



# VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

## B e s c h l u s s

In der Verwaltungsrechtssache

prozessbevollmächtigt:

– Antragstellerin –  
– Beschwerdegegnerin –

gegen

Stadt Karlsruhe – Zentraler Juristischer Dienst –,  
vertreten durch den Oberbürgermeister,  
Rathaus, Marktplatz, 76124 Karlsruhe, Az: 692.64

– Antragsgegnerin –  
– Beschwerdeführerin –

prozessbevollmächtigt:

wegen gewerblicher Altpapiersammlung  
hier: Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO

hat der 10. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den  
Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Funke-Kaiser, den Richter  
am Verwaltungsgerichtshof Dr. Hartung und den Richter am Verwaltungsge-  
richtshof im Nebenamt Prof. Dr. Schoch

am 11. Februar 2008

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 19. September 2007 – 3 K 2219/07 – wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 30.000,- EUR festgesetzt.

## **Gründe**

Die zulässige Beschwerde der Antragsgegnerin ist unbegründet.

I. Gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO prüft der Senat nur die in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründe. Auch bei einem extensiven Verständnis dieser Bestimmung (vgl. Rudisile, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 146 RdNr. 14 und 15) rechtfertigen die von der Antragsgegnerin im Beschwerdeverfahren vorgetragenen Gründe eine Änderung des angefochtenen Beschlusses nicht.

Das Verwaltungsgericht ist der Rechtsauffassung, dass die Untersagungsverfügung der Antragsgegnerin vom 13.07.2007 von der Ermächtigungsgrundlage des § 21 Abs. 1 i. V. m. § 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG nicht gedeckt ist. Mit jener Verfügung untersagte die Antragsgegnerin der Antragstellerin, im Gebiet der Stadt Karlsruhe Abfälle, insbesondere Papier, Pappe und Kartonaugen (PPK) im Rahmen von gewerblichen Sammlungen aus privaten Haushalten einzusammeln und zu entsorgen. Zur Begründung stützt sich das Verwaltungsgericht auf § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG, der die Überlassungspflicht der Abfallerzeuger und Abfallbesitzer (§ 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG) ausschließt. Dass die Antragstellerin die von ihr eingesammelten PPK-Abfälle einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zuführen werde und dies auch nachweisen könne, ergebe sich daraus, dass sie ein zertifizierter Entsorgungsfachbetrieb sei, der schon in mehreren Landkreisen gewerbliche PPK-Sammlungen durchgeführt habe, sowie aus der Funktion der Antragstellerin als Auftragnehmerin der Antragsgegnerin im Bereich der Altpapierverwertung. Überwiegende öffentliche Interessen im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG stünden der gewerblichen Altpapiersammlung

vor allem deshalb nicht entgegen, weil dadurch die Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgung nicht gefährdet werde. Selbst wenn von der Annahme der Antragsgegnerin ausgegangen werde und ihr etwa 80 % des Altpapiers und der entsprechenden Erlöse mit der Folge entgingen, dass eine Gebührenerhöhung von knapp 10,- € pro Einwohner und Jahr vorgenommen werden müsse, handele es sich nicht um eine unzumutbare Gebührenerhöhung mit gefährdenden Auswirkungen für die öffentlich-rechtliche Abfallentsorgung.

Demgegenüber meint die Antragsgegnerin, die von der Antragstellerin durchgeführte gewerbliche PPK-Sammlung sei von § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG nicht gedeckt. Die Antragstellerin habe den notwendigen Nachweis zur ordnungsgemäßen und schadlosen Abfallverwertung vor Beginn der Entsorgungstätigkeit nicht geliefert; schon diese formelle Rechtswidrigkeit rechtfertige die Untersagung der gewerblichen PPK-Sammlung. Außerdem stünden dieser Sammlung überwiegende öffentliche Interessen entgegen. Denn da die Antragstellerin die Sammlung jederzeit einstellen könne, sei die zum Betrieb der öffentlichen Entsorgungseinrichtung der Antragsgegnerin notwendige Planungssicherheit nicht mehr gewährleistet und ein betriebswirtschaftlich sinnvoller Betrieb werde unmöglich gemacht, wenn die PPK-Abfälle in dem zu erwartenden Umfang von 80 % der öffentlich-rechtlichen Entsorgung durch die Antragstellerin entzogen würden. Die eintretenden Gebührenverluste führten zu einer Gebührenerhöhung von 9,68 € pro Einwohner und Jahr, was unzumutbar sei.

