

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Abfallrecht und Bodenschutzrecht

Rechtsquelle/n:

KrWG § 17 Abs. 2 Nr. 4, Abs. 3, § 18 Abs. 1 und 2, Abs. 5 Satz 2,
§§ 62, 69 Abs. 2 Nr. 1, § 72 Abs. 2

Titelzeile:

Untersagung einer Bestandssammlung bis zur Vervollständigung einer Sammlungs-
anzeige

Stichworte:

Altpapier; gewerbliche Sammlung; Bestandssammlung; Sammlungsanzeige; Unvollständigkeit; Nachforderung; Sammlungsuntersagung; Ermächtigungsgrundlage; Spezialvorschrift; Größe des Sammlungsunternehmens; Jahresumsatz; abfallwirtschaftlicher Bezug; Ausmaß der Sammlung; Umfang der Sammlung; flächenmäßige Komponente; Abfallverwertung; Verwertungsweg; Entsorgungsstruktur; Anzeigeverfahren; Erlaubnisverfahren; Ordnungsvorschrift; Verhältnismäßigkeit; Nachrang; förmliche Anforderung; Verwaltungszwang; Bußgeld; Prüf- und Wartefrist.

Leitsatz:

Von Kleinunternehmen können Angaben zum Jahresumsatz gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 1 KrWG in aller Regel nicht verlangt werden.

Urteil des 7. Senats vom 24. Januar 2019 - BVerwG 7 C 14.17

- I. VG Halle vom 25. März 2014
Az: VG 2 A 207/13 HAL
- II. OVG Magdeburg vom 17. März 2016
Az: OVG 2 L 44/14





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 7 C 14.17
OVG 2 L 44/14

Verkündet
am 24. Januar 2019

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 24. Januar 2019
durch
den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Schemmer,
Dr. Günther und Dr. Löffelbein

für Recht erkannt:

Auf die Revision des Klägers wird das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 17. März 2016 geändert. Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Halle vom 25. März 2014 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte und die Beigeladene zu 2 tragen die Gerichtskosten des Revisionsverfahrens und des erstinstanzlichen Verfahrens sowie die außergerichtlichen Kosten des Klägers je zur Hälfte. Unter Einbeziehung des rechtskräftig gewordenen Teils der Kostenentscheidung des Oberverwaltungsgerichts tragen der Beklagte und die

Beigeladenen die Kosten des Berufungsverfahrens zu je einem Drittel. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen in allen Rechtszügen sind nicht erstattungsfähig.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, ein gewerblicher (Klein-)Sammler unter anderem von Altpapier, wendet sich gegen eine abfallrechtliche Untersagungsverfügung.
- 2 Der Kläger betreibt seit 2008 in einer Gemeinde des Beklagten eine Annahmestelle für Altpapier und Altkleider, wo er von Privatpersonen unter anderem Papier und Pappe aufkauft. Mit Bescheid vom 24. Mai 2012 untersagte der beklagte Landkreis dem Kläger die Annahme von überlassungspflichtigen Abfällen aus privaten Haushaltungen; hierzu zählten Altpapier (Papier, Pappe, Kartonaugen - PPK). Der Kläger erhob Widerspruch und zeigte nach Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes die gewerbliche - zunächst sowohl stationäre als auch mobile - Sammlung von Altpapier und Altkleidern an, wobei er Angaben nach § 18 Abs. 2 KrWG machte. Nach Beteiligung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers forderte der Beklagte den Kläger zur Ergänzung und Präzisierung seiner Angaben auf, letztmals mit Schreiben vom 8. Mai 2013 bezogen auf den Jahresumsatz, die durchschnittliche Sammelmenge und den größtmöglichen Umfang der Sammlung sowie bei den Altkleidern hinsichtlich der Verwertungswege. Der Kläger kam dem nur teilweise nach. Daraufhin wies das Landesverwaltungsamt den Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 25. Juni 2013 zurück. Unter Abänderung des Ausgangsbescheids wurde die Untersagung der Sammlung von Altpapier, -pappe und Kartonagen (PPK) aus privaten Haushaltungen bis drei Monate nach vollständiger Anzeigerstattung gemäß § 18 KrWG befristet. Eine vollständige Anzeige nach § 18 Abs. 2 KrWG liege noch nicht vor, so dass eine abschließende Beurteilung der Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG noch nicht erfolgen könne.
- 3 Die hiergegen gerichtete Klage hatte vor dem Verwaltungsgericht Erfolg. Auf die Berufung des Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht die Klage mit Urteil

vom 17. März 2016 abgewiesen; die Berufungen des Landesverwaltungsamts und des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, die vom Verwaltungsgericht gemäß § 65 Abs. 1 VwGO zum Verfahren beigelegt worden waren, hat es mangels materieller Beschwer als unzulässig verworfen.

