

Az.: 4 BS 116/04



**SÄCHSISCHES
OBERVERWALTUNGSGERICHT**

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der K1 GmbH & Co. KG
vertreten durch K2 Verwaltungsgesellschaft mbH
vertreten durch den Geschäftsführer

- Antragstellerin -
- Beschwerdeführerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte K.

gegen

den Landkreis Annaberg
vertreten durch den Landrat
Paulus-Jenisius-Straße 24, 09456 Annaberg-Buchholz

- Antragsgegner -
- Beschwerdegegner -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte B.

beigeladen:
S. _____ GmbH
vertreten durch den Geschäftsführer

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dr. H.

wegen

Überlassung von Abfällen aus privaten Haushaltungen; Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Künzler, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Rottmann und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Meng

am 6. Januar 2005

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 27. Februar 2004 - 2 K 142/04 - wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 40.000,00 € festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin wendet sich gegen eine für sofort vollziehbar erklärte Anordnung des Antragsgegners vom 27.1.2004, durch die ihr die Sammlung von Papier, Pappe und Kartonage (Nachfolgend: PPK) aus privaten Haushalten im Kreisgebiet des Antragsgegners untersagt wurde.

1. Die Antragstellerin war von Anfang 1998 bis Ende 2003 vom Antragsgegner mit der Altpapierentsorgung im Kreisgebiet beauftragt. Nach einer öffentlichen Ausschreibung des Antragsgegners, an der sich u.a. die Antragstellerin beteiligte, führt nunmehr die Beigeladene seit Januar 2004 eine kostenfreie PPK-Entsorgung im 2-Wochen Rhythmus durch, bei der die auf den Grundstücken der nach der Abfallwirtschaftssatzung anschlusspflichtigen Haushalte

bereit gestellten sog. „blauen Tonnen“ der Beigeladenen entleert werden. Der dem zugrunde liegende Vertrag zwischen dem Antragsgegner und der Beigeladenen vom 18.11.2003 sieht eine Laufzeit von fünf Jahren vor.

Nachdem die Beigeladene im Herbst 2003 den Zuschlag für die Durchführung der Altpapierentsorgung erhalten hatte, entschied sich die Antragstellerin, ab Januar 2004 eine „selbst zu verantwortende“ Sammlung des in den privaten Haushalten anfallenden Altpapiers durchzuführen. Dazu schloss sie mit Wohnungsgesellschaften und anderen Grundstückseigentümern des Kreisgebiets sog. „Altpapier-Annahmeverträge“, durch die sich die Antragstellerin jeweils auf fünf Jahre verpflichtete, ihre eigenen blauen Abfallbehälter (120 l, 240 l oder 1,1 qm) bereit zu stellen und wöchentlich kostenlos zu entsorgen.

Nachdem der Antragsgegner die Antragstellerin zur Vorlage von Verwertungsnachweisen aufgefordert und sie zum Erlass einer Untersagungsverfügung angehört hatte, untersagte er ihr durch für sofort vollziehbar (Ziff. I.4) erklärten Bescheid vom 27.1.2004, „die seit dem 1.1.2004 vorgenommenen Sammlungen von Papier, Pappe und Karton aus privaten Haushalten weiterhin durchzuführen oder durchführen zu lassen“ (Ziffer I.1).

Gegen diesen Bescheid erhob die Antragstellerin mit Schreiben vom 2.2.2004 Widerspruch, über den bislang nicht entschieden wurde. Den zugleich gestellten Antrag auf Aussetzung der Vollziehung lehnte der Antragsgegner unter dem 5.2.2004 ab.

2. Den am 3.2.2004 gestellten Eilantrag der Antragstellerin lehnte das Verwaltungsgericht Chemnitz mit Beschluss vom 27.2.2004 - 2 K 142/04 - hinsichtlich des Sofortvollzugs der Untersagungsverfügung mit der Begründung ab, der angegriffene Bescheid sei insoweit offensichtlich rechtmäßig. Ein Verstoß gegen § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO liege nicht vor, weil das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung hinreichend begründet worden sei. Ob diese Begründung inhaltlich richtig sei, betreffe nicht das formelle Begründungserfordernis, sondern die gerichtliche Interessenabwägung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Diese falle zu Lasten der Antragstellerin aus. Die in Rede stehenden Stoffe seien als Hausabfälle den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen. Eine Ausnahme von der gesetzlichen Überlassungspflicht bestehe nicht. Die seit Anfang 2004 durchgeführte PPK-Annahme sei keine gewerbliche Sammlung i.S.v. § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG, die Antragstellerin habe keinen Nachweis über die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der gesammelten

Stoffe erbracht und dem von ihr betriebenen Verfahren stünden überwiegende öffentliche Interessen entgegen. Im Januar 2004 habe die Antragstellerin 70% der prognostizierten PPK-Abfälle gesammelt, was die Planungssicherheit und Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung erheblich beeinträchtige. Da die jeweiligen Abfallbesitzer nach Maßgabe der Abfallwirtschaftssatzung verpflichtet seien, ihre Abfälle der Beigeladenen als beauftragte Dritte i.S.v. § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG zu überlassen, sei der Antragsgegner zu Recht eingeschritten.