II. Die von der Antragsgegnerin dargelegten Gründe vermögen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts nicht in Frage zu stellen.

1. Die Untersagung der gewerblichen PPK-Sammlung durch die Antragstellerin kann nach dem gegenwärtigen Sach- und Streitstand nicht mit Erwägungen gerechtfertigt werden, die das Bundesverwaltungsgericht zu § 6 Abs. 3 VerpackV angestellt hat. Das Urteil vom 16. März 2006 (7 C 9.05 – BVerwGE 125, 337) bezieht sich nur auf Sammelsysteme unter dem Rechtsregime der Verpackungsverordnung. Danach können die von der Rücknahmepflicht (§ 6

Abs. 1 VerpackV) freistellenden Systeme (§ 6 Abs. 3 VerpackV) ihre Funktion, flächendeckend eine regelmäßige haushaltsnahe Erfassung von Verkaufsverpackungen zu ermöglichen, nur dann dauerhaft wahrnehmen, wenn sich Selbstentsorger auf die in § 6 Abs. 1 und Abs. 2 VerpackV normierten Rücknahmemodalitäten beschränken. Dagegen würde die Funktionsfähigkeit eines flächendeckenden Systems gefährdet, wenn eine haushaltsnahe Erfassung von Verkaufsverpackungen durch örtlich begrenzte Systeme zugelassen würde, die Verkaufsverpackungen nur an ausgewählten, lukrativen Standorten zurückzunehmen (Kahl, JZ 2008, 120, 124).

Hier geht es jedoch nicht um die Gefährdung eines Systems im Sinne des § 6 Abs. 3 VerpackV. Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger stehen gemäß § 15 KrW-/AbfG immer in einer Auffangverantwortung, weil sie *nur*, aber auch *alle* in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen entsorgen müssen. Die rechtliche Zulässigkeit der gewerblichen PPK-Sammlung der Antragstellerin ist ausschließlich nach § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG zu beurteilen. Durch diese Vorschrift werden gewerbliche Sammelsysteme außerhalb des Bereichs der Rückgabe- und Rücknahmepflichten auf Grund von Rechtsverordnungen nach § 24 KrW-/AbfG ermöglicht (Kunig, in: ders./Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Aufl. 2003, § 13 RdNr. 36). Deren Zulässigkeit hängt im konkreten Fall vom Vorliegen der Voraussetzungen der Bestimmung ab. Diese sind hier, soweit ersichtlich, gegeben.

2. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG muss dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zunächst nachgewiesen werden, dass die betreffenden Abfälle durch die gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden. Diesen Nachweis hat die Antragstellerin erbracht.

a) Allerdings muss der Nachweis nach Wortlaut sowie Sinn und Zweck des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG *vor* Beginn der gewerblichen Sammlung geführt werden (OVG Brandenburg, Beschl. v. 14.10.2004 – 2 B 135/04 – LKV 2005, 358, 361; Kunig, aaO, § 13 RdNr. 36). Die Entbindung der Abfallerzeu-

