

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Abfallrecht und Bodenschutzrecht

Rechtsquelle/n:

KrWG § 3 Abs. 15, § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 Satz 3 Nr. 1, § 18
Abs. 5 Satz 2, § 53 Abs. 1, 2

AbfAEV § 3

Titelzeile:

Prüfung der Irrelevanzschwelle und der Zuverlässigkeit bei der Untersagung einer Altkleidersammlung

Leitsätze:

1. Bei der Prüfung, welche Auswirkungen der Marktzutritt eines neuen Sammlers im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen auf die Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und folglich auf dessen Planungssicherheit und Organisationsverantwortung im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG hat, ist in der Regel davon auszugehen, dass neue Sammlungen in Konkurrenz zu allen bereits bestehenden Sammlungen treten und entsprechend der jeweiligen Marktanteile zu deren Lasten gehen.
2. Eine Sammlung, die vor Jahren angezeigt, aber weder untersagt noch durchgeführt wurde, ist bei der Prüfung, ob eine angezeigte Sammlung im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen die Grundstrukturen der Entsorgung eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers beeinträchtigt, nicht zu berücksichtigen.
3. Ob die sachgerechte Aufgabenerfüllung eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers durch Sammlungen anderer Sammler beeinträchtigt wird, beurteilt sich anhand der konkreten Ausgestaltung der Entsorgungsstruktur des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und der voraussichtlichen Einbuße an Sammelgut und nicht nach dem prozentualen Marktanteil des Entsorgungsträgers an der Gesamtsammelmenge (Bestätigung von BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 - 7 C 9.15 - BVerwGE 155, 336 Rn. 58).
4. Verstöße gegen straßenrechtliche oder privatrechtliche Vorschriften über die Nutzung von Flächen zum Aufstellen von Sammelcontainern können Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Sammlers im Sinne von § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG begründen.
5. Bei der Prüfung der Zuverlässigkeit im Rahmen von § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG können auch Rechtsverstöße berücksichtigt werden, die sich nicht im Zuständigkeitsbereich der handelnden Abfallbehörde ereignet haben.



Urteil des 7. Senats vom 8. Juli 2020 - BVerwG 7 C 30.18

- I. VG Würzburg vom 25. Juni 2013
Az: VG W 4 K 12.1129
- II. VGH München vom 18. Oktober 2018
Az: VGH 20 B 16.2002



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 30.18
VGH 20 B 16.2002

Verkündet
am 8. Juli 2020

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 8. Juli 2020
durch
den Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Korbmacher und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Schemmer, Dr. Günther
und Dr. Löffelbein

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Bayeri-
schen Verwaltungsgerichtshofs vom 18. Oktober 2018 wird
zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen eine abfallrechtliche Verfügung, mit der ihr die gewerbliche Sammlung von Alttextilien untersagt worden ist.
- 2 Die Beklagte ist nach den landesrechtlichen Vorschriften öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger. Ihre als Eigenbetrieb geführten Stadtwerke sammeln gesondert Alttextilien. Sie betreiben zwei Recyclinghöfe und führen seit September 2012 eine halbjährliche flächendeckende Straßensammlung sowie seit dem Jahr 2014 eine Containersammlung durch. Die Klägerin sammelt gewerblich Alttexti-

lien, nach eigenen Angaben seit dem Jahr 2008 auch im Stadtgebiet der Beklagten. Mit Schreiben vom 27. August 2012 zeigte sie bei der Beklagten die gewerbliche Sammlung von Alttextilien und -schuhen im Stadtgebiet bis zu einer maximalen Sammelmenge von 5 - später geändert auf 7 - Tonnen im Monat an. Die Sammlung erfolge durch flächendeckend aufgestellte Container und finde wöchentlich und unbefristet statt.

