

Ermessensfehlerhafte Versagung einer Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von Alttextilcontainern

Ein Konzept der "Entsorgung aus einer Hand", das darauf zielt, andere Wertstoffsammler als den öffentlichen Entsorgungsträger oder von ihm Beauftragte auszuschließen, bewirkt objektiv eine Verengung des Zugangs zum Markt für die gewerbliche Sammlung von Abfällen und ist daher geeignet, in Widerstreit zu der abfallrechtlichen Zielsetzung des Gesetzgebers zu geraten, Abfallsammlungen für Wettbewerb zu öffnen und sie nur einer Anzeigepflicht zu unterwerfen (§§ 17, 18 KrWG). Für die ermessensfehlerfreie Versagung der straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis ist allein ein solches Konzept nicht ausreichend, wenn es sich im Ergebnis praktisch in dem Wunsch erschöpft, für Reinigung und Sauberhaltung der Stellplätze nur einen Ansprechpartner zu haben (wie Nds. OVG, Urt. v. 19.02.2015 - 7 LC 63/13 -, juris = "Wertstoffinsel aus einer Hand").

OVG Lüneburg 7. Senat, Urteil vom 20.07.2017, 7 LB 58/16
§ 18 KrWG, § 18 StrG ND, § 17 KrWG

Verfahrensgang

vorgehend VG Braunschweig 6. Kammer, 26. November 2014, Az: 6 A 322/13, Urteil

Tenor

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig - 6. Kammer - vom 26.11.2014 geändert. Die Beklagte wird unter Aufhebung ihres Ablehnungsbescheides vom 04.08.2014 verpflichtet, über den Antrag des Klägers auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen auf straßenrechtlich gewidmeten Flächen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge zu tragen. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Vollstreckungsschuldnerin kann eine Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des 1,1-fachen des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in Höhe des 1,1-fachen des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Der Kläger begehrt die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidercontainern im Gebiet der beklagten Gemeinde.

2

In der Vergangenheit gestattete die Beklagte dem Kläger aufgrund einer Nutzungsvereinbarung die alleinige Aufstellung von Altkleidercontainern auf gemeindeeigenen Grundstücken vom 01.07.2010 bis 30.06.2012 gegen ein monatliches Entgelt pro aufgestelltem Container iHv 47,50 €. Anfang Juni 2012 schrieb sie die Vergabe der Stellplätze erneut aus und forderte sieben Firmen zur Abgabe eines Angebotes auf. Unter dem 10.07.2012 legte der Kläger ein Angebot vor, in dem er ein monatliches Nutzungsentgelt in Höhe von 72,00 EUR pro Container anbot. Daraufhin informierte die Beklagte den Landkreis Peine als zuständiger Abfallbehörde unter dem 25.07.2012, dass sie nach Auswertung der eingegangenen Angebote beabsichtige, einen Vertrag mit dem Kläger abzuschließen. Dem Kläger teilte sie telefonisch die beabsichtigte Vergabe mit. Unter dem 10.08.2012 widersprach der Landkreis Peine der beabsichtigten Vergabeentscheidung und verwies darauf, dass die Wertstofffassung im Landkreis Peine aufgrund des Inkrafttretens des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) neu geordnet werden müsse. Da zu den Wertstoffen auch Altkleider und Altschuhe gehörten, strebe die beigeladene Anstalt des öffentlichen Rechts als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger an, eine flächendeckende Erfassung auch dieser Stoffe dadurch sicherzustellen, dass entsprechende Behälter ausschließlich von ihr auf Wertstoffhöfen bzw. Wertstoffinseln aufgestellt würden. Die Beigeladene wolle nicht für das gesamte Wertstoffsegment selbst operativ tätig werden, sondern sich voraussichtlich anderer Firmen mit entsprechender Erfahrung und Qualität im Wege der Vergabe von Standplätzen bedienen. Neben dem Gewinner der von der Beigeladenen zu initiiierenden Ausschreibung solle es keine Zulassungen für weitere gewerbliche Sammler von Altkleidern im Kreisgebiet geben. Als untere Abfallbehörde werde sie daher zukünftig die bei ihr gemäß § 18 KrWG eingehenden Anzeigen über gewerbliche Sammlungen für Altkleider ablehnend bescheiden.