- 4 Zur Begründung hat das Oberverwaltungsgericht ausgeführt: Rechtsgrundlage der Untersagungsverfügung sei § 62 KrWG; die Sperrwirkung der Sonderregelung des § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG greife bei einer fehlenden oder - wie hier - unvollständigen Anzeige nicht ein. Das nach § 62 KrWG allein vorausgesetzte Durchführungs- bzw. Vollzugserfordernis liege vor, denn der Kläger habe eine nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz bestehende Rechtspflicht, nämlich die Anzeigepflicht nach § 18 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 KrWG verletzt. Der Kläger habe keine Angaben zu seinem Jahresumsatz gemacht; dieser gehöre zur Größe und Organisation des Sammlungsunternehmens im Sinne von § 18 Abs. 2 Nr. 1 KrWG. Es fehlten des Weiteren Angaben über das Ausmaß der mobilen Sammlung (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 KrWG), was primär flächenmäßige Komponenten und auch die Anzahl und Lage der angefahrenen Straßen und Haushalte im Sammlungsgebiet betreffe. Hinsichtlich der Altkleider habe der Kläger keine präzisen Angaben zur Verwertung, zur Schilderung des Verwertungsverfahrens sowie zu den Anlagen, in denen die Verwertung stattfinden solle, gemacht (§ 18 Abs. 2 Nr. 4 und 5 KrWG). Die Untersagungsverfügung sei verhältnismäßig. Sie diene allein der Vervollständigung der vom Kläger zu überlassenden Unterlagen, um die Prüfung zu ermöglichen, ob die Überlassungspflicht auch für die von ihm gesammelten Abfälle gelte. Sie sei auch erforderlich. Der Vorrang der Nachforderung fehlender Angaben entfalle, wenn ein Hinwirken auf eine Vervollständigung der Anzeige nicht zielführend erscheine, weil der Träger der Sammlung bereits erfolglos hierzu aufgefordert worden sei. Die Untersagung sei schließlich auch angemessen. Zwar sei das Ausmaß der Unvollständigkeit der Angaben eher begrenzt, und die fehlenden Angaben bezüglich der Altkleider könne eine Untersagung der Sammlung von Altpapier nicht rechtfertigen. Der Eingriff in das Unternehmen des Klägers durch die aufschiebend bedingte Untersagung der Sammlung sei jedoch nur geringfügig. Der Kläger habe es selbst in der Hand, die Voraussetzungen für den Eintritt der auflösenden Bedingung zu erfüllen. Schließlich führe auch die verfügte Wartezeit von drei Monaten nach Erstattung der vollständigen Anzeige nicht zur Unverhältnismäßigkeit der Untersagung.

Nach fruchtlosem Ablauf der Anzeigefrist nach § 72 Abs. 2 KrWG sei die Sammlung des Klägers in Anlehnung an die Regelung in § 18 Abs. 1 KrWG wie eine neu begonnene Sammlung zu behandeln.

5 Mit seiner vom Senat wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassenen Revision rügt der Kläger einen Verstoß gegen § 18 Abs. 2, § 62 und § 72 Abs. 2 KrWG. Angaben zum Jahresumsatz könnten nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 KrWG nicht gefordert werden. Umsatzzahlen seien für die Organisation des Sammlungsunternehmens irrelevant. Dessen Größe sei allein bezogen auf die abfallwirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu bemessen, die insbesondere durch die Anzahl der Mitarbeiter und die Sammellogistik bestimmt werde. Die anzufahrenden Straßen seien nicht anzugeben. Er habe im Übrigen deutlich gemacht, dass er nur noch ein Bringsystem betreibe. Bei gewerblichen Sammlungen, die im Bringsystem mit festen Annahmestellen und/oder im "gezielten" Holsystem auf Anfrage hin oder nach allgemeiner Bekanntmachung erfolgten, könne nicht die Angabe eines geographisch genau begrenzten Bereichs innerhalb des Gebiets des betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gefordert werden. Hinsichtlich der Angaben zur Verwertung der Abfälle gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 3 bis 5 KrWG stehe die Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht in Einklang. Er habe mit der Angabe, dass die Abfälle an bestimmte Unternehmen verkauft und von diesen verwertet würden, ausreichende Angaben gemacht. Zu Unrecht habe das Oberverwaltungsgericht § 62 KrWG als Ermächtigungsgrundlage herangezogen. Vielmehr sei für - auch unvollständig - angezeigte Sammlungen nur § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG einschlägig. Schließlich könne eine bestehende gewerbliche Sammlung nicht allein wegen eines Verstoßes gegen die Anzeigepflicht untersagt werden. Denn allein dies führe nicht zur Rechtswidrigkeit der Sammlung als solcher. Die Übertragung der Prüf- und Sperrfrist des § 18 Abs. 1 KrWG auf die Anzeigepflicht für Bestandssammlungen sei unzulässig.