- 3 Mit Bescheid vom 29. November 2012 untersagte die Beklagte der damals noch anders firmierenden Klägerin die angezeigte Sammlung mit Wirkung vom 1. Dezember 2012. Der Sammlung stünden überwiegende öffentliche Interessen entgegen, weil sie die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers wesentlich beeinträchtige. Die hiergegen erhobene Klage blieb auch in der Berufungsinstanz ohne Erfolg. Auf die Revision der Klägerin hob das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 - (BVerwGE 155, 336) das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs auf und verwies die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurück.
- 4 Mit Urteil vom 18. Oktober 2018 hat der Verwaltungsgerichtshof der Berufung der Klägerin stattgegeben und die Untersagungsverfügung aufgehoben: Der Sammlung der Klägerin stünden im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen. Sie führe nicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. Die in § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG normierte Regelvermutung sei aufgrund der Mengenverhältnisse widerlegt; denn die Auswirkungen auf die Sammlungsmenge der Beklagten lägen unterhalb der sogenannten Irrelevanzschwelle von ca. 10 - 15 %. Dabei sei von deren Anteil von 66,03 % am Gesamtsammelaufkommen auszugehen. Die Untersagungsverfügung könne auch nicht auf Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden oder der für die Sammlung verantwortlichen Personen gestützt werden.
- 5 Zur Begründung ihrer Revision trägt die Beklagte im Wesentlichen vor: Der Verwaltungsgerichtshof habe die rechtlichen Maßstäbe für die Ermittlung einer wesentlichen Beeinträchtigung nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG verkannt.

Beim Tatbestandsmerkmal des Zusammenwirkens hätten auch zwei 2013 und 2018 angezeigte Sammlungen mit einer Menge von 140 t/a und 10 t/a berücksichtigt werden müssen. Ihr Marktanteil verringere sich dadurch um 21,29 %. Die Irrelevanzschwelle sei auch insoweit unzutreffend berechnet worden, als die Zusatzbelastung anteilig auf die verschiedenen Sammler aufgeteilt worden sei und nicht allein den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger treffe. Zu Unrecht sei das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen der Unzuverlässigkeit verneint worden. Zutreffend greife der Verwaltungsgerichtshof auf den gewerblichen Zuverlässigkeitsbegriff zurück und berücksichtige auch Verstöße gegen Vorschriften, die ohne unmittelbaren Bezug zur Umwelt für die ordnungsgemäße Sammlung von Abfällen einschlägig seien. Allerdings widerspreche eine Beschränkung auf Tatsachen aus dem Zuständigkeitsbereich der Sammlungsbehörde dem auch hier zugrunde zu legenden personenbezogenen Zuverlässigkeitsbegriff. Einer Zurückverweisung zur Feststellung des Vorliegens von Bedenken gegen die Zuverlässigkeit bedürfe es nicht. Denn es finde sich eine Vielzahl von Gerichtsentscheidungen, in denen solche Bedenken bereits festgestellt worden seien.

6 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 18. Oktober 2018 aufzuheben und die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg vom 25. Juni 2013 zurückzuweisen.

7 Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

8 Sie verteidigt das angegriffene Urteil und macht geltend, dass sich die Beklagte widersprüchlich verhalte, wenn sie die umfangreiche, nicht durchgeführte Sammlung als Zusatzbelastung berücksichtigt sehen wolle, die Sammlung von 10 t/a aber gleichwohl nicht untersage. Unter Bezugnahme auf ein Rechtsgutachten vertritt sie die Auffassung, dass der Begriff der Zuverlässigkeit hier nicht rein personenbezogen auszulegen sei, weil ansonsten aus einem in § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 1 KrWG vorgesehenen lokal begrenzten Gewerbeverbot faktisch ein bundesweites Verbot gemacht werden könne.

- 9 Die Landesadvokatur Bayern als Vertreterin des öffentlichen Interesses beantragt, dass der Verwaltungsgerichtshof die angezeigte, aber noch nicht durchgeführte Sammlung unberücksichtigt lasse; denn die Durchführung sei bis zur bestandskräftigen Untersagung jederzeit möglich. Der Begriff der Zuverlässigkeit im Sinne von § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 1 KrWG sei personenbezogen zu verstehen und nicht regional zu ermitteln.