3

Ebenfalls im August 2012 zeigte der Kläger beim Landkreis Peine gemäß § 18 KrWG die gewerbliche Sammlung von Kleidung und Schuhen mit 40 Containern und einer Sammelmenge von jährlich 31.000 kg an. Daraufhin „genehmigte“ der Landkreis Peine mit Bescheid vom 11.12.2012 die Sammlung befristet bis zum 28.02.2013. Zur Begründung der Befristung wies er darauf hin, es sei geplant, dass die Beigeladene zukünftig die Erfassung der Altkleider und Altschuhe ab 01.03.2013 selbst organisiere. Bis dahin stehe der Anzeige nichts entgegen. Mit Beginn der geplanten flächendeckenden Einsammlung von Altkleidern in Eigenverantwortung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bzw. durch einen von diesem beauftragten Dritten werde kein Raum für

zusätzliche Sammelunternehmen mehr bleiben. Gegen die Befristung erhob der Kläger Widerspruch. Auf Bitte der Beklagten (gemeindliches Schreiben v. 27.08.2012) beließ er seine Container für die Zwischenzeit - im Zeitraum vom 01.07.2012 bis zur Aufstellung von Altkleidercontainern durch die Beigeladene im Sommer 2013 - an den bisherigen Stellplätzen und führte unter Weiterzahlung der im Jahr 2010 vereinbarten Entgelte die Altkleidersammlung durch.

4

Mit Schreiben vom 08.01.2013 meldete die Beigeladene - öffentlich-rechtlicher Entsorger des Landkreises Peine - sich bei dem Kläger und teilte diesem mit, gewerbliche Altkleidersammlungen seien anzeige- und genehmigungspflichtig. Die Untere Abfallbehörde beim Landkreis Peine habe die vorgelegten Anzeigen daher dahingehend bearbeitet, dass Erlaubnisse bis zum 28.02.2013 befristet seien. Karitative Sammlungen würden nach diesem Termin nur in engen Grenzen zugelassen werden; gegen Aufsteller von Altkleidercontainern auf Privatflächen werde die Untere Abfallbehörde nach eigenem Bekunden vorgehen.

5

Am 27.05.2013 änderte die Beigeladene ihre Abfallentsorgungssatzung (im Folgenden: AES) zum 15.08.2013 dahingehend, dass sie nunmehr auch für Alttextilien eine getrennte Entsorgung mit dem Ziel einer Abfallverwertung und Schadstoffminimierung durchführe (§ 5 Abs. 1 Nr. 3). Gemäß § 5 Abs. 2 AES hat jeder Abfallbesitzer die in Abs. 1 genannten Abfälle getrennt bereitzuhalten und nach Maßgabe der §§ 6 bis 18 zu überlassen. Nach der Regelung in § 8a AES sind Alttextilien aus privaten Haushalten der Beigeladenen an den bekannt gegebenen Sammelstellen durch Eingabe in die im Gebiet des Landkreises Peine flächendeckend aufgestellten Textilsammelcontainer zu überlassen.

6

Am 10.07.2013 schloss die Beklagte mit der Beigeladenen rückwirkend zum 01.06.2013 eine Nutzungsvereinbarung, in der sich die Beklagte verpflichtete, ihr das alleinige Nutzungsrecht für 13 Standorte auf gemeindeeigenen Flächen zur Aufstellung von insgesamt 15 Altkleidercontainern zu überlassen, was auch etwaig zu erteilende Sondernutzungserlaubnisse beinhaltet. Für die Bereitstellung der Fläche zahlt die Beigeladene ein Entgelt in Höhe von monatlich 60,00 EUR (netto) pro Standplatz. Die Vereinbarung ist auf unbestimmte Zeit mit frühester Kündigungsmöglichkeit zum Ablauf des 31.12.2018 abgeschlossen.

7

Mit Schreiben vom 06.09.2013 forderte der Kläger die Beklagte auf, ungeachtet der durch die Beigeladene geplanten Sammlung mit ihm eine Vereinbarung über eine Containersammlung von Altkleidern im bisherigen Umfang abzuschließen oder ihm Sondernutzungserlaubnisse zu erteilen. Dies lehnte die Beklagte mit Schreiben vom 12.09.2013 unter Hinweis auf ihre vertraglichen Verpflichtungen gegenüber der Beigeladenen ab, forderte den Kläger zur Abholung seiner Container auf und kündigte deren Entfernung an, falls diese nicht bis zum 30.09.2013 abgeholt würden. Die Beigeladene entfernte daraufhin die Container des Klägers und verbrachte diese auf ihr Betriebsgelände, obwohl die Beklagte dem Gericht mit Schreiben vom 05.11.2013 mitgeteilt hatte, die Container des Klägers würden aufgrund der inzwischen anhängigen Klage „... *vorerst bis zum*

und Leichtigkeit des Verkehrs, die Sauberkeit der Straße und die Aufrechterhaltung eines

