässigen Ausnahmen einschlägig ist. 69

Vgl. v. Lersner/Wendenburg: Recht der Abfallbeseitigung, Kommentar zu § 13 KrW-/AbfG, Rdnr. 23; Fluck: Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar zu § 13 KrW-/AbfG, Rdnr. 75f,

Nach Auffassung der Kammer ist vorliegend die Ausnahme des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3, Satz 2 Krw-/AbfG einschlägig. Danach unterliegen Abfälle, welche nicht in die Gruppe der gefährlichen Abfälle im Sinne des KrW-/AbfG fallen, die gewerbliche Sammler der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zuführen nicht der oben dargestellten Überlassungspflicht, sofern der gewerbliche Sammler dem öffentlich rechtlichen Entsorgungsträger die ordnungsgemäße Verwertung nachweist und der Sammlung öffentliche Interessen nicht entgegen stehen. 71

Bei der von der Antragstellerin angemeldeten Altpapiersammlung handelt es sich um ein solches gewerbliches Sammelsystem außerhalb des Bereichs der Rückgabe- und Rücknahmepflichten auf Grund von Rechtsverordnungen nach § 24 KrW-/AbfG, weil die Antragstellerin - wie im Übrigen auch die Abfallsatzungen der Städte V. , C. und L. , jeweils in ihren §§ 2 und 3 - die Sammlung von Einwegverpackungen aus Papier, Pappe oder Karton, für die eine Rücknahmepflicht aufgrund einer Rechtsverordnung nach § 24 Krw- /AbfG besteht (Grüner Punkt), ausschließt. Allein der Umstand, das es auch bei entsprechender Aufklärung der Bürger erfahrungsgemäß in einem gewissen Umfang zu „Fehlwürfen“ kommen kann, lässt diesen Charakter der Sammlung der Antragstellerin nicht entfallen. Anhaltspunkte dafür, dass die Antragstellerin - abweichend von ihren erklärten Absichten - plant, ein Erfassungssystem für Verpackungen einzurichten, welches in unzulässiger Weise 72

vgl. dazu Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 16. März 2006 - 7 C 9/05 -, BVerwGE 125, 337ff, 73

in Teilbereichen in Konkurrenz zum abgestimmten und abfallrechtlich anerkannten System des Dualen Systems Deutschland treten würde, sind weder ersichtlich, noch vom Antragsgegner substantiiert vorgetragen worden. 74

Die in § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Krw-/AbfG geregelte „gewerbliche Sammlung“ von Abfällen zu deren Verwertung beschränkt sich nicht allein auf die Gelegenheitssammlung, sondern umfasst auch ein haushaltsnahes regelmäßiges Abholsystem, wie die Antragstellerin es einrichten will, bzw. inzwischen eingerichtet hat. Unter einer „gewerblichen Sammlung“ ist die Sammlung von Abfällen Dritter durch einen Gewerbebetrieb zu verstehen, ohne dass dieser selbst - auch nicht durch Übertragung nach § 13 Abs. 2 KrW-/AbfG - entsorgungspflichtig ist oder von einem Entsorgungspflichtigen mit der Erfüllung dazu beauftragt wurde. 75

Fluck: Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar zu § 13 KrW-/AbfG, Rdnr. 156. 76

Einem solchen Verständnis des Begriffs „Sammeln“ in § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Krw-/AbfG steht auch § 4 Abs. 5 KrW-/AbfG nicht entgegen. Dieser Bestimmung lässt sich nämlich ein Gegensatz der Begriffe des „Sammelns“ und des „Einsammelns durch Hol- und Bringsysteme“ nicht entnehmen. Der Gesetzgeber hat in § 4 Abs. 5 Krw-/AbfG lediglich die Benennung der zeitlichen Abfolge der einzelnen Entsorgungshandlungen vorgenommen, nicht eine Abgrenzung von Tatbeständen im Sinne einer Legaldefinition, welche sich auf § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Krw-/AbfG übertragen ließe. Der Begriff des „Sammelns“ ist dabei nicht auf eine bestimmte gelegentliche oder räumlich begrenzte Entsorgungsvariante beschränkt. Der Begriff „Sammlung“ in § 13 Ab. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 KrW-/AbfG dürfte im gleichen Sinne wie das „Einsammeln“ in § 4 Abs. 5 KrW-/AbfG und § 49 KrW-/AbfG zu verstehen sein, da er 77

nicht das Sammeln der Abfälle im privaten Haushalt, sondern den Vorgang nach Bereitstellung der Abfälle zur Abholung erfassen will.

Vgl. Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 24. Januar 2008 - 7 ME 192/07 - m.w.N., 78
AbfallR 2008, 35ff und VG Leipzig, Beschluss vom 7. August 2008 - 1 L 53/08 -m.W.N., Juris.

Soweit als weiteres Tatbestandsmerkmal die Freiwilligkeit der Überlassung der Abfälle 79
seitens der privaten Haushaltungen - im Gegensatz zu der in § 13 Abs. 1 Krw-/AbfG
begründeten Überlassungspflicht - zu fordern ist, vermag die Kammer die diesbezüglich vom
Antragsgegner geäußerten Bedenken nicht zu teilen.

Insbesondere entfällt die Freiwilligkeit der Überlassung nicht dadurch, dass zwischen dem 80
Bürger und der Antragstellerin möglicherweise ein (konkludenter) Vertragsabschluss
zustande kommt, der neben der Erlaubnis zum Aufstellen der Blauen Tonne auf dem
Grundstück auch das Versprechen der Gegenleistung durch die Antragstellerin umfasst,
regelmäßig die Bioabfalltonne zu reinigen.

Der Einwand des Antragsgegners, bei dem von der Antragstellerin etablierten System fehle 81
es aufgrund dieser vertraglichen Vereinbarung an der schenkweisen Überlassung des
Altpapiers durch den Bürger, lässt das Tatbestandsmerkmal der „gewerblichen Sammlung“
ebenfalls nicht entfallen. Im Wortlaut des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Krw-/AbfG ist das
Erfordernis einer schenkweisen Überlassung der zu sammelnden Stoffe nicht zum Ausdruck
gekommen. Auch anderweitig lässt sich ein solches Tatbestandsmerkmal nicht herleiten. Die
von dem Antragsgegner herangezogene Gesetzesbegründung des Entwurfs eines vierten
Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes (AbfG),

Bundestagsdrucksache 10/2885, S. 13, 82

zu § 1 Abs. 1 Satz 2 AbfG dürfte zur Auslegung des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Krw-/AbfG 83
bereits aus systematischen Erwägungen nicht mehr herangezogen werden können. In dieser
Begründung wird davon ausgegangen, dass Altstoffe, wie unter anderen Altpapier, nicht von
vornherein dem objektiven Abfallbegriff des § 1 Abs. 1 AbfG unterliegen, sondern erst dann,
wenn sich der Bürger der öffentlich - rechtlichen oder von privaten Dritten im Rahmen des § 3
Abs. 2 AbfG bereitgestellten Abfallerfassungssysteme bedient. Der Gesetzgeber ging davon
aus, dass es sich bei diesen Altstoffen anderenfalls nicht um Abfall im objektiven Sinn
handelte und der Besitzer frei über sie verfügen konnte. Übergab der Bürger diese Altstoffe
einer genehmigten gewerblichen oder karitativen Sammlung, so sollte darin nach der
Gesetzesbegründung regelmäßig eine Schenkung zu sehen sein.

