

Oberverwaltungsgericht NRW, 11 A 2068/14

Datum:

07.04.2017

Gericht:

Oberverwaltungsgericht NRW

Spruchkörper:

11. Senat

Entscheidungsart:

Urteil

Aktenzeichen:

11 A 2068/14

ECLI:

ECLI:DE:OVGNRW:2017:0407.11A2068.14.00

Vorinstanz:

Verwaltungsgericht Düsseldorf, 16 K 1362/14

Leitsätze:

1. Die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an konkret bezeichneten Standorten kann nicht mit der Begründung abgelehnt werden, einem anderen Anbieter sei bereits eine Ausnahmegenehmigung für die beabsichtigte Aufstellung erteilt worden, wenn sich der Ausnahmegenehmigung weder die durch sie erlaubten Handlungen noch die von ihr erfassten Straßenflächen konkrete entnehmen lassen.
2. Die auf eine angebliche, tatsächlich aber nicht bestehende Ausschließlichkeit der Aufstellung von Altkleidersammelcontainern gestützte Ablehnung der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen ist ermessensfehlerhaft.
3. Zum Antragserfordernis für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen nach § 18 Abs. 1 StrWG NRW und der straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO.

Tenor:

Das angefochtene Urteil wird teilweise geändert.

Es wird festgestellt, dass der Bescheid der Beklagten vom 30. Januar 2014 insoweit rechtswidrig gewesen ist, als die Beklagte die Anträge der Klägerin auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an den Standorten F. -S. -Straße/gegenüber der Ev. U. und K.-----straße /gegenüber dem Nord-Friedhof abgelehnt hatte, und die Beklagte insoweit verpflichtet gewesen ist, die Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens beider Instanzen tragen die Beklagte zu zwei Fünfteln und die Klägerin zu drei Fünfteln.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Kostenschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Kostengläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

1

Tatbestand:

2

Die Klägerin ist ein Unternehmen, das sich mit dem Sammeln von Altkleidern befasst. Bis ins Jahr 2013 führte sie im Stadtgebiet der Beklagten mit ca. 600 Containern die Sammlung und Verwertung von Altkleidern durch. Dies erfolgte auf der Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung zwischen der Klägerin und der Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Straßenreinigung mbH (AWISTA). Nach vorheriger Kündigung durch AWISTA endete mit Ablauf des Jahres 2013 die Zusammenarbeit mit der Klägerin.

3

Mit Bescheid vom 10. Dezember 2013 erteilte die Beklagte der AWISTA eine „straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigung von den Vorschriften der Straßenverkehrsordnung“ für „Recyclingcontainer“. Damit dürfe der öffentliche Straßenraum im Nutzungszeitraum des Jahres 2014 in Anspruch genommen werden. Als öffentlicher Straßenraum war das „Stadtgebiet E.“ angegeben.

4

Mit Schreiben vom 18. Dezember 2013 beantragte die Klägerin die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern für insgesamt 615 Container an 593 Standorten für das Jahr 2014. Den Anträgen war u. a. eine Liste der Standorte und der jeweiligen Containeranzahl pro Standort beigefügt. In den Anträgen wies die Klägerin darauf hin, dass aus ihrer Sicht eine Aufstellung mehrerer Container nebeneinander straßenrechtlich ohne weiteres möglich sei, und bisher ihre Container an den beantragten Stellplätzen gestanden hätten. Sie garantiere, dass durch einen entsprechenden Sammelrhythmus und weitere erforderliche Maßnahmen dafür Sorge getragen werde, dass die Stellplätze nicht vermüllten.

5

Die Beklagte lehnte die Anträge mit Bescheid vom 30. Januar 2014 im Wesentlichen mit folgender Begründung ab: Die Standorte seien von der AWISTA mit eigenen Altkleidersammelcontainern bestückt worden. Hierfür habe die AWISTA auf Antrag die entsprechende Sondernutzungserlaubnis erhalten. Eine weitere Aufstellung von Altkleidersammelcontainern durch Dritte werde nicht genehmigt; dies auch vor dem Hintergrund, dass die Stellflächen an den bereits bestehenden

Wertstoffcontaineranlagen eine weitere Aufstellung zusätzlicher Container nicht zuließen. Aus Zeitgründen sei eine Kontrolle aller Standorte nicht möglich gewesen; sie sei stichprobenartig erfolgt. Die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs könne durch vermehrt aufgestellte Altkleidersammelcontainer beeinträchtigt werden, das Straßen- und Stadtbild leide durch eine Übermöblierung, die erhöhten Entsorgungsaktionen führten zu einer Mehrbelastung der Bevölkerung durch Abgase, Lärm und sonstige Störungen der Entsorgungsfahrzeuge.

6

Am 26. Februar 2014 hat die Klägerin Klage erhoben, die sie auf fünf Standorte beschränkt hat. Zur Begründung hat sie im Wesentlichen geltend gemacht: Die Begründung für die Ablehnung sei vollkommen unzureichend. Sie trage auch in der Sache nicht, da die Stellplätze nicht wirksam an die AWISTA vergeben worden seien. Die AWISTA habe für das Jahr 2014 keinen Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung gestellt. Diese sei vielmehr anlasslos erteilt worden und damit nichtig. Die Ausnahmegenehmigung sei auch völlig unbestimmt. Das Nutzungsrecht beziehe sich auf den gesamten öffentlichen Straßenraum der Beklagten. Dies komme einer „Blankovollmacht“ für AWISTA gleich, im Straßenraum der Beklagten irgendwo Container aufzustellen. Die Beklagte habe nicht gewusst, wie viele Container von der AWISTA das Jahr über eingesetzt worden seien. Die Ausnahmegenehmigung solle der AWISTA erkennbar ermöglichen, selbst über den Gegenstand der Sondernutzung zu verfügen. Im Übrigen handele es sich bei der Vergabe einer Sondernutzungserlaubnis für mehrere hundert Containerstellplätze nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung. Vielmehr habe die Entscheidung dem Rat der Beklagten obliegen. Auch vergaberechtlich sei die Erteilung der Ausnahmegenehmigung rechtswidrig. Die Vergabe der Stellplätze hätte ausgeschrieben werden müssen. Die Ausnahmegenehmigung zugunsten der AWISTA könne vor diesem Hintergrund rechtlich keinen Bestand haben, weshalb die Beklagte die Ablehnung ihrer Anträge nicht habe darauf stützen können. Die Entscheidung der Beklagten sei ermessensfehlerhaft. Die Beklagte habe schon den Sachverhalt falsch ermittelt. Eine entgegenstehende Sondernutzungserlaubnis für die AWISTA gebe es nicht. Auch seien ihre Interessen nicht berücksichtigt worden. Bei ihr bestehe ein besonderes Interesse, da sie in den letzten 15 Jahren die Containerstellplätze im Stadtgebiet der Beklagten besetzt habe. Ihre Bekanntheit und Bewährtheit hätten bei der Entscheidung berücksichtigt werden müssen.

