1. Die Übertragung der Straßenbaulast auf eine Anstalt öffentlichen Rechts ist nach § 56 Abs. 3 Satz 1 StrWG NRW, § 114a Abs. 3 Satz 1 GO NRW zulässig. Grundsätzlich möglich ist auch die Übertragung der Befugnis, Sondernutzungserlaubnisse zu erteilen.

2. Aus der im Wege einer Unternehmenssatzung erfolgten Übertragung „der Unterhaltung, des Betriebs und des Baus“ von Gemeindestraßen folgt allein die Übertragung der Straßenbaulast und nicht, dass damit die Anstalt öffentlichen Rechts Straßenbaubehörde und für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zuständig wird. Soweit die Formulierung hinsichtlich des Begriffs „Betrieb“ über die Definition der Straßenbaulast in § 9 Abs. 1 Satz 1 StrWG NRW hinausgeht, ist damit keine weitergehende Übertragung von Zuständigkeiten hinsichtlich der Nutzung der Straße verbunden.

§§ 18 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, 19 Satz 1, 56 Abs. 3 StrWG NRW; § 114a Abs. 3 Satz 1 GO NRW

OVG NRW, Urteil vom 26.6.2024 - 11 A 2239/23 -;
I. Instanz: VG Köln - 21 K 839/20 -.

Die Klägerin ist ein Unternehmen, das sich mit dem Sammeln von Altkleidern befasst. Sie beantragte bei der Stadt I. die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an insgesamt 30 Standorten. Nach der vom Rat der Stadt I. beschlossenen Unternehmenssatzung der Beklagten gehört zu ihren Aufgaben „die Unterhaltung, der Betrieb und der Bau“ von Gemeindestraßen. Die Beklagte lehnte den Antrag mit der Begründung ab, sie erteile generell keine Genehmigungen für das Aufstellen von Altkleidersammelcontainern. Das VG hat die Klage mit der Begründung abgewiesen, die Beklagte habe den Antrag unter Bezugnahme auf ihre generelle Praxis ohne weitergehende Ermessensbetätigung ablehnen können, da Umstände für das Vorliegen eines atypischen Falls nicht erkennbar seien. Die vom Senat zugelassene Berufung hatte teilweise Erfolg.

Aus den Gründen:

I. Der Bescheid der Beklagten vom 15.1.2020 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Rechtsgrundlage für die Erteilung der von der Klägerin begehrten Sondernutzungserlaubnisse ist § 18 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW. Danach bedarf die Benutzung öffentlicher Straßen über den Gemeingebrauch hinaus (Sondernutzung) der Erlaubnis der Straßenbaubehörde.

1. 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.

2. Die Beklagte ist für die Entscheidung über die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen betreffend Gemeindestraßen auf dem Stadtgebiet der Stadt I. aber nicht zuständig. Denn sie ist nicht die gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW zuständige Straßenbaubehörde. Straßenbaubehörde ist vielmehr die Stadt I., §§ 56 Abs. 2 Nr. 3, 47 Abs. 1 StrWG NRW. Die Stadt I. hat der Beklagten zwar gemäß § 56 Abs. 3 Satz 1 StrWG NRW, § 114a Abs. 3 Satz 1 GO NRW durch Ratsbeschluss vom 3.2.2015 die Unterhaltung, den Betrieb und den Bau von Gemeindestraßen und damit die Straßenbaulast übertragen, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 Unternehmenssatzung. Ebenfalls hat die Stadt I. der Beklagten die Befugnis übertragen, anstelle der Stadt I. Satzungen über die Benutzung der Einrichtungen für die gemäß § 2 Abs. 1 übertragenen Aufgaben zu erlassen, § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1

Unternehmenssatzung. Aus der Übertragung der Straßenbaulast allein folgt aber nicht, dass die Beklagte auch Straßenbaubehörde und damit für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zuständig wird, § 56 Abs. 3 Satz 3 StrWG NRW.

Die Zuständigkeit folgt insbesondere nicht aus der Übertragung des „Betriebs“ der Gemeindestraßen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 Unternehmenssatzung. Zwar geht der Wortlaut der Unternehmenssatzung insoweit über die Definition der Straßenbaulast in § 9 Abs. 1 Satz 1 StrWG NRW hinaus. Denn danach umfasst die Straßenbaulast alle mit dem Bau und der Unterhaltung zusammenhängenden Aufgaben. Der „Betrieb“ einer Straße ist dort nicht erwähnt. Die Einbettung des Wortes „Betrieb“ neben den Begriffen „Bau“ und „Unterhaltung“ und die gleichlautende Formulierung zu den Beleuchtungsanlagen in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 Alt. 1 Unternehmenssatzung („Unterhaltung, der Betrieb und der Bau von Beleuchtungsanlagen öffentlicher Straßen“) spricht aber für ein rein technisches Verständnis des Begriffs und damit dafür, dass die Stadt I. allein die Straßenbaulast übertragen wollte.