6 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 17. März 2016 zu ändern und die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Halle vom 25. März 2014 zurückzuweisen.

- 7 Der Beklagte beantragt,
die Revision zurückzuweisen.
- 8 Er verteidigt das angefochtene Urteil.
- 9 Die Beigeladene zu 2 beantragt,
die Revision zurückzuweisen.
- 10 Sie verteidigt das angefochtene Urteil und führt insbesondere aus, dass der Gesetzgeber es mit dem offenen Wortlaut des § 18 Abs. 2 Nr. 1 KrWG der zuständigen Behörde überlassen habe, nach pflichtgemäßem Ermessen die im Einzelfall - auch in einer Gesamtschau - zur Beurteilung der abfallrechtlichen Leistungsfähigkeit erforderlichen Angaben zu erheben. Dabei liege es bei einer Bestandsammlung im ureigenen Interesse des Anzeigenden, mit den Umsatzzahlen die Grundlagen für eine Beurteilung einer Existenzgefährdung mitzuteilen. Das "Ausmaß" der Sammlung im Sinne des § 18 Abs. 2 Nr. 2 KrWG verlange die Angabe des räumlichen Gebiets, in dem die Sammlung nach ihrer organisatorischen Ausgestaltung und betriebsstrategischen Ausrichtung durchgeführt werde; insoweit sei relevant, ob flächendeckend oder nur in Teilgebieten gesammelt werden solle. Die erforderlichen Angaben zu den Verwertungswegen nach § 18 Abs. 2 Nr. 3 bis 5 KrWG habe der Kläger hinsichtlich der Altkleider nicht gemacht. Der Verstoß gegen § 72 Abs. 2 und § 18 Abs. 1 KrWG rechtfertige ein Einschreiten nach § 62 KrWG. Die angeordnete 3-monatige Wartefrist sei verhältnismäßig; denn die Privilegierung nach § 72 Abs. 2 KrWG sei "verbraucht", wenn der Träger der Sammlung sie ungenutzt verstreichen lasse.
- 11 Der Beigeladene zu 1 hält die Revision im Ergebnis für unbegründet. Er folgt dem Oberverwaltungsgericht darin, dass die fehlenden Angaben zum Jahresumsatz den Erlass der Untersagungsverfügung rechtfertigten.
- 12 Nach Auffassung des Vertreters des Bundesinteresses müssen im Rahmen der Anzeige einer Sammlung nach dem maßgeblichen abfallwirtschaftlichen Verständnis des § 18 Abs. 2 Nr. 1 KrWG Angaben zum Jahresumsatz nicht gemacht werden.

II

- 13 Die zulässige Revision ist begründet. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht geht zwar zutreffend davon aus, dass das behördliche Vorgehen in den Anwendungsbereich des § 62 KrWG fällt (1.). Die Auslegung und Anwendung dieser Ermächtigungsgrundlage ist jedoch sowohl hinsichtlich der tatbestandlichen Voraussetzungen (2.) als auch der Rechtsfolgen (3.) rechtsfehlerhaft. Der Senat kann, da es weiterer tatsächlicher Feststellungen nicht bedarf, in der Sache selbst entscheiden; dies führt zur Wiederherstellung des erstinstanzlichen Urteils (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO; 4.).
- 14 1. Die abfallrechtliche Generalklausel des § 62 KrWG wird hier nicht durch die Vorschrift des § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG verdrängt.
- 15 Nach § 62 KrWG kann die zuständige Behörde im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften treffen. Nach der Spezialermächtigung des § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG hat die zuständige Behörde die Durchführung der angezeigten Sammlung zu untersagen, wenn Tatsachen bekannt sind, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden oder der für die Leitung und Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Personen ergeben oder die Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 oder 4 KrWG genannten Voraussetzungen anders nicht zu gewährleisten ist. Ist hiernach die Anzeige der Sammlung Voraussetzung eines Einschreitens nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG, folgt daraus aber nicht, dass jegliche Anzeige die Sammlung der Sondervorschrift unterstellt. Denn insbesondere die Prüfung der Ausnahmen von der Überlassungspflicht setzt die Vollständigkeit der einer Anzeige nach § 18 Abs. 2 KrWG beizufügenden Angaben voraus. So wird sich bei fehlenden oder nur unvollständigen Angaben weder feststellen lassen, ob die gesammelten Abfälle einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, noch, ob der Sammlung überwiegende öffentliche Interessen - insbesondere die Funktionsfähigkeit eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers - entgegenstehen. Soll diese abschließende Prüfung durch Maßnahmen erst ermöglicht werden,