7

Die Klägerin hat - sinngemäß - beantragt,

8

die Beklagte unter Aufhebung des Ablehnungsbescheides vom 30. Januar 2014 zu verpflichten, den Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für folgende öffentliche Flächen auf dem Stadtgebiet der Beklagten

9

- S1.--straße gegenüber Nr. 98/G.-----straße

10

- S2.-----straße 118

11

- N. Straße/gegenüber Litfaßsäule

12

- F. -S. -Straße/gegenüber der Ev. U.

13

- K.-----straße /gegenüber dem Nord-Friedhof

14

unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden,

15

hilfsweise

16

festzustellen, dass der Ablehnungsbescheid der Beklagten vom 30. Januar 2014 nichtig ist sowie die Beklagte zu verpflichten, den Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für die genannten öffentlichen Flächen auf dem Stadtgebiet der Beklagten unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

17

Die Beklagte hat beantragt,

18

die Klage abzuweisen.

19

Zur Begründung hat die Beklagte ausgeführt: Sie habe sich für das „Konzept aus einer Hand“ entschieden. Nur die AWISTA als Beauftragte für die städtische Abfallbeseitigung habe eine Erlaubnis zur Sondernutzung des öffentlichen Straßenraums zwecks Aufstellung von Altkleidersammelcontainern erhalten. Anderen Antragstellern sei eine solche Erlaubnis nicht erteilt worden. Zum Zeitpunkt der Antragstellung durch die AWISTA hätten keine anderen Anträge vorgelegen. Selbst wenn andere Anträge vorgelegen hätten, wäre die alleinige Vergabe der Stellplätze an die AWISTA ermessensfehlerfrei gewesen. Mit der Vergabe in eine Hand habe der Vermüllung der Standplätze entgegen getreten werden sollen. Die AWISTA sei auch mit der Containerstandplatzpflege betraut, um illegale Müllablagerungen zu entfernen. Als ortsansässiges Unternehmen sei die AWISTA täglich erreichbar und einsatzbereit, um Verschmutzungen und illegale Müllablagerungen zeitnah und effektiv zu beseitigen. Andernfalls erhöhe sich der Überwachungsaufwand unnötig und unverhältnismäßig. Es solle insgesamt nur eine begrenzte Anzahl von Altkleidersammelcontainern im Stadtgebiet aufgestellt werden. Durch eine übermäßige Anzahl an Containern werde die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs beeinträchtigt. Die Behinderung durch Container könne in eine Gefahr umschlagen, wenn Container die freie Sicht auf die Straße versperrten oder den Gehweg so sehr verengten, dass sich begegnender Fußgängerverkehr nicht ohne Ausweichen passieren könne. Auch die Interessen der Anwohner seien zu berücksichtigen. Mit dem Füllen des Containers sei Lärm verbunden, der insbesondere abends, nachts und am Wochenende von den Anwohnern als störend empfunden werden könne. Die Leerung und der ggfls. erforderliche Austausch riefen zudem Lärm- und Luftemissionen hervor. Auch müsse eine Übermöblierung des öffentlichen Straßenraums vermieden werden. Eine regelrechte Flut von

den Grundsätzen und dem Sinn und Zweck des Straßen- und Wegerechts nicht vereinbar. Der Umfang der Nutzung des Straßenraums durch die AWISTA sei der Beklagten nicht bekannt gewesen. Sowohl die Zahl als auch die Orte der Containeraufstellung schwankten ständig. Die Ausnahmegenehmigung sei im Übrigen zu unbestimmt. Aus ihr ergebe sich nicht, welche straßenrechtlichen Eingriffe sie zulassen wolle. Über die Entscheidung zugunsten der AWISTA habe der Rat der Beklagten entscheiden müssen. Das gesamte Verfahren der Standplatzvergabe sei intransparent gestaltet. Die AWISTA werde einseitig bevorzugt, indem ihr allein alle Stellflächen des öffentlichen Straßenraums zur Verfügung gestellt würden. Die behauptete exklusive Zusammenarbeit der Beklagten mit der AWISTA treffe nicht zu. Tatsächlich habe auch das Deutsche Rote Kreuz E. (DRK) mindestens 30 Altkleidersammelcontainer im Stadtgebiet der Beklagten aufgestellt.

22

Die Klägerin beantragt,

23

das angefochtene Urteil zu ändern und festzustellen, dass der Bescheid der Beklagten vom 30. Januar 2014 insoweit rechtswidrig gewesen ist, als die Beklagte die Anträge der Klägerin auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an den Standorten

24

- S1.--straße gegenüber Nr. 98/G.-----straße ,

25

- S2.-----straße 118,

26

- N. Straße/gegenüber Litfaßsäule,

27

- F. -S. -Straße/gegenüber der Ev. U. , und

28

- K.-----straße /gegenüber dem Nord-Friedhof

29

abgelehnt hatte, und die Beklagte insoweit verpflichtet gewesen ist, die Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

30

Die Beklagte beantragt,

31

die Berufung zurückzuweisen.

32

Die jeweiligen Anträge der Klägerin auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für 615 Containerstellplätze für das Jahr 2016 und 2017 lehnte die Beklagte mit gleichlautenden Bescheiden vom 17. Februar 2016 ab. Auf die hiergegen erhobenen Klagen hob das Verwaltungsgericht E. mit Urteilen vom 25. April 2016 (16 K 26/16 bzw. 16 K 3401/16) die ablehnenden Bescheide auf und verpflichtete die Beklagte zur Neubescheidung der Anträge unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts. Die Beklagte hat gegen die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Anträge auf Zulassung der Berufung gestellt (11 A 1230/16 bzw. 11 A 1231/16), über die noch nicht entschieden ist.

33

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte dieses Verfahrens und der Verfahren 11 A 1230/16 und 11 A 1231/16

sowie die zu den oben genannten Verfahren beigezogenen Verwaltungsvorgängen der Beklagten Bezug genommen.

34

Entscheidungsgründe:

35

Die zulässige Berufung ist in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet. Die im Berufungsverfahren zulässigerweise als Fortsetzungsfeststellungsklage gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog weiterverfolgte Klage hat teilweise Erfolg.

36

1. Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist zulässig, soweit sie die Ablehnung der Standorte F. -S. -Straße/gegenüber der Ev. U. und K.-----straße /gegenüber dem Nord-Friedhof betrifft. Im Übrigen ist die Klage unzulässig.