Die Verwendung des Begriffs „regelmäßig“ lässt es bereits zweifelhaft erscheinen, ob das 84
Erfordernis einer Schenkung auch für die seinerzeitigen Bestimmungen des AbfG zur
Tatbestandsvoraussetzung gemacht werden konnte. Darauf kommt es jedoch nicht an, denn
gegen die Übertragung dieser Begründung auf die aktuelle Regelung spricht bereits, dass die
durch die Rechtsprechung des EuGH erforderlich gewordene Fortschreibung des § 1 Abs. 3
Nr. 7 Abfallgesetz 1986 für gewerbliche Sammlungen durch § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Krw-
/AbfG klarstellt, dass es sich auch bei den mit dem Ziel der Verwertung eingesammelten
„Altstoffen“ um Abfälle handelt, auf die grundsätzlich die Regelungen des Abfallrechts
Anwendung finden.

Vgl. v. Lersner/Wendenburg: Recht der Abfallbeseitigung, Kommentar zu § 13 KrW-/AbfG, 85
Rdnr. 23, m.w.N.

Die oben dargestellten Erwägungen der Gesetzesbegründung zum objektiven Abfallbegriff können aufgrund dieser geänderten Ausgangssituation nicht mehr dazu herangezogen werden, das Erfordernis einer Schenkung als Tatbestandsvoraussetzung des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG zu begründen.

Unabhängig davon kann eine Schenkung nicht aufgrund des Bestehens eines Vertragsverhältnisses ausgeschlossen werden, denn auch dem Eigentumsübergang im Rahmen einer Schenkung liegt ein Vertrag zu Grunde. Dieser ist lediglich durch das Fehlen einer Gegenleistung geprägt. 87

Losgelöst von der Frage, ob es sich bei der Überlassung des Altpapiers durch den Bürger an die Antragstellerin um - wie auch immer ausgestaltete - vertragliche Beziehungen handelt, entfällt die Freiwilligkeit der Überlassung nicht dadurch, dass der Bürger sich mit der Bereitstellung der Tonne auf seinem Grundstück einverstanden erklärt hat und er möglicherweise bei dauerhaft nicht hinreichenden Abfuhrmengen mit deren Wiederabholung durch die Antragstellerin rechnen muss. Es steht dem Bürger frei, die „Blaue Tonne“ der Antragstellerin für Altpapier als Angebot zu nutzen oder auch nicht. Sanktionen knüpfen sich daran nicht an. 88

Die Antragstellerin hat auch die ordnungsgemäße Verwertung des eingesammelten Altpapiers hinreichend nachgewiesen. 89

Der in § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG angesprochene „Nachweis“, der allein die Abfallfraktionen betrifft, welche vom gewerblichen Sammler gesammelt werden dürfen, soll den zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in den Stand setzen, gegenüber solchen Sammlungen Maßnahmen zu ergreifen, welche keine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung bewirken. Die Pflicht zur Nachweisführung bedeutet nicht, dass ein Genehmigungsverfahren oder sonstiges Zulassungsverfahren durchzuführen ist. Es handelt sich um eine Art Anzeigeverfahren, das unabhängig von der Anzeige nach § 50 Abs. 3 KrW-/AbfG durchzuführen ist. Dem öffentlich - rechtlichen Entsorgungsträger sind Informationen über die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung zu geben. Dass es aber nicht um einen bloßen Verbleibsnachweis nach dem Vorbild der § 42 ff geht, wird daran deutlich, dass Adressat der Information nicht die zuständige Behörde, sondern der öffentlich- rechtliche Entsorgungsträger ist. Er soll vor den Folgekosten geschützt werden, die nicht ordnungsgemäße Sammelaktionen haben können. 90

Fluck: Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar zu § 13 KrW-/AbfG, Rdnr. 156 91

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Informationen vor Beginn der Sammlung übermittelt werden. In der Sache selbst sind an den zu führenden Nachweis allerdings keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Die dem öffentlich- rechtlichen Entsorgungsträger vorab zu übermittelnden Informationen müssen sich auf den Gegenstand der Sammlung und das beabsichtigte Verwertungsverfahren ab Bereitstellung, insbesondere auf deren Ordnungsgemäßheit und Schadlosigkeit beziehen. Zwar dürfte der bloße Hinweis darauf, dass es sich bei dem die gewerbliche Sammlung durchführenden Unternehmen um einen zertifizierten Entsorgungsfachbetrieb handelt, den gesetzlichen Anforderungen nicht genügen, da § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG nicht auf den „Entsorger“, sondern auf die Verwertung und damit auf die „Entsorgung“ abstellt. Jedoch muss für den Nachweis bei - wie hier - nicht überwachungsbedürftigen Abfällen der Verwertungsweg im Einzelnen nicht aufgezeigt werden, denn die Nachweisführung im Sinne von § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG darf für die nicht überwachungsbedürftigen PPK - Abfälle nicht in ein besonderes 92

Zulassungsverfahren umschlagen. Anerkannt ist, dass der Nachweis gemäß § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG durch die Vorlage eines Vertrages zum Weiterverkauf des Altpapiers erbracht werden kann.

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. Februar 2008 - 10 S 2422/07 - m.w.N., NVwZ 2008, 295ff; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 24. Januar 2008 - 7 ME 192/07 - m.w.N., AbfallR 2008, 35ff; Sächsisches OVG, Beschluss vom 6. Januar 2005, UPR 2005, 440ff; VG München, Urteil vom 3. April 2008 - M 17 K 07.5447 -, Juris; Fluck: Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar zu § 13 KrW-/AbfG, Rdnr. 157a, 158. 93

Die Antragstellerin hat mit der Anzeige vom 9. Juli 2008 zwar die demnach erforderlichen Nachweise nicht vorgelegt, da sie ihrer Anzeige lediglich ein bis zum 15. Juli 2009 gültiges Überwachungszertifikat befügte, worin ihr die Eigenschaft eines Entsorgungsfachbetriebs nach § 52 KrW-/AbfG bescheinigt wird. Zwischenzeitlich hat die Antragstellerin während des gerichtlichen Verfahrens und nach Erlass der streitgegenständlichen Ordnungsverfügung die erforderlichen „Nachweise“ aber durch Vorlage zweier entsprechender Bestätigungen der niederländischen bzw. belgischen Abnehmer des Altpapiers erbracht, die den Weiterverkauf des Altpapiers und die den deutschen Bestimmungen entsprechende Verwertung in einem papierverarbeitenden Unternehmen belegen (Anlage AS13 zur Antragschrift). In diesen Bestätigungen haben beide Firmen darüber hinaus - falls gewünscht - einer Betriebsbesichtigung durch einen Sachverständigen zugestimmt. 94

Es kann vorliegend dahinstehen, ob daneben die nach ihren, bislang unbestrittenen, Angaben beanstandungsfreie Tätigkeit der Antragstellerin für zahlreiche Kommunen - nicht jedoch für den Antragsgegner - als Drittbeauftragtes Unternehmen im Bereich der Sammlung und des Transportes von Abfällen bereits für sich alleine zum Nachweis der ordnungsgemäßen Verwertung im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG ausreichen könnte. 95

Vgl. zu einer solchen Möglichkeit VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. Februar 2008 - 10 S 2422/07 - m.w.N., NVwZ 2008, 295ff; Sächsisches OVG, Beschluss vom 6. Januar 2005, UPR 2005, 440ff; OVG Schleswig - Holstein, Urteil vom 22. April 2008 - 4 LB 7/06 -, Mitteilungen NWStGB 2008, 228 = NVwZ 2008, 922ff und VG München, Urteil vom 3. April 2008 - M 17 K 07.5447 -, Juris. 96

Im Rahmen der in dem Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmenden Interessenabwägung führt der Umstand, dass die Antragstellerin die ordnungsgemäße Verwertung des gesammelten Altpapiers hier nicht rechtzeitig vor Beginn der Sammlung im erforderlichen Umfang belegt hat, nicht zu einem Überwiegen des öffentlichen Interesses an einer sofortigen Vollziehung der Untersagungsverfügung. Allein ein etwa unzureichender Nachweis rechtfertigt nicht ohne weiteres die generelle und dauerhafte Untersagung einer gewerblichen Sammlung. 97

Vgl. OVG Schleswig - Holstein, Urteil vom 22. April 2008 - 4 LB 7/06 -, Mitteilungen NWStGB 2008, 228 = NVwZ 2008, 922ff. 98

Zwar hat der Antragsgegner vor Erlass der Untersagungsverfügung im Rahmen der Anhörung darauf hingewiesen, dass er die bisherigen Unterlagen der Antragstellerin als unzureichend erachtet und ihr Gelegenheit gegeben, entsprechende Nachweise vorzulegen. In diesem Zusammenhang ist aber zu berücksichtigen, dass die Untersagungsverfügung der Antragstellerin ein Unterlassen der Papiersammlung aufgibt. Bei einer 99

Unterlassungsverfügung der vorliegenden Art wird kein einmaliges Gebot oder Verbot, sondern eine Regelung in der Art eines Dauerverwaltungsaktes getroffen. Dementsprechend müssen die Tatbestandsvoraussetzungen der Regelung auch noch über den Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung hinaus erfüllt sein. Deshalb ist für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Verfügung nicht allein auf den Zeitpunkt ihres Erlasses abzustellen, sondern der Antragsgegner hat fortdauernd zu prüfen, ob die Voraussetzungen für den Erlass der Verfügung noch vorliegen. Diese Voraussetzungen sind spätestens seit Vorliegen der genannten Bescheinigungen im vorliegenden Verfahren entfallen, weil jedenfalls seit diesem Zeitpunkt ein hinreichender Nachweis über die ordnungsgemäße Verwertung erbracht wurde.

Der Sammlung der Antragstellerin stehen nach summarischer Prüfung auch keine im Rahmen des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Krw-/AbfG beachtlichen öffentliche Interessen entgegen, welche die von der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz (GG) geschützte gewerbliche Sammlung durch die Antragstellerin überwiegen. 100

Der Begriff des „öffentlichen Interesses“ ist im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz nicht definiert. Welche öffentlichen Interessen im Rahmen des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Krw-/AbfG relevant sind, und unter welchen Umständen diese überwiegen, ist in der Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt und wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt. Nach Auffassung der Kammer kommen als öffentliche Interessen im Sinne von § 13 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 KrW-/AbfG vor allem solche Belange in Betracht, die auf die Verfolgung des Zwecks und der Zielvorgabe des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes gerichtet sind. 101

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. Februar 2008 - 10 S 2422/07 - m.w.N., NVwZ 2008, 295ff; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 24. Januar 2008 - 7 ME 192/07 - m.w.N., AbfallR 2008, 35ff; VG München, Urteil vom 3. April 2008 - M 17 K 07.5447 -, Juris und VG Leipzig, Beschluss vom 7. August 2008 - 1 L 53/08 -, Juris. 102

Ob der Sammlung auch weitergehende öffentliche Interessen entgegenstehen können, 103

so OVG Hamburg, Beschluss vom 8. Juli 2008 - 1 Bs 91/08 -, Mitteilungen NWStGB 2008, 227f, 104

kann vorliegend dahingestellt bleiben, da sämtliche Interessen, welche der Antragsgegner angeführt hat, das Interesse der Antragstellerin an der Sammlung nicht überwiegen. 105

Wann derartige öffentliche Interessen „überwiegende Interessen“ im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Krw-/AbfG sind, ist unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Wertungen des Krw-/AbfG hinsichtlich des Nebeneinanders von privaten und öffentlichen Entsorgern im konkreten Einzelfall zu ermitteln. 106

Grundgedanke des Krw-/AbfG ist es, Überlassungspflichten nur auf den erforderlichen Bereich der notwendigen Daseinsvorsorge zu beschränken. Die Regel ist daher nicht die Überlassungspflicht, sondern die eigenverantwortliche Entsorgung durch den Abfallerzeuger. Ausnahmen, die aus Gründen des Allgemeinwohls notwendig sind, sind danach nicht Ausnahmen von der Überlassungspflicht, sondern Ausnahmen von dem Grundgedanken der Beschränkungen der Überlassungspflicht. 107

Vgl. OVG Schleswig - Holstein, Urteil vom 22. April 2008 - 4 LB 7/06 -, Mitteilungen NWStGB 2008, 228 = NVwZ 2008, 922ff 108

Dem tragen in der Zusammenschau auch die in § 13 Krw-/AbfG getroffenen Regelungen Rechnung. Von dem Grundsatz, die Überlassungspflichten auf den erforderlichen Bereich der notwendigen Daseinsvorsorge zu beschränken, werden auch für Privathaushalte nur Ausnahmen gemacht, soweit dies aus Gründen des Allgemeinwohls notwendig ist (§ 13 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 3, Satz 2 und 3 Krw-/AbfG).

Vgl. die Begründung des federführenden Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bundestagsdrucksache 12/7284 S. 17. 110

Gewerbliche Sammlungen sind, ebenso wie gemeinnützige Sammlungen (§ 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KrW-/AbfG), Ausdruck eines historisch überkommenen Verwertungswegs, der per se in Konkurrenz zu der Abfallverwertung durch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger steht. Gewerbliche Abfallsammlungen machen in dem betreffenden Sektor die öffentlich-rechtliche Abfallentsorgung nach der oben dargestellten gesetzlichen Wertung in eben diesem Bereich notwendigerweise überflüssig. Die gesetzliche Öffnung für gewerbliche Abfallsammler durch § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG nimmt - da Private von ihrem Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) Gebrauch machen - zwangsläufig in Kauf, dass den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern vor allem der lukrative Teil des zu verwertenden Abfalls entzogen wird. Gleichwohl bleibt im Übrigen die öffentlich-rechtliche Entsorgungspflicht bestehen. Auch wenn dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 15 Abs. 1 KrW-/AbfG praktisch eine Reserve- bzw. Auffangfunktion zukommt, kann dies nicht dazu führen, dass zu seinen Gunsten ein Entsorgungsmonopol als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger für PPK - Abfälle mit Ausschlusswirkung gegenüber gewerblichen Sammlungen besteht, auch wenn dadurch Planungen bezüglich zukünftiger Entsorgungs- bzw. Verwertungsstrukturen mit Unsicherheiten behaftet sein dürften. Der Gesetzgeber mutet dem öffentlichen Entsorgungsträger offenkundig bewusst eine hohe Flexibilität bei Aufbau und Unterhaltung der Abfallentsorgungsstrukturen zu. Diese den hier maßgeblichen Bestimmungen zugrundeliegende Gewichtung begegnet jedenfalls bei summarischer Prüfung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Ob eine Regelung, die letztlich dazu führt, dass die Tätigkeit der öffentlichen Entsorger sich zunehmend auf unattraktive und damit kostenintensive Bereiche beschränkt, für die Daseinsvorsorge am zweckmäßigsten ist, obliegt nicht der Bewertung des Gerichts, sondern ist dem Gestaltungsspielraum und der Entscheidung des Gesetzgebers überlassen. Das im vorliegenden Fall deutlich werdende Spannungsverhältnis ist demnach Ausdruck der gesetzlichen Grundentscheidung und als solches grundsätzlich hinzunehmen. 111

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. Februar 2008 - 10 S 2422/07 - m.w.N., NVwZ 2008, 295ff; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 24. Januar 2008 - 7 ME 192/07 - m.w.N., AbfallR 2008, 35ff; VG Leipzig, Beschluss vom 7. August 2008 - 1 L 53/08 -, Juris. 112

Angesichts der vom Gesetzgeber vorgesehenen Einschränkung der in § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG begründeten Überlassungspflicht zu Gunsten gewerblicher Sammlungen überwiegen die in § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG genannten öffentlichen Interessen demnach erst dann, wenn ohne die Überlassung der streitgegenständlichen Abfälle zur Verwertung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgung insgesamt und nicht nur hinsichtlich der einzelnen Abfallfraktion - hier des Altpapiers - gefährdet wäre. Eine bloße Beeinträchtigung des bestehenden Abfallsystems des öffentlich-rechtlichen Entsorgers reicht für die Annahme der Sammlung entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen nicht aus. 113

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. Februar 2008 - 10 S 2422/07 - m.w.N., NVwZ 2008, 295ff; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 24. Januar 2008 - 7 ME 192/07 - 114

m.w.N., AbfallR 2008, 35ff; OVG Schleswig - Holstein, Urteil vom 22. April 2008 - 4 LB 7/06 -, Mitteilungen NWStGB 2008, 228 = NVwZ 2008, 922ff; VG München, Urteil vom 3. April 2008 - M 17 K 07.5447 -, Juris und VG Leipzig, Beschluss vom 7. August 2008 - 1 L 53/08 -, Juris.

Eine solche Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich - rechtlichen Entsorgungssystems hat der - insoweit darlegungspflichtige - Antragsgegner bislang nicht glaubhaft gemacht. 115

Den seitens des Antragsgegners angeführten Verlust der Entsorgungsstruktur, der zu befürchten sei weil die Altpapiersammlung der Antragstellerin die öffentlich - rechtliche Entsorgungsstruktur in den kreisangehörigen Gemeinden so aushöhle, dass sie nicht mehr funktionsgerecht fortgesetzt werden könne, vermag die Kammer nicht zu erkennen. Die Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgung als solche wird dadurch, dass dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger weniger oder sogar gar kein Altpapier überlassen wird, nicht beeinträchtigt. Die Kammer verkennt in diesem Zusammenhang nicht, dass die regelmäßige und möglicherweise nur auf lukrative Gebiete beschränkte Altpapiersammlung der Antragstellerin vor dem Hintergrund der aus § 15 Abs. 1 Krw-/AbfG resultierenden Verwertungspflicht des Antragsgegners bei diesem zu organisatorischen und auch wirtschaftlichen Schwierigkeiten führen kann. Dass diese Schwierigkeiten aber zu einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich - rechtlichen Entsorgungssystems führen, ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich. Finden flächendeckende und kontinuierliche Altpapiersammlungen gewerblicher Unternehmen statt und fällt deshalb regelmäßig weniger Altpapier beim öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger an, kann dies Umstrukturierungsmaßnahmen des Entsorgungsträgers (z.B. Abfuhrhythmus und Umstellung auf ein Abrufsystem, Änderung der Verträge mit Drittbeauftragten) erforderlich machen. Eine Gefährdung der Entsorgung geht damit aber nicht einher. Solche Umstrukturierungen muss der öffentlich- rechtliche Entsorgungsträger stets vornehmen, wenn die vorhandenen Strukturen nicht mehr der notwendigen Daseinsvorsorge entsprechen. Dazu ist er schon im Hinblick darauf gehalten, dass nur die erforderlichen Entsorgungskosten gemäß § 6 Abs. 2 KAG gebührenfähig sind. 116

Vgl. Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 24. Januar 2008 - 7 ME 192/07 - m.w.N., AbfallR 2008, 35ff; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. Februar 2008 - 10 S 2422/07 - m.w.N., NVwZ 2008, 295ff; OVG Schleswig - Holstein, Urteil vom 22. April 2008 - 4 LB 7/06 -, Mitteilungen NWStGB 2008, 228 = NVwZ 2008, 922ff. 117

Dass der Antragsgegner damit überfordert wäre, ist nicht ersichtlich und wird von ihm auch nicht geltend gemacht. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Altpapierfassungssystem des Antragsgegners offenbar als Reaktion auf die Änderungen des Altpapiermarkts in der jüngeren Vergangenheit zur Zeit ohnehin gerade umgestellt werden soll. 118

Letztlich ist die flächendeckende Sammlung von Altpapier durch gewerbliche Unternehmen vor allem ein Gebührenproblem und kein Organisationsproblem, das der Entsorgungsträger nicht bewältigen könnte. Selbst dann, wenn durch erforderliches kurzfristiges Eingreifen des öffentlich- rechtlichen Entsorgungsträgers nicht einkalkulierte Mehrkosten entstehen, ist er gebührenrechtlich befugt, Unterdeckungen der Kalkulationsperiode in Nachfolgejahren auszugleichen, denn die Kosten (einschließlich der Vorhaltekosten), die zum Zeitpunkt der Kalkulation auf Grund der Erfahrungen der Vergangenheit und der prognostizierten zukünftigen Entwicklung für erforderlich gehalten werden durften, sind gebührenfähig. Unwägbarkeiten gehen mithin zu Lasten der Gebührenpflichtigen. 119

Dass allein eine Erhöhung der Gebühren für die Abfallbeseitigung die Funktionsfähigkeit des bestehenden Abfallsystems so gefährden würde, dass sie der Sammlung als überwiegendes öffentliches Interesse entgegenstünde, ist ebenfalls nicht zu erkennen. 121

Nach dem Vortrag des Antragsgegners ist in der Gebührenkalkulation der Verwertungserlös des erfassten kommunalen Altpapiers in voller Höhe von ca. 640.000,- EUR / Jahr gebührenmindernd eingestellt worden, so dass sich der durch die gewerbliche Sammlung der Antragstellerin verursachte Mengenrückgang des Altpapiers erhöhend auf die Gebührensätze der anderen Abfallarten niederschlägt. 122