die letztlich auf die Ermittlung der erforderlichen Tatsachen für die gebotene prognostische Beurteilung abzielen (BT-Drs. 17/6052 S. 88, 106), ist der Anwendungsbereich des § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG (noch) nicht eröffnet, so dass es bei der Ermächtigungsgrundlage des § 62 KrWG bleibt (vgl. OVG Münster, Beschlüsse vom 19. Juli 2013 - 20 B 476/13 - juris Rn. 5 f. und vom 5. August 2015 - 20 A 1188/14 - juris Rn. 4; VGH Mannheim, Beschluss vom 16. Januar 2014 - 10 S 2273/13 - UPR 2014, 235 Rn. 8). Nichts anderes folgt aus dem Urteil des Senats vom 30. Juni 2016 - 7 C 5.15 (Buchholz 451.224 § 18 KrWG Nr. 1 Rn. 17 ff.). Dort war zu entscheiden, ob die Darlegungen des Sammlers zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der Abfälle materiell unzureichend waren, während die formelle (Un-)Vollständigkeit der Angaben nicht in Streit stand (siehe auch Wagner/Friege/Séché, Evaluierung der Praxis gewerblicher Sammlung mit Blick auf die Anforderungen des hochwertigen Recyclings und der Wettbewerbsfähigkeit, UBA-Texte 31/2016, S. 101).

- 16 2. Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts sind die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 62 KrWG erfüllt, weil der Kläger seiner Anzeigepflicht nach § 18 Abs. 2 KrWG in dreifacher Hinsicht nicht ordnungsgemäß nachgekommen ist. Das steht nicht in Einklang mit Bundesrecht. Das Oberverwaltungsgericht legt seiner Prüfung unzutreffende rechtliche Maßstäbe zugrunde.
- 17 a) Nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 KrWG sind Angaben zu Größe und Organisation des Sammlungsunternehmens zu machen. Der Jahresumsatz zählt nicht zu den organisatorischen Merkmalen des Unternehmens, wie etwa seine Rechtsform und die Beteiligungsverhältnisse (vgl. etwa Schwind, in: von Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, Stand November 2013, KrWG § 18 Rn. 29; Ernst, in: Kopp-Assenmacher, KrWG, 2015, § 18 Rn. 25). Als eine für die Größe des Unternehmens relevante Angabe kann er jedenfalls nicht gleichsam automatisch gefordert werden.
- 18 Der Wortlaut der Vorschrift präzisiert das Tatbestandsmerkmal der Größe des Sammlungsunternehmens nicht näher. Diese kann nicht nur durch die sächliche und personelle Ausstattung des Unternehmens - wie etwa Maschinenpark und Mitarbeiterzahl - sondern grundsätzlich auch mittels Finanzkennzahlen umschrieben werden. Dieses weite Verständnis des Begriffs der Größe des

Sammlungsunternehmens ist jedoch nach dem Regelungszusammenhang und dem Sinn und Zweck der Norm zu beschränken. Die Angaben nach §18 Abs. 2 KrWG sollen die Prüfung der Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3 KrWG ermöglichen. Sie müssen sich folglich durch einen abfallwirtschaftlichen Bezug ausweisen. Das unterscheidet sie von der handelsrechtlichen Vorschrift des § 267 HGB, die neben der Mitarbeiterzahl und der Bilanzsumme ausdrücklich auch die Umsatzerlöse zur Bildung bilanzrechtlich relevanter Größenklassen von Unternehmen heranzieht (zur rechtlichen Bedeutung der Größenunterschiede siehe etwa Poll, in: BeckOK HGB Häublein/Hoffmann-Theinert, Stand 15. Oktober 2018, § 267 Rn. 5 ff.).

- 19 Die abfallwirtschaftliche Leistungsfähigkeit bemisst sich danach, ob davon auszugehen ist, dass das Sammlungsunternehmen die Abfälle wie angestrebt qualitativ ausreichend, effizient und dauerhaft zu erfassen und zu verwerten in der Lage ist (siehe § 17 Abs. 3 Satz 5 KrWG). Das wiederum richtet sich in erster Linie nach den hierfür eingesetzten betrieblichen Mitteln, nämlich der Anzahl der Mitarbeiter und der Sammellogistik. Für eine längerfristige prognostische Bewertung ist auch von Belang, ob zu erwarten ist, dass das Unternehmen "Durststrecken" mit schwankenden bzw. niederen Rohstoffpreisen und Vermarktungserlösen (BT-Drs. 17/6052 S. 88) zu überstehen vermag. Ein Bezug zum Umsatz ist auch insoweit jedenfalls nicht ohne Weiteres gegeben (a.A. Karpenstein/Dingemann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 18 Rn. 46; Dippel, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2. Aufl. 2016, § 18 Rn. 15; siehe auch Gruneberg, in: Jahn/Deifuß-Kruse/Brandt, KrWG, 2014, § 18 Rn. 30; Schwind, a.a.O.). Denn allein diese Finanzkennzahl lässt verlässliche Schlüsse auf eine Gewinnmarge oder finanzielle Reserven, die solche schwierigen Phasen abfedern können, nicht zu. Inwieweit der Umsatz bei einer Gesamtbetrachtung bei einem größeren, mit bedeutendem Kapitaleinsatz betriebenen Unternehmen Rückschlüsse auf dessen Stabilität erlaubt, kann dahinstehen. Denn jedenfalls bei Kleinunternehmen, deren wirtschaftliche Basis hauptsächlich vom (Arbeits-)Einsatz des Inhabers geprägt ist, kommt es maßgeblich auf die beabsichtigten Sammelmengen an.
- 20 Angaben zum Jahresumsatz haben auch nicht deswegen eine abfallwirtschaftliche Bedeutung, weil sich aus ihnen entnehmen lasse, welche Einnahmen dem