15 Die Beklagte hat beantragt,
16 die Klage abzuweisen.

Zur Begründung führte sie aus, dem Kläger stehe kein Anspruch auf Erteilung der begehrten Sondernutzungserlaubnisse zu. Deren Erteilung erfolge nach rein straßenrechtlichen Gesichtspunkten unabhängig von abfallrechtlichen Erwägungen. Daher begründe auch die abfallrechtliche Zulässigkeit der gewerblichen Sammlung des Klägers nach der Abhilfeentscheidung des Landkreises Peine vom 12.12.2013 keinen Erteilungsanspruch. Sie habe zur Gewährleistung einer Entsorgung „aus einer Hand“ ermessensfehlerfrei eine Entscheidung zugunsten der Beigeladenen getroffen. Dies gelte, obwohl die Beigeladene ein Sammlungsmonopol nicht begründen könne. Insofern sei § 8 a AES nunmehr nicht vollständig. Der Kläger könne auch keinen Teilhabeanspruch aus Art. 12 Abs. 1 GG herleiten, da er mit seinem Gewerbe nicht standortgebunden sei und Altkleidersammlungen durchführen könne, die nicht mit dem Abstellen von Containern im öffentlichen Straßenraum verbunden seien. Eine Gemeinde könne sich sogar dafür entscheiden, gar keine öffentlich gewidmeten Flächen zur Aufstellung von Altkleidercontainern zur Verfügung zu stellen. Sie habe vor dem Abschluss der Nutzungsvereinbarung mit der Beigeladenen auch kein Vergabeverfahren gemäß § 97 Abs. 1 GWB durchführen müssen. Denn die maßgeblichen Schwellenwerte der Vergabeverordnung seien nicht überschritten worden. Im Übrigen sei § 97 GWB auf Grundstücke nicht anwendbar (§ 100 Abs. 5 Nr. 2 GWB).

17 Die Beigeladene hat keinen Antrag gestellt. Sie trug vor, als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträgerin sei sie verpflichtet, die hochwertige Verwertung der anfallenden Abfälle sicherzustellen. Deshalb sei entschieden worden, eine einheitliche Entsorgungsmöglichkeit im gesamten Landkreis Peine unter Einbeziehung von Alttextilien einzuführen. Dies spiegele die 2. Änderungssatzung seiner Abfallentsorgungssatzung wider. Deshalb habe sie sich an die Gemeinden gewandt, das Konzept erläutert und darum gebeten, entsprechende Nutzungsvereinbarung zur Aufstellung von Altkleidercontainern mit ihr abzuschließen. Als öffentlicher Entsorgungsträgerin stehe ihr ein Anspruch auf die Nutzung von Flächen des öffentlichen Straßenraums im Rahmen der Entsorgungspflicht zu. Denn die Einrichtung kommunaler Containerstandplätze stelle sich als zulassungsfreier „Allgemeingebrauch“ zum Zweck einer effektiven und ökonomischen Abfallentsorgung dar. Da sie im Allgemeininteresse tätig werde, sei auch eine Ungleichbehandlung anderer, insbesondere gewerblicher Aufsteller gerechtfertigt. Sie sei entgegen der Ansicht des Klägers auch nicht „in den Markt“ eingedrungen. Denn bestehe - wie hier - eine Überlassungspflicht, sei ein Wettbewerb ebenso wie ein Markt ausgeschlossen.

18 Mit Urteil vom 26.11.2014 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen und zur Begründung ausgeführt, auch bei einer Auslegung des Klagebegehrens, dass der Kläger die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zur Aufstellung von Altkleidercontainern nur für die neun Flächen begehre, die in seinem Angebot vom 10.07.2013 enthalten und als öffentliche Straßenfläche gewidmet seien, stehe ihm der geltend gemachte Anspruch nicht zu. Die Beklagte habe das ihr bei der Entscheidung über die Erlaubisanträge des Klägers nach § 18 Abs. 1 NStRG eingeräumte Ermessen fehlerfrei ausgeübt. Es besteht grundsätzlich kein Rechtsanspruch darauf, Altkleidercontainer im öffentlichen Straßenraum abstellen zu dürfen. Ein Anspruch auf eine Sondernutzungserlaubnis könne ausnahmsweise nur dann entstehen, wenn jede andere Entscheidung als die Erteilung der Erlaubnis rechtswidrig wäre (sog. Ermessensreduzierung auf Null). Als öffentliche Belange dürfe die Behörde ihrer Ermessensentscheidung nur Gesichtspunkte zugrunde legen, die einen sachlichen Bezug zur Straße hätten. Dazu gehörten die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, die Aufrechterhaltung eines störungsfreien Gemeingebrauchs, der Schutz der Straßenanlieger vor Störungen und der Schutz der Straßensubstanz, aber auch alle anderen Gesichtspunkte, die noch in engem Zusammenhang mit dem Widmungszweck der Straße stünden. Dagegen könne die Behörde die Sondernutzungserlaubnis nicht wegen anderer rechtlicher Gesichtspunkte – insbesondere wegen drohender Straftaten, Ordnungswidrigkeiten oder sonstiger Verstöße gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften – ablehnen. Auf dieser Grundlage dürfe sich die Behörde mit ihrer Ermessensentscheidung auch auf einen Bewerber beschränken, um für Wertstoffsammelstellen die Wartung und Entsorgung „aus einer Hand“ zu gewährleisten, sofern diese Zielsetzung im konkreten Fall einen sachlichen Bezug zur Straße habe. Ein solcher Bezug sei jedenfalls dann gegeben, wenn die Behörde die Wartung und Entsorgung „aus einer Hand“ anstrebe, um dem Problem der Verschmutzung an Wertstoffsammelstellen in möglichst effektiver Weise zu begegnen und damit möglicherweise verbundene Beeinträchtigungen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs in Grenzen zu halten. Es müsse allerdings ein sachlicher Grund bestehen, diesen konkreten Bewerber auszuwählen und alle anderen Bewerber auszuschließen. Dementsprechend könnten Anträge von Bewerbern nur dann abgelehnt werden, wenn die Behörde damit nicht gegen das Gebot der Gleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG verstoße. Nach diesen Maßstäben habe die Beklagte die Erteilung der begehrten Sondernutzungserlaubnisse ermessensfehlerfrei abgelehnt. Es sei nicht zu beanstanden, dass sie lediglich der Beigeladenen die Aufstellung von Altkleidercontainern auf öffentlich gewidmeten Flächen über den Abschluss einer Nutzungsvereinbarung erlaubt und damit ihm die notwendigen Sondernutzungserlaubnisse erteilt habe. Die Beklagte habe sich rechtsfehlerfrei auf ihre schon vor Jahren getroffene Entscheidung gestützt, Altkleidercontainer in ihrem