II

- 10 Die zulässige Revision ist nicht begründet. Das angegriffene Urteil beruht zwar, was die Ausführungen zum Untersagungsgrund nach § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 KrWG angeht, auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO), es erweist sich jedoch aus anderen Gründen als im Ergebnis richtig (§ 145 Abs. 4 VwGO).
- 11 1. Im Ergebnis zutreffend ist der Verwaltungsgerichtshof davon ausgegangen, dass die Sammlung der Klägerin nicht auf der Grundlage des § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 i.V.m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG untersagt werden kann. Die letztgenannte Bestimmung ist nach dem für die Auslegung des nationalen Rechts maßgeblichen Unionsrecht als widerlegliche Vermutung zu verstehen, die nur dann gerechtfertigt ist, wenn damit die Untersagung gewerblicher Sammlungen auf das Maß beschränkt wird, das erforderlich ist, um eine Gefährdung der Aufgabenerfüllung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zu verhindern (BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 - BVerwGE 155, 336 Rn. 24, 48 ff.). Diese Vermutungsregel ist hier widerlegt.
- 12 Ob dies der Fall ist, richtet sich danach, ob durch den Marktzutritt eines gewerblichen Sammlers im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen die Grundstrukturen der Entsorgung, die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zur Gewährleistung einer sachgerechten Aufgabenerfüllung nach Maßgabe seiner organisatorischen Grundentscheidungen ins Werk gesetzt hat, wesentlich umgestaltet werden müssten. Dazu sind die Auswirkungen auf die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu erzielende Sammelmenge zu bestimmen. Neben der Sammlung des gewerblichen Sammlers sind - unter Einschluss der

gemeinnützigen - weitere angezeigte Sammlungen zu berücksichtigen, auch wenn diese wegen einer sofort vollziehbaren Untersagungsverfügung noch nicht durchgeführt werden. Maßgeblich ist die Sachlage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor dem Tatsachengericht. Die so ermittelten zusätzlichen Sammelmengen auf Seiten der privaten Sammler sind den tatsächlichen bzw. auf der Grundlage konkreter Planungen erwarteten Sammelmengen des Entsorgungsträgers gegenüberzustellen, und hiernach sind die Rückgänge bzw. die verminderten Steigerungspotenziale auf dessen Seite zu prognostizieren und zu bewerten. Im Interesse der Praktikabilität der Regelung ist in generalisierender Weise eine "Irrelevanzschwelle" von 10 - 15 % heranzuziehen, unterhalb derer wesentliche Änderungen der Entsorgungsstruktur typischerweise nicht zu erwarten sind und von der nach unten oder nach oben nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände abgewichen werden kann. Ist diese Irrelevanzschwelle - gegebenenfalls nach deren Modifikation bei ganz außergewöhnlichen Konstellationen - überschritten, bleibt es bei der Regelvermutung; bei Überschreiten der Irrelevanzschwelle ist keine weitere einzelfallbezogene Prüfung vorzunehmen (vgl. BVerwG, Urteile vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 - BVerwGE 155, 336 Rn. 51 ff. und vom 11. Juli 2017 - 7 C 35.15 - Buchholz 451.224 § 3 KrWG Nr. 2 Rn. 27 f.).

- 13 a) Der Verwaltungsgerichtshof hat andere Sammlungen, die im Zusammenwirken mit der streitbefangenen Sammlung zu betrachten sind, - soweit entscheidungserheblich - zutreffend erfasst.
- 14 Insbesondere ist nicht zu beanstanden, dass er die im Umfang von 140 t/a angezeigte Sammlung nicht berücksichtigt hat. Der erkennende Senat hat ausdrücklich betont, dass Sammlungen, die wegen einer sofort vollziehbaren Untersagungsverfügung derzeit nicht durchgeführt werden dürfen, so lange in die Betrachtung einzustellen sind, bis die Untersagung, gegebenenfalls durch ein rechtskräftiges Urteil, bestandskräftig wird (BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 - BVerwGE 155, 336 Rn. 54). Damit soll der Möglichkeit Rechnung getragen werden, dass auch einem solchen Sammlungswunsch von Rechts wegen zu entsprechen ist; dies muss dann bei der Bewertung und Verteilung der beschränkten Sammel-Ressourcen in den Blick genommen werden. Daraus folgt aber nicht, dass jegliche angezeigte Sammlung, die nicht untersagt worden ist,

aber gleichwohl nicht durchgeführt wird, auf unabsehbare Zeit zu berücksichtigen ist. Vielmehr liegt, worauf der Verwaltungsgerichtshof zu Recht verweist, in einer Situation jahrelanger, rechtlich nicht erzwungener Untätigkeit die Annahme nahe, dass der Sammler von seinem Vorhaben - aus welchen Gründen auch immer - Abstand genommen hat. Vorbehaltlich besonderer Umstände des Einzelfalls kann dann von einem Zusammenwirken keine Rede mehr sein. Die bloße vermeintlich rechtswahrende Bekundung, die Aufnahme der Sammlung weiterhin zu planen, ist, wenn ihr - wie hier - keine Schritte zur Umsetzung folgen, unbeachtlich. Dann ist es aber nicht mehr gerechtfertigt, auf eine solche lediglich potenzielle Sammlung zum Nachteil eines anderen Sammlers abzustellen.