37

a) Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO statthaft. Danach kann das Gericht die Rechtswidrigkeit eines ablehnenden Verwaltungsakts aussprechen, wenn sich der Verwaltungsakt nach Klageerhebung erledigt und der Kläger ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat. War das ursprüngliche Verpflichtungsbegehren auf Bescheidung gerichtet, kann im Wege der Fortsetzungsfeststellungsklage die Feststellung begehrt werden, dass die Beklagte zur Bescheidung verpflichtet war.

38

Vgl. zu dieser Möglichkeit bei fehlender Spruchreife im Zeitpunkt der Erledigung: BVerwG, Urteil vom 25. Juli 1985 - 3 C 25.84 -, NJW 1986, 796.

39

So liegt es hier. Das mit der Klage verfolgte Begehren der Klägerin auf Neubescheidung ihrer Anträge hat sich nach Klageerhebung durch Zeitablauf erledigt. Die Anträge der Klägerin zur Aufstellung von Altkleidersammelcontainern bezogen sich - wie sie in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 10. September 2014 klar gestellt hat - auf das inzwischen abgelaufene Jahr 2014. Die Klägerin hat unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der ablehnenden Entscheidung der Beklagten. Sie beabsichtigt, auch zukünftig entsprechende Anträge zu stellen und Altkleidersammelcontainer im Stadtgebiet der Beklagten aufzustellen. Die Klägerin muss auch in Zukunft damit rechnen, dass die Beklagte die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen mit gleichlautender Begründung ablehnt. Dem Feststellungsinteresse der Klägerin steht nicht entgegen, dass über ihre Anträge betreffend die Jahre 2015, 2016 und 2017 von der Beklagten bereits entschieden und bezüglich der Jahre 2016 und 2017 Verfahren bei dem erkennenden Senat - 11 A 1230/16 und 11 A 1231/16 - anhängig sind. Denn in beiden Verfahren ist über den Antrag auf Zulassung der Berufung noch nicht entschieden worden, eine Klärung der hier interessierenden Fragen zur Vermeidung zukünftiger, gleichgelagerter Rechtsstreitigkeiten mithin ungewiss. Für die kommenden Nutzungszeiträume ab dem 1. Januar 2018 ist auch von im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen bei der Entscheidung der Beklagten über Sondernutzungserlaubnisse für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern auszugehen.

40

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 24. Februar 1983 - 3 C 56.80 -, Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 129 = juris, Rn. 15, m. w. N.

41

Denn die Beklagte hat auf Anfrage des Senats ausdrücklich erklärt, die Zusammenarbeit mit der AWISTA auf der Grundlage bestehender Verträge auch im Bereich der Altkleidersammlung und -verwertung jedenfalls bis zum Ablauf des Jahres 2023 fortsetzen zu wollen.

42

b) Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist aber mangels Rechtsschutzbedürfnisses der ursprünglichen Verpflichtungsklage unzulässig, soweit sie die Standorte S1.--straße gegenüber Nr. 98/G.-----straße , S2.-----straße 118 und N. Straße/gegenüber Litfaßsäule zum Gegenstand hat.

43

Für eine Verpflichtungsklage fehlt grundsätzlich das Rechtsschutzbedürfnis, wenn der Kläger zuvor keinen entsprechenden Antrag für sein gerichtlich verfolgtes Anliegen bei der Behörde gestellt hat.

44

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 29. Juni 2009 - 12 A 1638/07 -, juris, Rn. 49 f., m. w. N.

45

Das fehlende Rechtsschutzbedürfnis der ursprünglich erhobenen Verpflichtungsklage führt auch zur Unzulässigkeit des Fortsetzungsfeststellungsbegehrens, das aus dem Verpflichtungsbegehren nach dessen Erledigung hervorgeht. Denn einer im Zeitpunkt des Eintritts des erledigenden Ereignisses unzulässigen Verpflichtungsklage darf nicht im Wege der Fortsetzungsfeststellungsklage zur Zulässigkeit verholten werden.

46

Vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 27. Februar 2003 - 5 S 1279/01 -, juris, Rn. 19; Wolff, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar, 4. Aufl. 2014, § 113 Rn. 312.

47

Gemessen daran erweist sich die Fortsetzungsfeststellungsklage hinsichtlich der Standorte S1.--straße gegenüber Nr. 98/G.-----straße , S2.-----straße 118 und N. Straße/gegenüber Litfaßsäule als unzulässig. Denn diese Standorte hatte die Klägerin zwar ursprünglich in ihrem Verpflichtungs- und zuletzt auch in ihrem Fortsetzungsfeststellungsantrag genannt, sie aber nicht in ihren Anträgen auf die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen vom 18. Dezember 2013 aufgenommen. Nach mehrmaliger und sorgfältiger Durchsicht der insgesamt 593 Standorte umfassenden Liste, die die Klägerin als Bestandteil ihrer Anträge vom 18. Dezember 2013 bei der Beklagten eingereicht hatte, ließ sich nicht feststellen, dass die vorgenannten drei Standorte dort aufgeführt wären. Weder mit der im gerichtlichen Verfahren verwendeten noch mit einer ähnlichen, einer Auslegung zugänglichen Bezeichnung waren diese Standorte in der Liste aufgeführt. Auch der Prozessbevollmächtigte der Klägerin vermochte in der mündlichen Verhandlung nicht diese in der Klage- und in der Berufungsschrift angegebenen Standorte den in den Anträgen vom 18. Dezember 2013 aufgeführten Standorten zuzuordnen. Die der Klage- und der Berufungsschrift beigefügten Lichtbilder der Standorte helfen ebenfalls nicht weiter, da solche Fotografien der Standorte in den Anträgen vom 18. Dezember 2013 nicht enthalten waren. Letztlich trüge die Klägerin die Gefahr einer fehlenden Zuordenbarkeit, wenn sie die Standorte abweichend von den im Antrag vom 18. Dezember 2013 verwendeten Angaben bezeichnet hätte und sonstige Anhaltspunkte fehlen, die eine eindeutige Zuordnung ermöglichen.

48

2. Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist - soweit sie zulässig ist - auch begründet. Die Ablehnung der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für die Aufstellung von

Altkleidersammelcontainern an den beiden Standorten F. -S. -
Straße/gegenüber der Ev. U. und K.-----straße /gegenüber dem Nord-Friedhof
mit Bescheid vom 30. Januar 2014 ist rechtswidrig gewesen und hat die Klägerin in
ihren Rechten verletzt (analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO). Die Klägerin hatte im
Zeitpunkt des Eintritts der Erledigung insoweit einen Anspruch auf Neubescheidung
ihrer Anträge auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zur Aufstellung von
Altkleidersammelcontainern.