Vgl. zum Verständnis des Begriffs „Straßenbaulast“ auch unter Einbeziehung des „Betriebs“: OVG NRW, Urteil vom 7.10.1996 - 9 A 4145/94 -, juris, Rn. 16 (zu § 3 Abs. 1 FStrG); so auch die Regelung in § 5 Abs. 1 Satz 2 InfrGG.

Aus der Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Unternehmenssatzung ergibt sich keine abweichende Beurteilung. Danach ist die Beklagte befugt, anstelle der Stadt I. Satzungen über die Benutzung der Einrichtungen für die gemäß § 2 Abs. 1 übertragenen Aufgaben zu erlassen. Daraus kann eine Zuständigkeit der Beklagten auch für Regelungen zur Nutzung der Straße und die daraus ggf. resultierende Zuständigkeit für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen nicht abgeleitet werden. Denn die Satzungsbefugnis verweist wiederum auf die nach § 2 Abs. 1 übertragenen Aufgaben und wird somit in ihrer Reichweite notwendigerweise durch die erfolgte Übertragung bestimmt und begrenzt.

Vgl. auch OVG NRW, Beschluss vom 7.9.2004 - 9 B 1551/04 -, juris, Rn. 4.

Eine solche Übertragung der Zuständigkeit für die Nutzung der Straße und die damit verbundene Befugnis, Anträge auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zu bescheiden, ist aber vor dem Hintergrund der allein übertragenen Straßenbaulast gerade nicht erfolgt.

3. Ergänzend weist der Senat darauf hin, dass die Ablehnung des Antrags der Klägerin durch den Bescheid vom 15.1.2020 für den Fall der Zuständigkeit der Beklagten ermessensfehlerhaft wäre. Dies ergibt sich aus Folgendem:

Die Sondernutzungserlaubnis wird auf Grund einer Ermessensentscheidung erteilt (vgl. § 18 Abs. 2 StrWG NRW). 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 -, NWVBl. 2019, 423 = juris, Rn. 39 m. w. N.

Ausgehend davon erweist sich die in dem angegriffenen Bescheid vom 15.1.2020 versagende Entscheidung der Beklagten als ermessensfehlerhaft. Die Beklagte hat ihr Ermessen zwar mit einem Beschluss des für die vorliegende generelle Ermessensausübung zuständigen Verwaltungsrates (dazu a.) ordnungsgemäß ergänzt (dazu b.). Die Ablehnung des Antrags der Klägerin ist aber ermessensfeh-

lerhaft, weil der Verwaltungsrat der Beklagten das bei der Bescheidung von Anträgen auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen nach § 18 Abs. 2 StrWG NRW eingeräumte Ermessen auf eine gebundene Entscheidung reduziert hat (dazu c.).

a. Die grundsätzliche Entscheidung, Sondernutzungserlaubnisse für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern im öffentlichen Verkehrsraum generell nicht zu erteilen, oblag dem Verwaltungsrat der Beklagten. Die Zuständigkeit folgt aus § 6 Abs. 4 Nr. 4 Unternehmenssatzung. Danach entscheidet der Verwaltungsrat der Beklagten unter anderem über die Festsetzung allgemeiner Benutzungsbedingungen. Darunter fällt auch die grundsätzliche Entscheidung, keine Sondernutzungserlaubnisse zur Aufstellung von Altkleidercontainern im öffentlichen Raum der Stadt I. zu erteilen. Denn damit ist eine allgemeine, für den gesamten öffentlichen Verkehrsraum im Gebiet der Stadt I. geltende Regelung zur Benutzung der Straße im Hinblick auf das Aufstellen von Altkleidersammelcontainern verbunden. Es folgt auch nichts Anderes aus dem Umstand, dass es sich hier nicht um eine Regelung mit Außenwirkung, sondern um die Festlegung einer (verwaltungs-)internen Ermessenspraxis handelt. Aus der Auflistung in § 6 Abs. 4 Unternehmenssatzung - die im Wesentlichen den Vorgaben aus § 114a Abs. 7 Satz 3 GO NRW folgt - und dem Wortlaut von § 6 Abs. 4 Nr. 4 („allgemeiner“) ergibt sich, dass innerhalb der Beklagten der Verwaltungsrat für die grundlegenden, über den Einzelfall hinausgehenden Entscheidungen zuständig sein soll. Der Erlass allgemeiner Richtlinien oder Anweisungen, die die Ermessenspraxis der zuständigen Behörde bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen im öffentlichen Straßenraum bestimmen sollen, hat einen solch grundlegenden Charakter.