- 15 b) Bei der Bewertung der Auswirkungen auf die Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist der Senat bislang davon ausgegangen, dass eine neu hinzutretende gewerbliche bzw. gemeinnützige Sammlung immer (nur) zu dessen Lasten geht (siehe etwa BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2017 - 7 C 35.15 - Buchholz 451.224 § 3 KrWG Nr. 2 Rn. 32, dort allerdings nicht entscheidungserheblich). Daran ist nicht festzuhalten. Zu Recht weist auch die Klägerin darauf hin, dass neue Sammlungen in aller Regel in Konkurrenz zu allen bereits bestehenden Sammlungen treten. Dies gilt sowohl für Sammlungen, die auf die gleiche Art durchgeführt werden, wenn die Konkurrenten z.B. jeweils Container- oder Straßensammlungen anbieten, als auch Sammlungsart übergreifend. Ein gewerblicher Sammler, der einen neuen Container aufstellt, erhält damit teilweise auch Sammelgut, das ansonsten in einen Container eines anderen gewerblichen oder gemeinnützigen Sammlers geworfen worden wäre. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass das neue Angebot sich allein zum Nachteil des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers auswirkt, weil etwa die Entsorgungspflichtigen diesen nunmehr ganz bewusst umgehen wollen. Deswegen ist es in Einklang mit dem Verwaltungsgerichtshof im Allgemeinen - und auch hier - geboten, diese naheliegende Verteilung auf alle bereits vorhandenen Sammler typisierend und generalisierend an ihren jeweiligen Anteilen an der Gesamtsammelmenge festzumachen. Ob ausnahmsweise anders zu verfahren ist, wenn es belastbare Hinweise darauf gibt, dass der gewerbliche Sammler etwa eine Straßensammlung immer kurz vor der Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsor-

gungsträgers durchzuführen beabsichtigt mit der Folge eines dann dort zu verzeichnenden überdurchschnittlichen Rückgangs der Sammelmenge, bedarf keiner Entscheidung.

- 16 c) Bei der Prüfung, ob wegen der auf dieser Grundlage zu prognostizierenden Einbuße an Sammelmenge beim öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Vermutungsregel des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG nach Maßgabe der Irrelevanzschwelle eingreift, hat der Verwaltungsgerichtshof auf die sich hieraus ergebende Verringerung des Marktanteils des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, also seines Anteils an der Gesamtsammelmenge, abgestellt. Er hat festgestellt, dass eine Verringerung von weniger als 3 % bzw. weniger als 2 % gegeben ist, was weit von der Irrelevanzschwelle entfernt ist. Diese Sichtweise verfehlt den in der Rechtsprechung des Senats zugrunde gelegten rechtlichen Ansatzpunkt und läuft insoweit auch der Bindungswirkung des zurückverweisenden Urteils (§ 145 Abs. 6 VwGO) zuwider.
- 17 Die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers sind dann beeinträchtigt, wenn durch einen Marktzugang des gewerblichen Sammlers die Grundstrukturen der Entsorgung, die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zur Gewährleistung einer sachgerechten Aufgabenerfüllung nach Maßgabe seiner organisatorischen Grundentscheidungen ins Werk gesetzt hat, wesentlich umgestaltet werden müssen. Einbußen in der Sammelmenge, die sich durch den Marktzutritt anderer Sammler abzeichnen, können einen organisatorischen und strukturellen Anpassungsbedarf nach sich ziehen (BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 - BVerwGE 155, 336 Rn. 51 f.). Ausgangspunkt der Betrachtung ist demnach maßgeblich die tatsächliche, konkrete Ausgestaltung der Entsorgungsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und die so (voraussichtlich) zu erzielende Sammelmenge, nicht jedoch - jedenfalls nicht in erster Linie - ein prozentualer Anteil an der Gesamtsammelmenge. Denn eine in absoluten Zahlen gleich große Einbuße an Sammelgut kann sich je nach dem Marktanteil der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger deutlich unterschiedlich auswirken. So zieht der Verlust einer Sammelmenge in Höhe von 10 % der Gesamtsammelmenge bei einem Marktanteil von 30 %, d.h. die Verringerung um ein Drittel, einen bedeutenderen Anpassungs- und Änderungsbedarf bei den Entsorgungsstrukturen nach