3. Gegen den am 5.3.2004 zugestellten Beschluss hat die Antragstellerin am 15.3.2004 Beschwerde erhoben, und diese innerhalb der einmonatigen Frist des § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO wie folgt begründet:

Das Verwaltungsgericht habe es versäumt, sich mit der - unzureichenden - Begründung für die sofortige Vollziehung der Untersagungsverfügung auseinander zu setzen. Die Erwägungen des Antragsgegners zur Begründung des Sofortvollzugs seien inhaltlich falsch. Dies führe zur Anordnung der aufschiebenden Wirkung, ohne dass es einer Prüfung der Rechtmäßigkeit der Grundverfügung bedürfe. Eine nachgereichte Begründung könne den Gesetzesverstoß nicht heilen.

Die Untersagungsverfügung sei offensichtlich rechtswidrig. Die PPK-Sammlung der Antragstellerin unterlaufe keine Überlassungspflicht. Eine solche Pflicht bestehe nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG nur, soweit Abfallbesitzer oder -erzeuger „zu einer Verwertung nicht in der Lage (seien) oder diese nicht beabsichtigten“. Zahlreiche Einwohner hätten sich jedoch dafür entschieden, ihre PPK-Abfälle mit Hilfe der Antragstellerin zu verwerten. § 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG lasse nicht nur eine Eigenverwertung, sondern auch die Beauftragung Dritter zu. Die gegenteilige Auffassung, wie sie insbesondere der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seinem - nicht rechtskräftig gewordenen - Urteil vom 21.7.1998 (NVwZ 1998, 1200) vertrete, überzeuge nicht. Hätte der Gesetzgeber nur den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern eine Einschaltung Dritter ermöglichen wollen, hätte er dies ausdrücklich regeln müssen. § 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG enthalte keinen Hinweis darauf, dass nur die Eigenentsorgung erfasst sein solle; Satz 2 erwähne die „eigenen“ Anlagen dagegen ausdrücklich. Die Gesetzesformulierung („abweichend von § 5 Abs. 2“) lasse auch keine selbstständige Grundpflicht zur Überlassung von Abfällen aus privaten Haushaltungen erkennen. Seit dem In-Kraft-Treten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes im Jahre

1996 bestehe keine „Rundumverantwortung“ der Gebietskörperschaften für die Abfallentsorgung mehr. Die Grundpflichten von Abfallerzeugern und -besitzern ergäben sich allein aus § 5 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG. Die Überlassungspflicht des § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG sei dagegen subsidiär. Sie entfalle nicht nur dann, wenn der Entsorgungsträger Pflichten auf Private übertrage. Hätte der Gesetzgeber die Ausnahmen von der Überlassungspflicht etwa auf den „eigenen Komposthaufen“ beschränken wollen, wäre ihm dies durch eine entsprechende Formulierung ohne weiteres möglich gewesen. Auf eine solche Regelung habe der Gesetzgeber ausdrücklich verzichtet. Insoweit sei auf den Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BTDrS 12/7284) zu verweisen, dessen Änderungsvorschläge in das Gesetz übernommen worden seien. Überlassungspflichten seien restriktiv zu handhaben und auf die notwendige Daseinsvorsorge zu beschränken. Der Gesetzgeber habe den Gebietskörperschaften nicht etwa ihre früheren Kompetenzen belassen, sondern eine Abfallverwertung ohne Beteiligung öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger ermöglichen wollen. Dies ergebe sich nicht zuletzt aus den zahlreichen Verordnungen, die an die Produktverantwortung anknüpften. Dementsprechend stehe das von der Antragstellerin praktizierte Verfahren im Einklang mit § 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG.