öffentlich-rechtlichen Entsorger durch die gewerbliche Sammlung entgingen (so Dippel, a.a.O.). Ob damit ein hinreichender Bezug zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers wegen einer Gefährdung der Gebührenstabilität im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 KrWG überhaupt belegbar ist, mag dahinstehen. Denn jedenfalls lassen sich entsprechende Indizien aus dem Jahresumsatz des Sammlungsunternehmens, der gerade nicht auf die jeweilige Sammlung bezogen ist, nicht entnehmen; vielmehr ist auch hier in erster Linie auf die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger entgangene Abfallmenge abzustellen.

- 21 Soweit die Beigeladene zu 2 auf die Notwendigkeit der Kenntnis des Gesamtumsatzes des Sammlungsunternehmens wegen der Prüfung einer Existenzgefährdung im Rahmen der Bestandsschutzregelung des § 18 Abs. 7 KrWG verweist, kann dies eine Aufforderung zu Umsatzangaben so lange nicht rechtfertigen, als die hiervon unabhängigen Voraussetzungen des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG nicht festgestellt sind.
- 22 b) § 18 Abs. 2 Nr. 2 KrWG verpflichtet den Sammlungsträger zur Anzeige von Angaben über Art, Ausmaß und Dauer, insbesondere über den größtmöglichen Umfang und die Mindestdauer der Sammlung. Die Bedeutung der Begriffe "Ausmaß" und "Umfang" erschließt sich jedenfalls in Abgrenzung zu der erst in § 18 Abs. 2 Nr. 3 KrWG aufgeführten Menge des Abfalls. Sammlungsbezogene Angaben in diesem Sinne sind Angaben über den Gegenstand der Sammlung (Was soll gesammelt werden?), deren zeitlichen und räumlichen Umfang (Wo im Landkreis, in welcher Gemeinde soll gesammelt werden? Wann, wie oft und wie lange soll gesammelt werden und welche Mindestdauer ist geplant?) und die Art der Durchführung (Wird im Hol- oder Bringsystem, in eigener Regie oder durch einen Dritten gesammelt?) (vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 26. September 2013 - 10 S 1345/13 - UPR 2014, 33 Rn. 29; Dippel, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2. Aufl. 2016, § 18 Rn. 16; Karpenstein/Dingemann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 18 Rn. 47). Die mit "Ausmaß" und "Umfang" angesprochene flächenmäßige Komponente der Sammlung kann, wie das Oberverwaltungsgericht im Ansatz zutreffend ausführt, bei einer im Holsystem durchgeführten Sammlung nähere Angaben zu den im Gebiet des öffentlich-rechtlichen Entsorgungs-

trägers bedienten Orten bzw. Ortsteilen erfordern. Allerdings ist auch bei einem Holsystem im weiteren Sinne eine differenzierende Betrachtungsweise je nach den Betriebsmodalitäten geboten. So weisen der Kläger und der Beigeladene zu 1 zutreffend darauf hin, dass von "mobilen" Sammlern, die - wie auch hier - keine Abfalltonnen aufstellen, wechselnde Strecken abgefahren werden und folglich eine genaue Angabe der Straßen im Vorfeld gar nicht möglich ist. Die geforderten Angaben waren deswegen selbst dann nicht zu verlangen, wenn - wie das Oberverwaltungsgericht meint - aus den Antworten des Klägers noch nicht mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen war, dass er entgegen seinen anfänglichen Angaben nur noch im Bringsystem sammeln wolle.