Gemeindegebiet nur von einem Betreiber aufstellen zu lassen. Zur Begründung dieser Praxis, die sie nunmehr durch die mit der Beigeladenen geschlossene Vereinbarung fortsetze, verweise sie auf die Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, der Sauberkeit der Straße und des störungsfreien Gemeindegebrauchs. Anhand dieser Erwägungen beabsichtige die Beklagte mit der Entsorgung „aus einer Hand“ eine Begrenzung des Überwachungsaufwandes und ein effektives Vorgehen gegen auftretende Verschmutzungen. Die allgemeine Erfahrung zeige, dass es an Wertstoffsammelstellen immer wieder zu Verschmutzungen des Straßenraums durch abgelagerten Abfall kommt. Das Ziel, derartige Verschmutzungen des Straßenraums zu vermeiden, sei ein unmittelbar auf den Straßengrund bezogenes Entscheidungskriterium, mit dem die Beklagte die Ablehnung einer Sondernutzungserlaubnis gegenüber dem Kläger als weiterem Bewerber begründen dürfe. Auf die Frage, ob es in der Vergangenheit bei der Altkleiderentsorgung durch den Kläger Probleme mit der Beseitigung von Verschmutzungen gegeben habe, komme es dabei nicht an. Ermessenfehlerfrei sei ebenso die Erwägung, dass die Beklagte mit der Zulassung keines weiteren Anbieters die Anzahl der Container an den dafür vorgesehenen Standorten begrenzen und damit gleichzeitig Ansprüchen weiterer Anbieter unter Berufung auf den Gleichbehandlungsgrundsatz vorbeugen wolle. Denn die Beklagte dürfe im Rahmen der Ermessensentscheidung berücksichtigen, dass sie grundsätzlich mit jeder neuen Erlaubnis zur Aufstellung weiterer Altkleidercontainer einen Präzedenzfall schaffe, der Folgeanträge anderer Unternehmer nach sich ziehen und dazu führen könne, dass diese unter Berufung auf den Gleichbehandlungsgrundsatz einen Rechtsanspruch auf die Platzierung zusätzlicher Sammelbehälter geltend machen. Dies laufe indes der Zielsetzung der Beklagten zuwider, die Zahl der Altkleidercontainer und der Standorte wegen des damit einhergehenden Verschmutzungsrisikos zu begrenzen. Einer derartigen Entwicklung brauche sie nicht Vorschub zu leisten, indem sie weitere Altkleidercontainer zulasse. Sie dürfe mit ihrer Ermessensausübung im Einzelfall Vorsorge für mögliche andere Fälle treffen. Mit der ablehnenden Entscheidung gegenüber dem Kläger habe die Beklagte auch nicht gegen das Gebot der Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 Nds. Verf. verstoßen. Die Auswahl der Beigeladenen sei durch sachliche Gründe gerechtfertigt. Mit der Gründung der Beigeladenen, einer Anstalt des öffentlichen Rechts, im Jahr 2004 habe der Landkreis Peine diesem Betrieb gemäß § 6 Abs. 1 Sätze 2 und 3 NAbfG iVm § 2 Abs. 2 der Satzung der Abfall- und Beschäftigungsbetriebe Landkreis Peine vom 15.12.2004 die Abfallentsorgungspflicht übertragen. Seitdem regule die von der Beigeladenen zu erlassende Abfallentsorgungssatzung (im Folgenden: AES), welche Abfälle mit dem Ziel einer Abfallverwertung eingesammelt würden und ihr von den Abfallbesitzern zu überlassen seien (vgl. § 5 Abs. 1 und 2 AES). Seit der 2. Änderungssatzung zur AES vom 27.05.2013 sei die Beigeladene auch für Alttextilien abfallentsorgungspflichtig geworden. Dementsprechend würden mit Geltung ab 15.08.2013 