49

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.

50

Die von der Klägerin gestellten Anträge auf Erteilung von
Sondernutzungserlaubnissen waren hinreichend bestimmt.

51

Vgl. zur Bestimmtheit von Anträgen auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen:
OVG NRW, Beschluss vom 27. Januar 2014 - 11 A 1986/13 -, juris, Rn. 7 ff.

52

Die den Anträgen beigefügte Standortliste mit der Angabe von Straßennamen,
Hausnummern und weiteren Ergänzungen erlaubte der Beklagten die Prüfung, ob
und inwieweit die beabsichtigte Sondernutzung im Einklang mit den gesetzlichen
Vorgaben erfolgen werde. Im Übrigen wäre die Beklagte nach § 5 Satz 2 der
Satzung über Erlaubnisse und Gebühren für Sondernutzungen an öffentlichen
Straßen in der Landeshauptstadt E. vom 10. Juni 1986, zuletzt geändert durch
Satzung vom 13. Dezember 2012 (E1. Amtsblatt Nr. 51/52 vom 29. Dezember
2012) - Sondernutzungssatzung - berechtigt gewesen, etwa bei Unklarheiten nähere
Erläuterungen von der Klägerin zu verlangen.

53

Die von der Klägerin ursprünglich begehrte Aufstellung von
Altkleidersammelcontainern stellt eine Sondernutzung dar.

54

Vgl. hierzu OVG NRW, Beschlüsse vom 30. Oktober 1996 - 23 B 2398/96 -, NVwZ-
RR 1997, 384 f. = juris, Rn. 5 ff., und vom 15. Juli 1999 - 23 B 334/99-, NWVBl.
2000, 216 (217) = juris, Rn. 11.

55

Die im Bescheid vom 30. Januar 2014 angestellten Erwägungen der Beklagten
waren - auch unter Berücksichtigung der ergänzenden Ausführungen im
Klageverfahren - fehlerhaft.

56

a) 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.

57

Eine ordnungsgemäße Ermessensausübung setzt zunächst voraus, dass der der Entscheidung zugrundeliegende Sachverhalt vollständig und zutreffend ermittelt wird und alle wesentlichen Umstände berücksichtigt werden.

58

Vgl. hierzu Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 17. Auflage 2016, § 40 Rn. 80.

59

Im Rahmen der Ermessenausübung liegt ein Ermessensfehlergebrauch vor, wenn die Behörde eine ihr Ermessen bindende ständige Verwaltungspraxis im Einzelfall unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG nicht beachtet.

60

Vgl. hierzu Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 17. Auflage 2016, § 40 Rn. 42, m. w. N.

61

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.

62

Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 19. Mai 1981 - 1 C 169.79 -, BVerwGE 62, 215 (222) = juris, Rn. 22, m. w. N.

63

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 Straßengrundes 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 Stadtbildes, d. h. baugestalterische oder städtebauliche Vorstellungen mit Bezug zur Straße (Vermeidung einer „Übermöblierung“ des öffentlichen Straßenraumes, Schutz eines bestimmten Straßen- oder Platzbildes und Ähnliches).

64

Vgl. OVG NRW Beschlüsse vom 2. August 2006 - 11 A 2642/04 -, NWVBl. 2007, 64 (65), und vom 1. Juli 2014 - 11 A 1081/12 -, NVwZ-RR 2014, 710 (711) = juris, Rn. 8 f., m. w. N.

65

Die Frage, ob die Sondernutzung durch einen Altkleidersammelcontainer eines gemeinnützigen oder gewerblichen Aufstellers geschieht, ist straßenrechtlich ohne Belang. Das Sondernutzungsrecht ist im Grundsatz wirtschafts- und wettbewerbsneutral.

66

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 1. Juli 2014 - 11 A 1081/12 -, NVwZ-RR 2014, 710 (711) = juris, Rn. 10.

67

Straßenrechtlich zu beanstanden sind etwa rein subjektive oder geschäftsbezogene Merkmale. So fehlt auch dem im Marktrecht entwickelten Grundsatz „bekannt und bewährt“ der straßenrechtliche Bezug.

68

Vgl. hierzu VGH Bad.-Württ., Urteil vom 18. März 2014 - 5 S 348/13 -, NVwZ-RR 2014, 539 (541), m. w. N. = juris, Rn. 38; VG Gießen, Urteil vom 14. Dezember 2000 - 10 E 31.00 -, NVwZ-RR 2001, 436 = juris.

69

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.

70

Vgl. hierzu OVG NRW, Beschluss vom 28. August 2014 - 11 A 1132/13 -, juris, Rn. 13.

71

Grundsätzlich ist es nicht ermessensfehlerhaft, Anträge auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen mit der Begründung abzulehnen, für die beantragte Fläche sei bereits einem Dritten eine Sondernutzungserlaubnis erteilt worden. Für dieselbe öffentliche Straßenfläche kann nur eine Sondernutzungserlaubnis vergeben werden. Nach § 18 Abs. 2 Satz 1 StrWG NRW darf diese Erlaubnis nur auf Zeit oder Widerruf erteilt werden. Ist der Zeitraum, für den die Sondernutzungserlaubnis an einen Dritten erteilt worden ist, noch nicht abgelaufen, ist es in aller Regel ermessensfehlerfrei, den Antrag mit Blick auf diesen Umstand abzulehnen. Ist für die beantragte Fläche bereits eine unbefristete Erlaubnis erteilt, bedürfte es eines Widerrufs der dem Dritten erteilten Erlaubnis. Ein subjektives Recht darauf, dass die einem Dritten erteilte Sondernutzungserlaubnis widerrufen wird, besteht aber grundsätzlich nicht. Denn § 18 Abs. 1 StrWG NRW vermittelt nach der Rechtsprechung des Senats keinen Drittschutz.

72

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 16. Juni 2015 - 11 A 1131/13 -, NVwZ-RR 2015, 830 (832) = juris, Rn. 48 f., Beschlüsse vom 6. Juli 2016 - 11 B 602/16 -, juris, Rn. 13 ff., und vom 3. Juli 2014 - 11 B 553/14 -, juris, Rn. 4 ff., jeweils m. w. N.

73

Treffen für ein- und dieselbe Straßenfläche mehrere Anträge unterschiedlicher Nutzer zusammen, hat die Behörde eine ermessensfehlerfreie Auswahlentscheidung zu treffen. Sind diese Anträge bezogen auf ein- und dieselbe Straßenfläche in zeitlicher Hinsicht nacheinander gestellt, kann das Prioritätsprinzip eine legitimes Auswahlkriterium sein, wenn andere, im konkreten Fall bessere Kriterien nicht zur Verfügung stehen.

