

Sachgebiet:

Abfallrecht und Bodenschutzrecht

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

GG Art.19 Abs. 4

AbfRRL Art. 3, 26, 34

KrWG § 3 Abs. 10, 15, 17 und 18; §§ 18, 53, 54, 58

Titelzeile:

Personengesellschaften als Sammler im Sinne des
Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Stichworte:

Anzeige; Anzeigeverfahren; Untersagung einer Sammlung; Dauerverwaltungsakt;
Anfechtungsklage; Rechtsschutzbedürfnis; Sammler; Träger der Sammlung;
gewerbliche Sammlung; gemeinnützige Sammlung; juristische Person;
Personengesellschaften; Betriebsinhaber; Zuverlässigkeit; Zurechnung;
Beendigung einer Sammlung.

Leitsatz:

Personengesellschaften können Sammler im Sinne von § 3 Abs. 10 KrWG sein.

Urteil des 7. Senats vom 1. Oktober 2015 - BVerwG 7 C 8.14

I. VG Ansbach vom 23. Januar 2013

Az: VG AN 11 K 12.01693

II. VGH München vom 26. September 2013

Az: VGH 20 BV 13.516



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 8.14
VGH 20 BV 13.516

Verkündet
am 1. Oktober 2015

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 1. Oktober 2015
durch die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und Schipper
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Keller und
Dr. Schemmer

für Recht erkannt:

Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom
26. September 2013 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Ent-
scheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückverwie-
sen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussent-
scheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin führt gemeinsam mit einer GmbH & Co. KG in der Rechtsform ei-
ner Gesellschaft des bürgerlichen Rechts (fortan ARGE) seit 2007 die Altpa-
pierversorgung im Gebiet des beigeladenen Landkreises durch.
- 2 Ende März 2012 kündigte der Beklagte der Klägerin an, dass der Beigeladene
ab dem 1. Juli 2013 eine eigene flächendeckende Altpapiersammlung durchfüh-

ren wolle und beabsichtigt sei, die Sammlung der ARGE ab diesem Zeitpunkt zu untersagen. Im Juni 2012 zeigte die ARGE dem Beigeladenen im Hinblick auf das zwischenzeitlich in Kraft getretene Kreislaufwirtschaftsgesetz an, dass sie ihre gewerbliche Sammlung über den 30. Juni 2013 hinaus fortsetzen wolle.

- 3 Mit Bescheid vom 6. September 2012 untersagte der Beklagte den Mitgliedern der ARGE gestützt auf § 18 in Verbindung mit § 17 KrWG die Fortsetzung der gewerblichen Sammlung ab dem 1. Juli 2013 wegen entgegenstehender öffentlicher Interessen.
- 4 Das Verwaltungsgericht wies die dagegen erhobene Klage mit Urteil vom 23. Januar 2013 ab: Die Untersagungsverfügung sei formell und materiell rechtmäßig ergangen. Die Voraussetzungen des § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG lägen vor. Der Sammlung stünden überwiegende öffentliche Interessen im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG entgegen. Sie gefährde die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers.
- 5 Gegen dieses Urteil legte die Klägerin die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung ein. Während des Berufungsverfahrens erklärte der Beklagte die Untersagungsverfügung auf Antrag des Beigeladenen mit Schreiben vom 27. März 2013 für sofort vollziehbar. Der Verwaltungsgerichtshof stellte auf Antrag der Klägerin mit Beschluss vom 2. Mai 2013 die aufschiebende Wirkung der Klage bis zur Unanfechtbarkeit der Untersagungsverfügung wieder her.
- 6 Mit Urteil vom 26. September 2013 hat der Verwaltungsgerichtshof die Berufung der Klägerin zurückgewiesen: Das Urteil des Verwaltungsgerichts sei im Ergebnis richtig, denn die Anfechtungsklage sei bereits unzulässig. Es fehle am Rechtsschutzbedürfnis, weil die Rechtsstellung der Klägerin selbst bei einem Erfolg der Klage nicht verbessert wäre. Sammler von Abfällen könnten nach § 3 Abs. 10 KrWG nur natürliche oder juristische Personen sein, Personengesellschaften würden nicht erfasst. Eine erweiternde Auslegung und Anwendung der Vorschrift auf Personengesellschaften scheidet angesichts des klaren Wortlauts und des systematischen Zusammenhangs mit § 3 Abs. 17 KrWG aus. Nach dieser Vorschrift könnten Träger gemeinnütziger Sammlungen auch Personen-

vereinigungen sein. Für gewerbliche Sammlungen fehle in § 3 Abs. 18 KrWG eine entsprechende Regelung. Es könne daher nicht angenommen werden, dass § 3 Abs. 10 KrWG eine planwidrige Regelungslücke aufweise. Sinn und Zweck des § 3 Abs. 10 KrWG sprächen ebenfalls gegen eine Erstreckung auf Personengesellschaften. Ein gewerblicher Sammler werde in der Regel in Ausübung seines Gewerbes tätig. Im Gewerberecht sei anerkannt, dass Personengesellschaften als solche keine Gewerbetreibenden sein könnten. Dies müsse gleichermaßen für gewerbliche Sammlungen gelten, weil auch hier Fragen der Zuverlässigkeit im Raum stünden.