Rechtswidrig sei die Untersagungsverfügung jedenfalls deshalb, weil die Antragstellerin eine gewerbliche Sammlung i.S.v. § 13 Abs. 3 Nr. 3 KrW-/AbfG durchführe. Das Vorliegen einer solchen Sammlung sei durch die von der Antragstellerin verwendeten Vertragsformulare nicht etwa ausgeschlossen. Durch sie verpflichte sich die Antragstellerin dazu, Abfallbehälter kostenfrei zur Verfügung zu stellen und regelmäßig zu entleeren; eine Gegenleistungspflicht der Grundstückseigentümer bestehe nicht. Ein solcher Vertragsschluss vermittle Letzteren ausschließlich Vorteile; von einer teilweise sogar sanktionierten Vertragspflicht, wie sie das Verwaltungsgericht angenommen habe, könne keine Rede sein. Aus § 4 Satz 3 des Vertragsmusters ergebe sich nichts anderes. Dort sei lediglich geregelt, dass die allgemeinen Geschäftsbedingungen der Altpapier erfassenden Betriebe anerkannt würden. Diese Vertragsklausel sei lediglich in einem einzigen Fall anwendbar. Die Antragstellerin habe sie bereits vor einigen Monaten gestrichen; eine weitere Verwendung sei nicht beabsichtigt. Die Vorbehalte des Verwaltungsgerichts gegen die von der Antragstellerin vorgelegten Verwertungsnachweise seien unbegründet. Die Antragstellerin habe den Antragsgegner so konkret wie möglich über das beabsichtigte Verwertungsverfahren informiert; ergänzende Auskünfte habe der Antragsgegner nicht angefordert. Er habe weder Zweifel an der mehrjährigen Abnahmevereinbarung der Antragstellerin mit der S1 GmbH in Eilenburg noch

am Bestehen der Möglichkeit geäußert, ständig Altpapier bei der Papierfabrik K. GmbH zur Wiederverwertung anzuliefern. Verwertungsnachweise der S1 GmbH, der K. GmbH und der T. GmbH & Co. KG für den Verwertungszeitraum Januar 2004 lägen dem Antragsgegner bereits vor. Solche Nachweise habe der Antragsgegner seit vielen Jahren beanstandungsfrei entgegengenommen. Im Übrigen könnten Verwertungsnachweise stets erst dann vorgelegt werden, wenn die Abfälle bereits gesammelt und verwertet worden seien. Die Nachweisführung stelle kein präventives Genehmigungsverfahren dar.

Entgegen den Ausführungen des Verwaltungsgerichts sei die Überlassung der PPK-Abfälle an den Antragsgegner nicht im öffentlichen Interesse erforderlich. Eine kommunale Entsorgungseinrichtung, die durch die PPK-Sammlung der Antragstellerin beeinträchtigt werde, gebe es nicht, weil der Antragsgegner die Entsorgung des kommunalen Altpapieranteils vollständig an die Beigeladene delegiert habe. Die Beigeladene stelle das erforderliche Personal und den entsprechenden Fuhrpark; sie trage auch das wirtschaftliche Risiko allein. Damit gehe ihre Funktion über die eines bloßen technischen Erfüllungsgehilfen hinaus. Diese Form der Entsorgung sei für den Antragsgegner auf die Dauer von fünf Jahren - unabhängig von den anfallenden Mengen und dem Anschlussgrad der Wohngrundstücke - kostenneutral. Von diesen Konditionen könne der Antragsgegner nicht nachträglich abrücken. Ebenso sei es ihm verwehrt, sich unter Berufung auf angebliche öffentliche Interessen schützend vor die Beigeladene zu stellen und Abfallmengen für sie zu sichern. Bei Einräumung einer Mengengarantie hätten auch andere Bieter günstigere Gebote unterbreiten und damit ihre Chance auf den Zuschlag erhöhen können. Im Übrigen habe die Antragstellerin mehrfach angeboten, die PPK-Entsorgung zu übernehmen, wenn die Beigeladene den Antragsgegner um eine vorzeitige Vertragsaufhebung bitte.

Schließlich verletze die Untersagungsverfügung nicht nur die Grundrechte der Antragstellerin aus Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG, sondern auch europäisches Recht. Die Untersagung der gewerblichen Altpapiersammlung beschränke die Freiheit des Warenverkehrs (Art. 29 EGV) und des Wettbewerbs (Art. 81 ff. EGV) in unzulässiger Weise. Der Antragsgegner sei an den EG-Vertrag sowie an die Ratsverordnung Nr. 259/93 (Abfallverbringungsverordnung) gebunden. Die Untersagungsverfügung verschaffe der Beigeladenen ein ausschließliches Recht und begründe für Abfallerzeuger und -besitzer ein Ausfuhrverbot. Dies sei mit Art. 29 EGV nicht vereinbar. Rechtfertigungsgründe i.S.v. Art. 30 EGV lägen nicht vor, zumal es sich um ungefährliche Abfälle handele, deren Ausfuhr

nicht aus Gründen des Umweltschutzes beschränkt werden könne. Die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften seien selbst dann anzuwenden, wenn Drittbeauftragte von Kommunen mit Dienstleistungen von allgemeinem Interesse i.S.v. Art. 86 EGV betraut worden seien.