Zwar können Gebührenerhöhungen überwiegende öffentliche Interessen begründen. Denn das Interesse an einer kostengünstigen Entsorgung ist ein Interesse, das auf die Verfolgung des Zwecks und der Zielvorgabe des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes gerichtet ist. Nur wenn die Entsorgungsgebühren für den Benutzer „tragbar“ sind, ist auch gewährleistet, dass er seinen Überlassungspflichten nachkommt und nicht - soweit dies angesichts des Anschluss- und Benutzungszwangs überhaupt erfolgversprechend ist - zur Vermeidung einer aus seiner Sicht unverhältnismäßigen Gebührenbelastung den Weg der illegalen Abfallbeseitigung wählt. Die Vermeidung jeglicher Gebührensteigerungen in Folge gewerblicher Sammlungen ist dagegen kein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG. Wollte man dieser Auffassung folgen, wären gewerbliche Sammlungen immer schon dann unzulässig, wenn sie regelmäßig, flächendeckend erfolgen und Vorbildwirkung für andere Gewerbetreibende haben können. Eine derartige Einschränkung ist § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG nicht zu entnehmen. Auch die oben genannte Gesetzesbegründung spricht dagegen. Danach sollen die Überlassungspflichten auf den erforderlichen Bereich der notwendigen Daseinsvorsorge beschränkt werden. Gewerblichen Sammlungen wird daher der Vorrang eingeräumt, soweit nicht überwiegende öffentliche Interessen dem entgegenstehen. Ob das öffentliche Interesse an einer kostengünstigen Abfallentsorgung ein in diesem Sinne „überwiegendes“ ist, kann nur anhand der zu prognostizierenden Auswirkungen gewerblicher Sammlungen auf den Gebührenhaushalt beurteilt werden. Hierbei ist auf die Steigerung der Abfallentsorgungsgebühren insgesamt abzustellen. 123

Vgl. OVG Schleswig - Holstein, Urteil vom 22. April 2008 - 4 LB 7/06 -, Mitteilungen NWStGB 2008, 228 = NVwZ 2008, 922ff.; VG München, Urteil vom 3. April 2008 - M 17 K 07.5447 -, Juris. 124

Es ist vorliegend bereits nicht ersichtlich, in welchem Umfang ein durch die Sammlung der Antragstellerin verursachte Mengenrückgang des Altpapiers eine Erhöhung der Abfallgebühren erforderlich macht, geschweige denn, dass eine eventuelle Gebührenerhöhung zu einer gebührenrechtlichen Überforderung der Gebührenpflichtigen führen würde. Der Vortrag des Antragsgegners ist insoweit auch uneinheitlich, denn einerseits macht er als Grund für abzusehende Gebührenerhöhungen Maßnahmen geltend, die er auf Kreisebene getroffen hat (Anschaffung eines Müllfahrzeugs, Einstellung von Personal), andererseits stellt er zur Gefährdung der Entsorgungsstrukturen allein auf die Auswirkungen der Sammlung der Antragstellerin auf die Altpapiermengen in den drei „betroffenen“ kreisangehörigen Gemeinden, die für den Transport der Abfälle zum Kreis als öffentlich - rechtlichem Entsorgungsträger zuständig sind, ab, ohne die Auswirkungen in Bezug zu den Aufwendungen auf Kreisebene zu setzen. 125

Die Argumentation des Antragsgegners, eine durch die Sammlung der Antragstellerin erforderlich werdende Gebührenerhöhung verstoße gegen das Äquivalenzprinzip, weil höhere Gebühren für weniger Leistung zu verlangen seien, trägt ebenfalls nicht. Das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip verlangt lediglich, dass die anfallenden Kosten gleichmäßig auf alle Teilnehmer / Gebührenzahler verteilt werden. Diese Gebührenverteilung wird nicht dadurch beeinflusst, dass durch die Abnahme der von dem Antragsgegner erfassten Altpapiermenge die Vorhaltekosten relativ zur erfassten Abfallmenge steigen und deshalb die Gebührenhöhe steigt.

Das ebenfalls im Zusammenhang mit der Gebührenerhöhung vorgetragene Argument, der Sammlung stünden auch sonstige fiskalische Erwägungen entgegen, weil bei Arbeitslosen die Müllgebühren zu den Wohnkosten gehören, die aus Steuermitteln zu zahlen seien, vermag die Kammer bereits im Ansatz nicht nachzuvollziehen. Nach der Argumentation des Antragsgegners würde eine Gebührenerhöhung dazu führen, dass auch Nichtgebührenpflichtige (der Steuerzahler) zu Gebührenerhöhungen herangezogen würden, also auch solche, denen keine Gegenleistung an sie selbst gegenüberstehen würde. Dass Leistungen aus Steuermitteln, die im Rahmen der Arbeitslosenhilfe oder sonstigen Sozialleistungen für Wohnungskosten geleistet werden, teilweise für die Zahlung der den Hilfeempfänger treffenden Müllgebühren aufgewendet werden, ist nicht nur bei Erhöhungen der Gebühr der Fall sondern generell, verletzt aber im Übrigen auch das Äquivalenzprinzip nicht. Sozialleistungen - insbesondere Leistungen an Arbeitslose - stellen sich als Einkommensersatz dar. Sie führen nicht zu einer unzulässigen Umlage von Gebühren, die bei einem oder einer Gruppe von Pflichtigen nicht erhoben werden oder nicht beigeschrieben werden können auf andere Gebührenpflichtige, sondern zu einer allgemeinen Belastung der öffentlichen Haushalte. Dies ist weder aus gebührenrechtlichen Gründen noch sonst zu beanstanden. 127

Im Übrigen ist der Antragsgegner als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger im Interesse der 128
Gebührenschnldner nicht nur berechtigt, sondern auch dazu verpflichtet, diese darauf hinzuweisen, dass sie zu Gebührenmehrbelastungen selbst beitragen, wenn sie Papierabfälle Privaten überlassen.

Unabhängig von alledem kann eine mögliche Erhöhung der Abfallgebühren wegen sinkender 129
Einnahmen aus der Altpapiersammlung einer gewerblichen Sammlung bereits deshalb nicht als überwiegendes öffentliches Interesse entgegen gehalten werden, weil eine solche Gebührenerhöhung auch unabhängig von einer gewerblichen Sammlung erforderlich werden kann. Die Einnahmen des öffentlichen Entsorgungsträgers aus der Altpapiersammlung können zum Beispiel auch deshalb sinken, weil der Altpapierpreis, wie derzeit, sinkt, mit der Folge, dass die ursprünglich angenommenen Einnahmen der Gebührenkalkulation nicht mehr länger zugrundegelegt werden können.

Der Antragsgegner kann der Sammlung der Antragstellerin als überwiegendes öffentliches 130
Interesse auch nicht entgegenhalten, dass sie die Planungssicherheit gefährde. Wie bereits dargelegt, weist die gesetzliche Wertung des Krw-/AbfG dem Antragsgegner eine Auffangfunktion zu, die ihm eine flexible Reaktion auf die aktuelle Situation des Entsorgungsbedarfs zumutet. Bezüglich der PPK - Abfälle nimmt der Antragsgegner daher eine Doppelrolle ein. Organisationsrechtlich ist er ein öffentlich - rechtlicher Entsorgungsträger, funktional betätigt er sich aber als Wettbewerber u.a. der Antragstellerin am Markt. Diese dem Antragsgegner rechtlich zugewiesene Rolle setzt ihn den allgemeinen Unwägbarkeiten des Marktes aus und begründet, anders als dies bei einer Monopolstellung möglicherweise der Fall ist, grundsätzlich ein gewisses Planungsrisiko.