7 Sähe man dies anders, fehle ein Rechtsschutzbedürfnis jedenfalls deshalb, weil die Klägerin durch die Untersagungsverfügung nach Beendigung der Sammlung nicht mehr beschwert werde. Die ARGE habe die an die Haushalte ausgegebenen grünen Tonnen nach Aufnahme der Sammlung durch den Beigeladenen im Juli 2013 nicht mehr geleert, obwohl sie hierzu aufgrund der im Eilverfahren ergangenen Entscheidung berechtigt gewesen wäre. Das bloße Vorhalten von Sammelbehältern stelle keine Sammlung im Sinne von § 3 Abs. 15 KrWG dar.

8 Hiergegen richtet sich die Revision der Klägerin, zu deren Begründung sie ausführt:

Der Begriff "juristische Person" im Sinne des § 3 Abs. 10 KrWG sei weit auszulegen und umfasse auch Personengesellschaften. Die Vorschrift knüpfe nicht an ein gewerberechtliches Begriffsverständnis an. Aus der zur Konkretisierung der §§ 53, 54 KrWG erlassenen Anzeige- und Erlaubnisverordnung vom 5. Dezember 2013 ergebe sich, dass auch Personenvereinigungen Inhaber eines Sammelbetriebs sein könnten. Dies entspreche auch den unionsrechtlichen Vorgaben in der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG vom 19. November 2008. Dass der Bundesgesetzgeber in § 3 Abs. 10 KrWG eine Einschränkung gegenüber dem Unionsrecht habe vornehmen wollen, sei nicht ersichtlich.

9 Die Sammlung sei nach dem 1. Juli 2013 nicht beendet worden. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz enthalte keine Regelung dazu, wann eine Sammlung beendet

sei. Hiervon könne nur dann ausgegangen werden, wenn der Sammler von seiner durch die Anzeige nach § 18 Abs. 1 Satz 1 KrWG erlangten Befugnis zum Sammeln "aus freien Stücken" keinen Gebrauch mehr machen wolle. Dafür müssten Umstände vorliegen, aus denen auf eine endgültige Einstellung der Sammlungstätigkeit geschlossen werden könne. Daran fehle es hier. Die Sammlung sei allein im Hinblick auf das anhängige Klageverfahren unterbrochen worden. Schon aus logistischen Gründen sei es nicht sinnvoll gewesen, je nach Verfahrenslage immer wieder Tausende von Behältnissen einzusammeln oder auszuteilen.

10 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. September 2013 (20 BV 13.516), das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 23. Januar 2013 (AN 11 K 12.01693) und den Bescheid des Landratsamtes N. vom 6. September 2012 aufzuheben.

11 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

12 Nach seiner Auffassung ist das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs jedenfalls im Ergebnis richtig. Die angegriffene Untersagungsverfügung sei formell und materiell rechtmäßig. Selbst wenn man davon ausginge, dass eine Personengesellschaft nicht Sammler sein dürfe, könne sie gleichwohl Adressatin einer aus anderen Gründen ergangenen Untersagungsverfügung nach § 18 KrWG sein.

13 Der Beigeladene schließt sich den Ausführungen des Beklagten an.

14 Der Vertreter des Bundesinteresses beteiligt sich am Verfahren:

Personenvereinigungen könnten sowohl Sammler im Sinne von § 3 Abs. 10 KrWG als auch Träger einer Sammlung im Sinne von § 18 Abs. 1 KrWG sein.