- 23 c) Schließlich fordert das Gesetz Angaben zur Entsorgung der Abfälle. § 18 Abs. 2 Nr. 3 KrWG schreibt Angaben über den Verbleib der Abfälle vor. Gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 4 KrWG ist eine Darlegung der innerhalb des angezeigten Zeitraums vorgesehenen Verwertungswege einschließlich der erforderlichen Maßnahmen zur Sicherung ihrer Kapazitäten erforderlich. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 5 KrWG ist darzulegen, wie die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten Abfälle im Rahmen der Verwertungswege nach Nr. 4 gewährleistet wird.
- 24 Nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts sind hierfür die Angabe des Verwerter, die Schilderung des Verwertungsverfahrens sowie die Angabe, in welcher Anlage die Verwertung durchgeführt wird, erforderlich. Dieser generalisierende rechtliche Maßstab ist indessen überholt (BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 - 7 C 5.15 -Buchholz 451.224 § 18 KrWG Nr. 1 Rn. 21 ff., 27 f.). Vielmehr dürfen gerade bei Kleinsammlern keine überzogenen Anforderungen an die Darlegungspflicht gestellt werden. Die konkreten Anforderungen sind insbesondere von der Entsorgungsstruktur der jeweiligen Abfallfraktion abhängig. In Abfallsegmenten mit funktionierenden Entsorgungsstrukturen sind die Anforderungen weniger streng. Sie bleiben insbesondere hinter den in der Nachweisverordnung normierten Erfordernissen zurück. Die Mindestanforderungen des § 18 Abs. 2 Nr. 4 KrWG sind dann erfüllt, wenn aufgezeigt wird, dass der gesammelte Abfall von einem oder mehreren Entsorgungsunternehmen abgenommen wird. Eine nachvollziehbare Schilderung eines pauschalen Verwertungswegs und die schriftliche Erklärung des abnehmenden Unternehmens zur

Abnahme der Abfälle sind ausreichend. Zu § 18 Abs. 2 Nr. 5 KrWG genügt ein pauschaler Vortrag insbesondere unter Hinweis auf die allgemeinen Verhältnisse im betreffenden Marktsegment.

- 25 3. Das Oberverwaltungsgericht hat auch insoweit gegen Bundesrecht verstoßen, als es auf der Grundlage seiner Annahme, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Einschreiten auf der Grundlage des § 62 KrWG gegeben seien, die vom Beklagten angeordnete Rechtsfolge der auflösend bedingten und folglich vorläufigen Sammlungsuntersagung nicht als rechtswidrig beanstandet hat; dies gilt nicht zuletzt wegen der festgesetzten Prüf- und Wartefrist von drei Monaten.
- 26 a) Die Sammlungsuntersagung als Unterlassungsgebot ist allerdings dem Grunde nach von § 62 KrWG gedeckt. Diese Rechtsfolge ist nicht ausschließlich dem § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG vorbehalten.
- 27 (1) Dem steht nicht entgegen, dass das Verfahren nach § 72 Abs. 2 i.V.m. § 18 Abs. 1 KrWG gerade nicht als Erlaubnisverfahren ausgestaltet ist. Daraus folgt nicht, dass es bei unterbliebener oder unvollständiger Anzeige an der formellen Illegalität und damit an einer zwingenden Voraussetzung für die Untersagung der Sammlung fehle (so Klement, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, § 18 Rn. 21; Dieckmann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 72 Rn. 24; a.A. Schwind, in: von Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, Stand Februar 2013, KrWG § 18 Rn. 25). Der Regelung zum Anzeigeverfahren nach § 67 Abs. 2 BImSchG ist nichts für die abfallrechtliche Fragestellung zu entnehmen. Denn die Rechtslage ist insoweit nicht vergleichbar. Soweit die Verletzung der Anzeigepflicht nach der Übergangsvorschrift des § 67 Abs. 2 BImSchG als solche eine Untersagung des Betriebs nicht rechtfertigt, ergibt sich dies schon aus der einschlägigen Ermächtigungsgrundlage des § 20 Abs. 2 BImSchG, die den Betrieb einer genehmigungsbedürftigen Anlage voraussetzt (BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1983 - 7 C 68.82 - Buchholz 406.25 § 67 BImSchG Nr. 6 S. 2 f.; VGH München, Beschluss vom 19. Mai 1982 - 22 CS 82 A.594 - UPR 1983, 272 <273>; Büge, in: BeckOK Umweltrecht, Stand 1. April 2018, § 67 BImSchG Rn. 11). Auch auf eine Parallele zum Gewerberecht kann der Kläger sich nicht berufen. Der Verstoß gegen die Anzeigepflicht nach § 14 Abs. 1 Satz 1 GewO als

einer reinen Ordnungsvorschrift macht die Gewerbeausübung nicht rechtswidrig (vgl. Ennuschat, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, GewO, 8. Aufl. 2011, § 14 Rn. 98). Die - bußgeldbewehrte (siehe unten) - Anzeigepflicht nach § 72 Abs. 2 i.V.m. § 18 Abs. 1 KrWG ist hingegen von bedeutenderem Gewicht. Sie ist, worauf das Oberverwaltungsgericht zutreffend verweist, nicht lediglich eine Förmlichkeit, sondern Voraussetzung der Verwirklichung des dualen Systems der Abfallentsorgung nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen.