ger und Abfallbesitzer von der Überlassungspflicht nach § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG sowie die gesetzliche Privilegierung gewerblicher Sammlungen sind nur dann gerechtfertigt, wenn von vornherein feststeht, dass auch im Falle eines Wechsels des „Entsorgungsregimes“ die ordnungsgemäße und schadlose Abfallverwertung sichergestellt ist. Gewerbliche Sammlungen sind gem. § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG nicht genehmigungsbedürftig; der zu führende Nachweis stellt der Sache nach eine bloße Anzeige dar. Diese kann ihre Informationsfunktion nur erfüllen, wenn die Übermittlung der Information vor Beginn der gewerblichen Sammlung erfolgt (Queitsch, UPR 2005, 88, 92 f.). Nur dann ist der – an sich pflichtige (§ 15 Abs. 1 KrW-/AbfG) – öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger in die Lage versetzt, gegenüber einer drohenden nicht ordnungsgemäßen und schadlosen Abfallverwertung Maßnahmen zu ergreifen.

b) In der Sache selbst sind an den zu führenden Nachweis allerdings keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Zwar dürfte der bloße Hinweis darauf, dass es sich bei dem die gewerbliche Sammlung durchführenden Unternehmen um einen zertifizierten Entsorgungsbetrieb handelt, den gesetzlichen Anforderungen nicht genügen, da § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG nicht auf den „Entsorger“, sondern auf die Verwertung und damit auf die „Entsorgung“ abstellt. Jedoch muss für den Nachweis bei nicht überwachungsbedürftigem Abfall, wie dies hier der Fall ist, der Verwertungsweg im Einzelnen nicht aufgezeigt werden (OVG Brandenburg, aaO, S. 361); denn die Nachweisführung im Sinne von § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG darf für die nicht überwachungsbedürftigen PPK-Abfälle nicht in ein besonderes Zulassungsverfahren umschlagen (SächsOVG, Beschl. v. 24.01.2005 – 4 BS 116/04 – LKV 2005, 362, 363).

Anerkannt ist, dass der Nachweis gemäß § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG durch die Vorlage eines Vertrages zum Weiterverkauf des Altpapiers erbracht werden kann (Dinger, UPR 2007, 373, 376; Kunig, aaO, § 13 RdNr. 36; von Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, KrW-/AbfG, § 13 RdNr. 26). Die Antragstellerin hat zwei derartige Verträge vorgelegt, allerdings erfolgte dies erst während des Verfahrens und nicht vor dem Erlass der gegen

sie gerichteten Untersagungsverfügung. Als Nachweis gilt allerdings auch die vorherige Tätigkeit (z. B. Sammlung und Abfuhr des Altpapiers) des Unternehmens für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (Dinger, aaO).

Hat ein Unternehmen, wie hier, über einen längeren Zeitraum für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger unbeanstandet Papierabfälle gesammelt und einer ordnungsgemäßen sowie schadlosen Verwertung zugeführt, genügt dies den Anforderungen für einen Nachweis im Sinne von § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG. Etwas anderes kommt nur in Betracht, wenn nunmehr aufgrund neuer Erkenntnisse berechnigte Zweifel an einer weiterhin ordnungsgemäßen Verwertung veranlasst sein könnten (SächsOVG, aaO). Derartige Zweifel sind von der Antragsgegnerin substantiell nicht geltend gemacht worden und für den Senat auch sonst nicht ersichtlich.

Selbst wenn von einer „formellen Illegalität“ ausgegangen werden müsste, führte dies nicht zur Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung. Die behördliche Anordnung steht gemäß § 21 Abs. 1 KrW-/AbfG im Ermessen der Verwaltung. Es stellte dann einen Ermessensfehler dar (vgl. § 40 LVwVfG), wenn die Antragsgegnerin die frühere, unbeanstandet gebliebene Tätigkeit der Antragstellerin im Stadtgebiet von Karlsruhe nicht würdigte. Unter diesen Umständen könnte allein eine „formelle Illegalität“ den rechtmäßigen, ermessensfehlerfreien Erlass der Untersagungsverfügung nicht rechtfertigen.