- Die von dem Antragsgegner geltend gemachten öffentlichen Investitionen in Abfallumschlagsanlagen, Fahrzeuge und Personal rechtfertigen keine andere Betrachtungsweise. Insoweit kann dahinstehen, ob diese fiskalischen Interessen im Rahmen der überwiegenden öffentlichen Interessen im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG überhaupt zu berücksichtigen sind, denn es ist fraglich, ob die Antragstellerin durch ihre gewerbliche Sammlung tatsächlich den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger hinsichtlich des Altpapiers verdrängen wird und dieser seine Altpapierentsorgung völlig einstellen müsste. Ebenso wenig wie der Antragsgegner ein Monopol auf die Überlassung von Altpapier aus privaten Haushalten hat, gilt dies auch für die Antragstellerin. Beide sind auf die Bereitschaft der Abfallbesitzer angewiesen, ihnen das Altpapier zu überlassen. Diese können beide Seite durch entsprechende Werbung versuchen zu beeinflussen. 131
- Auch soweit der Antragsgegner vorträgt, die notwendige Planungssicherheit bei zukünftigen Ausschreibungen sei ihm hinsichtlich der Mengenprognose nicht mehr möglich, lässt sich hieraus ein überwiegendes öffentliches Interesse ebenso wenig herleiten wie aus dem Umstand, dass ihm eine bis ins letzte Detail präzise Leistungsbeschreibung (vgl. § 8 Nr. 1 Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A - [VOL/A]) bei der Ausschreibung von Aufträgen nach § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG nicht möglich ist. 132
- In diesem Zusammenhang ist zunächst zu berücksichtigen, dass unabhängig davon, ob gewerbliche Sammlungen stattfinden, eine verlässliche Prognose über die Mengen des anfallenden Altpapiers ohnehin schwierig ist, weil sie vom Verhalten der einzelnen Haushalte abhängt. 133
- Hinzu kommt, dass die öffentlich - rechtliche Entsorgung - wie bereits dargelegt - eine Auffangzuständigkeit ist und somit mit den gewerblichen oder karitativen Sammlungen auf dem Altpapiermarkt in Konkurrenz steht. Dies gilt auch für die Ausschreibung von Aufträgen. Die gewerblichen Sammlungen nach § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG und die Beauftragung Dritter nach § 16 KrW-/AbfG stehen rechtlich nebeneinander und betreffen verschiedene Ausgangslagen. Im Falle des § 16 KrW-/AbfG beauftragt der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger einen Dritten, in der Regel einen privaten Entsorger, mit der Wahrnehmung der ihm nach § 15 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG obliegenden Pflichten, die überlassenen Abfälle zu verwerten. Soweit Abfälle durch die gewerbliche Sammlung nach § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG einer Verwertung zugeführt werden, besteht aber keine Überlassungspflicht für private Haushalte, mit der Folge, dass der öffentlich - rechtliche Entsorger insoweit auch keinen Verpflichtungen aus § 15 Abs. 1 Krw-/AbfG unterliegt. Rechtlich gesehen haben beide Tätigkeiten nichts miteinander zu tun. Aufgrund der bereits dargestellten Wertung des Krw-/AbfG kann der Antragsgegner lediglich diejenigen Tätigkeiten öffentlich ausschreiben, die ihm nach § 15 Abs. 1 Satz 1 Krw-/AbfG verbleiben. Auch hier wird ihm - wie insgesamt bei der Organisation der öffentlich - rechtlichen Entsorgung - vom Gesetzgeber ein hohes Maß an Flexibilität abverlangt. 134
- Aus diesem Grund kann der Antragstellerin auch nicht vorgeworfen werden, sie verhalte sich wettbewerbswidrig, unterlaufe das öffentliche Ausschreibungsverfahren und verstoße gegen das Vergaberecht. 135
- Die Vergabe im Rahmen eines förmlichen Ausschreibungsverfahrens betrifft nur Aufträge, welche die öffentliche Hand an private Dritte vergibt. Hierbei kann es sich begriffsnotwendig nur um solche Aufträge handeln, welche eigentlich dem Antragsgegner als öffentlich rechtlicher Körperschaft obliegen und zu deren Erfüllung er sich dann privater Anbieter bedient. Die Sammlung nach § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Krw-/AbfG findet außerhalb der von der Antragsgegnerin zu vergebenden öffentlich - rechtlichen Tätigkeit statt und steht sogar in 136

Konkurrenz dazu. Die Systematik des § 13 Krw-/AbfG zeigt, dass neben der Pflicht des öffentlich - rechtlichen Entsorgers zur Verwertung und Entsorgung die Verwertung auch durch gewerbliche Sammlungen erfolgen kann. Die öffentlich rechtliche Entsorgung tritt im Bereich der Verwertung von Altpapier daher nur subsidiär oder bestenfalls in Konkurrenz zu der gewerblichen Sammlung auf. Ein öffentlich - rechtliches Monopol besteht in dem durch § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Krw-/AbfG eröffneten Bereich gerade nicht. Folglich kann der Antragsgegner im Rahmen einer Ausschreibung nur den auf ihn entfallenden Marktanteil Dritten zur Ausführung anbieten. Die erfolgte Ausschreibung kann daher kein öffentliches Interesse sein, welches der privaten Sammlung entgegen steht. Die Antragstellerin unterläuft diese Ausschreibung auch nicht, weil sie nämlich nicht im Wettbewerb mit anderen Bietern um den Marktanteil des Antragsgegners steht, sondern im unmittelbaren Wettbewerb zum Antragsgegner. Die Einrichtung einer flächendeckenden gewerblichen Sammlung kann auch nicht als Verstoß gegen die Wettbewerbsgrundsätze angesehen werden. Ebenso wenig wie der Antragsgegner kann die Antragstellerin eine Monopolstellung für sich in Anspruch nehmen. Dass ein neuer Mitbewerber sich erst am Markt etablieren und gegebenenfalls gegen bereits ansässige Unternehmen durchsetzen muss, ist nicht wettbewerbswidrig, sondern eines der kennzeichnenden Merkmale des wettbewerbsorientierten Marktes.

Auch das Vertragsverhältnis zwischen dem Antragsgegner und dem Dualen System Deutschland stellt ebenso wenig wie die Erfüllung der Verwertungsquote hinsichtlich der PPK - Verpackungen ein der gewerblichen Sammlung entgegenstehendes überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Krw-/AbfG dar. 137

Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei der Sammlung der Antragstellerin nicht um ein örtliches Sammelsystem für Verpackungen im Sinne der Verpackungsverordnung, welches eine Gefährdung des abgestimmten flächendeckenden Systems im Sinne des § 6 Abs. 3 VerpackV darstellt. Die Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts in dem Urteil vom 16. März 2006, 138

- 7 C 9/05 -, BVerwGE 125, 337ff, 139

lassen sich zur Begründung der hier streitgegenständlichen Untersagungsverfügung daher nicht heranziehen. 140

Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. Februar 2008 - 10 S 2422/07 - m.w.N., NVwZ 2008, 295ff. 141

Soweit die Einwände des Antragsgegners dahingehend zu verstehen sind, dass er sich auf bestehende Verpflichtungen gegenüber dem Dualen System Deutschland nach der Verpackungsverordnung beruft, die eine Mitbenutzung des kommunalen PPK - Systems vorsehen, vermag dies eine Untersagung der gewerblichen Sammlung der Antragstellerin ebenfalls nicht zu rechtfertigen. Es ist Sache des Antragsgegners, im Rahmen von ihm abgeschlossener abfallrechtlicher Verträge die gesetzlichen Regelungen, die gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen zulassen, zu berücksichtigen und die vertraglichen Vereinbarungen entsprechend zu gestalten bzw. anzupassen. Dass der Antragsgegner eine Abstimmungsvereinbarung mit dem Dualen System Deutschland geschlossen hat, darf jedenfalls im Ergebnis nicht dazu führen, dass die vom Gesetzgeber zugelassenen privaten Sammlungen nach § 13 Abs. 3 KrW-/AbfG unter Hinweis auf entgegenstehende vertragliche Beziehungen des öffentlichen Entsorgungsträgers untersagt werden. 142

Vgl. Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 24. Januar 2008 - 7 ME 192/07 - m.w.N., AbfallR 2008, 35ff. 143

Der Einwand, bei einer „unkontrollierten“ Sammlung fehlerhaft eingeworfener Verpackungsabfälle durch die Antragstellerin könne der Nachweis der nach Anlage 1 zur Verpackungsverordnung erforderlichen Einhaltung der Verwertungsquote nicht mehr gewährleistet werden, stellt bereits keinen öffentlichen Belang dar. 144

Die Verpackungsverordnung sucht die gesetzlichen Ziele der Produktverantwortung (§ 22 KrW-/AbfG) bei Verkaufsverpackungen durch eine Pflicht zur Rücknahme und zur Verwertung zu erreichen. Dies ergibt sich bereits aus § 1 VerpackV, der die abfallwirtschaftlichen Ziele der Verordnung darstellt. Hersteller und Vertreiber von Verpackungen, die als eine Verkaufseinheit angeboten werden und beim Endverbraucher anfallen oder die Übergabe von Waren an den Endverbraucher ermöglichen oder unterstützen (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 VerpackV), sind verpflichtet, gebrauchte restentleerte Verpackungen am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe unentgeltlich zurückzunehmen und einer näher bestimmten Verwertung zuzuführen (§ 6 Abs. 1 und 2 VerpackV). 145

Die Pflicht zur individuellen Rücknahme kann neben, bzw. anstelle der individuellen Rücknahme auch durch Zusammenwirken mehrerer Hersteller und Vertreiber sowie durch Beauftragung Dritter erfüllt werden, die der Rücknahme- und Verwertungspflicht der Hersteller und Vertreiber, insbesondere um die erforderlichen Verwertungsquoten zu erreichen, durch ein Selbstentsorgersystem nachkommen (§ 11 VerpackV). Demgegenüber entfällt die individuelle Rücknahme- und Verwertungspflicht der Hersteller und Vertreiber, soweit sie sich an einem System beteiligen, das flächendeckend die regelmäßige Abholung gebrauchter Verkaufsverpackungen beim privaten Endverbraucher oder in dessen Nähe gewährleistet und die Verwertungsanforderungen erfüllt (§ 6 Abs. 3 VerpackV). Bei einem solchen System bedarf es der behördlichen Feststellung, dass die Erfüllung dieser Voraussetzungen gewährleistet ist (§ 6 Abs. 3 Satz 11 VerpackV). Diese Anerkennung eines Systems setzt voraus, dass der Systembetreiber nicht nur das Rücknahmesystem flächendeckend eingerichtet hat, sondern darüber hinaus auch die allgemeinen Anforderungen an Systeme nach § 6 Abs. 3 VerpackV gemäß Anhang I zu § 6 VerpackV erfüllt. Eine dieser Voraussetzungen ist, dass im Jahresmittel mindestens 70 % der in den Kreislauf eingespeisten Papier-, Pappe- und Kartonverpackungen in Masseprozent einer stofflichen Verwertung zuzuführen sind. Der Systembetreiber muss in überprüfbarer Form Nachweise über die erfassten und einer stofflichen und einer energetischen Verwertung zugeführten Mengen erbringen. Dazu ist in nachprüfbarer Weise darzustellen, welche Mengen in den einzelnen Ländern erfasst wurden (Nr. 3 Abs. 4 des Anhanges I zu § 6 VerpackV). Die Erfüllung der Erfassungs- und Verwertungsanforderungen ist durch einen unabhängigen Sachverständigen auf der Grundlage der Dokumentation zu bescheinigen. Für den Fall, dass der anerkannte Systembetreiber die erforderlichen Nachweise nicht erbringen kann oder erbringt, kann die zuständige Behörde ihre Anerkennung widerrufen (§ 6 Abs. 4 Verpackungsverordnung). Die Vertreiber und Hersteller von Verpackungen sind dann verpflichtet, vom Endverbraucher gebrauchte restentleerte Verkaufsverpackungen am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe unentgeltlich zurückzunehmen und einer Verwertung entsprechend den Anforderungen des Anhangs I der Verpackungsverordnung zuzuführen. 146

Daraus folgt, dass das der Verpackungsverordnung zugrundeliegende öffentliche Interesse in erster Linie auf die Vermeidung von Verpackung, bzw. die möglichst umfassende stoffliche Verwertung von Verpackungen abzielt und hierzu die Hersteller, welche die Verpackungen in den Verkehr bringen, als „Verursacher“ in die Pflicht nimmt. Dies wird auch dadurch bestätigt, dass der Rücknahmepflicht keine Überlassungspflicht des Verbrauchers gegenübersteht. Er 147

kann daher Verpackungen auch in anderer zulässiger Weise einer Verwertung zuführen. Die Einrichtung des Dualen Systems Deutschland dient allein der Umsetzung der die Hersteller treffenden Rücknahmepflicht und stellt für die Hersteller eine organisatorische Erleichterung gegenüber der individuellen Rücknahmepflicht dar. Es handelt sich bei dem Nachweis der Menge des verwerteten Verpackungsmaterials im Rahmen des flächendeckenden Erfassungssystems nach § 6 Abs. 3 VerpackV somit um ein rein privates Interesse.

Dem steht auch die oben zitierte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. März 2006 nicht entgegen. Das Bundesverwaltungsgericht stellt in diesem Urteil nicht fest, dass das Funktionieren des flächendeckenden Erfassungssystems ein öffentlicher Belang ist, 148

so aber OVG Hamburg, Beschluss vom 8. Juli 2008 - 1 Bs 91/08 -, Mitteilungen NWStGB 2008, 227f ohne Begründung, 149

sondern trifft lediglich Aussagen zu den hoheitlichen Eingriffsbefugnissen der zuständigen Abfallbehörden zur Vermeidung unzulässiger Wettbewerbsverzerrungen zwischen den nach der Verpackungsverordnung Rücknahmepflichtigen. 150

Die vorliegende Fallkonstellation ist damit nicht zu vergleichen, denn die Antragstellerin beabsichtigt nicht, umfassend Verkaufsverpackungen einzusammeln um (wettbewerbswidrig) den Nachweis erbringen zu können, eine eigene Rücknahmepflicht zu erfüllen, wie dies in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts der Fall war. Die Ordnungsverfügung des Antragsgegners hat auch nicht das Ziel, derartige Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, sondern will dem Systembetreiber des Dualen Systems lediglich ermöglichen, den Nachweis einer hinreichenden Rücknahme der Verpackungen erbringen zu können. 151