- 28 (2) Mangels sonstiger gesetzlicher Vorgaben sind die nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffenden Anordnungen, wie durch das Merkmal der Erforderlichkeit ausdrücklich festgelegt, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen.
- 29 Bei Erlass einer Untersagungsverfügung als eines besonders intensiven Eingriffs in die berufliche Tätigkeit des Sammlers muss der Vorrang weniger stark belastender Maßnahmen gewahrt bleiben; wie auch bei § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG ist die - wenn auch auflösend bedingte - Untersagung "ultima ratio" (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 – 7 C 4.15 - BVerwGE 155, 336 Rn. 64; zu § 62 KrWG siehe VGH Mannheim, Beschluss vom 16. Januar 2014 – 10 S 2273/13 - UPR 2014, 235 Rn. 15). Die Behörde darf nicht vorschnell zu diesem Mittel greifen, sondern muss die Tauglichkeit eines anderen Vorgehens prüfen.
- 30 An erster Stelle steht die Sachverhaltsaufklärung durch informelle Aufforderungen und Nachfragen; dabei ist die Behörde gehalten, den Umfang der für erforderlich erachteten Angaben eindeutig zu umschreiben und auf die Beseitigung von Missverständnissen hinzuwirken. Im Anschluss daran kann die Anzeigepflicht durch förmliche Anordnungen konkretisiert und im Weigerungsfall im Wege des Verwaltungszwangs - insbesondere durch ein Zwangsgeld - vollstreckt werden. Dies ist insbesondere dann angezeigt, wenn Inhalt und Umfang der Anzeigepflicht umstritten sind und somit ein Bedürfnis nach rechtssicherer Klärung auch in einem hierauf bezogenen Gerichtsverfahren besteht. Schließlich steht der Behörde die Möglichkeit des Erlasses eines Bußgeldbescheids nach § 69 Abs. 2 Nr. 1 KrWG zu Gebote, um den Sammlungsträger zur Abgabe einer vollständigen Anzeige anzuhalten. Abgesehen vom Sanktionscharakter des Bescheids kann schon die Ankündigung des Erlasses die Bereitschaft zur Befolgung der gesetzlichen Regelungen fördern (siehe hierzu VGH Mannheim,

Beschluss vom 26. September 2013 - 10 S 1345/13 - UPR 2014, 33 Rn. 40). Der Anwendbarkeit der Bußgeldvorschrift steht bei Bestandssammlungen nicht entgegen, dass § 72 Abs. 2 KrWG in § 69 Abs. 2 Nr. 1 KrWG nicht ausdrücklich aufgeführt ist (so aber etwa Dieckmann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 72 Rn. 26). Denn § 72 Abs. 2 KrWG enthält lediglich eine zeitliche Sonderregelung für die Anzeigeerstattung nach § 18 Abs. 1 KrWG (siehe Wenzel, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, § 69 KrWG Rn. 27; so auch Gruneberg, in: Jahn/Deifuß-Kruse/Brandt, KrWG, 2014, § 18 Rn. 18; Jahn, in: Jahn/Deifuß-Kruse/Brandt, KrWG, 2014, § 72 Rn. 3; Ernst, in: Kopp-Assenmacher, KrWG, 2015, § 18 Rn. 12). Aufgrund der Einfügung der Worte "nach Maßgabe der Absätze 2 und 3" in § 18 Abs. 1 KrWG durch Art. 4 Nr. 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Rechts über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1739, 1772) ist die Abgabe einer unvollständigen Anzeige bußgeldbewehrt. Mit dieser Gesetzesänderung hat der Gesetzgeber den Bußgeldtatbestand, der wegen der Trennung von Anzeige in § 18 Abs. 1 KrWG und Benennung der beizufügenden Unterlagen in § 18 Abs. 2 KrWG nach verbreiteter Auffassung auf die Erfüllung der formellen Anforderungen beschränkt war (vgl. hierzu Karpenstein/Dingemann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 18 Rn. 52 m.w.N.; Kraft, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 69 Rn. 58), auf die inhaltlichen Anforderungen erweitert, "um den Bußgeldtatbestand (...) nicht in Teilen leer laufen zu lassen" (BT-Drs. 18/5412 S. 15; siehe auch Häberle, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Stand März 2016, KrWG § 69 Rn. 41).