Der Antragsgegner und die Beigeladene verteidigen den angefochtenen Beschluss

II.

Die zulässige Beschwerde ist unbegründet. Die von der Antragstellerin innerhalb der Monatsfrist des § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, geben keine Veranlassung zu einer Abänderung des angefochtenen Beschlusses (§ 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO). Nicht form- oder fristgerecht dargelegte Gründe hat der Senat aufgrund des gesetzlich begrenzten Prüfungsumfangs im Beschwerdeverfahren nicht zu berücksichtigen (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 15.6.2004, SächsVBl. 2004, 242 [243]; VGH Bad.-Württ. Beschl. v. 12.4.2002, VBIBW 2002, 398; Kopp/Schenke, VwGO, 13. Aufl., § 146 RdNr. 43).

Aus den vom Senat zu berücksichtigenden Gründen ergibt sich keine Rechtswidrigkeit des angefochtenen Beschlusses.

1. Das Verwaltungsgericht hat entgegen der Auffassung der Antragstellerin zu Recht ausgeführt, dass die Begründung für die sofortige Vollziehung unter II.3. des Bescheids vom 27.1.2004 den formellen Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO genügt. Der Antragsgegner hat das besondere Interesse am Sofortvollzug damit begründet, dass sich die PPK-Abholung der Antragstellerin gravierend auf die Funktionstüchtigkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung auswirke. Angesichts der Ähnlichkeit zwischen den sog. „blauen Tonnen“ der Antragstellerin und denen der Beigeladenen bestehe die Gefahr von fahrlässigen oder vorsätzlichen Ordnungswidrigkeiten. Damit hat der Antragsgegner einzelfallbezogene Erwägungen herangezogen, die nicht nur die Untersagungsverfügung selbst, sondern auch deren sofortige Vollziehung betreffen. Ob diese Erwägungen inhaltlich zutreffen, ist nach dem Schutzzweck des § 80 Abs. 3 VwGO nicht entscheidend (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 23.2.1993, SächsVBl. 1993, 277; Beschl. v. 4.2.2003, SächsVBl. 2003,

138 f.; HessVGH, Beschl. v. 31.5.1990, NVwZ 1991, 88), weil das Gericht im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO eine eigenständige Ermessensentscheidung zu treffen hat. Da der geltend gemachte Begründungsmangel nicht vorliegt, kann auch offen bleiben, ob eine Verletzung des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO zu einer Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder nur zu einer gerichtlichen Aufhebung der Anordnung des Sofortvollzugs führen würde.

2. Wegen der von der Antragstellerin form- und fristgerecht vorgebrachten Gründe kann auch nicht angenommen werden, dass die Abwägung des Verwaltungsgerichts, nach der das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Unterlassungsanordnung das Interesse der Antragstellerin an deren Aussetzung überwiegt, fehlerhaft ist. Dies gilt sowohl bei einer Abwägung anhand der Erfolgsaussicht des Widerspruchs (dazu 2.1.), als auch bei einer davon losgelösten Interessenabwägung (dazu 2.2.).

2.1. Die vom Verwaltungsgericht angenommene voraussichtliche Rechtmäßigkeit der Anordnung wird durch die vom Senat zu berücksichtigenden Darlegungen der Antragstellerin nicht ernstlich in Frage gestellt.

Gemäß § 21 Abs. 1 KrW-/AbfG kann die zuständige Behörde im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes treffen. Diese Ermächtigungsgrundlage ermöglicht mangels spezialgesetzlicher Eingriffsermächtigungen ein Einschreiten des als untere Abfallbehörde zuständigen Antragsgegners (§ 13 Abs. 1 Nr. 3 Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz - SächsABG -) zur Durchsetzung der in § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG geregelten Überlassungspflicht für Abfälle aus privaten Haushaltungen.

Gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG sind Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen abweichend von § 5 Abs. 2 (Pflicht zur Verwertung) und § 11 Abs. 1 (Pflicht zur Beseitigung) verpflichtet, die Abfälle den nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen (öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger) zu überlassen, soweit sie zu einer Verwertung nicht in der Lage sind oder diese nicht beabsichtigen. Die Überlassungspflicht gilt hier nach Lage der Akten auch für die PPK-Abfälle derjenigen Grundstückseigentümer und -verwalter im Kreisgebiet des Antragsgegners, mit denen die Antragstellerin schriftliche „Altpapier-Annahmeverträge“ geschlossen hat. Die Abfalleigenschaft (§ 3 Abs. 1

KrW-/AbfG) der in Rede stehenden Stoffe steht zwischen den Verfahrensbeteiligten ebenso wenig im Streit wie die Einstufung der Vertragspartner der Antragstellerin als Erzeuger oder Besitzer (§ 3 Abs. 5 und 6 KrW-/AbfG) von Abfällen aus privaten Haushaltungen. Ob Grundstückseigentümer und -verwalter schon dann von der gesetzlichen Überlassungspflicht für Haushaltsabfälle nach § 13 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbs. KrW-/AbfG freigestellt sind, wenn sie die Abfälle einem - vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nicht beauftragten - privaten Dritten zur Verwertung überlassen, ist in der Rechtsprechung bislang nicht abschließend geklärt. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem unveröffentlichten Beschluss vom 25.7.2000 - 3 C 1.00 -, mit dem es das in Rechtsprechung und Literatur viel zitierte Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 21.7.1998 (NVwZ 1998, 1200) nach übereinstimmenden Erledigungserklärungen für wirkungslos (§ 173 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 ZPO) erklärt hat, ausgeführt, dass die im Zusammenhang mit § 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG stehenden Rechtsfragen, die zur Zulassung der Revision geführt hatten, „schwierig“ sind und einem künftigen Revisionsverfahren vorbehalten bleiben. Neuere Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Einschaltung von privaten Entsorgungsunternehmen durch Erzeuger und Besitzer von Haushaltsabfällen liegen nicht vor. Soweit sich der 11. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Urteil vom 20.12.2000 (BVerwGE 112, 297 [306 f.]) zum Umfang der Entsorgungsverpflichtung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG geäußert hat, die nach den Gesetzesmaterialien insbesondere bei der Eigenverwertung von Haushaltsabfällen im Wege der Kompostierung entfallen soll (vgl. Begründung des Regierungsentwurfs, BTDRs 12/5672, S. 44, und des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BTDRs 12/7284), verhält sich dieses - zum Abfallgebührenrecht - ergangene Urteil nicht zur Frage der Zulässigkeit der Verwertung von Haushaltsabfällen im Wege der Überlassung an Dritte (anders NdsOVG, Beschl. v. 10.6.2003, NVwZ-RR 2004, 175 [176]).

Nach dem Wortlaut des § 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG erscheint die Zulässigkeit einer Drittbeauftragung eher zweifelhaft (so auch Dörr, DÖV 2003, 838 [845]). § 13 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbs. KrW-/AbfG bestimmt, dass die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen die Überlassungspflicht trifft, „soweit sie zu einer Verwertung nicht in der Lage sind oder diese nicht beabsichtigen“. Durch die Verwendung des Wortes „sie“ und das Fehlen einer Regelung über die Einbeziehung Dritter dürfte § 13 Abs. 1 dahin zu verstehen sein, dass Pflichtige Abfälle aus privaten Haushalten entweder selbst verwerten oder diese den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern überlassen müssen (VGH Bad-Württ., Urt. v.

21.7.1998, aaO; NdsOVG, Beschl. v. 10.6.2003, aaO; einschränkend OVG Brandenburg, Beschl. v. 14.10.2004 - 2 B 122/04 -; a.A. LG Berlin, Urt. v. 16.9.2003, Grundeigentum 2003, 1553 f.). Hinzu kommt, dass Satz 1 der vorgenannten Norm mit der Formulierung „abweichend von § 5 Abs. 2“ in Verbindung mit § 15 Abs. 1 KrW-/AbfG wohl eine selbständige gesetzliche Grundentscheidung für den Bereich der Abfälle aus privaten Haushalten enthält, wobei die Entsorgungspflicht der öffentlich-rechtlichen Körperschaften gleichwertig neben die in § 5 und § 11 KrW-/AbfG genannten Grundpflichten der Abfallerzeuger und -besitzer tritt (VGH Bad.-Württ., Urt. v. 21.7.1998 aaO; NdsOVG, Beschl. v. 10.6.2003, aaO). Auch dürfte das Ziel einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung i.S. von § 5 Abs. 3 KrW-/AbfG eher dafür sprechen, private Haushaltungen nur unter engen Voraussetzungen von der Überlassungspflicht freizustellen, weil Haushalte mit einer schadlosen Abfallentsorgung regelmäßig überfordert sein dürften. Angesichts der großen Zahl von privaten Haushaltungen, der Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten bei der Entsorgung und der unüberschaubaren Entsorgungsmodalitäten spricht nicht zuletzt aus praktischer Sicht Überwiegendes dafür, Ausnahmen von der Überlassungspflicht auf die Fälle der Eigenverwertung zu begrenzen, um die Finanzierung eines flächendeckenden Entsorgungssystems und eine effektive behördliche Kontrolle zu ermöglichen sowie einen Anreiz zur illegalen Abfallentsorgung zu vermeiden (vgl. VGH Bad.-Württ., aaO; NdsOVG, aaO; von Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, Stand Dez. 2004, § 13 KrW-/AbfG RdNr. 15; Kloepfer, UmweltR, 3. Aufl., S. 1809; Knopp, DÖV 2004, 604 [606]; Schink, NVwZ 1997, 435 [437 f.]; Queitsch, UPR 1995, 412 [415 f.]).