- 15 Der vom Verwaltungsgerichtshof aus dem Gewerberecht übernommene Grundsatz, wonach eine Personengesellschaft nicht Adressat einer Untersagungsverfügung nach § 35 GewO sein könne, sei auf gewerbliche Sammlungen nicht übertragbar. § 3 Abs. 18 KrWG setze nicht voraus, dass eine gewerbliche Sammlung durch einen gewerblichen Sammler im Sinne von § 3 Abs. 10 KrWG erfolge. Maßgeblich sei in Abgrenzung zur gemeinnützigen Sammlung nur, dass die Sammlung zur Gewinnerzielung erfolge. Die Definition des Sammlers diene allein der Umsetzung von Unionsrecht, eine Anbindung an das Gewerberecht sei nicht intendiert. Eine präventive Prüfung der Zuverlässigkeit des Sammlers sei im Anzeigeverfahren nach § 18 KrWG nicht vorgesehen. Abgesehen davon sei das Zurechnungsproblem bei Personengemeinschaften konstruiert, weil diese inzwischen weitgehend als (teil)rechtsfähig anerkannt seien und ihnen die Unzuverlässigkeit ihres Geschäftsführers zugerechnet werde. Anderenfalls müsse die Zurechnungssperre auch für solche gemeinnützigen Sammlungen gelten, deren Träger Personenvereinigungen sind.

II

- 16 Die Revision ist mit dem Ergebnis der Zurückverweisung der Sache an die Vorinstanz begründet. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung der Klägerin unter Verstoß gegen revisibles Recht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) zurückgewiesen (1.). Das Urteil stellt sich nicht aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO; 2.).
- 17 1. Die jeweils selbstständig tragenden Annahmen des Verwaltungsgerichtshofs, es fehle am Rechtsschutzbedürfnis, weil die Anfechtungsklage nutzlos sei (a) und die Klägerin durch die Untersagungsverfügung nicht mehr beschwert werde (b), halten revisionsgerichtlicher Überprüfung nicht stand.
- 18 a) Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs ist die Anfechtungsklage gegen die auf § 18 Abs. 5 KrWG gestützte Untersagungsverfügung nutzlos, weil die Klägerin ihr Rechtsschutzziel, eine gewerbliche Sammlung durchzuführen, selbst bei einem Klageerfolg nicht erreichen könne. Als Personengesellschaft könne sie bzw. die ARGE nicht Sammler im Sinne von § 3 Abs. 10 KrWG sein.

Diese Auffassung überspannt die prozessualen Voraussetzungen für eine gerichtliche Sachentscheidung und verstößt zudem gegen § 3 Abs. 10 und 18 sowie § 18 KrWG.

- 19 Das Rechtsschutzbedürfnis bedarf im Verwaltungsprozess im Regelfall keiner besonderen Begründung. Es fehlt ausnahmsweise dann, wenn die Rechtsstellung des Klägers selbst bei einem Erfolg der Klage nicht verbessert würde, die Klage also nutzlos wäre. Nutzlos ist eine Klage nur, wenn sie dem Kläger offensichtlich keinerlei rechtlichen oder tatsächlichen Vorteil bringen könnte (BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2014 - 7 C 22.12 - NVwZ 2015, 742 <743>; Beschluss vom 20. Juli 1993 - 4 B 110.93 - NVwZ 1994, 482 <482>). Davon kann hier keine Rede sein. Die gegenteilige Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs verkennt den Charakter des Anzeigeverfahrens nach § 18 KrWG sowie den Regelungsinhalt der § 18 Abs. 5 Satz 2 und § 3 Abs. 10 und 18 KrWG.
- 20 aa) Das Verfahren nach § 18 KrWG ist ein Anzeige- und kein Genehmigungsverfahren. Die Anzeige soll der Behörde eine umfassende Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, 4 KrWG ermöglichen und bei einer gewerblichen Sammlung insbesondere als Grundlage für die Beurteilung dienen, ob dieser überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (vgl. BT-Drs. 17/6052 S. 88). Sofern die Behörde nicht von ihren Befugnissen zur Beschränkung oder Untersagung nach § 18 Abs. 5 KrWG Gebrauch macht, ergeht auf die Anzeige hin kein Verwaltungsakt; die angezeigte Sammlung kann nach Ablauf der Warte- und Prüfungsfrist des § 18 Abs. 1 KrWG aufgenommen werden (Karpenstein/Dingemann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 1. Aufl. 2014, § 18 Rn. 18).
- 21 Wird die angezeigte Sammlung - wie hier - nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG untersagt, handelt es sich dabei um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung (Klement, in: Schmehl, GK-KrWG, 1. Aufl. 2013, § 18 Rn. 45), der dadurch gekennzeichnet ist, dass die mit ihm getroffene Regelung nicht mit einer einmaligen Befolgung erledigt ist, sondern innerhalb der Geltungsdauer oder bis zum Erlass eines neuen Verwaltungsaktes fortdauernd Geltung beansprucht und damit in ihrer Wirkung wesensgemäß auf Dauer angelegt ist (BVerwG, Be-

schluss vom 9. Juli 2013 - 3 B 100.12 - juris Rn. 4 m.w.N.). Durch die gerichtliche Aufhebung einer solchen Untersagungsverfügung wird die Rechtsstellung des Adressaten daher unmittelbar verbessert.