74

Vgl. hierzu Bay. VGH, Urteil vom 23. Juli 2009 - 8 B 08.3282 -, BayVBl. 2010, 306 (308) = juris, Rn. 39, m. w. N.; nachfolgend BVerwG, Beschluss vom 20. April 2010 - 3 B 80.09 -, juris, Rn. 6.

75

Da Schutzzweck der Erlaubnis für die Sondernutzung an Straßengelände auch das öffentlich-rechtliche Bedürfnis sein kann, zeitlich und örtlich gegenläufige Interessen verschiedener Straßenbenutzer (Verteilungs- und Ausgleichsfunktion) auszugleichen, kann im Rahmen der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen beim Zusammentreffen solcher gegenläufiger Interessen verschiedener Straßenbenutzer bezogen auf dieselbe Straßenfläche auch ein entsprechender Interessensausgleich erforderlich werden.

76

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 12. August 1980 - 7 B 155.79 -, NJW 1981, 472 = juris, Rn. 4, und vom 20. April 2010 - 3 B 80.09 -, juris, Rn. 6.

77

Soweit als Schutzzweck auch das öffentlich-rechtliche Bedürfnis des Ausgleichs gegenläufiger Nutzungsinteressen genannt wird, sind damit nicht nur unterschiedliche Nutzungen verschiedener Straßenbenutzer,

78

so aber Bay. VGH, Urteil vom 23. Juli 2009 - 8 B 08.3282 -, BayVBl. 2010, 306 (307) = juris, Rn. 36, m. w. N., der diesen Schutzzweck nur auf unterschiedliche Nutzungen an ein- und derselben Straßenfläche als erfüllt ansieht; nachfolgend BVerwG, Beschluss vom 20. April 2010 - 3 B 80.09 -, juris, Rn. 8,

79

sondern auch gleichartige Nutzungen verschiedener Straßenbenutzer gemeint.

80

Vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 18. März 2014 - 5 S 348/13 -, NVwZ-RR 2014, 539, = juris, in Bezug auf das Begehren von zwei Gaststätteninhabern gerichtet auf die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für dieselbe Straßenfläche.

81

Denn sobald Sondernutzungsinteressen an einer bestimmten Straßenfläche entstehen, treffen – unabhängig davon, ob es sich um gleichartige oder verschiedene Sondernutzungsinteressen handelt – grundsätzlich gegenläufige Nutzungsinteressen aufeinander, die im Rahmen der Prüfung, ob und an wen eine Sondernutzungserlaubnis zu erteilen ist, einen Interessenausgleich erforderlich machen können.

82

Diese Ausgleichs- und Verteilungsfunktion der Sondernutzungserlaubnis kann bei entsprechender Ermessenshandhabung und Abwägung der gegenseitigen Belange durch die Erlaubnisbehörde auch unabhängig von den Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs zu einer räumlichen und (oder) zeitlichen Begrenzung bestimmter Sondernutzungen führen. Allerdings dürfen auch im Rahmen des „Verteilungsermessens“ nicht solche Belange herangezogen werden, die überhaupt keinen Bezug zum Bestand und zur Nutzung der Straße haben, also keine straßenbezogenen Belange mehr darstellen. Was insoweit sachlich gerechtfertigt ist, bestimmt sich nach dem allgemeinen Gleichheitssatz unter Berücksichtigung des Lebenssachverhalts, in dessen Rahmen das Ermessen ausgeübt wird. So dürfen etwa rein subjektive oder geschäftsbezogene Merkmale im spezifisch straßenrechtlichen Ermessensprogramm nicht berücksichtigt werden. Differenzierungsgründe können demnach weder die Gemeinnützigkeit einzelner Sammelunternehmer noch der im Marktrecht entwickelte Grundsatz „bekannt und bewährt“ sein. Dagegen sind auf den Straßenkörper bezogene oder mit dem Widmungszweck im Zusammenhang stehende Erwägungen zulässig.

83

Vgl. hierzu VGH Bad.-Württ., Urteil vom 18. März 2014 - 5 S 348/13 -, NVwZ-RR 2014, 539 (541), m. w. N. = juris, Rn. 38; VG Gießen, Urteil vom 14. Dezember 2000 - 10 E 31.00 -, NVwZ-RR 2001, 436 (438 f.) = juris, Rn. 47 f.

84

b) Die von der Beklagten im Bescheid vom 30. Januar 2014 getroffene Entscheidung hält einer an den aufgeführten Grundsätzen orientierten Prüfung in Bezug auf die auf die hier noch streitgegenständlichen Standorte gerichteten Anträge der Klägerin nicht stand.

85

aa) Die Beklagte kann sich gegenüber der Klägerin nicht darauf berufen, der AWISTA bereits für die in Rede stehenden Standorte eine Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von Altkleidersammelcontainern erteilt zu haben. Soweit die Beklagte selbst von Sondernutzungserlaubnis spricht, bezieht sie sich offenbar auf die der AWISTA unter dem 10. Dezember 2013 erteilte „Straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigung von den Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung“ für „Recyclingcontainer“. Zwar bedarf es nach § 21 Satz 1 StrWG NRW einer (gesonderten) Sondernutzungserlaubnis nicht, wenn für die Sondernutzung eine Ausnahmegenehmigung nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts erforderlich ist. In diesem Falle erfasst die straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigung zugleich die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis.

86

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 14. März 2000 - 8 A 5467/98 -, juris, Rn. 10 f., m. w. N.