- 31 Die Sammlungsuntersagung zur Durchsetzung der Anzeigepflicht kommt hier nach in der Regel erst nachrangig in Betracht. Ein Vorgehen im Wege einer förmlichen und zwangsmittelbewehrten Anordnung zur Erfüllung der Anzeigepflicht ist nur dann verzichtbar, wenn der gewerbliche Sammler hinreichend deutlich zu erkennen gegeben hat, dass er nicht gewillt ist, die von der Behörde geforderten Angaben zu machen (vgl. zum Vorgehen nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG VGH Mannheim, Beschluss vom 5. Mai 2014 - 10 S 30/14 - NVwZ 2014, 1253 <1254> und Urteil vom 19. Juni 2018 - 10 S 1449/17 - NVwZ-RR 2018, 800 Rn. 36). Dies gilt umso mehr, wenn es um die Darlegung einer schadlosen Verwertung geht und die Entstehung von Gefahren nicht auszuschließen ist (vgl.

insoweit VGH München, Beschluss vom 18. Dezember 2013 - 20 CS 13.2446 - NVwZ-RR 2014, 341 Rn. 16).

- 32 (3) Nach diesen Maßstäben können die nach Ansicht des Oberverwaltungsgerichts noch ausstehenden Angaben, auch soweit sie sich auf die vom Bescheid erfasste Abfallfraktion PPK beziehen, die Untersagungsverfügung nicht rechtfertigen.
- 33 Es fehlt jeweils an einer vorherigen förmlichen Anordnung, die nicht ausnahmsweise entbehrlich war. Was das Ausmaß der Sammlung (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 KrWG) betrifft, lässt die Beklagte im Übrigen bereits die gebotene Klarstellung der von ihr verlangten Angaben vermissen. Das Oberverwaltungsgericht ist davon ausgegangen, der Kläger habe durch sein Schreiben vom 14. Januar 2013 mit der Erwähnung des Bringsystems jedenfalls nicht mit hinreichender Deutlichkeit klargelegt, dass er von der Durchführung einer mobilen Sammlung Abstand genommen habe. Dann hätte aber seitens der Beklagten Anlass bestanden, diese Unklarheit durch eine Nachfrage zu beseitigen. Die daraufhin erfolgte Nachforderung war aber insoweit ersichtlich untauglich, als sie nicht dem laienhaften Verständnishorizont des Klägers angepasst war. Denn die Frage nach Ausmaß und größtmöglichem Umfang der Sammlung hat der Kläger, wie sich aus seiner Antwort im Schreiben vom 8. Juni 2013 ergibt und was durchaus nachvollziehbar ist, auf die Menge und nicht auf Standorte von eventuell aufgestellten Containern oder abzusammelnde Straßen bezogen.
- 34 b) Schließlich ist entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts die Festsetzung einer Prüf- und Wartefrist von drei Monaten nach Einreichung der geforderten Angaben in Anlehnung an die Regelung in § 18 Abs. 1 KrWG von der Ermächtigungsgrundlage des § 62 KrWG nicht gedeckt. Sie widerspricht dem gesetzgeberischen Konzept des § 72 Abs. 2 KrWG, der bei Bestands-sammlungen davon ausgeht, dass die Ausübung der Sammlung ungeachtet der Anzeige und der sich daran anschließenden Prüfung der vorgelegten Unterlagen fortgeführt werden kann (vgl. Dieckmann, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 72 Rn. 23 f.). Die Interessenlage unterscheidet sich insoweit grundlegend von der erstmaligen Aufnahme einer Sammlung, bei der der Sammler sich auf einen zeitlichen Vorlauf einrichten muss. Auch wenn der Bestandssammler wegen

einer unzulänglichen Anzeige seine Sammlung ausnahmsweise unterbrechen muss, ist es nicht gerechtfertigt, ihn nach Erfüllung seiner Anzeigepflicht wie einen Neusammler zu behandeln. Es ist kein rechtlicher Anhaltspunkt dafür ersichtlich, dass er wegen der Verletzung der Anzeigepflicht seine Privilegierung "verbraucht" hat.

- 35 4. Ist hiernach der angefochtene Bescheid schon wegen der unzulässigen Rechtsfolge rechtswidrig, ist das der Klage stattgebende Urteil des Verwaltungsgerichts ohne weitere Sachaufklärung wiederherzustellen. Insbesondere kann der erforderliche Umfang der Darlegung der Verwertungswege für Altkleider dahinstehen, der auch von der Bewertung der Entsorgungsstrukturen in dem entsprechenden Marktsegment abhängt.
- 36 Die Kostenentscheidung, in die der rechtskräftig gewordene Teil der vorinstanzlichen Kostenentscheidung einzubeziehen ist, beruht auf § 154 Abs. 1 und 3, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO und § 162 Abs. 3 VwGO.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes für das Revisionsverfahren wird gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG auf 15 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein