

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Abfallrecht und Bodenschutzrecht

Rechtsquelle/n:

KrWG § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5

Titelzeile:

Anforderungen an die Darlegung der Verwertungswege bei Altmetallsammlung durch Kleinsammler

Stichworte:

Abfall; private Haushaltungen; Überlassungspflicht; öffentliche Interessen; ordnungsgemäße und schadlose Verwertung; Verwertungswege; Darlegung; Kontrollmöglichkeit; Überwachung; Abfallfraktion; Entsorgungsstruktur; Rechtsschutzbedürfnis; Verfahrensfehler; materiell-rechtlicher Fehler; Verwaltungsakt; Auslegung durch das Revisionsgericht.

Leitsatz:

In einem funktionierenden Marktsegment wie dem für Altmetalle sind von einem Kleinsammler, der in ein mehrstufiges Verwertungsverfahren eingebunden ist, nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG keine "anlagenscharfen" Darlegungen über den letztendlichen Verwertungsort und die Verwertungsverfahren zu verlangen.

Urteil des 7. Senats vom 30. Juni 2016 - BVerwG 7 C 5.15

- I. VG Ansbach vom 16. Januar 2013
Az: VG AN 11 K 12.01000
- II. VGH München vom 29. Januar 2015
Az: VGH 20 B 14.666





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 5.15
VGH 20 B 14.666

Verkündet
am 30. Juni 2016

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 30. Juni 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Keller, Dr. Schemmer
und Böhmnn

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil des Bayeri-
schen Verwaltungsgerichtshofs vom 29. Januar 2015 auf-
gehoben. Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung
und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurück-
verwiesen.

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

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen eine abfallrechtliche Verfügung, die ihr die ge-
werbliche Sammlung bestimmter Altmetallabfälle aus privaten Haushaltungen
untersagt.

- 2 Im März 2012 kündigte die Klägerin auf Flugblättern eine Alteisensammlung in einer Gemeinde an, wobei eine Vielzahl von Metallerzeugnissen aufgezählt wurde. Daraufhin untersagte das Landratsamt A. mit Bescheid vom 2. Mai 2012 der Klägerin im Landkreis weitere Sammlungen und Beförderungen von Abfällen aus privaten Haushaltungen (1.), darunter insbesondere von Altmetallen, einschließlich Bunt- und Edelmetallen (a), landwirtschaftlichen Maschinen (d), Herden und Öfen (e), sowie die Verbreitung entsprechender Informationen und sonstige Aufforderungen an die privaten Haushaltungen (2.). Zur Begründung der auf § 21 KrW-/AbfG gestützten Verfügung wurde ausgeführt: Die Voraussetzungen, unter denen gemäß § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG eine Überlassungspflicht für Abfälle aus privaten Haushaltungen nicht bestehe, lägen nicht vor. Die Klägerin habe eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der von ihr gesammelten Abfälle nicht nachgewiesen. Der Sammlung stehe überdies ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegen; denn sie lasse mehr als nur geringfügige Auswirkungen auf die Organisation und die Planungssicherheit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers befürchten. Die in der Sammlungsankündigung unter anderem genannten Öl- und Holzöfen und Kohleherde sowie landwirtschaftlichen Maschinen seien gefährliche Abfälle. Für diese bestehe eine ausnahmslose Überlassungspflicht. Des Weiteren fehle der Klägerin die erforderliche Zuverlässigkeit. Mildere Maßnahmen seien nicht ersichtlich.
- 3 Gegen diese Verfügung erhob die Klägerin Klage und zeigte nach Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes beim Landratsamt die gewerbliche Sammlung von Altmetall an, die gefährliche und nicht gefährliche Abfälle, Alt- und Buntmetalle aus Gewerbebetrieben und privaten Haushaltungen umfasse. Pro Woche würden 4 t Abfälle gesammelt, die ausschließlich bei Firmen abgeliefert würden, für die die Klägerin TÜV-Zertifikate als Entsorgungsfachbetrieb vorlegte. Eines dieser Unternehmen bestätigte, dass die von der Klägerin gesammelten Abfälle bei ihr angeliefert und ordnungsgemäß und schadlos verwertet würden; sie benannte auch Verwertungsbetriebe.

- 4 Der Beklagte stützte den angefochtenen Bescheid nunmehr hinsichtlich der Ziffern 1. a) und e) des Tenors auf § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG und im Übrigen auf § 62 KrWG. Mit Urteil vom 16. Januar 2013 hob das Verwaltungsgericht die angefochtene Verfügung insoweit auf, als dort in Ziffer 1 weitere Sammlungen und Beförderungen von Abfällen aus privaten Haushaltungen, nämlich Altmetallen einschließlich Bunt- und Edelmetallen, von landwirtschaftlichen Maschinen mit Ausnahme von Fahrzeugen nach der Altfahrzeugverordnung sowie von Herden und Öfen untersagt wird und entsprechende Nebenentscheidungen getroffen werden. Im Übrigen wies es die Klage ab. Die Sammlungsuntersagung sei, soweit sie aufgehoben werde, rechtswidrig. Denn die Klägerin habe mit der vorgelegten Bestätigung eine ordnungsgemäße Verwertung dargelegt. Die Behörde habe allerdings den für die Feststellung der Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 KrWG erforderlichen Sachverhalt nicht ermittelt.
- 5 Auf die Berufung des Beklagten hat der Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 29. Januar 2015 die Klage insgesamt abgewiesen. Die Klage sei mangels Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig, soweit sie sich gegen das Verbot der Sammlung landwirtschaftlicher Maschinen aus privaten Haushaltungen richte. Dieses Verbot gehe ins Leere, weil es sich bei den Maschinen schon begrifflich nicht um Abfall aus privaten Haushaltungen handele. Im Übrigen sei die Klage unbegründet. Rechtsgrundlage des Bescheids sei § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG. Die Klägerin habe die Verwertung der von ihr gesammelten Abfälle nicht in einer den Erfordernissen des § 18 Abs. 2 Nr. 4 KrWG genügenden Weise dargelegt. Geboten sei die Darlegung einer lückenlosen Kette des Verwertungsweges vom Einsammeln bis zum Abschluss der Verwertung. Dazu gehöre auch die Schilderung der Verwertungsverfahren, in welchen Anlagen die Verwertung durchgeführt werde und welche Wege dabei durchlaufen würden. Die vorgelegten TÜV-Zertifikate enthielten keinen Hinweis auf eine Verwertungstätigkeit der darin bezeichneten Unternehmen. Soweit das als Abnehmer der Klägerin benannte Unternehmen im Berufungsverfahren angegeben habe, es liefere die Abfälle an Stahlwerke, die es allerdings nicht namentlich benennen könne, sei der vollständige Verwertungsweg nicht dargelegt. Die Sammlungsuntersagung sei auch verhältnismäßig. Insbesondere stehe ihr ein Vertrauensschutz nicht

entgegen. Das Sammlungsverbot schlieÙe auch die Untersagung entsprechender Werbung ein.

6 Zur Begründung der vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision macht die Klägerin geltend: Zu Unrecht habe das Berufungsgericht das Rechtsschutzbedürfnis verneint. Im Übrigen habe der Verwaltungsgerichtshof die Anforderungen an die Darlegung des Verwertungswegs im Sinne des § 18 Abs. 2 Nr. 4 KrWG überspannt. Dies gelte insbesondere für Kleinsammler wie sie, die in ein vierstufiges Verwertungsmodell eingebunden seien: Sie verkaufe die gesammelten Abfälle an einen Regionalhändler, von wo sie über den bundesweit tätigen Großhändler aufgrund sogenannter Kontingentverträge an Stahlwerke und Gießereien geliefert würden; letztere könnten aufgrund des dynamischen Marktes im Stahlschrottbereich immer wieder wechseln. Auf der Grundlage dieses Geschäftsmodells finde ein umfassendes Recycling von werthaltigen Eisen- und Nichteisenmetallen statt. Der Wortlaut der Vorschrift verlange nur die Darlegung der vorgesehenen Verwertungswege; diese seien zu beschreiben und plausibel zu machen. Konkrete Einzelanlagen müssten nicht bezeichnet werden. Dies entspreche auch der Vorstellung des Gesetzgebers. Sinn und Zweck der Vorschrift forderten keine hohen Anforderungen an die Darlegungslast. Denn die Behörde habe zahlreiche Möglichkeiten, die ordnungsgemäÙe Verwertung von Abfällen zu kontrollieren. Mit der Bezeichnung des abnehmenden Regionalhändlers könne die Behörde jederzeit weitergehende Überprüfungen vornehmen.

7 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 29. Januar 2015 aufzuheben und die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts A. vom 16. Januar 2013 zurückzuweisen.

8 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

- 9 Er verweist auf die Auffassung des Bayerischen Umweltministeriums, wonach bei klassischen Verwertungsabfällen wie Almetallen die pauschale und plausible Angabe eines Verwertungsweges ausreiche; die namentliche Benennung der ersten Verwertungsstufe genüge. Die Vorlage von Verträgen sei nicht erforderlich. Das Urteil erweise sich allerdings im Ergebnis als richtig. Die Klägerin habe nämlich die Absicht erkennen lassen, auch gefährliche Abfälle zu sammeln, was Bedenken gegen ihre Zuverlässigkeit begründe.
- 10 Der Beigeladene beantragt,

die Revision zurückzuweisen.
- 11 Er hält die vom Berufungsurteil aufgestellten Anforderungen an die Darlegung des Verwertungsweges durch den gewerblichen Sammler für zutreffend. Der angefochtene Bescheid sei zudem auch aus anderen Gründen rechtmäßig. Der Sammlung der Klägerin stehe ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegen; die Voraussetzungen des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 und 3 KrWG lägen vor. Die Untersagung von Sammlungen landwirtschaftlicher Maschinen sei demgegenüber nach § 62 KrWG erfolgt; denn diese Abfälle, die nicht aus privaten Haushaltungen stammten, seien als gefährlich einzustufen.
- 12 Der Vertreter des Bundesinteresses wendet sich gegen die vom Verwaltungsgerichtshof vorgenommene Auslegung zur Reichweite der Darlegungspflicht. § 18 Abs. 2 Nr. 4 KrWG verlange vom Träger der gewerblichen Sammlung keinen anlagenscharfen Nachweis des Verwertungsweges bis in die Anlage, in der die abschließende Verwertung durchgeführt werde. Vielmehr müsse der Umfang der Darlegungspflicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen. Daher seien angesichts der typischerweise bestehenden ökonomischen Interessen an einer möglichst weitgehenden Verwertung keine allzu hohen Anforderungen an die Darlegung der vorgesehenen Verwertungswege zu stellen. Den Darlegungsanforderungen sei genügt, wenn der Träger der Sammlung nachvollziehbar und transparent schildere, dass und wie der gesamte Abfall der Verwertung zugeführt werde. Dies setze in der Regel die Offenlegung des Vertragsverhältnisses zu seinem unmittelbaren Vertragspartner und die plausible

Angabe des Verwertungsziels voraus. Eine Darlegung des Endverbleibs bzw. der konkreten finalen Verwertung der Abfälle könne nicht verlangt werden. Verbleibende Zweifel könne die Behörde im Rahmen der allgemeinen Überwachung nach den §§ 47 ff. KrWG aufklären und dabei insbesondere auf andere Beteiligte der Verwertungskette zugreifen.

II

- 13 Die zulässige Revision ist begründet. Das Urteil beruht auf einer Verletzung von Bundesrecht und erweist sich nicht aus anderen Gründen als im Ergebnis richtig (§ 137 Abs. 1, § 144 Abs. 4 VwGO). Für eine abschließende Entscheidung bedarf es weiterer tatsächlicher Feststellungen; daher ist die Sache an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).
- 14 1. Der Verwaltungsgerichtshof verneint zu Unrecht ein Rechtsschutzbedürfnis der Klägerin, soweit die Klage sich gegen das Verbot der Sammlung "landwirtschaftlicher Maschinen aus privaten Haushaltungen" richtet.
- 15 Das führt allerdings nicht auf einen Verfahrensmangel, der nach § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO dem Rügevorbehalt und besonderen Begründungsanforderungen unterfällt. Verneint das Tatsachengericht fehlerhaft das Vorliegen von Sachurteilsvoraussetzungen und weist es die Klage folglich zu Unrecht durch Prozessurteil ab, kann dies grundsätzlich einen Verfahrensmangel begründen. Ein solcher liegt aber nur dann vor, wenn die inkorrekte Entscheidung auf einer fehlerhaften Anwendung der prozessualen Vorschriften beruht (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 13. Januar 2016 - 7 B 8.15 - RdL 2016, 142 = juris Rn. 18 und vom 26. Februar 2014 - 6 C 3.13 - BVerwGE 149, 94 Rn. 15, jeweils m.w.N.). Das ist hier nicht der Fall. Denn der Verwaltungsgerichtshof hat den maßgeblichen rechtlichen Maßstab nicht verkannt. Danach fehlt das Rechtsschutzbedürfnis nur, wenn die Klage dem Kläger offensichtlich keinerlei rechtlichen oder tatsächlichen Vorteil bringen kann. Die Nutzlosigkeit muss also eindeutig sein. Im Zweifel ist das Rechtsschutzbedürfnis zu bejahen (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2014 - 7 C 22.12 - Buchholz 406.27 § 71 BergG Nr. 1 Rn. 22 und Beschluss vom 26. Februar 2014 - 6 C 3.13 - BVerwGE 149, 94

Rn. 15). Unter Zugrundelegung dieser Kriterien verneint der Verwaltungsgerichtshof das Rechtsschutzbedürfnis, weil die angefochtene Untersagungsverfügung insoweit ins Leere gehe und die Klägerin demnach von vornherein nicht beschwere.

- 16 Diese materiell-rechtlichen Erwägungen, an die die prozessuale Bewertung anknüpft, unterliegen revisionsgerichtlicher Kontrolle. Der Senat ist an die tatrichterliche Auslegung eines Verwaltungsakts jedenfalls dann nicht gebunden, wenn sie auf einem Verstoß gegen allgemeine Erfahrungssätze, Denkgesetze oder Auslegungsregeln (§§ 133, 157 BGB) beruht (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2014 - 7 C 22.12 - BVerwGE 151, 156 Rn. 27). Das vom Verwaltungsgerichtshof vertretene Verständnis der Untersagungsverfügung verfehlt den für die Auslegung maßgebenden erklärten Willen, wie ihn der Adressat bei objektiver Würdigung verstehen konnte (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Juni 1980 - 6 C 55.79 - BVerwGE 60, 223 <228 f.>). Die Untersagungsverfügung ist zwar insoweit unklar, als die beispielhaft aufgeführten landwirtschaftlichen Maschinen nicht dem Rechtsbegriff der Abfälle aus privaten Haushaltungen unterfallen; denn dieser erfasst nur Abfälle, die regelmäßig und typischerweise im Rahmen der üblichen privaten Lebensführung anfallen (Karpenstein/Dingemann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 17 Rn. 80). Daraus kann aber entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs nicht geschlossen werden, dass die Verfügung sich insoweit keine Regelungswirkung beimisst. Denn mit der Untersagung reagierte die Behörde auf die Sammlungsankündigung, in der die landwirtschaftlichen Maschinen bereits ausdrücklich als Sammelgut aufgeführt waren. Diese Sammlung, insbesondere in dem dort angegebenen Umfang, sollte gänzlich unterbunden werden. Aus der Sicht der Klägerin war der Verfügung demnach der Wille der Behörde zu entnehmen, eine Sammlung für die konkret bezeichneten Abfälle ungeachtet ihrer rechtlichen Zuordnung zu untersagen.
- 17 2. Das angegriffene Urteil verletzt § 18 Abs. 5 Satz 2 i.V.m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG. Denn es knüpft die Feststellung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung an Voraussetzungen, die die Anforderungen an die Darlegung der vorgesehenen Verwertungswege und der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG überspannen.

- 18 a) Zutreffend geht der Verwaltungsgerichtshof davon aus, dass als Ermächtigunggrundlage für die Untersagungsverfügung nunmehr § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG einschlägig ist. Die noch auf der Grundlage des § 21 KrW-/AbfG ergangene Untersagungsverfügung ist ein Dauerverwaltungsakt (BVerwG, Urteil vom 1. Oktober 2015 - 7 C 8.14 - BVerwGE 153, 99 Rn. 21); seine Rechtmäßigkeit richtet sich demnach nach den jetzt geltenden Vorschriften.
- 19 § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG bezieht sich nur auf die Untersagung einer angezeigten Sammlung. Eine solche Anzeige hat die Klägerin nach Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes nachgeholt (§ 72 Abs. 2 KrWG). Sie ist Bezugspunkt einer auf § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG gestützten Untersagungsverfügung. Ob die in der Anzeige umschriebene Sammlung sich in jeglicher Hinsicht mit der von der Klägerin zuvor angekündigten Sammlung deckt und ob die Anzeige sich auf all das Sammelgut bezieht, das in der Untersagungsverfügung aufgeführt ist, kann dahinstehen. Jedenfalls in Bezug auf die noch im Streit befindlichen Metallabfälle geht der Verwaltungsgerichtshof ersichtlich davon aus, dass die Untersagungsverfügung dem Inhalt der Anzeige entspricht. An diese - implizite - Tatsachenfeststellung ist der Senat mangels hierauf bezogener Verfahrensrügen gebunden (§ 137 Abs. 2 VwGO).
- 20 b) Gemäß § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 KrWG hat die zuständige Behörde die Durchführung der angezeigten Sammlung zu untersagen, wenn die Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG genannten Voraussetzungen anders nicht zu gewährleisten ist. Die Überlassungspflicht für Abfälle aus privaten Haushalten besteht nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG nicht, wenn die Abfälle durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen. Nach § 7 Abs. 3 Satz 2 KrWG erfolgt die Verwertung ordnungsgemäß, wenn sie im Einklang mit den Vorschriften dieses Gesetzes und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht, sowie nach § 7 Abs. 3 Satz 3 KrWG schadlos, wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind, insbesondere keine

Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgt. Die Tatsachengrundlage für die hiernach gebotene prognostische Beurteilung liefert, soweit diese sich nicht ausnahmsweise aus anderen der Behörde vorliegenden - und nach Wegfall der in § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 Halbs. 2 KrWG-/AbfG normierten Nachweispflichten berücksichtigungsfähigen - Erkenntnissen ergibt, in der Regel die dem gewerblichen Sammler im Anzeigeverfahren nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG obliegende Darlegung (vgl. Karpenstein/Dingemann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 17 Rn. 138). Gemäß § 18 Abs. 2 KrWG sind der Anzeige einer gewerblichen Sammlung im Anschluss an die Angaben über Art, Menge und Verbleib der zu verwertenden Abfälle (Nr. 3) eine Darlegung der innerhalb des angezeigten Zeitraums vorgesehenen Verwertungswege einschließlich der erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Kapazitäten (Nr. 4) sowie eine Darlegung, wie die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Abfälle im Rahmen der Verwertungswege nach Nummer 4 gewährleistet wird (Nr. 5), beizufügen.

- 21 c) Nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs verlangt die Darlegung der Verwertungswege und -verfahren bei der Anzeige einer gewerblichen Sammlung das Aufzeigen einer lückenlosen Kette des Verwertungsweges vom Einsammeln bis zum Abschluss der Verwertung, die Benennung der Verwertungsverfahren und die Schilderung, in welchen Anlagen die Verwertung durchgeführt wird und welche Wege dabei durchlaufen werden. Das ist von § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG nicht gedeckt.
- 22 aa) Der Wortlaut der Vorschrift ist für die nähere Bestimmung der danach geforderten Angaben allerdings wenig ergiebig. Zwar meint "darlegen" im allgemeinen Wortsinne, dass etwas ausführlich erläutert und erklärt wird. In der Rechtssprache erfordert die Darlegung indes, dass die tatsächlichen Umstände vorgetragen werden, aus denen sich die gesetzlichen Voraussetzungen für eine bestimmte Rechtsfolge ergeben. Insoweit öffnet sich der Wortlaut dem Zweck und der Aufgabe der Norm. Soweit das Gesetz von "Verwertungswegen" spricht, wird dadurch der Umstand berücksichtigt, dass die Verwertung von Abfällen in der Regel ein mehrstufiges Verfahren durchläuft (vgl. Anlage 2 zu § 3 Abs. 23 KrWG, Verwertungsverfahren R 12). Dass es dabei um "vorgesehene"

Verwertungswege geht, trägt der Tatsache Rechnung, dass es sich nicht um eine retrospektive Dokumentation im Sinne eines Nachweises, sondern um eine zukunftsbezogene Angabe handelt, die immer mit Unsicherheiten belastet ist. Welche Schlüsse daraus für den Umfang der gebotenen Darlegung zu ziehen sind, lässt sich dem Wortlaut nicht entnehmen.

- 23 bb) Bei systematischer Auslegung lässt der Vergleich mit den Regelungen der Nachweispflicht bei der behördlichen Vorabkontrolle der Entsorgung von gefährlichen Abfällen nach § 50 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, § 52 KrWG i.V.m. § 3 ff. der Verordnung über die Nachweisführung bei der Entsorgung von Abfällen (Nachweisverordnung - NachwV) vom 20. Oktober 2006 (BGBl I. S. 2298) Schlüsse auf den Umfang der Darlegungsanforderungen zu. Denn bei einer mehrstufigen Entsorgung erstreckt sich die Nachweispflicht des Abfallbesitzers in der Regel nicht auf den endgültigen Bestimmungsort der Abfälle, sondern nur auf den jeweiligen Teilschritt, der in einer Abfallentsorgungsanlage endet (vgl. Rüdiger, in: von Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, 0241.2 § 3 NachwV Rn. 7, Stand August 2008).
- 24 Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 und 2 NachwV hat der Besitzer oder Einsammler von Abfällen als Abfallerzeuger (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 NachwV) bzw. als Abfallbeförderer (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 NachwV), der Abfälle in eine Abfallentsorgungsanlage bringen will, einen Entsorgungsnachweis vorzulegen, der u.a. aus der Annahmeerklärung des Abfallentsorgers (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 NachwV) als Vertragspartner des Abfallerzeugers bzw. -beförderers besteht. Eine Abfallentsorgungsanlage ist jegliche Anlage, in der die Abfälle behandelt, verwertet, gelagert oder abgelagert werden (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NachwV). Dabei ist insbesondere die Abfallbehandlung immer ein integrativer Teilschritt der (endgültigen) Beseitigung oder Verwertung. Sie ist in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass infolge einer Einwirkung auf die Abfälle, durch die sich deren Masse oder deren Schädlichkeit vermindert oder sie in ihrer Beschaffenheit geändert werden, der Abfallschlüssel sich ändert oder aufsplittet. Als besondere Art des Behandeln in einer ortsfesten Anlage gilt das Vermischen/Zusammenführen von gleichartigen Abfällen verschiedener Abfallerzeuger, durch das der Bezug zum einzelnen Abfallerzeuger verloren geht (siehe Anlage 2 zu § 3 Abs. 23 KrWG, Verwer-

tungsverfahren R 12 mit amtl. Anm.); dies trifft etwa bei der Lagerung in loser Schüttung zu (vgl. Kropp, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, Kreislaufwirtschaftsrecht, Abfallrecht und Bodenschutzrecht, Stand Februar 2016, 500 § 5 NachwV Rn. 79 unter Bezugnahme auf Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall <LAGA>, Mitteilung 36, Vollzugshilfe "Entsorgungsfachbetriebe" vom 19. Mai 2005, Nr. II.4.7.2 <4. Behandeln>; siehe auch LAGA, Mitteilung 27, Vollzugshilfe zum abfallrechtlichen Nachweisverfahren vom 30. September 2009, Nr. III.1.1.3.1 Rn. 74). Nur für den Fall, dass sich dieser erste Entsorgungsschritt auf eine bloße Lagerung der Abfälle beschränkt, muss auch die weitere Entsorgung durch entsprechende Entsorgungsnachweise festgelegt sein (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 NachwV). Auch insofern ist allerdings nur ein Nachweis bis zur nächsten Entsorgungsanlage, nicht hingegen bis zum letzten Bestimmungsort verlangt. In dieser Hinsicht sind gegebenenfalls weitere Erläuterungen geboten, die auf ihre Plausibilität zu prüfen sind (siehe Rüdiger, in: von Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, 0241.2 § 5 NachwV Rn. 8, Stand August 2008). Hat der Gesetzgeber für die gewerbliche Sammlung von ungefährlichen (§ 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG) Abfällen eine solche Nachweispflicht nicht geregelt, folgt daraus, dass das Darlegungserfordernis im Sinne des § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG regelmäßig hinter den in der Nachweisverordnung normierten Anforderungen zurückbleiben wird.

- 25 cc) Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift bestärkt die Zweifel an der strengen Auslegung des Verwaltungsgerichtshofs. Der Gesetzgeber wollte mit § 18 Abs. 2 KrWG an die zuvor in § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG normierte Nachweispflicht anknüpfen und diese durch eine Anzeigepflicht ersetzen, wobei die vom gewerblichen Sammler zu übermittelnden Informationen "nur unwesentlich" über die bisherige Vorschrift hinausgehen sollten (BT-Drs. 17/6052 S. 64). Dies spricht dafür, dass der Gesetzgeber an die dem gewerblichen Sammler mit der Neuregelung auferlegte Darlegungspflicht keine Detaillierungsanforderungen stellen wollte, die die entsprechenden Anforderungen an die Pflicht zur Nachweisführung nach der bisherigen Vorschrift, wie sie in der Rechtsprechung verstanden worden waren, übersteigen. Die Rechtsprechung stellte mit der Begründung, die Nachweisführung dürfe nicht in ein Zulassungsverfahren umschlagen, keine hohen Anforderungen an den zu führenden

Nachweis und erachtete es nicht für erforderlich, den Verwertungsweg im Einzelnen aufzuzeigen, sondern ließ schon die Vorlage eines Vertrages über den Weiterverkauf der Abfälle genügen (vgl. etwa VGH Mannheim, Beschluss vom 11. Februar 2008 - 10 S 2422/07 - juris Rn. 10 ff.; Fluck/Giesberts, in: Fluck/Frenz/Fischer/Franßen, Kreislaufwirtschaftsrecht, Abfallrecht und Bodenschutzrecht, 200 § 13 KrW-/AbfG Rn. 158, Stand Februar 1999; Karpenstein/Dingemann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 18 Rn. 49). Wenn schließlich in der Begründung zum Gesetzentwurf - abschwächend - davon die Rede ist, dass "lediglich" eine Darlegung der vorgesehenen Verwertungswege gefordert werde, spricht auch dies dafür, dass der Gesetzgeber von eher geringen Anforderungen an die Anzeigepflicht ausgegangen ist (BT-Drs. 17/6052 S. 64).

- 26 dd) Sinn und Zweck der Vorschrift rechtfertigen ebenso wenig die generalisierenden hohen Anforderungen des Verwaltungsgerichtshofs. Die vom gewerblichen Sammler nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG geforderten Angaben sollen gerade als Korrelat zum fehlenden allgemeinen Erlaubnisvorbehalt der Behörde die Klärung der Frage ermöglichen, ob die Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG vorliegen (BT-Drs. 17/6052 S. 88, 106). Die hiernach gebotene Kontrolle muss demnach nicht in der Weise abschließend sein, wie es erforderlich wäre, wenn die behördliche Entscheidung mit einer Legalisierungswirkung verbunden wäre. Sie hat vielmehr eine angemessene Kontrollmöglichkeit zu eröffnen, die zunächst eine allgemeine Prüfung und gegebenenfalls eine anschließende detaillierte Überwachung auch auf den nachfolgenden Verwertungsstufen ermöglicht. Das Ausmaß der vom Sammler zu fordernden Darlegung muss dieser Funktion entsprechen. Den Besonderheiten verschiedener Abfallmärkte und insbesondere den spezifischen Möglichkeiten typischer Sammlergruppen muss zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen werden (siehe hierzu auch Monitoring-Bericht der Bundesregierung vom 13. März 2014, BT-Drs. 18/800 S. 16 f. sowie Wagner/Friege/Séché, Evaluierung der Praxis gewerblicher Sammlung mit Blick auf die Anforderungen des hochwertigen Recyclings und der Wettbewerbsfähigkeit, UBA-Texte 31/2016, S. 117 ff.), soweit dies die Überwachungsbedürfnisse nicht leerlaufen lässt. Die Darlegungsanforderungen dürfen nicht dazu genutzt werden, vermeintliche

Lücken bei der Abwehr gewerblicher Sammlungen zu schließen (siehe Grunenberg, EurUP 2015, 229 <236>).

- 27 Folglich ist, worauf auch der Vertreter des Bundesinteresses in Übereinstimmung mit den Vollzugshinweisen verschiedener Länder hinweist, bei der Bestimmung des Umfangs der Darlegungspflicht nicht generalisierend, sondern im Hinblick auf die konkreten Entsorgungsstrukturen differenzierend vorzugehen. So kann von Bedeutung sein, ob für eine Abfallfraktion etablierte Verwertungswege bestehen. Der aktuelle Marktpreis kann ein bestehendes ökonomisches Interesse an der Verwertung indizieren. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, ob der gewerbliche Sammler die Verwertung selbst durchführt oder die gesammelten Abfälle - im Rahmen einer langjährigen (funktionierenden) Geschäftsbeziehung - an ein oder mehrere (bekannte und bewährte) Entsorgungsunternehmen weiterveräußert und ob diese Unternehmen ihren Sitz im In- oder Ausland haben.
- 28 Hiernach sind die Mindestanforderungen aus § 18 Abs. 2 Nr. 4 KrWG dann erfüllt, wenn aufgezeigt wird, dass der gesamte Abfall - hinsichtlich Sammelmenge und -zeitraum - von einem oder mehreren Entsorgungsunternehmen abgenommen wird. Durchläuft die Verwertung mehrere Stufen, muss bei der Festlegung weiterer Darlegungsanforderungen insbesondere die Situation der Kleinsammler Berücksichtigung finden. Dies gilt gerade bei einer Abfallfraktion wie dem Altmetall, für das nach dem unwidersprochenen Vortrag der Klägerin eine hohe Recyclingquote zu verzeichnen ist, so dass alles dafür spricht, dass in diesem Marktsegment eine effektive Ressourcennutzung verwirklicht wird und die Verwertungswege funktionieren. In einem solchen Bereich wird der Sammler seine Anzeigepflicht regelmäßig dadurch erfüllen, dass er nachvollziehbar einen pauschalen Verwertungsweg schildert, das oder die Entsorgungsunternehmen, an die er die gesammelten Abfälle zu liefern beabsichtigt, namentlich benennt und geeignet belegt, dass diese willens und in der Lage sind, die Abfälle der Sammlung anzunehmen. Hierfür genügt - in Anlehnung an die Regelungen der Nachweisverordnung - eine schriftliche Erklärung des abnehmenden Unternehmens, aus der sich ergibt, dass die Annahme der Abfälle sowohl hinsichtlich ihres Umfangs als auch des Zeitraums der Sammlung gewährleistet ist.