sich als die Einbuße in Höhe von 10 Prozentpunkten bei einem Marktanteil von 70 oder 80 %. Der Senat hat denn auch ausdrücklich festgehalten, dass die (zusätzlichen) Sammelmengen auf Seiten der privaten Sammler den tatsächlichen bzw. auf der Grundlage konkreter Planungen (§ 17 Abs. 3 Satz 4 a.E. KrWG) erwarteten Sammelmengen des Entsorgungsträgers gegenüberzustellen und in einem Prozentsatz auszudrücken sind (BVerwG, Urteile vom 30. Juni 2016 a.a.O. Rn. 58 und vom 11. Juli 2017 - 7 C 35.15 - Buchholz 451.224 § 3 KrWG Nr. 2 Rn. 32).

18 Der Marktanteil des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist nur insoweit von Belang, als er zu den Kriterien zählt, die dazu dienen können, innerhalb der Bandbreite einer Mengeneinbuße von 10 - 15 % der Sammelmenge die Irrelevanzschwelle im konkreten Fall zu bestimmen. So kann auch berücksichtigt werden, ob der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Entsorgung der betreffenden Abfallfraktion ausweislich seines Anteils an der gesamten Sammelmenge dominiert oder nicht und folglich Einbußen in größerem oder kleinerem Umfang ohne wesentliche Beeinträchtigung seiner Funktionsfähigkeit hinnehmen kann (BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 - BVerwGE 155, 336 Rn. 59).

19 Werden diese rechtlichen Vorgaben zugrunde gelegt, erweist sich die Einschätzung des Verwaltungsgerichtshofs allerdings im Ergebnis als richtig (§ 145 Abs. 4 VwGO). Die zu berücksichtigenden Sammelmengen der Klägerin von 16 t/a bzw. - bei zusätzlicher Berücksichtigung der 2018 angezeigten Sammlung von 10 t/a - 26 t/a gehen anteilmäßig in Höhe von 10,5 t/a bzw. 17,2 t/a zu Lasten der Beklagten. Sie machen nur 2,7 % bzw. 4,4 % ihrer Sammelmenge in Höhe von - bezogen auf das Referenzjahr 2017 - 385 t aus und reichen auch so bei weitem nicht an die Untergrenze der Irrelevanzschwelle heran.

20 2. Ohne Erfolg wendet sich die Beklagte gegen die Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs zum Untersagungsgrund nach § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 1 KrWG. Danach 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 Beaufsich-

tigung der Sammlung verantwortlichen Personen ergeben. Der Verwaltungsgerichtshof hat in seinen entscheidungstragenden Ausführungen zutreffende rechtliche Maßstäbe an den Rechtsbegriff der Zuverlässigkeit angelegt.