3. Überwiegende öffentliche Interessen im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG stehen auf Grund der für diese Eilentscheidung maßgeblichen Sachlage der gewerblichen PPK-Sammlung der Antragstellerin nicht entgegen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der von der Antragsgegnerin vorgetragenen grundsätzlichen Erwägungen als auch in Bezug auf die Würdigung der konkreten Sachlage.

a) Der Senat kann in diesem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes offen lassen, ob es sich bei § 13 Abs. 3 KrW-/AbfG, wie die Antragsgegnerin meint, um eine eng auszulegende Ausnahmegesetzgebung handelt oder – im Gegenteil – als Ausnahme von der Ausnahme des § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG („abweichend von § 5 Abs. 2“) als Bestätigung der Tendenz zur Privatisierung der Abfallent-

sorgung (vgl. Dieckmann/Reese, in: Koch, Umweltrecht, 2002, § 6 RdNr. 69) zu deuten ist. Entschieden werden muss auch nicht, ob das Regelungsgefüge der §§ 5 Abs. 2, 11 Abs. 1, 13 und 15 KrW-/AbfG zu der Einschätzung einer gleichwertigen Entsorgungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und der Entsorgungsmöglichkeiten Privater führt (vgl. SächsOVG, aaO).

Abstrakten Zuschreibungen des § 13 Abs. 3 KrW-/AbfG lassen sich entscheidungserhebliche Kriterien zur Beurteilung der Zulässigkeit einer gewerblichen PPK-Sammlung nicht entnehmen. Deshalb trägt auch die allgemeine Befürchtung, gewerbliche Sammlungen unterliefern die nach § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG bestehende Überlassungspflicht, die Untersagungsverfügung nicht. Angesichts der vom Gesetzgeber vorgesehenen Einschränkung dieser Überlassungspflicht zu Gunsten gewerblicher Sammlungen können überwiegende öffentliche Interessen ohne die Feststellung konkreter, nicht mehr hinnehmbarer Beeinträchtigungen der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung nicht bejaht werden (NdsOVG, Beschl. v. 16.08.2005 – 7 ME 120/05 – NVwZ-RR 2006, 26, 27).

b) Das Verwaltungsgericht hat im Ausgangspunkt zutreffend erkannt, dass ein „öffentliches Interesse“ im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG nur ein solches Interesse sein kann, das auf die Verfolgung des Zwecks und der Zielvorgaben des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes gerichtet ist. Liegt ein derartiges Interesse vor, steht es der gewerblichen Sammlung nur dann entgegen, wenn es das private Interesse an dieser Sammlung „überwiegt“.

aa) Gewerbliche Sammlungen sind, ebenso wie gemeinnützige Sammlungen (§ 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 KrW-/AbfG), Ausdruck eines historisch überkommenen Verwertungswegs (vgl. dazu Queitsch, aaO, S. 91), der per se in Konkurrenz zu der Abfallverwertung durch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (§ 15 Abs. 1 KrW-/AbfG) steht. Gewerbliche Abfallsammlungen machen in dem betreffenden Sektor (hier: PPK-Abfälle) die öffentlich-rechtliche Abfallentsorgung in eben diesem Bereich notwendigerweise überflüssig. Die gesetzliche Öffnung für gewerbliche Abfallsammler durch § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG nimmt – da Private von ihrem Grundrecht der Berufsfreiheit

(Art. 12 Abs. 1 GG) Gebrauch machen – zwangsläufig in Kauf, dass den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern vor allem der lukrative Teil des zu verwertenden Abfalls entzogen wird. Gleichwohl bleibt im Übrigen die öffentlich-rechtliche Entsorgungspflicht bestehen. Das im vorliegenden Fall deutlich werdende Spannungsverhältnis ist demnach Ausdruck der gesetzlichen Grundentscheidung und als solches daher „grundsätzlich hinzunehmen“ (so OVG Brandenburg, aaO, S. 360).