auch Alttextilien von der Beigeladenen über Textilsammelcontainer getrennt eingesammelt und entsorgt (vgl. § 5 Abs. 1 Nr.3a AES). Damit sei die Entsorgung von Alttextilien mit dem Ziel der Abfallverwertung und Schadstoffminimierung durch die Beigeladene satzungsmäßig geregelt. Ein solches in einheitlicher Verantwortung stehendes System versetze die Beklagte eher in die Lage, die mit Verschmutzungen der Containerstandorte verbundenen Beeinträchtigungen des öffentlichen Straßenraums rasch und mit begrenztem organisatorischem Aufwand zu beseitigen. Das streitanfällige Nebeneinander verschiedener Wertstoffsammler könne mit der Folge eines reduzierten Ermittlungs- und Überwachungsaufwands unterbunden werden. Das Gleichbehandlungsgebot zwingt die Beklagte nicht dazu, Sondernutzungserlaubnisse für Alttextilcontainer in jedem Fall auf mehrere Unternehmen zu verteilen. Andere Unternehmer hätten nur einen Anspruch darauf, nicht aus unsachlichen oder willkürlichen Gründen von solchen Erlaubnissen ausgeschlossen zu werden. Die Entscheidung der Beklagten, die Aufstellung von Altkleidercontainern auf gewidmeten Flächen lediglich der Beigeladenen zu erlauben, sei auch vor dem Hintergrund der geltenden Abfallentsorgungssatzung unter Berücksichtigung der Umstände, die zum Abschluss der Nutzungsvereinbarung mit der Beigeladenen geführt hätten, nicht ermessenfehlerhaft. Die Beigeladene als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträgerin und der Landkreis Peine als untere Abfallbehörde seien nach Einführung des Anzeigeverfahrens für gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen mit dem neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz zum 01.06.2012 davon ausgegangen, dass die Regelungen des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gegenüber gewerblichen Altkleidersammlern eine Monopolstellung ermöglichen würden. Vor diesem Hintergrund habe der Landkreis Peine mit dem Bescheid vom 11.12.2012 zunächst die gewerbliche Sammlung des Klägers über § 18 Abs. 5 KrWG bis zum beabsichtigten Beginn der Altkleidersammlung durch die Beigeladene am 01.03.2013 unter Hinweis auf § 17 Abs. 2 und 3 KrWG befristet. Außerdem habe die Beigeladene die Abfallentsorgungssatzung dahingehend geändert, dass sämtliche Alttextilien aus privaten Haushalten ihr über den Einwurf in Container zu überlassen seien. Der Beklagten sei seitens der Beigeladenen mitgeteilt worden, dass diese nunmehr die einzige Altkleiderentsorgerin im Kreisgebiet sei. Bei der Annahme einer Monopolstellung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers aus dem Kreislaufwirtschaftsgesetz dürfte es sich jedoch um eine Fehleinschätzung der Beigeladenen und des Landkreises Peine gehandelt haben. Denn die Untersagung einer gewerblichen Sammlung von Abfällen, zu denen auch Altkleider gehörten, über § 18 Abs. 5 KrWG sei nur unter engen Voraussetzungen möglich. Mit der Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sei der Gesetzgeber nämlich ausdrücklich einer zur Vorgängerregelung ergangenen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Az. 7 C 16.08, juris Rn. 34) entgegengetreten, nach der bereits mehr als geringfügige Beeinträchtigungen der öffentlichen