- 22 bb) Abweichendes folgt nicht daraus, dass - wie der Verwaltungsgerichtshof offenbar meint - die angezeigte Sammlung nach Aufhebung der allein auf entgegenstehende öffentliche Interessen gestützten Untersagungsverfügung mit der Begründung gemäß § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG (erneut) untersagt werden müsste, dass die Klägerin nicht Sammler im Sinne von § 3 Abs. 10 KrWG sein kann. Diese Rechtsauffassung ist abgesehen davon, dass § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG den Untersagungstatbestand der fehlerhaften Rechtsform nicht kennt und der Beklagte seine Untersagungsverfügung hierauf nicht gestützt hat, auch in der Sache unzutreffend. Weder der Wortlaut der § 3 Abs. 10, 17 und 18, § 18 KrWG (1) noch deren Entstehungsgeschichte (2), systematische Erwägungen (3) oder Sinn und Zweck (4) der Regelungen zwingen zu diesem Normverständnis. Ein weites, auch Personengesellschaften umfassendes Verständnis des Sammlerbegriffs ist im Gegenteil auch unions- und verfassungsrechtlich geboten (5).
- 23 (1) Nach § 3 Abs. 10 KrWG ist Sammler von Abfällen jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmen, das heißt, aus Anlass einer anderweitigen gewerblichen oder wirtschaftlichen Tätigkeit, die nicht auf die Sammlung von Abfällen gerichtet ist, Abfälle sammelt. Der Wortlaut der Norm steht einer Erstreckung auf Personengesellschaften nicht entgegen. Zwar ist unter einer juristischen Person nach herkömmlichem Rechtsverständnis nur ein Rechtsgebilde mit vollständiger Rechtsfähigkeit zu verstehen. Das schließt aber nicht aus, sachgebietsbezogen jedenfalls auch Personenvereinigungen einzubeziehen, die - wie die hier in Rede stehende Gesellschaft bürgerlichen Rechts (BGH, Beschluss vom 4. November 1991 - II ZB 10/91 - BGHZ 116, 86 und Urteil vom 29. Januar 2001 - II ZR 331/00 - BGHZ 146, 341) - teilrechtsfähig sind. So ist etwa für Art. 19 Abs. 3 GG anerkannt, dass juristische Personen im Sinne dieser Vorschrift über den Wortlaut hinaus auch teilrechtsfähige inländische Vereinigungen sein können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000 - 1 BvR 539/96 - BVerfGE 102, 197,

<212 ff.>; Kammerbeschluss vom 2. September 2002 - 1 BvR 1103/02 - NJW 2002, 3533 <3533>).

- 24 (2) Entstehungsgeschichtliche Aspekte stehen einer weiten Auslegung, nach der Personengesellschaften Sammler (bzw. juristische Personen) im Sinne von § 3 Abs. 10 KrWG und Träger einer gewerblichen Sammlung im Sinne von § 18 Abs. 1 KrWG sein können, nicht entgegen. Das Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - KrW-/AbfG) vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705) enthielt noch keine Definition des Sammlers. In der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (Abfallrahmenrichtlinie - AbfRRL, ABI. L 312/3), deren Umsetzung das Kreislaufwirtschaftsgesetz dient (vgl. BT-Drs. 17/6052 S. 1), wird der Begriff ebenfalls nicht definiert, dort ist lediglich von "Anlagen oder Unternehmen, die gewerbsmäßig Abfälle sammeln oder befördern" sowie "Sammelunternehmen" die Rede (vgl. Art. 26 Satz 1 Buchst. a, Art. 27 Abs. 4, Art. 34 Abs. 1). Die Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 10 KrWG verhält sich nicht dazu, wer Sammler sein kann, sondern betont das Regelungsanliegen, der Reichweite des unionsrechtlichen Gewerbsmäßigkeitsbegriffs gemäß dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vom 9. Juni 2005 (- C-270/03 [ECLI:EU:C:2005:371] - Rn. 27-32) gerecht zu werden, wonach nicht nur der hauptberufliche Sammler, sondern auch ein gewerblicher Gelegenheitssammler unter den Begriff des Sammlers fällt. Im Übrigen verweist die Gesetzesbegründung auf die Anzeige- und Erlaubnispflichten nach den §§ 53, 54 KrWG für Sammler, Beförderer, Händler und Makler (BT-Drs. 17/6052 S. 73). Auch die Gesetzesbegründungen zu § 3 Abs. 18 und § 18 KrWG behandeln nicht die Frage, in welcher Rechtsform gewerbliche Sammler bzw. Träger gewerblicher Sammlungen tätig werden können.
- 25 Die Entstehungsgeschichte zu den sonstigen Legaldefinitionen abfallrechtlicher Fachbegriffe in § 3 Abs. 8 und 9 sowie Abs. 11 bis 13 KrWG, die ebenso wie Absatz 10 das Begriffspaar "natürliche und juristische Personen" verwenden, enthält keine Hinweise darauf, dass Personengesellschaften ausgeschlossen

