

1. Die Kommune darf ihr Ermessen zur Bewirkung einer gleichmäßigen Handhabung bei der Bescheidung von Anträgen auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern auf öffentlichen Straßen durch die Straßenbaubehörde generell ausüben, etwa durch den Erlass ermessenslenkender Verwaltungsvorschriften (Ermessensrichtlinien).

2. Ermessensrichtlinien, die die Ausübung von Ermessen bei der Entscheidung über einen konkreten Antrag auch in atypischen Sonderfällen oder Ausnahmefällen nicht vorsehen, reduzieren das nach § 18 Abs. 2 StrWG NRW eingeräumte Ermessen auf eine gebundene Entscheidung.

3. Der in § 19 Satz 1 StrWG NRW zum Ausdruck gebrachte Grundsatz, dass der Gemeinde Satzungsautonomie für die Befreiung bestimmter Sondernutzungen von der Erlaubnispflicht sowie für die Regelung der Ausübung, nicht aber für das ausnahmslose Verbot einer bestimmten Art von Sondernutzung oder jeglicher Sondernutzung zusteht, ist auch dann betroffen, wenn die Gemeinde ein ausnahmsloses Verbot einer bestimmten Art der Sondernutzung nicht im Rahmen einer Satzung, sondern als - ebenfalls die Verwaltung bindende - Verwaltungsvorschrift formuliert.

§§ 18 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, 19 Satz 1 StrWG NRW

OVG NRW, Urteil vom 16.5.2024 - 11 A 1429/23 -;

I. Instanz: VG Köln, Urteil vom 14.6.2023 - 21 K 5949/19.

Die Klägerin ist ein Unternehmen, das sich mit dem Sammeln von Altkleidern befasst. Sie beantragte bei der Beklagten die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an insgesamt 20 Standorten. Die Beklagte lehnte den Antrag mit der Begründung ab, der Stadtrat habe beschlossen, die Verwaltung zu beauftragen, keine Sondernutzungserlaubnisse zur Aufstellung von Altkleidercontainern zu erteilen. Sie sei an diesen Beschluss gebunden. Das VG hat die auf sieben Standorte beschränkte Klage abgewiesen. Der Ratsbeschluss lasse eine Ermessensbetätigung in einem atypischen Ausnahmefall im Einzelfall weiter zu. Die vom Senat zugelassene Berufung hatte Erfolg.

Aus den Gründen:

Die Ablehnung des Antrags der Klägerin auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an den sieben aus dem Tenor ersichtlichen Standorten mit Bescheid vom 28.8.2019 ist rechtswidrig und

verletzt die Klägerin in ihren Rechten. Sie hat einen Anspruch auf Neubescheidung ihres Antrags (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

Rechtsgrundlage für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen ist § 18 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW. Danach bedarf die Benutzung öffentlicher Straßen über den Gemeingebrauch hinaus (Sondernutzung) der Erlaubnis der Straßenbaubehörde. Die Sondernutzungserlaubnis wird auf Grund einer Ermessensentscheidung erteilt (vgl. § 18 Abs. 2 StrWG NRW).

I. Die von der Klägerin beabsichtigte Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an Standorten, die - dies ist zwischen den Beteiligten nicht streitig - im öffentlichen Straßenraum liegen, stellt eine Sondernutzung dar.

Vgl. hierzu OVG NRW, Urteil vom 8.12.2017 - 11 A 566/13 -, juris, Rn. 38 ff., m. w. N.

Der von ihr gestellte Antrag auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen ist hinreichend bestimmt.

Vgl. zur Bestimmtheit von Anträgen auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen: OVG NRW, Urteil vom 16.6.2015 - 11 A 1131/13 -, NVwZ-RR 2015, 830 (831) = juris, Rn. 25 ff., m. w. N.

Der Antrag ist prüffähig. Die Klägerin hat hinsichtlich der aufgeführten und mit Straßennamen näher umschriebenen Aufstellungsorte angegeben, die Altkleidersammelcontainer sollten „direkt an den dortigen Altglascontainern“ aufgestellt werden.

II. Die Ablehnung des Antrags der Klägerin durch den Bescheid vom 28.8.2019 ist ermessensfehlerhaft.

Die Sondernutzungserlaubnis wird auf Grund einer Ermessensentscheidung erteilt (vgl. § 18 Abs. 2 StrWG NRW). Das der Behörde eingeräumte Ermessen ist entsprechend dem Zweck der Vorschrift unter Einhaltung der gesetzlichen Grenzen, insbesondere des Gebots der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG), auszuüben

(§ 40 VwVfG NRW). Die gerichtliche Kontrolle der Ermessensentscheidung beschränkt sich auf die Einhaltung dieses rechtlichen Rahmens (§ 114 Satz 1 VwGO). Dabei sind im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zulässig nachgeschobene Ermessenserwägungen im Sinne von § 114 Satz 2 VwGO vom Gericht zu berücksichtigen.