- 21 a) Der Begriff der (Un)Zuverlässigkeit ist auch im Abfallrecht in Anlehnung an die zur Gewerbeuntersagung nach § 35 Abs. 1 GewO entwickelten Kriterien zu bestimmen. Danach ist unzuverlässig, wer nach dem Gesamteindruck seines Verhaltens prognostisch nicht die Gewähr dafür bietet, dass er die in Rede stehende Tätigkeit zukünftig ordnungsgemäß durchführen wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. April 2015 - 8 C 6.14 - BVerwGE 152, 39 Rn. 14). Nichts anderes ergibt sich aus dem Urteil des Senats vom 1. Oktober 2015 - 7 C 8.14 - (BVerwGE 153, 99 Rn. 28 ff., 31). Darin hat der Senat sich nicht generell gegen eine Übertragung gewerberechtlicher Begriffe ins Abfallrecht ausgesprochen, sondern nur die Frage bejaht, ob Personengesellschaften, die nach hergebrachtem Verständnis nicht Gewerbetreibende sein können, vom abfallrechtlichen Begriff des Sammlers bzw. der juristischen Person (§ 3 Abs. 10 KrWG) erfasst werden.
- 22 Ordnungsgemäß ist die Sammlung als eine abfallrechtliche Tätigkeit (vgl. § 3 Abs. 15 KrWG), wenn sie den gesetzlichen Anforderungen genügt und ihre einwandfreie Durchführung gewährleistet ist. Bedenken hiergegen müssen von Tatsachen getragen werden. Vage Anhaltspunkte oder bloße Vermutungen reichen nicht aus. Eine negative Prognose ist dann tragfähig, wenn sie maßgeblich auf Verstößen gegen die für die Sammlung relevanten Vorschriften beruht. Zu den für die Bewertung der Zuverlässigkeit bedeutsamen Anforderungen gehört entgegen der Auffassung der Klägerin nicht allein die Beachtung der unmittelbar dem Schutz der Umwelt bei der Bewirtschaftung von Abfällen dienenden Vorschriften. Vielmehr sind auch sonstige Vorschriften von Belang, die den rechtlichen Rahmen der Abfallsammlung bilden. Hierzu zählen insbesondere straßen- oder privatrechtliche Bestimmungen über die Nutzung von Flächen zum Aufstellen von Sammelcontainern. Nur bei Beachtung auch dieser rechtlichen Vorgaben kann die Sammlung störungsfrei und verlässlich erfolgen. Der Berücksichtigung auch solcher Vorschriften steht nicht entgegen, dass darauf bezogene Angaben bei der Anzeige nach § 18 Abs. 2 KrWG nicht gefordert werden können. Zwar hat das Anzeigeverfahren einen primär sammlungs- und

nicht personenbezogenen Normzweck; das schlägt jedoch nicht auf das Untersagungsverfahren nach § 18 Abs. 5 KrWG durch (BVerwG, Urteil vom 1. Oktober 2015 - 7 C 8.14 - BVerwGE 153, 99 Rn. 31 f.)

- 23 Es ist des Weiteren unerheblich, ob die Verstöße von der Rechtsordnung als besonders schwerwiegend bewertet werden und deswegen strafbewehrt sind. Werden sonstige Vorschriften missachtet, können auch wiederholte, jeweils für sich genommen nicht wesentlich ins Gewicht fallende Verstöße bedeutsam sein, wenn sie bei einer Gesamtbetrachtung den Schluss rechtfertigen, der Betreffende sei nicht willens oder nicht in der Lage, die Sammlung im Einklang mit den einschlägigen Vorschriften durchzuführen. Unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist allerdings nach den Umständen des Einzelfalls zu prüfen, ob eine mögliche Beeinträchtigung öffentlicher Belange mit für den Betreffenden milderen Mitteln erreicht werden kann (BVerwG, Urteile vom 30. Juni 2016 - 7 C 4.15 - BVerwGE 155, 336 Rn. 64 sowie vom 24. Januar 2019 - 7 C 14.17 - Buchholz 451.224 § 18 KrWG Nr. 3 Rn. 29). War jemand in der Vergangenheit unzuverlässig, kommt es darauf an, ob die Ursachen hierfür fortbestehen oder sich die Einstellung des Betreffenden zur Rechtsordnung oder sein Verhalten dahingehend geändert haben, dass zukünftig ein rechtstreues Verhalten zu erwarten ist. Der Betreffende ist zuverlässig (geworden), wenn die für seine Unzuverlässigkeit maßgeblichen Gründe entfallen sind. Das ist nicht erst dann der Fall, wenn er prognostisch die Gewähr für eine lückenlose und vollständige Beachtung aller für die Durchführung der Sammlung maßgebenden Anforderungen bietet. Entscheidend ist vielmehr, ob das Verhalten, das früher zur Unzuverlässigkeit geführt hat, diese Schlussfolgerung vor dem Hintergrund des Übermaßverbots noch rechtfertigt oder ob sonstige Umstände hinzugetreten sind, die auf einen Mangel an Zuverlässigkeit schließen lassen (vgl. OVG Münster, Urteil vom 7. Februar 2020 - 20 A 875/17 - juris Rn. 65 ff.). Diese rechtlichen Vorgaben hat der Verwaltungsgerichtshof nicht verkannt.
- 24 b) Soweit der Verwaltungsgerichtshof entscheidungstragend davon ausgegangen ist, dass bei der Prüfung der Zuverlässigkeit im Rahmen von § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 1 KrWG auch Rechtsverstöße berücksichtigt werden können, die sich nicht im Zuständigkeitsbereich der Abfallbehörde ereignet haben, ist dies nicht

zu beanstanden. Der von ihm bevorzugten gegenteiligen Ansicht, die bei der Zuverlässigkeit nicht umfassend alle relevanten personen- und tätigkeitsbezogenen Erkenntnisse heranziehen, sondern aus systematischen Gründen deren Verwertbarkeit gebietsbezogen beschränken will, ist nicht zu folgen.