Entsorgung für die Untersagung einer gewerblichen Sammlung genügten. Dies habe zudem mit europarechtlichen Vorgaben kollidiert.

Nach Ansicht der Kammer führe diese Situation jedoch nicht zu einem Anspruch des Klägers auf Erteilung der begehrten Sondernutzungserlaubnisse. Abgesehen davon, dass die Einschätzung der rechtlichen Situation nach Geltung des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes auch für die Beklagte schwierig gewesen sei, sei die Auswahl der Beigeladenen als alleiniger Aufstellerin von Altkleidercontainern im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden. Die Beklagte habe seinerzeit die 2. Änderungssatzung zur Satzung über die Abfallentsorgung im Landkreis Peine zu beachten gehabt. Danach habe jeder Besitzer von Alttextilien diese getrennt bereitzuhalten und der Beigeladenen an den bekanntgegebenen Sammelstellen durch Eingabe in die im Gebiet des Landkreises flächendeckend aufgestellten Textilsammelcontainer zu überlassen (§§ 5 Abs. 1 Nr. 3a und Abs. 2; 8 a Abs. 2 AES). Die Beklagte habe darüber hinaus nicht zu prüfen gehabt, ob die Satzungsregelungen bzw. die Auskünfte des Landkreises Peine und der Beigeladenen über eine Monopolstellung mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz vereinbar seien. Darüber hinaus verbleibe es auch in diesem Zusammenhang bei dem Grundsatz, dass die Beklagte ihrer Entscheidung über eine Sondernutzung gemeindlicher gewidmeter Flächen zur Aufstellung von Altkleidercontainern nur Gesichtspunkte habe zugrunde legen dürfen, die einen sachlichen Bezug zur Straße hätten. Andere rechtliche Gesichtspunkte - z. B. aus dem Abfallrecht - könnten für die Entscheidung nicht herangezogen werden. Wäre die Beklagte verpflichtet, im Rahmen der Entscheidung über die vom Kläger beantragten Sondernutzungserlaubnisse Überlegungen zur Rechtmäßigkeit der geltenden Abfallentsorgungssatzung und des auf der Grundlage von § 18 Abs. 5 KrWG ergangenen Bescheides des Landkreises Peine vom 11.12.2012 anzustellen, ergebe sich die Gefahr widersprechender Entscheidungen des Landkreises Peine als Abfallbehörde und der nach dem Straßenrecht zuständigen Beklagten. Dementsprechend sei nicht zu beanstanden, dass die Beklagte trotz des Abschlusses der Nutzungsvereinbarung unter der Annahme einer Monopolstellung der Beigeladenen mit dem angefochtenen Bescheid vom 04.08.2014 die Entscheidung zu dessen Gunsten bestätigt habe. Dies gelte auch noch, nachdem der Landkreis Peine mit dem Abhilfebescheid vom 12.12.2013 die Sammlung des Klägers abfallrechtlich ohne Befristung für zulässig erklärt habe. Denn die Satzung mit der entsprechenden Regelung über die Altkleiderentsorgung sei weiterhin in Kraft. Die Beklagte habe ihre Auswahlentscheidung danach ausrichten bzw. die Satzung ihrer Auswahl zugrunde legen dürfen. Das Verhältnis der geltenden Abfallentsorgungssatzung zum Kreislaufwirtschaftsgesetz stelle ein abfallrechtliches Problem dar, dessen Klärung nicht der Beklagten obliege. Ob der Beklagten ggf. ein Anspruch auf Anpassung oder Kündigung der Nutzungsvereinbarung über § 1 Abs. 1 Nds. VwVfG iVm § 60 VwVfG zustehe, weil diese als Vergabe einer Dienstleistungskonzession im Wege eines subordinationsrechtlichen öffentlichen-rechtlichen Vertrages anzusehen sei, brauche nicht entschieden zu werden. Entgegen der Ansicht des Klägers ergebe sich ein Anspruch auch nicht aufgrund einer behaupteten sachlichen Unzuständigkeit des Landkreises Peine für die Abfallsammlung „aus einer Hand“ über eine analoge Anwendung von § 42 Abs. 4 NABfG. Der Kläger könne sich insoweit nicht auf das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 21.03.2013 (7 LB 56/11, juris) berufen, da zwischenzeitlich eine Gesetzesänderung erfolgt sei und die genannte Rechtsprechung nicht auf straßenrechtliche Ermessensentscheidungen nach § 18 Abs. 1 NStrG übertragen werden könne.