werden sollten. Die Gesetzesbegründung zu diesen Regelungen bezieht sich auf die entsprechenden Vorgängerregelungen in § 3 Abs. 5 und 6 KrW-/AbfG und die umzusetzenden unionsrechtlichen Bestimmungen in Art. 3 Nr. 5 bis 8 AbfRRL (BT-Drs. 17/6052 S. 72 ff.). Die Abfallrahmenrichtlinie verwendet die Formulierung "natürliche oder juristische Person" anders als das Kreislaufwirtschaftsgesetz nur bei der Definition des Abfallbesitzers in Art. 3 Nr. 6 AbfRRL; beim Abfallerzeuger (Art. 3 Nr. 5) wird auf "jede Person", in Art. 3 Nr. 7 (Händler) und Art. 3 Nr. 8 (Makler) auf den Begriff des „Unternehmens“ abgestellt. Anhaltspunkte dafür, dass dieser "bunten Begrifflichkeit" (Petersen/Hermanns, AbfallR 2014, S. 62, 67) sachlich begründete Differenzierungen zugrunde liegen, die einem weiten Verständnis des Sammlerbegriffs entgegenstünden, sind nicht ersichtlich. Das Schrifttum geht davon aus, dass eine Einschränkung im Kreislaufwirtschaftsgesetz gegenüber der Abfallrahmenrichtlinie nicht beabsichtigt war und auch Personengesellschaften erfasst werden (vgl. Dieckmann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 1. Aufl. 2014, § 3 Rn. 156, 165, 181; Schink/Krappel, in: Schink/Versteyl, KrWG, 1. Aufl. 2012, § 3 Rn. 72, 80; Hurst, in: Jarass/Petersen, KrWG, 1. Aufl. 2014, § 3 Rn. 197).

- 26 (3) Die systematischen Erwägungen des Verwaltungsgerichtshofs sind ebenfalls nicht geeignet, sein Auslegungsergebnis zu tragen. Zwar trifft zu, dass in § 3 Abs. 17 KrWG als mögliche Träger gemeinnütziger Sammlungen auch Personenvereinigungen genannt werden, während die für gewerbliche Sammlungen maßgebliche Definition in § 3 Abs. 18 KrWG keine vergleichbare Regelung enthält. Daraus folgt aber nicht, dass eine weite Auslegung von § 3 Abs. 10 und 18 KrWG ausscheidet. Die an § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG orientierte Formulierung von § 3 Abs. 17 KrWG dient ausweislich der Gesetzesbegründung dazu, gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen vor dem Hintergrund der privilegierten Zulassungsvoraussetzungen für gemeinnützige Sammlungen gegeneinander abzugrenzen und Beteiligungsformen beider Sammelsysteme rechtlich zuzuordnen (vgl. BT-Drs. 17/6052 S. 74). Die Trägerschaft ist in § 3 Abs. 17 KrWG ausdrücklich geregelt, weil bei gemeinnützigen Sammlungen nicht geprüft wird, ob ihnen überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen und sich die Gemeinnützigkeit nur anhand der Trägerschaft bestimmen lässt. Vor diesem Hintergrund bedurfte es für gewerbliche Sammlungen keiner ausdrück-

lichen Regelung zur Trägerschaft. Aus ihrem Fehlen folgt daher nicht, dass der Gesetzgeber sich im Rahmen von § 3 Abs. 10 KrWG bewusst von dem im Abfallrecht traditionell weit gefassten, auch Personengesellschaften umfassenden Begriff der juristischen Person absetzen wollte. Die Materialien zu § 3 Abs. 17 KrWG enthalten dementsprechend keine Anhaltspunkte dafür, dass der Kreis potenzieller gemeinnütziger Sammler gegenüber den gewerblichen Sammlern um Personenvereinigungen erweitert werden sollte.