87

Allerdings lässt sich der der AWISTA erteilten straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung vom 10. Dezember 2013 nicht entnehmen, dass sie der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis an die Klägerin für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an den von ihr beantragten Standorten entgegensteht. So ist die Ausnahmegenehmigung mit „Recyclingcontainer“ überschrieben. Nähere Konkretisierungen finden sich nicht. Auch wenn Altkleidersammelcontainer vom (Ober)Begriff der Recyclingcontainer erfasst sind, bleibt offen, welche Art von Recyclingcontainern die Beklagte im konkreten Fall zum Gegenstand der Ausnahmegenehmigung machen wollte. Unklar ist auch, auf welche straßenverkehrsrechtlich relevanten Handlungen sich die Ausnahmegenehmigung für Recyclingcontainer beziehen soll. Im Bescheid vom 10. Dezember 2013 ist nur davon die Rede, dass der öffentliche Straßenraum in Anspruch genommen werden darf. Auch die Angabe der Rechtsgrundlage erlaubt keinen Rückschluss auf die konkret genehmigten Handlungen. Denn der Bescheid zitiert lediglich die §§ 46 und 47 StVO, ohne das straßenverkehrsrechtliche Verbot, von dem eine Ausnahme erteilt wird, näher zu bezeichnen. Ob sich die Ausnahmegenehmigung auf das im Zusammenhang mit dem Aufstellen von Altkleidersammelcontainern und dem Einsammeln von Altkleidern in Betracht kommende Verbot, Hindernisse auf die Straße zu bringen (§ 32 Abs. 1 StVO), oder sich auf das Verbot bezieht, Waren oder Leistungen auf der Straße anzubieten (§ 32 Abs. 1 Nr. 2 StVO),

88

vgl. zu dem nahezu gleichlautenden Bescheid für das Folgejahr: OVG NRW, Beschluss vom 6. Juli 2016 - 11 B 602/16 -, juris, Rn. 19,

89

lässt sich dem Bescheid nicht entnehmen. Ebenso wenig ergibt sich aus dem Bescheid, dass die von der Klägerin begehrten Aufstellorte bereits an die AWISTA vergeben wären. Konkrete Standortbezeichnungen, wie sie die Klägerin ihren Anträgen vom 18. Dezember 2013 beigefügt hatte, enthält die Ausnahmegenehmigung nicht. Als betroffener öffentlicher Straßenraum ist vielmehr das „Stadtgebiet E.“ bezeichnet. Von der Möglichkeit, die konkreten Stellplätze etwa durch Standortlisten unter Angabe des räumlichen Aufstellortes und der Art des Recyclingcontainers zu bestimmen, machte die Beklagte keinen Gebrauch.

90

Dennoch ging die Beklagte bei der Ermessensausübung davon aus, die von der Klägerin begehrten Stellplätze für Altkleidersammelcontainer bereits an die AWISTA vergeben zu haben. Insoweit lag ihrer Ermessensentscheidung eine unzutreffende

Sachverhaltsannahme zugrunde, da die Ausnahmegenehmigung der von der Klägerin begehrten Sondernutzung nicht entgegensteht. Vor diesem Hintergrund kommt es nicht darauf an, ob - wie die Klägerin geltend macht - die Ausnahmegenehmigung nichtig ist und ihr mangels Wirksamkeit nicht entgegen gehalten werden kann.

91

Mit Blick auf zukünftige Verfahren auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern weist der Senat darauf hin, dass es sich sowohl bei der Sondernutzungserlaubnis nach § 18 Abs. 1 StrWG NRW als auch der Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO um mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte handelt, deren Erlass einen Antrag voraussetzt.

92

Vgl. für die straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigung: Koehl, in: Haus/Krumm/Quarch (Hrsg.), Gesamtes Verkehrsrecht, Kommentar, 2014, § 46 StVO, Rn. 39.

93

Da die zuständige Behörde bei ihrer Entscheidung die Auswirkungen des beantragten Vorhabens auf die jeweils betroffenen Belange berücksichtigen muss, bedarf es eines aussagekräftigen Antrags, um die Behörde insbesondere über Ort, zeitliche Dauer und Umfang des Vorhabens in Kenntnis zu setzen.

94

Vgl. hierzu OVG NRW, Beschluss vom 27. Januar 2014 - 11 A 1986/13 -, juris, Rn. 7 f.

95

Mit diesen Anforderungen dürften konkludent gestellte Anträge grundsätzlich nicht zu vereinbaren sein. Dies gilt umso mehr in Situationen, in denen sich mehrere Interessenten um Sondernutzungen auf derselben öffentlichen Straßenfläche bewerben. Soweit bei einer Auswahlentscheidung das Kriterium der Priorität Anwendung finden soll, muss der Zeitpunkt der jeweiligen Antragstellung zweifelsfrei feststehen und nachprüfbar sein. Ausdrückliche, insbesondere schriftliche Anträge dürften in dieser Hinsicht gegenüber Anträgen aufgrund schlüssigen Verhaltens Vorteile bieten. Ob im Einzelfall überhaupt die Annahme eines konkludent gestellten Antrags bei einer Verwaltungspraxis gerechtfertigt sein kann, bei der - wie die Beklagte vorträgt - wegen der Erfahrungen früherer Jahre mit fehlenden Anträgen auf Verlängerung Genehmigungen automatisch ohne Antrag für das folgende Kalenderjahr verlängert werden, muss hier nicht vertieft werden.

96

bb) Die Beklagte hat ihre Ermessensentscheidung - selbständig tragend - jedenfalls unter Berücksichtigung der im Klageverfahren nachgeschobenen Gründe auch damit begründet, dass eine Vergabe von Standplätzen für Altkleidersammelcontainer auf öffentlichen Flächen generell und ausschließlich nur an AWISTA erfolge. Anderen Bewerbern, wie der Klägerin, würden keine Sondernutzungserlaubnisse erteilt. Zur Begründung dieser Erwägung beruft sich die Beklagte im Wesentlichen auf eine Begrenzung der Containeranzahl im Stadtgebiet und die Bestrebung, Wartung und Entsorgung in Bezug auf Alttextilien „in eine Hand“ zu geben. Auch diese Erwägung ist im konkreten Fall ermessensfehlerhaft.

97

Die Beklagte hat bei ihrer Entscheidung außer Acht gelassen, dass außer der AWISTA auch dem DRK die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern auf öffentlichen Flächen im Stadtgebiet der Beklagten ermöglicht worden ist. Nach den Angaben des Vertreters der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem

Verwaltungsgericht E. am 23. März 2016 im Verfahren betreffend die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern ab dem Jahr 2016 (11 A 1230/16, 16 K 26/16 VG E.) habe das DRK für diese Aufstellung Sondernutzungserlaubnisse erhalten. Dies ist von der Beklagten auch im Schriftsatz vom 27. Juni „2015“ (gemeint: 2016) nicht in Abrede gestellt worden, wenn es dort heißt, dass es sich bei den 30 Altkleidercontainern um „Altfälle handelt, die schon vor der Getrenntsammlung von Altkleidern durch die AWISTA GmbH existiert haben“. Dass diese Container im öffentlichen Straßenraum aufgestellt worden sind, hat der Vertreter der Beklagten in der mündlichen Verhandlung am 7. April 2017 ausdrücklich nicht in Abrede gestellt. Die Beklagte erklärt ferner auf ihrer Internetseite, dass sie „mit der AWISTA GmbH (...) und dem Deutschen Roten Kreuz (...) Vereinbarungen über die Aufstellung von Altkleidercontainern in E. getroffen“ habe.