Die dagegen angeführten Erwägungen der Antragstellerin, die sich auf Teile des Schrifttums stützen kann (u.a. auf Beckmann/Kersting in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Stand Sept. 2004, § 13 KrW-/AbfG RdNr. 33 ff; Dörr, DÖV 2003, 838 [846]; Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Stand Okt. 2004, § 13 KrW-/AbfG RdNr. 86 ff.; Frenz, KrW-/AbfG, 3. Aufl., § 13 RdNr. 27 ff.; Kunig in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 13 RdNr. 15), überzeugen demgegenüber nicht ohne Weiteres. Soweit die Antragstellerin auf einzelne Gesetzesmaterialien verweist, gibt ihr Beschwerdevorbringen zu dem Hinweis Anlass, dass der entstehungsgeschichtlichen Interpretation gegenüber der Auslegung anhand des Gesetzeswortlauts, des systematischen Zusammenhangs und dem Normzweck nur eine nachrangige Bedeutung zukommen kann (vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.1.1980, BVerfGE 53, 135 [147]; SächsOVG, Urt. v. 5.11.2003, SächsVBl. 2004, 84 [89]). Eine abschließende

Klärung der damit verbundenen Fragen muss jedoch einem eventuellen Klageverfahren vorbehalten bleiben.

Entsprechendes gilt für die zwischen den Verfahrensbeteiligten streitige Auslegung des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG. Nach dieser Regelung besteht eine Überlassungspflicht nicht für Abfälle, die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit dies den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern nachgewiesen wird und nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Als „gewerblich“ i.S. der genannten Norm dürfte nach dem Gesetzeswortlaut zunächst jede Sammlung anzusehen sein, die von einem Gewerbetreibenden mit Gewinnerzielungsabsicht durchgeführt wird, ohne von einem Entsorgungspflichtigen dazu beauftragt worden zu sein (vgl. Beckmann/Kersting in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Stand Sept. 2004, § 13 KrW-/AbfG RdNr. 62; Rindtorff/Gabriel, AbfallR 2004, 194 [199]). Ob dies eine gewerbliche Sammlung im Rahmen längerfristiger Abnahmeverträge - wie hier zwischen der Antragstellerin und einzelnen Grundstückseigentümern vereinbart - generell ausschließt, hängt ebenso wie die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „überwiegenden öffentlichen Interessen“ wesentlich davon ab, ob dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz eine grundsätzliche Überlassungspflicht für Hausabfälle im Sinne eines umfassenden öffentlich-rechtlichen Entsorgungsmonopols oder aber eine vorrangige Verantwortung der jeweiligen Abfallbesitzer und -erzeuger zugrunde liegt. Aus dem Tatbestandsmerkmal des Überwiegens entgegenstehender öffentlicher Interessen in § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG dürfte folgen, dass sowohl die Einschränkung der Überlassungspflicht als auch die Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen jedenfalls dort enden sollen, wo das gesetzliche Regelungsmodell für die Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushaltungen in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt wird (OVG Brandenburg, Beschl. v. 14.10.2004 - 2 B 122/04 - m.w.N.). Ein überwiegendes öffentliches Interesse, das gewerbliche Sammlung ausschließt, wird damit anzunehmen sein, wenn die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gefährdet wird. Wann dies der Fall ist, richtet sich insbesondere danach, ob im Rahmen des § 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG von einer Überlassungspflicht für Hausabfälle auszugehen ist, die eine Drittbeauftragung ausschließt, oder ob ein Wahlrecht der Abfallerzeuger und -besitzer des Inhalts besteht, sich für eine Verwertung durch einen selbst bestimmten Dritten oder aber für eine Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu entscheiden. Wird eine Drittbeauftragung durch private Abfallerzeuger und -besitzer für grundsätzlich zulässig erachtet, hat dies wegen der mit ihr

verbundenen Verringerung der Abfallmengen, die bei der öffentlich-rechtlichen Entsorgung anfallen, erhebliche Auswirkungen auch auf die Auslegung des Tatbestandsmerkmals der überwiegenden öffentlichen Interessen, die einer gewerblichen Sammlung nach § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG entgegenstehen können (vgl. Dörr, DÖV 2003, 838 [839]). Auch dies kann nur in einem Klageverfahren geklärt werden.