Dennoch anerkennt § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG „öffentliche Interessen“, die das Spannungsverhältnis zu Gunsten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers aufzulösen vermögen. Da diese Interessen, wie erwähnt, auf die abfallrechtlichen Zwecksetzungen und Zielvorgaben bezogen sein müssen, kann der gewerblichen PPK-Sammlung nicht ein beliebiges öffentliches Interesse entgegengesetzt werden. Das Interesse muss vielmehr einen Bezug haben zu der Entsorgungspflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (§ 15 Abs. 1 KrW-/AbfG), der seine Planungen, seinen Abfallwirtschaftsbetrieb und seine Gebührenkalkulation auf die Abfallüberlassungspflicht gemäß § 13 Abs. 1 KrW-/AbfG eingestellt hat. Folglich muss ohne die Übernahme der an sich überlassungspflichtigen Abfälle, die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsregime durch die gewerbliche Sammlung entzogen werden, die Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgung beeinträchtigt sein. Denn die Auffangverantwortung muss nach § 15 Abs. 1 KrW-/AbfG auch dann noch wahrgenommen werden können, wenn sich der Private aus der gewerblichen Sammlung zurückzieht.

bb) § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG lässt allerdings nicht jedwede Beeinträchtigung der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung durch die gewerbliche Sammlung genügen, vielmehr muss es sich um „überwiegende“ öffentliche Interessen handeln, damit diese der gewerblichen, sich im Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG bewegenden Sammlung im Rechtssinne „entgegenstehen“ können. Derartige Interessen können sich aus der mangelnden Planungssicherheit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ergeben, und zwar wegen der Unmöglichkeit der Führung eines betriebswirtschaftlich sinnvollen Abfallwirtschaftsbetriebs oder wegen der nicht mehr gegebenen Gewährleistung

einer geordneten Entsorgung der Abfälle aus privaten Haushaltungen oder anderen Herkunftsbereichen. Der Senat kann offen lassen, ob in diesem Sinne eine „Gefährdung“ der Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgung ausreicht, um überwiegende öffentliche Interessen im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG annehmen zu können (so Kunig, aaO, § 13 RdNr. 37), oder ob dafür eine „existenzielle Gefährdung“ der Erfüllung gesetzlicher Pflichten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gegeben sein muss (so OVG Brandenburg, aaO, S. 360). Denn nach der gegebenen Sachlage kann im jetzigen Stadium des Verfahrens auch eine „einfache“ Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Abfallentsorgung der Antragsgegnerin nicht bejaht werden.

(1) Es fehlen Anhaltspunkte dafür, dass die Antragsgegnerin im Falle eines Rückzugs der Antragstellerin aus der gewerblichen PPK-Sammlung nicht (mehr) in der Lage wäre, die geordnete Abfuhr und Entsorgung der PPK-Abfälle aus privaten Haushaltungen vorzunehmen. Im Gegenteil, die Antragsgegnerin weist selbst darauf hin, dass eine nennenswerte Reduzierung des Aufwands nicht möglich sei, da auch künftig Sammelfahrten zur Entsorgung der gemischten Wertstofftonnen durchgeführt werden müssten; denn sie sei auch künftig verpflichtet, ein Altpapiersammelsystem vorzuhalten, so dass die gesamte Einsammellogistik in uneingeschränktem Umfang aufrechterhalten werden müsse (Bl. 45 d. A.). Ergänzend hat die Antragsgegnerin vorgetragen, im Bereich des Personals sei auch bei einem Rückgang der in der kommunalen Entsorgung erfassten PPK-Mengen kein nennenswerter Personalabbau zu erwarten; zur Begründung hat die Antragsgegnerin auf ihre „Auffangfunktion“ hingewiesen, „jederzeit eine ordnungsgemäße Entsorgung sicherstellen zu können“ (Schriftsatz vom 18.12.2007 S. 11).