Eine detaillierte Beschreibung des weiteren Entsorgungswegs der gesammelten Abfälle bis zum finalen Bestimmungsort der Verwertung unter namentlicher Benennung aller beteiligten Unternehmen ist von einem Kleinsammler nicht zu verlangen, so dass es ausreicht, in dieser Situation zu § 18 Abs. 2 Nr. 5 KrWG nur pauschal unter Hinweis auf die allgemeinen Verhältnisse im betreffenden Marktsegment vorzutragen. Denn Ausführungen zu den konkreten Umständen der endgültigen Verwertung sind dem am Anfang der Entsorgungskette stehenden Kleinsammler - wenn überhaupt - nur sehr eingeschränkt möglich, weil er zum einen auf Angaben der Unternehmen in der Verwertungskette angewiesen ist und diese sich in ihrer Zusammensetzung zum anderen durch Marktentwicklungen ändern kann. Des Weiteren stellt sich das Problem, dass sich der Weg der Abfälle des jeweiligen Kleinsammlers jedenfalls nach Vermischung mit den Abfällen anderer Sammler auf den weiteren Verwertungsstufen nicht mehr nachvollziehen lässt. In dieser Situation erscheint es angezeigt, die gegebenenfalls gebotenen Überwachungsmaßnahmen auf den verschiedenen Stufen der Entsorgungskette vorzunehmen, so dass der Zweck der Darlegung nur beschränkte Angaben vom Sammler rechtfertigt.

- 29 3. Beruht das Urteil hinsichtlich der Untersagungsverfügung auf einem Bundesrechtsverstoß, gilt gleiches für das hierauf bezogene Werbeverbot in Ziffer 2 der Verfügung, das nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs vom Sammlungsverbot "umschlossen" wird.
- 30 4. Das Urteil erweist sich nicht gemäß § 144 Abs. 4 VwGO aus anderen Gründen als im Ergebnis richtig.
- 31 Soweit der Beklagte die fehlende Zuverlässigkeit der Klägerin einwendet, fehlt es hierzu an den erforderlichen tatsächlichen Feststellungen. Entsprechendes gilt für das Vorbringen des Beigeladenen, dass der gewerblichen Sammlung überwiegende öffentliche Interessen gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG entgegenstehen. Zur Frage einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gemäß § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG hat der Verwaltungsgerichtshof Feststellungen ebenso wenig getroffen. Dies gilt sowohl für die Voraussetzun-

gen des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG als auch für die des - nach dem Vortrag des Beigeladenen zur Übertragung der Sammlung von Altmetallen im Vergabeverfahren ab dem 1. Januar 2014 auf ein Drittunternehmen - nunmehr einschlägigen § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG.

- 32 Schließich ist in Bezug auf den vom Verwaltungsgerichtshof als unzulässig angesehenen Teil der Klage hinsichtlich der landwirtschaftlichen Maschinen gegebenenfalls auf der Ermächtigungsgrundlage des § 62 KrWG zu entscheiden und die Frage der Gefährlichkeit solcher Abfälle zu klären.
- 33 5. Angesichts des vorstehend aufgezeigten Aufklärungsbedarfs ist die Sache an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO). Er wird dabei auch zu prüfen haben, ob die vom Verwaltungsgericht nach § 65 Abs. 2 VwGO beschlossene notwendige Beiladung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu Recht erfolgt ist (siehe hierzu BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 18.12 - NVwZ 2015, 823 Rn. 13 sowie OVG Münster, Beschluss vom 8. April 2014 - 20 E 547/13 - juris Rn. 2 ff. und OVG Magdeburg, Urteil vom 17. März 2016 - 2 L 45/14 - juris Rn. 81 f.; Beckmann, AbfallR 2014, 151 <152 ff.>) und ob die Beiladung gegebenenfalls als einfache aufrecht zu erhalten ist.

Dr. Nolte

Brandt

Dr. Keller

Dr. Schemmer

Böhmman