Soweit das Verwaltungsgericht seinen Beschluss entscheidungstragend auch darauf gestützt hat, dass die Antragstellerin keinen Nachweis über die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung der PPK-Abfälle erbracht habe, vermag sich der Senat dieser Einschätzung allerdings nicht anzuschließen. Insoweit ist nach Lage der Akten davon auszugehen, dass die Antragstellerin seit mehreren Jahren für den Antragsgegner unbeanstandet Papierabfälle gesammelt und auch einer ordnungsgemäßen Verwertung in mehreren namentlich benannten papierverarbeitenden Unternehmen zugeführt hat. Dass nunmehr berechtigte Zweifel an einer weiterhin ordnungsgemäßen Verwertung veranlasst sein könnten, ist für den Senat nicht ersichtlich. In diesem Zusammenhang weist die Antragstellerin zu Recht darauf hin, dass die Nachweisführung i.S.v. § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG für die - nicht überwachungsbedürftigen - Papierabfälle kein besonderes Zulassungsverfahren, sondern vorrangig die Übermittlung von Informationen an den Entsorgungsträger erfordert (Kunig in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 13 RdNr. 36; OVG Brandenburg, Beschl. v. 14.10.2004 - 2 B 122/04 -).

Soweit die Antragstellerin des Weiteren geltend macht, die Unterlassungsanordnung verstoße gegen die grundrechtlich geschützte Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 Sächs-Verf), das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 31 Abs. 1 SächsVerf) und verletze auch die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 15 SächsVerf), lassen ihre knapp gehaltenen Ausführungen im Schriftsatz vom 5.4.2004 einen voraussichtlichen Rechtsverstoß nicht erkennen. Die Darlegungen zur Grundrechtsverletzung bestehen aus der eher beiläufigen Behauptung eines Rechtsverstoßes (S. 17 unten der Beschwerdebegründung).

Auch eine Verletzung der Freiheit des Warenverkehrs (Art. 29 EGV) oder eine unzulässige Einschränkung des Wettbewerbsrechts (Art. 81 ff. EGV) lassen die - innerhalb der gesetzlichen Begründungsfrist - dargelegten Erwägungen der Antragstellerin nicht erkennen. Nach den Ausführungen im Schriftsatz der Antragstellerin vom 5.4.2004 ist schon kein gemeinschaftsrechtlicher Bezug der angegriffenen Untersagungsverfügung ersichtlich. Der sachliche Anwendungsbereich des freien Warenverkehrs beschränkt sich gemäß Art. 29 Abs.