98

www.duesseldorf.de/umweltamt/umweltthemen-von-a-z/abfall/altkleider.html.

99

Gleiches berichtet die AWISTA in ihrem Newsletter 10/16. Dort heißt es weiter, aufgrund dieser Vereinbarungen gebe es „seit vielen Jahren ein flächendeckendes Netz von Containern im Stadtgebiet“.

100

Vgl. Newsletter 10/16, abrufbar unter www.awista.de.

101

Das DRK selbst spricht auf seiner Internetseite davon, „48 Container für Kleiderspenden“ im E1. Stadtgebiet aufgestellt zu haben.

102

www.drk-duesseldorf.de/sie-wollen-helfen/

103

kleiderspende.

104

Dass die vom DRK genannte Zahl über der von der Beklagten angegebenen Anzahl von Altkleidersammelcontainern des DRK liegt, mag darin begründet sein, dass nicht alle Container auf öffentlichen Flächen, sondern einige auf privatem Grund aufgestellt worden sind. Dem muss hier nicht weiter nachgegangen werden. Ebenso wenig bedarf der Klärung im vorliegenden Verfahren, auf welcher rechtlichen Grundlage das DRK seine Altkleidersammelcontainer aufgestellt hat. Hierzu hat der Vertreter des Fachamtes der Beklagten in der mündlichen Verhandlung am 7. April 2017 erklärt, dem DRK weder in der Vergangenheit noch aktuell Sondernutzungserlaubnisse erteilt zu haben. Möglicherweise bestehe eine Vereinbarung zwischen dem DRK und dem Umweltamt der Beklagten. Das mag hier offen bleiben. Denn jedenfalls in dem zwischen den Beteiligten soweit ersichtlich unstrittigen Umfang von 30 Altkleidersammelcontainern findet mit Wissen der Beklagten und von ihr unbeanstandet eine Aufstellung durch das DRK statt. Dies entspricht zur Überzeugung des Senats auch den Verhältnissen im hier interessierenden Zeitraum des Jahres 2014. Hierfür sprechen die Angaben der Beklagten („Altfälle“) und der AWISTA, wonach das durch die Vereinbarungen zwischen der Beklagten und der AWISTA sowie zwischen der Beklagten und dem DRK entstandene Netz von Containern „seit vielen Jahren“ bestehe. Erwähnung finden die Altkleidersammelcontainer des DRK auch in einem Schreiben der Klägerin an die Beklagte vom 22. Mai 2012. Dort ist von „30 genehmigten DRK Containern“ die Rede, zu denen die Klägerin auch die genauen Standorte angibt und entsprechende Lichtbilder vorlegt. Dass die Beklagte - anders als dies bei unerlaubt

aufgestellten Altkleidersammelcontainern regelmäßig der Fall war - gegen diese Nutzung nicht eingeschritten ist, spricht ebenfalls dafür, dass sie die Aufstellung durch das DRK jedenfalls ausdrücklich billigte. Ferner tauchten die dem DRK zugeordneten Altkleidersammelcontainer in einer von der AWISTA im Juni 2014 an die Beklagte übersandten Standortliste auf.

105

Fehlt es somit an der von der Beklagten im Ablehnungsbescheid behaupteten Ausschließlichkeit der Aufstellung von Altkleidersammelcontainern im öffentlichen Straßenraum durch die AWISTA, kann sie sich auf diese Erwägung nicht ermessensfehlerfrei berufen.

106

cc) Mit Blick auf die in diesem Zusammenhang angesprochene Begrenzung der Containerzahl im Stadtgebiet kommt hinzu, dass weder eine starre noch eine der Größenordnung nach bestimmte Obergrenze für Altkleidersammelcontainer im Stadtgebiet der Beklagten ersichtlich ist. Allerdings handelt es sich im Ausgangspunkt bei der Begrenzung der Containeranzahl um eine zulässige Entscheidung, sofern sie - wie bereits dargelegt - einen straßenrechtlichen Bezug aufweist. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die Begrenzung der Vermeidung einer „Übermöblierung“ des öffentlichen Straßenraums und dem Schutz der Anlieger vor nutzungsbedingtem Lärm und Abgasen dient, und Beeinträchtigungen der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs verhindert werden sollen. Darauf hebt auch die Beklagte im Rahmen ihrer nachgeschobenen Begründung ab, wobei unschädlich ist, dass sie sich dabei auf allgemeine Ausführungen beschränkt, ohne konkrete Angaben zu Erfahrungen mit einer übermäßigen Anzahl von Altkleidersammelcontainern zu machen oder etwaige Missstände aufzuzeigen. Denn dem Senat ist aus einer Reihe von Verfahren bekannt, dass derartige Beeinträchtigungen mit der Aufstellung und Nutzung von Wertstoffsammelcontainern im Allgemeinen und auch Altkleidersammelcontainern im Speziellen einhergehen können. Der Umstand allerdings, dass die Beklagte sich gegenüber der Klägerin auf eine Begrenzung der Containeranzahl im Stadtgebiet beruft, ohne aufzuzeigen, inwiefern die beabsichtigte Sondernutzung der Klägerin dieser Zielsetzung widerspricht, begegnet rechtlichen Bedenken. Eine festgelegte Höchstanzahl von Altkleidersammelcontainern im öffentlichen Straßenraum gibt es nach Angabe des Vertreters der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht E. am 23. März 2016 (11 A 1230/16, 16 K 26/16 VG E.) nicht. Vielmehr variieren Standorte und Containeranzahl, wobei sich weder aus den beigezogenen Verwaltungsvorgängen noch dem Vorbringen der Beklagten entnehmen lässt, nach welchen Kriterien und in welchem Verfahren Standorte und Anzahl von Altkleidersammelcontainern festgelegt werden. Ein - dem Senat aus anderen Kommunen bekanntes - „Standortkonzept“ hat die Beklagte nicht vorgelegt. Zwar bestreitet die Beklagte, der AWISTA die Entscheidung über die Aufstellung ihrer Altkleidersammelcontainer überlassen zu haben. Allerdings bestehen nach Durchsicht der Verwaltungsvorgänge der Beklagten Zweifel, ob diese Entscheidungen tatsächlich von der dafür zuständigen Straßenbehörde getroffen werden. So beinhaltet der von der Beklagten zum Sachverhalt „Genehmigungserteilung Wertstoffcontainer AWISTA GmbH“ vorgelegte Verwaltungsvorgang eine - von AWISTA erstellte - Standortliste, in der allerdings nur Wertstoffcontainer für Altglas, Papier und Leichtverpackungen verzeichnet sind, Altkleidersammelcontainer hingegen nicht aufgeführt werden. Eine Liste der aufgestellten Altkleidersammelcontainer ließ sich die Straßenbehörde im Juni 2014 von AWISTA vorlegen. Auch der Vorgang zur Reduzierung der