Eine ordnungsgemäße Ermessensausübung setzt zunächst voraus, dass der der Entscheidung zugrundeliegende Sachverhalt vollständig und zutreffend ermittelt wird und alle wesentlichen Umstände berücksichtigt werden. Für die Rechtmäßigkeit einer Ermessensentscheidung genügt es grundsätzlich, wenn bei einer auf mehrere Gründe gestützten Ermessensentscheidung nur einer der herangezogenen Gründe sie trägt, es sei denn, dass nach dem Ermessen der Behörde nur alle Gründe zusammen die Entscheidung rechtfertigen sollen.

Vgl. hierzu etwa OVG NRW, Urteil vom 7.4.2017 - 11 A 2068/14 -, NVwZ-RR 2017, 855 (857) = juris, Rn. 48 ff., m. w. N.

Entsprechend dem Zweck des § 18 Abs. 2 StrWG NRW hat sich die behördliche Ermessensausübung an Gründen zu orientieren, die einen sachlichen Bezug zur Straße haben. Zu diesen Gründen können insbesondere zählen ein einwandfreier Straßenzustand (Schutz des Straßengrunds und des Zubehörs), die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, der Ausgleich zeitlich und örtlich gegenläufiger Interessen verschiedener Straßenbenutzer und Straßenanlieger (etwa Schutz vor Abgasen, Lärm oder sonstigen Störungen) oder Belange des Straßen- und Stadtbilds, d. h. baugestalterische oder städtebauliche Vorstellungen mit Bezug zur Straße (Vermeidung einer „Übermöblierung“ des öffentlichen Straßenraums, Schutz eines bestimmten Straßen- oder Platzbilds und Ähnliches).

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 7.4.2017 - 11 A 2068/14 -, NVwZ-RR 2017, 855 (857) = juris, Rn. 54, und Beschlüsse vom 2.8.2006 - 11 A 2642/04 -, juris, Rn. 21, und vom 1.7.2014 - 11 A 1081/12 -, juris, Rn. 8 f., m. w. N.

Ob die Sondernutzung durch einen Altkleidersammelcontainer eines gemeinnützigen oder gewerblichen Aufstellers geschieht, ist straßenrechtlich ohne Belang. Das Sondernutzungsrecht ist im Grundsatz wirtschafts- und wettbewerbsneutral. Straßenrechtlich zu beanstanden sind etwa rein subjektive oder geschäftsbezogene Merkmale. So fehlt auch dem im Marktrecht entwickelten Grundsatz „bekannt und bewährt“ der straßenrechtliche Bezug. Die Zuverlässigkeit ist grundsätzlich ebenfalls ein subjektives Merkmal, das einen straßenrechtlichen Bezug nicht aufweist. Etwas anderes kann im Einzelfall ausnahmsweise dann gelten, wenn die Behörde die Ablehnung der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis etwa auf den straßenbezogenen Gesichtspunkt stützt, die Sicherheit des Straßenverkehrs sei im Falle der Erteilung der Erlaubnis an den betreffenden Antragsteller mit Blick auf dessen Verhalten nicht gewährleistet. Allerdings ist eine Berufung darauf in der Regel nur dann gerechtfertigt, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der betreffende Antragsteller sich nicht an etwaige mit der Sondernutzungserlaubnis verbundene Auflagen oder Bedingungen halten wird.

Vgl. etwa OVG NRW, Urteil vom 7.4.2017
- 11 A 2068/14 -, NVwZ-RR 2017, 855 (857) = juris, Rn. 56 ff., m. w. N.

Die Kommune darf ihr Ermessen zur Bewirkung einer gleichmäßigen Handhabung durch die Straßenbaubehörde auch generell ausüben, etwa durch den Erlass ermessenslenkender Verwaltungsvorschriften (Ermessensrichtlinien). Hierdurch bewirkt sie eine Selbstbindung, die im Grundsatz von der gesetzlichen Ermessensermächtigung zugelassen wird. Die durch eine Verwaltungsvorschrift bewirkte Ermessensbindung der Behörde geht aber nicht so weit, dass wesentlichen Besonderheiten des Einzelfalls nicht mehr Rechnung getragen werden könnte. In atypischen Fällen, in denen die generelle Ermessensausübung die individuellen Besonderheiten des konkreten Einzelfalls nicht (hinreichend) berücksichtigt, ist der Behörde ein Abweichen von den ermessenslenkenden Vorschriften möglich.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 13.5.2019 - 11 A
2057/17 -, juris, Rn. 39 m. w. N.

Ausgehend davon erweist sich die in dem angegriffenen Bescheid vom 28.8.2019 auf den Ratsbeschluss vom 9.7.2019 gestützte versagende Entscheidung der Beklagten als ermessensfehlerhaft, weil der Rat der Beklagten - in Abweichung von der Rechtsprechung des Senats - keine ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften erlassen hat, sondern das bei der Bescheidung von Anträgen auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen nach § 18 Abs. 2 StrWG NRW eingeräumte Ermessen auf eine gebundene Entscheidung reduziert hat.