Danach kann kein ernsthafter Zweifel daran bestehen, dass auch in Zukunft die Entsorgungspflichten gemäß § 15 Abs. 1 KrW-/AbfG ordnungsgemäß wahrgenommen werden können. Es sind auch keine hinreichend gesicherten Anhaltspunkte dafür vorhanden, dass die Planungssicherheit auf Seiten der Antragsgegnerin gefährdet ist. Nach der gegenwärtigen Sachlage kann von einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgung

im Stadtgebiet der Antragsgegnerin nicht gesprochen werden. Bei den von der Antragsgegnerin beschriebenen Szenarien über die weitere Entwicklung der PPK-Entsorgung und deren möglichen Auswirkungen auf die öffentlich-rechtliche Entsorgung handelt es sich um bloße Hypothesen und Mutmaßungen, die angesichts ihres spekulativen Gehalts rechtlich nicht geeignet sind, „überwiegende“ öffentliche Interessen im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG zu begründen.

(2) Dem Senat ist durch die im Laufe des Beschwerdeverfahrens gewechselten Schriftsätze deutlich geworden, dass es den Beteiligten letztlich um die Durchsetzung fiskalischer Interessen gehen dürfte. Die Verfolgung derartiger Interessen durch die Antragstellerin ist von vornherein rechtlich anzuerkennen, weil der „Erwerb“ unter dem grundrechtlichen Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG steht (BVerfG-K, Beschl. v. 28.07.2004 – 1 BvR 2566/95 – DVBl 2005, 106, 107; BVerfG, Urt. v. 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01 – E 115, 276, 300 = DVBl 2006, 625). Bei der Antragsgegnerin ist die Legitimität fiskalischer Interessen als solcher nicht zweifelsfrei; § 15 Abs. 1 KrW-/AbfG, um dessen Zwecksetzungen und Zielvorgaben es hier geht (Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgung), erwähnt fiskalische Gesichtspunkte nicht, so dass diese im Rahmen des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG allenfalls mittelbar zum Tragen kommen können.

Die fiskalischen Interessen der Antragsgegnerin weisen zwei Facetten auf. Einerseits will sie auf Erlöse aus der Verwertung der Wertstoffe (PPK-Abfall) nicht verzichten, andererseits möchte sie eine Gebührenerhöhung als Folge des Wegfalls der PPK-Erlöse tunlichst vermeiden. Es bestehen bereits grundsätzliche Bedenken, ob es sich hierbei um ein „öffentliches Interesse“ handelt, das auf die Verfolgung des Zwecks und der Zielvorgaben des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes gerichtet ist; selbst wenn dies unterstellt wird, führte die Beeinträchtigung der fiskalischen Interessen der Antragsgegnerin nach dem gegenwärtigen Stand der Faktenlage nicht zu einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung im Stadtgebiet von Karlsruhe.

(a) Auf Vorhaltungen der Antragstellerin hat die Antragsgegnerin eingeräumt, als Unterauftragnehmerin der Vertragspartner der festgelegten Systeme nach § 6 Abs. 3 VerpackV zu agieren und mit der Verwertung der PPK-Abfälle eine Vergütung zu erlösen. In Bezug auf die PPK-Abfälle nimmt die Antragsgegnerin damit eine Doppelrolle ein: organisationsrechtlich ist sie öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger gemäß § 15 Abs. 1 KrW-/AbfG i. V. m. § 6 Abs. 1 LAbfG, funktional betätigt sie sich als Wettbewerberin der Antragstellerin am Markt. Die Doppelrolle ist auch kommunalrechtlich bemerkenswert; im Lichte des § 102 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 GemO muss der Status des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers als nichtwirtschaftliche Unternehmung qualifiziert werden, bei materieller Betrachtung muss die auf den Erhalt der DSD-Vergütungen ausgerichtete Aktivität der Antragsgegnerin – selbstverständlich – als wirtschaftliche Betätigung eingestuft werden.