- 25 Wenn aus vergangenem Verhalten Rückschlüsse auf eine zukünftig beanstandungsfreie Durchführung einer Sammlung gezogen werden sollen, ist zunächst das gesamte einschlägige Verhalten des Betreffenden ohne räumliche Beschränkung von Bedeutung. Denn es ist fernliegend, dass die Bereitschaft zu einer rechtskonformen Vorgehensweise territorial beschränkt ist. Zutreffend weist die Beklagte darauf hin, dass nach der gegenteiligen Auffassung bei erstmaligem Tätigwerden in einem bestimmten Bereich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit mangels einer tatsächlichen Grundlage immer verneint werden müssten und diese Anforderung in einer solchen Situation demnach leerliefe. Allerdings ist etwa ein Vortrag, wonach gehäufte Unregelmäßigkeiten in einem bestimmten Sammlungsbezirk auf eine mangelhafte Auswahl bzw. Beaufsichtigung der dort tätigen Personen zurückzuführen seien, und dieser Missstand mittlerweile abgestellt sei, nicht von vornherein ausgeschlossen. Unbeachtlich ist der Einwand, die Sammlungsbehörde habe im Zuständigkeitsbereich anderer Behörden keine Befugnis zur Kontrolle und eigener Sachverhaltsermittlung. Denn das hindert sie nicht, Erkenntnisse, die sie gegebenenfalls im Wege der Amtshilfe von anderen Behörden erlangt hat, zu verwerten.
- 26 § 53 KrWG steht diesem Verständnis des Begriffs der Zuverlässigkeit nicht entgegen. Die Anzeigepflichten nach § 18 Abs. 2 KrWG und nach § 53 Abs. 1 KrWG sowie die jeweils nachfolgend geregelte Möglichkeit einer Untersagung der jeweiligen Tätigkeit bestehen nebeneinander und haben unterschiedliche Funktionen. Während sich die Anzeige nach § 18 Abs. 2 KrWG auf eine konkrete Sammel­tätigkeit und ihre Auswirkungen bezieht, bezweckt die Anzeige nach § 53 Abs. 1 KrWG, die zuständige Behörde über die Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit als solche zu informieren und es ihr zu ermöglichen, die Erfüllung der Anforderungen nach § 53 Abs. 2 KrWG zu prüfen und sicherzustellen. § 18 KrWG hat insoweit allerdings immer einen Ausschnitt der umfassend angezeigten beruflichen Tätigkeit nach § 53 Abs. 1 KrWG im Blick, die das Sammeln ebenfalls umfasst. Je nach dem Anteil der Tätigkeiten, auf die sich eine - auch

auf gebietsübergreifende Tatsachen gestützte - Untersagung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG bezieht, an der gesamten Tätigkeit des Sammlers kann ein Vorgehen nach dieser Vorschrift in seinen Auswirkungen der Sache nach zwar einem Einschreiten nach § 53 Abs. 3 KrWG gleichkommen. Dies ist jedoch nur die zwingende Folge daraus, dass sich die Tätigkeiten decken.

- 27 Ein solches Ergebnis ist entgegen der Auffassung der Klägerin nicht etwa deswegen mit der Gesetzssystematik unvereinbar, weil damit auch Verstöße gegen straßenrechtliche und privatrechtliche Vorschriften über die Aufstellung von Containern zur umfassenden Untersagung der Sammlungstätigkeit führen könnten, obwohl dies nach dem Begriff der Zuverlässigkeit in § 53 Abs. 2 KrWG nicht möglich sei. Dieser Einwand greift bereits deswegen nicht durch, weil die dem zugrundeliegende Annahme unzutreffend ist. § 53 Abs. 2 KrWG wird durch die 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), geändert durch Verordnung vom 2. Dezember 2016 (BGBl I S. 2770), konkretisiert. Danach ist gemäß § 3 Abs. 1 AbfAEV die nach § 53 Abs. 2 Satz 1 KrWG erforderliche Zuverlässigkeit gegeben, wenn der Inhaber des Betriebs und die für die Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs verantwortlichen Personen aufgrund ihrer persönlichen Eigenschaften, ihres Verhaltens und ihrer Fähigkeit zur ordnungsgemäßen Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben geeignet sind. § 3 Abs. 2 AbfAEV führt unter den dort genannten Rechtsverstößen, nach denen in der Regel die erforderliche Zuverlässigkeit nicht gegeben ist, die wiederholte oder grob pflichtwidrige Verletzung straßenrechtlicher Vorschriften - im Gegensatz etwa zu denen des Immissionsschutz-, Abfall-, Wasser- oder Natur- und Landschaftsschutzrechts (Nr. 2 i.V.m. Nr. 1 Buchst. b) und des Gewerbe-, Arbeitsschutz- oder Gefahrgutrechts (Nr. 2 i.V.m. Nr. 1 Buchst. d) - nicht auf. Darauf kann deren Unbeachtlichkeit indessen nicht gestützt werden; denn es handelt sich nicht um eine abschließende Aufzählung, sondern um Regelbeispiele (vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 6. Dezember 2016 - 2 B 1935/16 - juris Rn. 9 ff. und OVG Lüneburg, Urteil vom 15. Februar 2018 - 7 LB 71/17 - GewArch 2018, 310 = juris Rn. 67).

28 c) Soweit die Beklagte abschließend ausführt, angesichts einer Vielzahl verwertbarer Erkenntnisse bedürfe es nicht der Zurückverweisung der Sache nach § 145 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO, um weitere Tatsachen festzustellen, aus denen sich die Bedenken gegen die Zuverlässigkeit der Klägerin ergeben, der Senat könne vielmehr selbst durchentscheiden (§ 145 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO), setzt dies die Bundesrechtswidrigkeit des angegriffenen Urteils voraus. Wie dargelegt, kann diese allerdings an einem (vermeintlich) unzutreffenden rechtlichen Maßstab nicht festgemacht werden. Für einen dem materiellen Recht zuzuordnenden und folglich ohne ausdrückliche Rüge zu prüfenden revisionsrechtlich beachtlichen Fehler der Sachverhalts- und Beweiswürdigung des Verwaltungsgerichtshofs im Sinne von § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist weder etwas dargetan noch sonst ersichtlich. Die Nachprüfung durch das Revisionsgericht beschränkt sich angesichts der Freiheit der richterlichen Überzeugungsbildung auf Bestimmungen, die den Vorgang der Überzeugungsbildung leiten wie etwa gesetzliche Beweisregeln, allgemeine Erfahrungssätze und die Denkgesetze. Weder zeigt die Beklagte auf noch gibt es ansonsten Anhaltspunkte dafür, dass der Verwaltungsgerichtshof bei der Würdigung der von ihm herangezogenen Vorfälle im Stadtgebiet der Beklagten und des von dieser angeführten Gewerbeuntersagungsbescheids aus dem Jahre 2012 diese rechtlichen Vorgaben missachtet hätte. Soweit die Beklagte mit ihrem Vortrag darauf abstellen wollte, dass der Verwaltungsgerichtshof bei seiner Überzeugungsbildung von einem unrichtigen oder unvollständigen Sachverhalt ausgegangen sei, dringt sie damit nicht durch. Wegen der Bindung des Revisionsgerichts an die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz nach § 137 Abs. 2 VwGO können diesbezügliche Fehler nur berücksichtigt werden, wenn die Tatsachenfeststellung aufgrund durchgreifender Verfahrensrügen erschüttert wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 - 7 C 12.13 - BVerwGE 150, 383 Rn. 41). Daran fehlt es.

29 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

RiBVerwG Dr. Günther
ist wegen Urlaubs verhindert
zu unterschreiben.
Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Löffelbein

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes für das Revisionsverfahren wird gemäß § 47
Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG auf 20 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

RiBVerwG Dr. Günther
ist wegen Urlaubs verhindert
zu unterschreiben.
Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Löffelbein