Sondernutzungsgebühren aus dem Jahr 2010, der mit dem Hinweis der AWISTA auf eine deutliche Abnahme der Containeranzahl eingeleitet worden ist, lässt vermuten, dass derartige Änderungen entweder ohne Beteiligung der Straßenbehörde erfolgten oder nicht konsequent nachgehalten wurden. Dem muss hier nicht weiter nachgegangen werden. Denn aus der Argumentation der Beklagten folgt, dass Anpassungen hinsichtlich der Standorte und der Anzahl der Container ausschließlich mit der AWISTA realisiert werden. In der Sache stützte sich die Beklagte bei der getroffenen Ermessensentscheidung über die Anträge der Klägerin dann aber nicht auf eine aus wegerechtlich grundsätzlich zulässigen Gründen folgende Begrenzung der Anzahl der Altkleidersammelcontainer, sondern auf die Absicht und angebliche Verwaltungspraxis, nur der AWISTA die Aufstellung solcher Container im Stadtgebiet zu erlauben. Dementsprechend hat die Beklagte auch nicht erwogen, ob die mit der Begrenzung der Containeranzahl verfolgten straßenrechtlichen Belange auch im Falle einer variablen Höchstgrenze der beabsichtigten Sondernutzung der Klägerin entgegenstehen.

107

dd) Die nach allem zentrale Erwägung der Beklagten, die Vergabe von Standplätzen für Altkleidersammelcontainer erfolge nur an AWISTA, berücksichtigte nicht die ebenfalls stattfindende - jedenfalls von der Beklagten geduldete - Aufstellung solcher Container durch das DRK. Diesen Umstand hätte sie aber mit Blick auf den von ihr bei der Ermessensausübung zu beachtenden Gleichbehandlungsgrundsatz mit in die Erwägungen einstellen müssen. Selbst wenn es sich bei den Aufstellungen zugunsten des DRK um „Altfälle“ gehandelt haben sollte, hätte die Beklagte sich mit der Frage beschäftigen müssen, ob dies ein eine Ungleichbehandlung rechtfertigender sachlicher Grund war. Denn während dem DRK die Aufstellung weiterhin ermöglicht worden ist, wurde dies der Klägerin versagt. Bei ihrer Entscheidung hätte die Beklagten zudem berücksichtigen müssen, inwieweit die von ihr betonten Vorzüge einer ausschließlichen Berechtigung von AWISTA für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern auch in diesem Fall Geltung hätten beanspruchen können.

108

Die Beklagte konnte sich in diesem Zusammenhang, weil sie die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern sowohl der AWISTA als auch dem DRK ermöglicht hat, auch nicht auf einen eine unterschiedliche Behandlung der Klägerin und dieser beiden Organisationen rechtfertigenden sachlichen Grund berufen, nämlich alle Containerstandplätze ausschließlich an das mit der Containerstandplatzpflege betraute Unternehmen zu vergeben, mithin für alle Standplätze eine Wartung und Entsorgung „aus einer Hand“ zu erreichen. Von einer einheitlichen Vergabe im Sinne einer Ausschließlichkeit kann - wie dargelegt - nicht ausgegangen werden. Denn bei der AWISTA und dem DRK handelt es sich um verschiedene (juristische) Personen und nicht um „eine Hand“, durch die ausschließlich sämtliche Standplätze bestückt worden wären. Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner Entscheidung, ob das Ziel der Gewährleistung von Wartung und Entsorgung aller Standorte „aus einer Hand“ für sich genommen eine zulässige Ermessenserwägung bei der Entscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis nach § 18 Abs. 1 StrWG NRW darstellen kann.

109

Bejahend etwa: Bay. VGH, Urteil vom 19. Juli 1996 - 8 B 95.730 -, juris, Rn. 14; OVG Bremen, Beschluss vom 14. März 1996 - 1 B 102/95 -, NVwZ-RR 1997, 385 (387); VG Gelsenkirchen, Urteil vom 12. März 2013 - 14 K 889/12 -, juris, Rn. 41 ff.; VG

Braunschweig, Urteil vom 10. Februar 2009 - 6 A 240/07 -, juris, Rn. 29 ff.; offen gelassen: OVG Lüneburg, Urteil vom 19. Februar 2015 - 7 LC 63/13 -, juris, Rn. 47.
110

Die in diesem Zusammenhang auch relevant werdende Frage, inwieweit vertragliche Bindungen zu einem Anbieter im Sinne einer Ausschließlichkeitsvereinbarung bei der Ermessensentscheidung des Straßenbulasträgers über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis an einen anderen Bewerber Berücksichtigung finden bzw. einen sachlichen Grund für eine Ungleichbehandlung der Bewerber darstellen können, muss ebenfalls nicht im zur Beurteilung stehenden Einzelfall beantwortet werden. Insofern sieht sich der Senat weder veranlasst, die vertraglichen Verhältnisse zwischen der Beklagten und der AWISTA in Bezug auf angeblich daraus erwachsende Bindungen betreffend die (ausschließliche) Befugnis zur Durchführung von Altkleidersammlungen im öffentlichen Straßenraum mittels Altkleidersammelcontainer näher aufzuklären, noch seine Rechtsprechung zu entsprechenden Ausschließlichkeitsvereinbarungen durch Werbenutzungsverträge zu überprüfen.

111

Vgl. hierzu OVG NRW, Urteile vom 6. Juni 1990 - 23 A 2104/87 -, juris, - 23 A 2133/88 -, EStNW 1991, 353 f., und Beschluss vom 14. Februar 2000 - 11 A 3887/96 -, juris, Rn. 42 ff., wonach die Gemeinde das ihr durch § 18 StrWG NRW eingeräumte Ermessen bei der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zum Aufstellen von Plakaten durch einen Werbenutzungsvertrag dahingehend binden darf, dass sie ausschließlich ihrem Vertragspartner Sondernutzungserlaubnisse für Werbemaßnahmen erteilt; die Unzulässigkeit von derartigen Werbenutzungsverträgen nehmen an: Bay. VGH, Urteil vom 29. Oktober 2008 - 8 B 05.1468, 8 B 05.1471 -, BayVBl. 2009, 661 = juris; Hess. VGH, Urteil vom 21. September 2005 - 2 UE 2140/02 -, juris, Rn. 22.

112

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

113

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus den §§ 167 Abs. 2 VwGO, 708 Nr. 10, 711 Satz 1 ZPO.

114

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.