Vgl. zur daraus resultierenden grundsätzlichen Zuständigkeit des Gemeinderats OVG NRW, Urteil vom 13.5.2019 - 11 A 2041/16 -, Seite 11 m. w. N.

b. Die Beklagte hat den Beschluss des Verwaltungsrats vom 25.6.2020 zum Gegenstand des ergangenen Bescheids gemacht. Dies ist insbesondere in einer dem Bestimmtheitsgrundsatz genügenden Weise geschehen und hat auch die Klägerin nicht bestritten. Die Beklagte hat in der Klageerwidernng vom 8.9.2020 mitgeteilt,

dass der Verwaltungsrat der Beklagten generell die Versagung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern im öffentlichen Raum der Stadt I. beschlossen habe. Zudem hat die Beklagte die dem Beschluss zugrundeliegenden Ermessenserwägungen genannt. Auch aus der Vorlage für die Sitzung des Verwaltungsrats wird auf das anhängige Klageverfahren Bezug genommen. Dort heißt es ausdrücklich, dass das Verwaltungsgericht noch keine Entscheidung getroffen habe, sodass der Beschluss des Verwaltungsrats bis zum Schluss der letzten mündlichen Verhandlung getroffen werden könne. Damit hat die Beklagte - auch durch den anschließenden Vortrag im verwaltungsgerichtlichen Verfahren - zu erkennen gegeben, dass sie den Beschluss des Verwaltungsrats zur Grundlage des angefochtenen Bescheids machen möchte.

Vgl. zu den Kriterien der Ergänzung von Ermessenserwägungen BVerwG, Urteil vom 20.6.2013 - 8 C 46.12 -, BVerwGE 147, 81 = juris Rn. 35 m. w. N.

c. Der von der Beklagten in Bezug genommene Beschluss des Verwaltungsrats vom 25.6.2020, die Beklagte zu beauftragen, „ab sofort keine Genehmigungen zur Aufstellung von Altkleidercontainern im öffentlichen Raum der Stadt I. zu erteilen“, der auch nicht durch andere ermessensöffnende 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 dem Verwaltungsratsbeschluss ihr Ermessen in begründeten Ausnahmefällen abweichend ausüben könnte.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 3.12.2021 - 11 A 2110/20 -, juris, Rn. 37 ff., zu einem Beschluss des Stadtrats; 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 Beschlusses des Verwaltungsrats der Beklagten gerade nicht mehr vorgesehen. Dieses Verständnis teilt auch die Beklagte. Denn sie hat selbst darauf verwiesen, dass „der Verwaltungsrat generell die Versagung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern im öffentlichen Raum der Stadt I. beschlossen und die Stadtwerke I. beauftragt (hat), keine Genehmigungen zur Aufstellung von Altkleidercontainern im öffentlichen Raum der Stadt I. zu erteilen“ und daher selbst wenn sie dazu verpflichtet würde, den Antrag der Klägerin neu zu bescheiden, keine andere Entscheidung als die bisher getroffene erginge. Damit hat die Beklagte zum Ausdruck gebracht, dass die Bindungswirkung des Beschlusses des Verwaltungsrats 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 der 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 Beklagte ein ausnahmsloses Verbot einer bestimmten Art der Sondernutzung nicht im Rahmen einer Satzung, sondern als - ebenfalls bindenden - Beschluss des Verwaltungsrats 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.

II. Wegen der fehlenden Zuständigkeit der Beklagten für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis hat die Klägerin aber gegen die Beklagte keinen Anspruch auf Neubescheidung ihres Antrags nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO. Die Verpflichtungsklage hätte insoweit gegen die Stadt I. gerichtet werden müssen, § 78 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 VwGO.

III. Die Kostenentscheidung beruht hinsichtlich der erfolgreichen Berufung auf § 154 Abs. 1 VwGO. Soweit die Berufung zurückgewiesen wird, werden der Beklagten dennoch die Kosten unter Berücksichtigung der Kostenregelung des § 155 Abs. 4 VwGO auferlegt. Danach können Kosten, die durch Verschulden eines Beteiligten entstanden sind, diesem auferlegt werden. Diese Voraussetzungen liegen vor. Ein vorprozessuales Verschulden der Beklagten liegt hier darin, dass sie - obwohl der Antrag der Klägerin ausdrücklich an die zuständige Stadt I. war - als sachlich unzuständige Behörde über den Antrag entschieden und damit den Rechtschein gesetzt hat, zuständig zu sein.

Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22.2.1985 - 8 C 25.84 -, BVerwGE 71, 63 = juris, Rn. 19 a. E., zu entstandenen Mehrkosten; BeckOK VwGO/Zimmermann-Kreher, 69. Ed. 1.4.2024, VwGO § 155 Rn. 12, 14.

Die Klägerin musste nach Erlass des Bescheids durch die Beklagte daher davon ausgehen, dass die Klage insgesamt gegen die Beklagte zu richten war.