- 27 In die systematischen Betrachtungen sind wegen des Regelungszusammenhangs mit § 3 Abs. 10 bis 13 KrWG auch die Vorschriften der §§ 53, 54 KrWG zu den Anzeige- und Erlaubnispflichten von Sammlern, Beförderern, Händlern und Maklern von Abfällen einzubeziehen. Diese Vorschriften legen neben Vorgaben für das eigentliche Anzeige- und Erlaubnisverfahren u.a. Anforderungen an den "Inhaber eines Betriebs" sowie die für die "Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs verantwortlichen Personen" fest (§ 53 Abs. 2, § 54 Abs. 1 KrWG). Der Begriff des Betriebsinhabers im Sinne der §§ 53, 54 KrWG ist inzwischen in der am 1. Juni 2014 in Kraft getretenen Verordnung über das Anzeige- und Erlaubnisverfahren für Sammler, Beförderer, Händler und Makler von Abfällen (Anzeige- und Erlaubnisverordnung - AbfAEV) vom 5. Dezember 2013 (BGBl. I S. 4043) konkretisiert worden. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 AbfAEV ist Inhaber eines Betriebes diejenige natürliche oder juristische Person oder Personenvereinigung, die den die Sammler-, Beförderer-, Händler- oder Maklertätigkeit ausübenden Betrieb betreibt. Die Anzeige- und Erlaubnisverordnung knüpft damit hinsichtlich des Kreises der möglichen Betriebsinhaber an schon zuvor bestehende Regelungen an. Bereits die Vorgängerregelungen in § 2 Abs. 1 der Verordnung zur Beförderungserlaubnis (Beförderungserlaubnisverordnung - BefErV) und § 2 Abs. 1 der Verordnung zur Transportgenehmigung (Transportgenehmigungsverordnung - TgV) vom 10. September 1996 (BGBl. I S. 1411) enthielten ähnliche Bestimmungen. Die Vorschriften der Anzeige- und Erlaubnisverordnung können die gesetzlichen Begriffsdefinitionen in § 3 Abs. 10 bis 13 KrWG zwar nicht rechtsverbindlich konkretisieren, sie offenbaren aber ein weites Begriffsverständnis, von dem auch der Gesetzgeber des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ausgegangen ist. Die Regelung über die Mitteilungspflichten zur Betriebsorganisation in § 58 KrWG, die auch Personengesellschaften tref-

fen, ist hierfür ein weiterer Beleg. Ausweislich der Gesetzesbegründung wird mit der darin enthaltenen Anzeigepflicht bezweckt, die kreislaufwirtschaftsrechtlich bestehenden Anlagenbetreiber- und Abfallbesitzerpflichten bei Kapital- und Personengesellschaften zu personalisieren und die Behörden in die Lage zu versetzen, ohne weitere Ermittlungen eine konkret verantwortliche Person zu bezeichnen (BR-Drs. 216/11 S. 157 zu II).

- 28 (4) Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs ist es weder Sinn und Zweck der § 3 Abs. 10 und 18, § 18 KrWG noch aus Sachgründen geboten, gewerberechtliche Grundsätze in das Recht der Kreislaufwirtschaft zu übertragen.
- 29 Nach der (älteren) gewerberechtlichen Rechtsprechung können Personengesellschaften keine Gewerbetreibenden sein. Die Anzeigepflicht des § 14 Abs.1 GewO trifft daher die geschäftsführenden Gesellschafter, die bei gewerberechtl. Unzuverlässigkeit auch Adressat der Untersagungsverfügung nach § 35 GewO sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. August 1965 - 1 C 69.62 - BVerwGE 22, 16 <19>; VGH Kassel, Urteil vom 14. Januar 1991 - 8 UE 2648/89 - NVwZ-RR 1991, 552 <552>). Es kann dahinstehen, ob hieran angesichts der fortgeschrittenen Rechtsentwicklung und Anerkennung der (Teil)Rechtsfähigkeit von Personengesellschaften noch festzuhalten ist. In verschiedenen gewerberechtl. Spezialgesetzen werden teilrechtsfähige Personenvereinigungen ausdrücklich als Gewerbetreibende anerkannt (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 HandwO, § 2 Abs. 1 Satz 2 GastG).
- 30 Aus der Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 10 KrWG ergeben sich jedenfalls keinerlei Hinweise darauf, dass dem Gesetzgeber die gewerberechtliche Rechtsprechung vor Augen stand und er die darin entwickelten Grundsätze auf Sammler im Sinne von § 3 Abs. 10 KrWG übertragen wollte. Hinzu kommt, dass nicht jede gewerbliche Sammlung zugleich eine gewerbliche, d.h. auf Dauer angelegte Tätigkeit darstellen oder zwingend durch einen gewerbsmäßigen Sammler erfolgen muss. § 3 Abs. 18 KrWG setzt in Abgrenzung zur gemeinnützigen Sammlung lediglich voraus, dass die Sammlung zur Einnahmeerzielung erfolgt.