2 EGV auf Waren, die sich in den Mitgliedsstaaten im freien Warenverkehr befinden (Gemeinschaftswaren). Dass die in Rede stehenden PPK-Abfälle als Waren anzusehen sind, unterliegt nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (vgl. etwa Urt. v. 9.7.1992, Rs. C-2/90 [Kommission/Belgien], Slg. 1992, I-4431 RdNr. 26) keinem Zweifel. Ebenso wenig verkennt der Senat, dass die Europäische Kommission in dem - nach Aufhebung der maßgeblichen kommunalen Satzung nunmehr eingestellten - Beschwerdeverfahren Nr. 2002/4769 vom 3.4.2003 Einschränkungen der gewerblichen Sammlung von Altpapier aus privaten Haushalten durch § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG gegenüber der Bundesrepublik Deutschland beanstandet hat (vgl. Rindtorff/Gabriel, AbfallR 2004, 194 [203]). Dies verhilft der Beschwerde jedoch nicht zum Erfolg. Innerhalb der gesetzlichen Beschwerdebegründungsfrist hat die Antragstellerin nicht einmal ansatzweise vorgetragen, dass sie eine grenzüberschreitende Vermarktung der von ihr gesammelten PPK-Abfälle durchführt oder auch nur beabsichtigt. Insoweit fehlt bereits die erforderliche Darlegung zum sachlichen Anwendungsbereich des freien Warenverkehrs nach Art. 29 EGV, wie er in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs anerkannt ist (vgl. etwa EuGH Urt. v. 11.7.1974, Rs. 8/74 [Dassonville], Slg. 1974, 837). Entsprechendes gilt für die geltend gemachte Verletzung des freien Wettbewerbs. Die in Art. 81 Abs. 1 EGV genannten Handlungsweisen sind nicht generell, sondern nur dann verboten, wenn sie geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten zu beeinträchtigen. Eine solche Beeinträchtigung kommt nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs dabei nur in Betracht, wenn sich anhand einer Gesamtschau aller Umstände mit hinreichender Wahrscheinlichkeit voraussehen lässt, dass die Ziele eines einheitlichen zwischenstaatlichen Markts nachteilig berührt sein können (EuGH Urt. v. 28.4.1998, Rs. C-306/96 [Javico] Slg. 1998, I-1983 RdNr. 16). Auch dafür hat die Antragstellerin innerhalb der gesetzlichen Begründungsfrist nichts Substanziertes dargetan. Soweit sie ihre Ausführungen mit den nachfolgenden Schriftsätzen erweitert - und erstmals mit Schriftsatz vom 11.6.2004 behauptet hat, einen Teil des von ihr gesammelten Altpapiers über ein Drittunternehmen auch in Italien und Frankreich zu vermarkten - darf der Senat dies gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO im Beschwerdeverfahren nicht mehr berücksichtigen. Substanzierte Ausführungen zur geltend gemachten Verletzung der Abfallverbringungsverordnung (EG-Verordnung Nr. 259/93) liegen ebenso wenig vor.

Sollte sich in einem Hauptsacheverfahren ein gemeinschaftsrechtlicher Bezug der untersagten PPK-Sammlung der Antragstellerin ergeben, könnten die Fragen, ob § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG für die gewerbliche Sammlung von grenzüberschreitend zu vermarktenden

Abfällen weit auszulegen ist (so Dörr, DÖV 2003, 838 [844]; Rindtorff/Gabriel, AbfallR 2004, 194 [203]) und welche Anforderungen an eine Drittbeauftragung nach § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG zu stellen sind, allerdings Anlass zur Einholung einer Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs nach Art. 234 EGV geben.

2.2. Eine von den Erfolgsaussichten des Widerspruchs losgelöste Interessenabwägung geht ebenfalls zu Lasten der Antragstellerin. Innerhalb der Beschwerdebegründungsfrist hat die Antragstellerin weder ausdrücklich noch sinngemäß dargelegt, dass andere als die vom Verwaltungsgericht angeführten Gründe ihr Aussetzungsinteresse gegenüber dem öffentlichen Vollziehungsinteresse überwiegen lassen könnten. Die Antragstellerin hat sich kurzfristig dazu entschieden, eine „selbst zu verantwortende“ PPK-Sammlung im Kreisgebiet des Antragsgegners durchzuführen, nachdem die Beigeladene den Zuschlag für die kommunale PPK-Entsorgung erhalten hatte. Mit ihrer PPK-Sammlung bei einzelnen Wohnungsgesellschaften und Grundstückseigentümern unterläuft die Antragstellerin das durchgeführte Ausschreibungsverfahren, an dem sie sich selbst - wenn auch erfolglos - beteiligt hat. Nachdem sich die Antragstellerin gegen das von der Beigeladenen unterbreitete Angebot mit der Begründung gewandt hat, eine für den Antragsgegner kostenfreie PPK-Entsorgung im 2-Wochen-Rhythmus sei nicht wirtschaftlich durchführbar, ist es ihr nach Treu und Glauben verwehrt, nunmehr eine wöchentliche kostenfreie PPK-Entsorgung zum Nachteil der öffentlichen Daseinsvorsorge und der berechtigten Interessen der Beigeladenen durchzuführen.

Nach alledem ist die Beschwerde mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind erstattungsfähig (§ 162 Abs. 3 VwGO), weil die Beigeladene im Beschwerdeverfahren einen Sachantrag gestellt und damit ein eigenes Kostenrisiko übernommen hat (§ 154 Abs. 3 VwGO).

Bei der Streitwertfestsetzung gemäß § 72 Nr. 1 GKG i.V.m. §§ 14, § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG a.F. orientiert sich der Senat an der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die die Beteiligten nichts vorgebracht haben. Da die Androhung der Ersatzvornahme im Bescheid vom 27.1.2004 nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist, war der Streitwert entsprechend zu verringern.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 25 Abs. 3 Satz 2 GKG a.F.).

gez.:
Künzler

Rottmann

Meng