Das OVG Brandenburg hat in seinem Beschluss vom 14.10.2004 (2 B 135/04 – LKV 2005, 358, 361) eine Untersagungsverfügung gegenüber einem gewerblichen Schrottsammler nach § 21 Abs. 1 KrW-/AbfG als ermessensfehlerhaft angesehen, weil die Ermessensbetätigung „in ihrem Gesamtbild eine Tendenz erkennen“ lasse, „dem Antragsteller im Schwerpunkt unter dem Konkurrenzaspekt die gewerbliche Schrottsammlung zu untersagen“. Der Senat lässt im vorliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes offen, ob hier ebenfalls vor allem der „Schutz vor unliebsamer Konkurrenz“ das in die Untersagungsverfügung mündende Handeln der Antragsgegnerin bestimmt hat. Angesichts der gesetzlichen Einschränkung der Überlassungspflicht (§ 13 Abs. 1 KrW-/AbfG) durch § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG, die von Verwaltung und Rechtsprechung ungeachtet eventuell vorhandener abweichender rechtspolitischer Vorstellungen zu respektieren ist (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 25 Abs. 2 LV BW), käme es einem Unterlaufen der Entscheidung des Gesetzgebers gleich, könnten gewerbliche Sammlungen, die sich auf lukrative Bereiche konzentrieren, schon deshalb administrativ unterbunden werden. Der Senat kann die aufgeworfene Ermessensproblematik deshalb unentschieden lassen, weil schon die Gebührenerwägungen der Antragsgegnerin tatbestandlich ein „überwiegendes“ öffentliches Interesse im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG nicht zu begründen vermögen.

(b) Die Antragsgegnerin stützt das „öffentliche Interesse“, das die Untersagungsverfügung rechtfertigen soll, im Kern darauf, dass bei Zulassung der gewerblichen PPK-Sammlung der Antragstellerin ein „Entzug“ von 80 % des bislang von ihr erfassten Altpapiers drohe. Die zu erwartenden Mindereinnahmen auf Grund geringer Verwertungserlöse wegen rückläufiger PPK-Mengen führten – ungeachtet eines gewissen Minderaufwands wegen ersparter Sortierkosten – in Verbindung mit rechnerischen Gebührenverlusten (wegen künftiger Vorhaltung kleinerer Wertstoffbehälter) im Ergebnis zu einem Fehlbedarf, der eine rechnerische Gebührenerhöhung von 9,68 € pro Einwohner und Jahr ergebe; diese Gebührenerhöhung sei unzumutbar.

Grundsätzlich kann eine Gebührenerhöhung als solche nicht automatisch eine Beeinträchtigung öffentlicher Interessen im Sinne des § 13 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 KrW-/AbfG darstellen. Eine geringe Gebührbelastung ist zunächst ein privates Interesse des Gebührenschuldners (Klages, AbfallR 2007, 229, 231), hinzutreten mag ein kommunalpolitisches Interesse an der Vermeidung von Gebührenerhöhungen. Die Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung wird nach geltender Gesetzeslage durch gebührenrechtliche Erwägungen grundsätzlich zunächst nicht berührt. Im Gegenteil, rechtlich stellt die öffentlich-rechtliche Abfallentsorgung als Einrichtung der Daseinsvorsorge kein gewinnorientiertes Unternehmen dar; die Kosten sind – begrenzt durch das Äquivalenzprinzip (OVG Brandenburg, aaO, S. 360; Klages aaO) – grundsätzlich durch kostendeckend zu kalkulierende Benutzungsgebühren von den Gebührenschuldern zu tragen (§ 2, §§ 13 ff., § 18 KAG). Streng genommen ist im geltenden System eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung durch gebührenrechtliche Erwägungen nicht denkbar (Dinger, UPR 2007, 373, 375). Gebührenrecht und eventuelle Gebührenerhöhungen sind die *Folge* abfallrechtlicher Entscheidungen, nicht aber eine Voraussetzung für die – öffentlich-rechtliche oder teilweise privatrechtliche – Organisation und Durchführung der Abfallentsorgung.