Dem Kläger stünden die Sondernutzungserlaubnisse auch nicht deshalb zu, weil mit dem Abhilfebescheid des Landkreises Peine vom 12.12.2013 die abfallrechtliche Zulässigkeit der von ihm angezeigten Sammlung von Altkleidern bestätigt worden sei. Denn mit einer Entscheidung der unteren Abfallbehörde nach § 18 Abs. 5 Satz 1 KrWG werde nicht schon über die Rechtmäßigkeit der straßenrechtlichen Sondernutzung durch Altkleidercontainer entschieden. Es sei nicht erkennbar, dass die abfallrechtlich zulässige Sammlung durch die Versagung der Sondernutzungserlaubnis faktisch unmöglich gemacht werde, da die Möglichkeit der Sammlung durch Hol- und Bringsysteme und die Aufstellung von Sammelcontainern auf privaten Grundstücken verblieben. Etwas anderes gelte auch nicht, weil der Kläger geltend mache, der Abschluss der Nutzungsvereinbarung mit der Beigeladenen komme praktisch einem Berufsverbot gleich. Ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG liege zwar vor, allerdings werde der Kläger nicht mit einer objektiven Berufswahlschranke konfrontiert. Die Freiheit, den Beruf eines Unternehmers, der Altkleider und gebrauchte Schuhe sammelt, zu ergreifen und auszuüben, werde durch die Handhabung der Beklagten nicht eingeschränkt. Die mit der Beigeladenen geschlossene Nutzungsvereinbarung ziele darauf auch nicht ab. Die Beklagte wolle damit nur die straßenrechtlich zulässige Entsorgung „aus einer Hand“ sicherstellen. Von einem faktischen Berufsverbot könne daher keine Rede sein. Ein rechtswidriger Eingriff in andere Grundrechte sei nicht festzustellen. Bloße Erwerbschancen seien weder durch die grundrechtlich gewährleistete Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) noch durch die Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) geschützt. Dem Kläger stehe auch nicht deshalb ein Anspruch auf Erteilung der beantragten Sondernutzungserlaubnisse zu, weil er in dem von der Beklagten im Sommer 2013 durchgeführten Auswahlverfahren unstreitig das Höchstgebot abgegeben habe und ihm dies bereits telefonisch mitgeteilt worden sei. Das Auswahlverfahren habe dazu gedient, mit dem Höchstbietenden eine schriftliche Vereinbarung über die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern im Gebiet der Beklagten abzuschließen. Selbst wenn davon auszugehen wäre, dass damit die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen in einem nach eigenen Regeln durchgeführten

Auswahlverfahren beabsichtigt und die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, d. h. das Diskriminierungs-, Transparenz- und Gleichbehandlungsgebot, dafür gälten, könne dies keinen Anspruch des Klägers rechtfertigen. Denn selbst nach den strengeren Regelungen des förmlichen Vergaberechts könne ein Vergabeverfahren aufgehoben werden, wenn sich die Grundlagen des Vergabeverfahrens nach Einleitung des Verfahrens wesentlich geändert hätten. In Anbetracht der Situation im Sommer 2013 sei von einer solchen wesentlichen Grundlagenänderung vor dem Abschluss des Auswahlverfahrens auszugehen, so dass auch kein Schadensersatzanspruch des Klägers bestehe.

21

Mit Beschluss vom 11.05.2016 (Az. 7 LA 11/15) hat der Senat dem auf § 124 Abs. 2 Nrn. 1, 3 und 4 VwGO gestützten Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung entsprochen, weil im Hinblick auf das Urteil des Senat vom 19.02.2015 (Az. 7 LC 63/13) überprüfungsbedürftige ernsthafte Zweifel an der Entscheidung des Verwaltungsgerichts bestünden. Es bedürfe näherer Betrachtung in einem Berufungsverfahren, ob die Beklagte dem Kläger die begehrte Sondernutzungserlaubnis für die Aufstellung von 9 Altkleidercontainern mit Rücksicht auf das Konzept „Entsorgung aus einer Hand“ in einer neben straßenrechtlichen Gesichtspunkten auch abfallrechtliche Zielsetzungen hinreichend würdigenden - ermessenfehlerfreien - Weise versagt habe.