Der angefochtene Bescheid verweist darauf, dass die generelle Ermessensausübung in der Ratssitzung vom 9.7.2019 mit dem Beschluss erfolgt sei, die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern im öffentlichen Raum der Beklagten zu versagen. Der von der Beklagten in dem angefochtenen Bescheid in Bezug genommene Beschluss des Rates vom 9.7.2019, die Verwaltung zu beauftragen, „ab sofort keine Genehmigungen zur Aufstellung von Altkleidercontainern im öffentlichen Raum der Stadt Q. zu erteilen“, der auch nicht durch andere ermessensöffnende Bestimmungen oder Ausnahmeregelungen modifiziert wird, reduziert das nach § 18 Abs. 2 StrWG NRW eingeräumte Ermessen bei der Bescheidung von Anträgen auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern auf öffentlichen Straßen auf eine gebundene - nämlich versagende - Entscheidung.

Eine Regelung atypischer Sonderfälle oder eines Ausnahmetatbestands ist auch nicht deshalb entbehrlich, weil die Beklagte unabhängig von der ermessenslenkenden Richtlinie ihr Ermessen in begründeten Ausnahmefällen abweichend ausüben könnte.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 3.12.2021 - 11 A 2110/20 -, juris, Rn. 37 ff.; s. aber zur Entbehrlichkeit eines Ausnahmetatbestands oder der Regelung atypischer Sonderfälle, in denen die Gefahr einer durch die Aufstellung eines Altkleidercontainers hervorgerufenen Entsorgung weiterer Abfälle ausgeschlossen erscheint: VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21.4.2021 - 5 S 1996/19 -, juris, Rn. 75.

Denn eine sich ggf. auch an einer abstrakt-generellen Ermessensrichtlinie oder einer Gestaltungssatzung ausrichtende,

vgl. dazu auch: OVG NRW, Beschluss vom 11.7.2017 - 11 A 2115/14 -, NVwZ-RR 2017, 805 = juris, Rn. 8 ff.,

Ausübung von Ermessen bei der Entscheidung über einen konkreten Antrag ist nach dem eindeutigen Wortlaut des Ratsbeschlusses nicht mehr vorgesehen. Dieses Verständnis teilt auch die Beklagte. Denn in dem streitgegenständlichen Bescheid - und auch in der Klageerwiderung - hat sie selbst darauf verwiesen, dass sie „an diese vorgegebene Richtlinie gebunden“ sei und es vor dem Hintergrund des Ratsbeschlusses „für die Verwaltung (Ordnungsbehörde) keinen weiteren Ermessensspielraum mehr gibt“, sodass „eine andere Entscheidung aufgrund der Bindung der Ordnungsbehörde nicht möglich gewesen ist“. Damit hat die Beklagte zum Ausdruck gebracht, dass die Bindungswirkung des Ratsbeschlusses auch die Prüfung eines atypischen Falls oder Ausnahmetatbestands ausschließt.

Nach § 19 Satz 1 StrWG NRW steht der Gemeinde Satzungsautonomie für die Befreiung bestimmter Sondernutzungen von der Erlaubnispflicht sowie für die Regelung der Ausübung zu, nicht aber für das - hier in Rede stehende - ausnahmslose Verbot einer bestimmten Art von Sondernutzung oder jeglicher Sondernutzung.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 3.12.2021 - 11 A 2110/20 -, juris, Rn. 40; zu einer entsprechenden Regelung im dortigen Landesrecht: Thür. OVG, Urteil vom 21.11.2000 - 2 N 163/97 -, GewArch 2002, 351 = juris, Rn. 49 ff.

Der in dieser Regelung zum Ausdruck gebrachte Grundsatz ist auch dann betroffen, wenn die Gemeinde ein ausnahmsloses Verbot einer bestimmten Art der Sondernutzung nicht im Rahmen einer Satzung, sondern als - ebenfalls die Verwaltung bindende - Verwaltungsvorschrift formuliert. Denn der ausnahmslose Ausschluss einer bestimmten Art der Sondernutzung für das gesamte Stadtgebiet führt zu einem repressiven Verbot und steht daher nicht mit dem im Straßenrecht gesetzlich

vorgegebenen Konzept des präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt im Einklang.

Vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 23.11.2011 - 11 A 2325/10 -, juris, Rn. 58; VG Aachen, Urteil vom 7.10.2021 - 10 K 1637/20 -, juris, Rn. 85.

Ausgehend davon hat der gleichwohl ergangene Ratsbeschluss vom 9.7.2019 zur Folge, dass die Beklagte bei der ablehnenden Bescheidung des Antrags der Klägerin das nach § 18 Abs. 2 StrWG NRW eingeräumte - und gemäß § 19 Satz 1 StrWG NRW nicht ausnahmslos ausschließbare - Ermessen nicht ausüben konnte.