Ist das geltende Recht demnach darauf angelegt, dass Einrichtungen der Abfallentsorgung grundsätzlich kostendeckend betrieben werden können, so mögen die grundsätzlichen Erwägungen nicht auszuschließen, dass im Ein-

zelfall der Gebührenaspekt im Wege der „Vorwirkung“ ausnahmsweise auf die Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung durchschlägt. Nicht jede Verteuerung der öffentlich-rechtlichen Entsorgung ist allerdings geeignet, ein „überwiegendes“ öffentliches Interesse im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG zu begründen (Kunig, aaO, § 13 RdNr. 37). Das Ausmaß der Gebührenerhöhung muss vielmehr die Prognose erlauben, dass sie zu einer ernsthaften Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems führen wird. Der Senat hat erhebliche Zweifel, ob diese Annahme bei einer Gebührenerhöhung von 9,68 € pro Einwohner und Jahr, die einer Erhöhung von etwa 0,81 € pro Einwohner und Monat entspricht, gerechtfertigt ist. Entscheidend kommt hinzu, dass die Antragsgegnerin ihre Hypothesen auf die Erwartung stützt, dass 80 % des bislang von ihr erfassten Altpapiers der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung entzogen werden wird. Die Antragstellerin behauptet demgegenüber, mittel- und längerfristig würden nicht mehr als 5 % der Karlsruher Haushalte auf die Blaue Tonne umsteigen; in seiner eidesstattlichen Versicherung vom 19.11.2007 hat der Geschäftsführer der Antragstellerin angegeben, trotz verstärkter Bemühungen hätten bis dahin erst 1.150 Haushalte aus dem Stadtgebiet Karlsruhe die Blaue Tonne bestellt, was einem Anteil von unter 1 % der insgesamt etwa 130.000 Haushalte in Karlsruhe bzw. 2 % der etwa 47.500 Wertstoff-Mischtonnen, die von der Stadt bewirtschaftet würden, entspreche.

Die zwischen 5 % und 80 % liegenden Schätzungen zum „Entzug“ der PPK-Abfälle durch die gewerbliche Sammlung der Antragstellerin zeigen, dass gesicherte Erkenntnisse für eine tragfähige Prognosebasis – offenbar – nicht vorliegen, sondern Spekulationen die Grundlage für eventuell notwendig werdende Gebührenerhöhungen seitens der Antragsgegnerin bilden. Da der Senat, wie erwähnt, bereits erhebliche Zweifel daran hat, ob die von der Antragsgegnerin errechnete Gebührenerhöhung zu einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung führen würde, kann auf Grund der hinzutretenden Ungewissheit, ob wirklich 80 % der PPK-Abfälle durch die gewerbliche Sammlung der Antragstellerin „entzogen“ werden, von einem „überwiegenden“ öffentlichem Interesse im Sinne des § 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG nach der gegenwärtigen Sachlage nicht gesprochen

werden. Da eine – nicht einmal unumstrittene – eventuelle Gebührenerhöhung ohnehin nur ausnahmsweise als entgegenstehendes öffentliches Interesse abfallrechtlich anerkannt werden kann, müssten wenigstens tragfähige Fakten zu einer zu erwartenden signifikanten Verteuerung der öffentlich-rechtlichen Entsorgung vorliegen. Daran fehlt es. Der Beschwerdevortrag vermag folglich die angegriffene Entscheidung des Verwaltungsgerichts nicht zu erschüttern.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren findet ihre Grundlage in den §§ 63 Abs. 2, 47 sowie den §§ 53 Abs. 3 Nr. 2 und 52 Abs. 1 GKG (vgl. insoweit die Ausführungen im angegriffenen Beschluss).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

Funke-Kaiser

Dr. Hartung

Prof. Dr. Schoch