- 31 Zudem ist nicht ersichtlich, warum ein Rückgriff auf gewerberechtliche Grundsätze aus Sachgründen geboten sein sollte. Das Anzeigeverfahren nach § 18 KrWG dient vor allem zur Prüfung der Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und 4, Abs. 3 KrWG. Die zuständige Behörde soll prüfen können, ob die erfassten Abfälle einer "ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden", und ob "der gewerblichen Sammlung überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen" (vgl. BT-Drs. 17/6052 S. 88). Diese Prüfung orientiert sich in erster Linie an Art und Umfang der Sammlung und knüpft nicht an persönliche Eigenschaften an. Angesichts dieses primär sammlungs- und nicht personenbezogenen Normzwecks wäre eine gesonderte Anzeige der Sammlung durch jeden Gesellschafter nicht sachgerecht (Karpenstein/Dingemann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 1. Aufl. 2014, § 18 Rn. 25).
- 32 Abweichendes folgt nicht daraus, dass die Behörde die Sammlung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG wegen Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden oder der für die Leitung und Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Personen untersagen kann. Das Anzeigeverfahren sieht keine präventive Prüfung der Zuverlässigkeit vor, hierzu sind auch keine Unterlagen beizufügen (vgl. § 18 Abs. 2 KrWG). Es ermöglicht der zuständigen Behörde lediglich, vorhandene Erkenntnisse aus der Vergangenheit über eine mögliche Unzuverlässigkeit im Rahmen des Untersagungsverfahrens nach § 18 Abs. 5 KrWG nutzbar zu machen (vgl. Dippel, in: Schink/Versteyl, KrWG, 1. Aufl. 2012, § 18 Rn. 23).
- 33 Der präventiven Überprüfung der Zuverlässigkeit und der notwendigen Fach- und Sachkunde des Sammlers dienen hingegen das Anzeigeverfahren nach § 53 KrWG und bei gefährlichen Abfällen das Erlaubnisverfahren nach § 54 KrWG. Für diese Verfahren kommt es nach § 2 Abs. 1 Satz 2 AbfAEV, sofern es sich beim Inhaber des Betriebs um eine juristische Person oder Personenvereinigung handelt, für die Erfüllung der personenbezogenen Anforderungen der Verordnung auf die nach Gesetz, Satzung oder Gesellschaftsvertrag zur Vertretung oder Geschäftsführung des Betriebs berechtigten Personen an. Es ist nicht ersichtlich, warum die Zurechnung bei Personenvereinigungen im An-

wendungsbereich des § 18 Abs. 5 KrWG nicht ebenfalls nach diesen Grundsätzen erfolgen kann.

- 34 Soweit der Verwaltungsgerichtshof darauf abhebt, dass bei gewerblichen Sammlungen u.a. Fragen der Zuverlässigkeit im Raum stünden (UA S. 7 Rn. 24), übersieht er zudem, dass der Untersagungsgrund der "Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden oder der für die Leitung und Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Personen" (§ 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG) auch auf gemeinnützige Sammlungen Anwendung findet.
- 35 (5) Ein weites Verständnis des Begriffs Sammler bzw. juristische Person ist auch unionsrechtlich geboten. Im Kreislaufwirtschaftsgesetz sollte die Abfallrahmenrichtlinie nach Möglichkeit "eins zu eins" umgesetzt werden (BT-Drs. 17/6502 S. 1, 73). Die Abfallrahmenrichtlinie definiert den Begriff des Sammlers nicht, lässt aber in verschiedenen Regelungen ein weites Begriffsverständnis erkennen. So ist etwa in Art. 26 und Art. 34 AbfRRL von "Anlagen oder Unternehmen, die gewerbsmäßig Abfälle sammeln" die Rede. Das Unionsrecht kennt zwar keinen bereichsübergreifenden einheitlichen Unternehmensbegriff; eine Beschränkung auf bestimmte Rechtsformen kann dem Begriff "Unternehmen" aber nicht entnommen werden. Vielmehr ist im Unionsrecht in der Regel ein funktionales Verständnis angezeigt, das jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit unabhängig von der Rechtsform oder der Art der Finanzierung erfasst (Weiß, in: Calliess/Ruffert, EUV - AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 101 AEUV Rn. 25; vgl. auch Hurst, in: Jarass/Petersen, KrWG, 1. Aufl. 2014, § 3 Rn. 197). Anhaltspunkte dafür, dass der nationale Gesetzgeber in § 3 Abs. 10 (sowie Abs. 11 bis 13) KrWG eine Einschränkung gegenüber dem Unionsrecht beabsichtigt hat, sind nicht ersichtlich. Er wollte im Gegenteil der Reichweite des unionsrechtlichen Gewerbsmäßigkeitsbegriffs gerecht werden (BT-Drs. 17/6052 S. 73).
- 36 Eine enge Auslegung begegnet zudem mit Blick auf Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG Bedenken. Nach dem Vorstehenden ist nicht erkennbar, welcher sachliche Grund es rechtfertigen sollte, natürliche und juristische Per-

sonen einerseits und Personengesellschaften andererseits unterschiedlich zu behandeln.

- 37 b) Die weitere entscheidungstragende Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, es fehle auch deshalb am Rechtsschutzbedürfnis, weil die Klägerin durch die Untersagungsverfügung nach Beendigung der angezeigten Sammlung nicht mehr beschwert werde, verstößt ebenfalls gegen revisibles Recht (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, §§ 18, 3 Abs. 15 KrWG).
- 38 Zwar ist es mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes grundsätzlich vereinbar, wenn ein Rechtsschutzinteresse nur so lange als gegeben betrachtet wird, wie ein gerichtliches Verfahren dazu dienen kann, eine gegenwärtige Beschwer auszuräumen, einer Wiederholungsgefahr zu begegnen oder eine fortwirkende Beeinträchtigung durch einen an sich beendeten Eingriff zu beseitigen (BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 - 1 BvR 461/03 - BVerfGE 110, 77 <85>).
- 39 Der Verwaltungsgerichtshof hat aber zu Unrecht angenommen, dass die von der Klägerin mit ihrer Anfechtungsklage bekämpfte beschwerende Regelung weggefallen ist. Die Untersagungsverfügung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG stellt - wie bereits dargelegt - einen Dauerverwaltungsakt dar. Damit wird der Klägerin dauerhaft das Aufstellen und Leeren von Sammelbehältern und die Fortsetzung dieser Tätigkeiten im Kreisgebiet des Beigeladenen ab dem 1. Juli 2013 untersagt. Dass die Untersagungsverfügung wegen der aufschiebenden Wirkung der Klage derzeit nicht vollzogen werden darf, die Klägerin also die ausgegebenen Sammelbehälter weder entfernen muss noch gehindert wäre, diese zu leeren, führt daher nicht zu einem Wegfall der Beschwer.
- 40 Aus dem Umstand, dass die Klägerin die Sammelbehälter trotz ihres Erfolges im Eilverfahren seit dem 1. Juli 2013 nicht mehr geleert hat, folgt nichts anderes. Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, dieser Sachverhalt könne als Beendigung der Sammlung qualifiziert werden, weil das bloße Vorhalten von Sammelbehältern keine Sammlung darstelle, findet in § 3 Abs. 15 KrWG keine Stütze. Diese Vorschrift enthält eine Legaldefinition des Begriffs "Sammlung", gibt aber für die Frage, wann eine Sammlung beendet ist, nichts her. Anders als

für das gewerberechtliche Anzeigeverfahren in § 14 Abs. 1 Nr. 3 GewO ist in § 18 KrWG auch nicht vorgesehen, dass die Aufgabe der Sammlung anzeige- pflichtig ist. Die im wohlverstandenen Interesse aller Beteiligten erforderliche zeitliche Konkretisierung der Sammlung dürfte in der Regel durch die Angaben des Trägers zu Art, Ausmaß und Dauer der Sammlung (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 KrWG) und etwaige Befristungen oder sonstige Auflagen der zuständigen Behörde nach § 18 Abs. 5 Satz 1 und Abs. 6 KrWG erfolgen. Sofern sich die Frage, ob eine Sammlung beendet ist, danach in der Praxis überhaupt stellt, kann hiervon nur dann ausgegangen werden, wenn die Sammlung endgültig und vollständig aufgegeben wird. Tatsachen, die diese Bewertung rechtfertigen könnten, hat der Verwaltungsgerichtshof nicht festgestellt.

- 41 2. Das Urteil stellt sich nicht aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Ob der Verwaltungsgerichtshof die Berufung zu Recht zurückgewiesen hat, weil die Untersagungsverfügung formell und materiell rechtmäßig ist, kann der Senat mangels Tatsachenfeststellungen der Vorinstanz nicht abschließend entscheiden. Dies nötigt zur Aufhebung und Zurückverweisung.

Dr. Philipp

Schipper

Brandt

Dr. Keller

Dr. Schemmer