Selbst wenn durch die Sammlung der Antragstellerin dem Dualen System Deutschland in erheblichem Umfang PPK - Verpackungen entzogen würden, wofür derzeit keine substantiierten Anhaltspunkte bestehen, würden keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt. Das öffentliche Interesse an der möglichst umfassenden Verwertung der Verpackungen wäre tatsächlich auch gewährleistet, wenn nicht das Duale System Deutschland, sondern die Antragstellerin diese einer ordnungsgemäßen Verwertung zuführt. Einzige Folge wäre, dass das flächendeckende Erfassungssystem des Dualen Systems Deutschland möglicherweise nicht mehr in der Lage wäre, den für die (weitere) Anerkennung erforderlichen Nachweis erbringen zu können, die notwendige Verwertungsquote erreicht zu haben. Dies würde aber lediglich dazu führen, dass die individuelle Rücknahmepflicht für die Verpackungen wieder auflebt, was allein die wirtschaftlichen Interessen der Hersteller betrifft. Im Übrigen ist insoweit auch eine gewisse Flexibilität des privaten abgestimmten und öffentlich - rechtlich anerkannten zentralen Erfassungssystems zu fordern, indem etwa durch Aufklärung der Verbraucher oder entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit den gewerblichen Sammlern auf derartige Probleme reagiert wird. 152

Es ist darüber hinaus vorliegend weder durch den Antragsgegner substantiiert vorgetragen noch in anderer Weise ersichtlich, dass es in erheblichem Umfang zu sogenannten Fehlwürfen kommt, bei denen der Altpapiersammlung auch Papierverkaufsverpackungen zugeführt werden. Die Antragstellerin hat im Gegenteil die Bürger vielfach darauf hingewiesen, keine PPK-Verpackungen zu sammeln. Selbst wenn nach der Lebenserfahrung einiges dafür spricht, dass der Durchschnittsverbraucher die feinsinnige Unterscheidung zwischen einfachem Altpapier und der Rücknahmepflicht unterliegender PPK - Verpackungen nicht immer treffen wird, wäre eine vollständige Untersagung der Sammlung nur wegen der Möglichkeit - letztlich nicht zu vermeidender - Fehlwürfe unverhältnismäßig. Ein so begründetes Verbot würde die gesetzliche Regelung des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW- /AbfG 153

praktisch aushebeln. Einer Untersagung bedarf es auch nicht, weil der Antragsgegner es als zuständige Abfallbehörde in der Hand hat, durch ordnungsrechtliche Auflagen, etwa eine Kennzeichnungspflicht auf den Sammelbehältern und in den Haushaltsinformationen der Antragstellerin oder andere Maßnahmen, auf eine Minimierung von Fehlwürfen hinzuwirken.

Vgl. Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 24. Januar 2008 - 7 ME 192/07 - m.w.N., 154
AbfallR 2008, 35ff.

Ohne dass es vorliegend entscheidend darauf ankommt, weil der Antragsgegner diese Frage 155
in der Ordnungsverfügung offen gelassen hat, weist die Kammer darauf hin, dass das mit der Sammlung verbundene Aufstellen von Abfallbehältern auf dem Gehweg vor dem Grundstück zum Zwecke des Einsammelns der Abfälle nicht dem Bereich der Sondernutzung, sondern demjenigen des Anliegergebrauchs im Sinne des § 14a Abs. 1 StrWG NRW zuzuordnen ist. Unstreitig liegt keine Sondernutzung vor, wenn zum Bereitstellen der Abfalltonne eine abfallrechtliche Verpflichtung besteht. Die sich hieraus kurzfristig ergebenden Behinderungen für den Fußgänger- bzw. Radfahrverkehr sind hinzunehmen. Gleichfalls als Anliegergebrauch zu betrachten ist die vorübergehende Inanspruchnahme des Straßengrundstücks zum Lagern von angelieferten Waren. Dieses ist keine Mitbenutzung der Straße, sondern ein Vorgang im Zusammenhang von Zufahrt und Zugang; denn zu diesen gehört nicht nur das Überqueren der Grenze zum Anliegergrundstück durch Personen oder Fahrzeuge, sondern auch das Verbringen von Gegenständen im Rahmen des Üblichen. Innerhalb dieses Rahmens ist das Abstellen zuvor bestellter Altpapiertonnen im öffentlichen Straßenraum vor den Grundstücken der Besteller zum Zweck der Anlieferung als erlaubnisfreier Anliegergebrauch und noch nicht als gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW erlaubnispflichtige Sondernutzung zu qualifizieren. Es handelt sich dabei um eine nur vorübergehende, kurzzeitige Inanspruchnahme der öffentlichen Straße, die sich von dem Bereitstellen kommunaler Abfallbehälter auf dem Gehweg zwecks deren Entleerung nicht unterscheidet.

Vgl. VG Aachen, Beschluss vom 17. Juni 2008 - 8 L 252/08 -, Mitteilungen NWStGB 2008, 156
229 f und NVwZ-RR 2008, 771 ff, m.w.N.

Nach alledem kann die Kammer ein überwiegendes öffentliches Interesse an der sofortigen 157
Vollziehbarkeit der Untersagungsverfügung zu 1.1 nicht feststellen, da sie sich nach summarischer Prüfung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit als rechtswidrig darstellt. Dies gilt umso mehr, wenn die Vollzugsfolgen in den Blick genommen werden. Durch den Vollzug der Ordnungsverfügung entstehen der Antragstellerin Nachteile, weil der Antragsgegner in der Zeit bis zur Hauptsacheentscheidung sein Altpapierfassungssystem durch das Verteilen eigener blauer Tonnen etablieren könnte. Durch sein hoheitliches Einschreiten würde der Antragsgegner daher in die Lage versetzt, sich Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, welche im Falle eines Obsiegens im Hauptsacheverfahren praktisch nicht mehr rückgängig zu machen wären.

Die aufschiebende Wirkung der Klage 14 K 3815/08 war auch hinsichtlich der Ziffern 1.2, 1.3 158
und der unter Ziffer 2. getroffenen Regelungen wiederherzustellen. Da sich die Sammlung als voraussichtlich rechtmäßig darstellt, und die aufschiebende Wirkung der Klage hinsichtlich der Untersagungsverfügung wiederhergestellt wurde, besteht kein überwiegendes Interesse an der sofortigen Vollziehung der dort angeordneten Verpflichtungen bezüglich der Werbung und der Aufstellung von blauen Tonnen sowie der Verpflichtung das von der Antragstellerin bereits gesammelte Altpapier an den Antragsgegner herauszugeben.

Nachdem die aufschiebende Wirkung hinsichtlich der Grundverfügung der Ziffern 1. und 2. 159
wiederhergestellt wurde, kann auch die kraft Gesetzes bestehende sofortige Vollziehung der

Zwangsgeldandrohung in Ziffer 4 keinen Bestand haben.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 3, § 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz (GKG) ausgehend von dem wirtschaftlichen Interesse der Antragstellerin an der Durchführung der angezeigten Altpapiersammlung. Dabei orientiert sich das Gericht an den Angaben des Antragsgegners hinsichtlich des Verkaufserlöses aus dem Altpapier von jährlich 640.000,- EUR. Geht man davon aus, dass die Antragstellerin das im Kreisgebiet anfallende Altpapier nicht vollständig einsammeln wird, erscheint ein Betrag von 200.000,- EUR für das Hauptsacheverfahren als angemessen, der im Hinblick auf dessen Vorläufigkeit für dieses Verfahren auf die Hälfte zu reduzieren ist.

161