22

In seiner Berufungsbegründung vertritt der Kläger die Auffassung, dass die Beklagte verpflichtet gewesen wäre, das durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz in den §§ 17, 18 KrWG verankerte Regelungsregime für die Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen bei ihrer Entscheidung über die beantragten Sondernutzungserlaubnisse zu berücksichtigen. Straßenrecht und Abfallrecht seien insoweit untrennbar miteinander verbunden. Werde die Grundentscheidung für Wettbewerb zwischen privaten Sammlern und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern nicht beachtet, könne es zu einer konterkarierenden straßenrechtlichen Entscheidung kommen, die die abfallrechtlichen Vorgaben unterlaufe. In diesem Fall habe die zuständige Straßenbehörde nicht alle für die Entscheidungsfindung notwendigen Umstände in ihre Abwägung eingestellt. Die Beklagte habe im vorliegenden Fall dem Rechtsirrtum unterlegen, mit der Beigeladenen eine exklusive Nutzungsvereinbarung für alle öffentlichen Stellplätze im Gemeindegebiet abschließen zu müssen, da sie aufgrund der Abfallentsorgungssatzung irrtümlich von deren Monopolstellung ausgegangen sei. Nach § 8a AES bestehe eine ausnahmslose Überlassungspflicht von Alttextilien an die Beigeladene. Dass nach §§ 17, 18 KrWG private Sammler neben der Beigeladenen zur Sammlung von Alttextilien berechtigt seien, habe sie völlig übersehen. Daher sei auch keine vergleichende Betrachtung der Leistungsfähigkeit der Beigeladenen und des Klägers vorgenommen worden. Das Niedersächsische Obergericht habe in seinem Urteil vom 19. Februar 2015 (Az. 7 LC 63/13) jedoch ausgeführt, dass das in §§ 17 und 18 KrWG aufgestellte Regelungsregime in seinen Grundzügen in die Ermessenserwägung nach § 18 NStrG einzubeziehen sei. Das Verwaltungsgericht habe dies verkannt und ausgeführt, dass im Rahmen der straßenrechtlichen Ermessensentscheidung nur Gesichtspunkte zugrunde gelegt werden müssten, die einen Bezug zur Straße aufwiesen, wohingegen andere rechtliche Gesichtspunkte wie beispielsweise aus dem Abfallrecht, nicht herangezogen werden könnten. Das Argument des Verwaltungsgerichts, dies führe zu einer Aushöhlung der Zuständigkeitsverteilung zwischen Straßen- und Abfallbehörden, vermöge nicht zu überzeugen. Es gehe nicht darum, dass die Beklagte die Zulässigkeit seiner gewerblichen Sammlung nach § 18 KrWG überprüfe, sondern darum, keine Monopolstellung zugunsten der Beigeladenen zu schaffen, die den Wettbewerb unterbinde. Die Beklagte sei darüber hinaus verpflichtet gewesen zu prüfen, ob ihm - dem Kläger - infolge ihrer Entscheidung überhaupt noch ein relevantes Betätigungsfeld verbleibe. Der bloße Hinweis darauf, er sei für die Ausführung seines Gewerbes nicht auf öffentliche Straßen angewiesen, reiche dafür nicht aus. Hierfür wäre nach den Grundsätzen des Senatsurteils vom 19. Februar 2015 jedenfalls eine Abschätzung der tatsächlich zur Verfügung stehenden öffentlichen und privaten Stellplätze im Gemeindegebiet erforderlich gewesen. Außer Acht gelassen habe die Beklagte zudem, dass ein privater Sammler für die Containeraufstellung auf privaten Stellflächen neben einem privatrechtlichen Vertrag außerdem noch eine Sondernutzungserlaubnis benötige, wenn die Container nur vom öffentlichen Straßenraum aus befüllt werden könnten. Die Beklagte könne ihn auch nicht pauschal darauf verweisen, doch in anderen Gemeinden tätig zu werden. Sie sei nur zur Prüfung der tatsächlichen Betätigungsmöglichkeiten in ihrem eigenen Hoheitsgebiet berechtigt. Außerdem habe sie das Vorhandensein freier Stellplatzkapazitäten in Nachbargemeinden auch nicht geprüft. Die pauschale Verweisung auf Betätigungsmöglichkeiten in Nachbargemeinden habe zur Folge, dass letztlich jede Gemeinde ihn auf eine andere Nachbargemeinde verweisen könne, ohne dass sichergestellt sei, dass es dort überhaupt ein wirtschaftlich vergleichbares Betätigungsfeld gebe. Die Behauptung schließlich, er könne bundesweit tätig werden und seine Container überall aufstellen, sei absurd. Die Container selbst seien zwar beweglich, dies gelte aber nicht für den Betriebssitz, von dem aus die Container angefahren und entleert werden müssten. Denn die Alttextilien müssten nach der Sammlung am Betriebssitz zusammengetragen und vor Ort sortiert werden. Private Sammlungsunternehmen seien deshalb nicht unbegrenzt räumlich mobil, da der Sammelradius, der vom Betriebssitz aus noch mit einem vertretbaren zeitlichen und wirtschaftlichen Aufwand angefahren werden könne, begrenzt sei. Ein Ausweichen auf private Stellplätze, etwa Tankstellen oder Parkplätze von Supermärkten und Discountern, wie die Beklagte es annehme, sei ihm praktisch nicht möglich. Der Kläger hat dazu in der mündlichen Verhandlung weiter ausgeführt, dass es sich hierbei um von bundesweit tätigen

Unternehmensketten betriebene Flächen handele, die nur langfristige Mietverträge für (zumindest) regionale Bereiche abschließen. Die Beklagte habe darüber hinaus nicht geprüft, ob er aufgrund seiner personellen und technischen Kapazitäten nicht ebenfalls in der Lage sei, das Konzept der Sammlung und Entsorgung der Alttextilien „aus einer Hand“ umzusetzen. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei die rechtsirrigere Auffassung der Beklagten bei ihrer Ermessensentscheidung, die Beigeladene habe eine Monopolstellung für die Sammlung der Altkleider, von Bedeutung gewesen. Ein Ermessensfehler könne nicht mit der Erwägung, die Beklagte habe abfallrechtliche Wertungen nicht berücksichtigen müssen, verneint werden, wie das Verwaltungsgericht es getan habe. Obwohl der Landkreis Peine durch die Aufhebung der Befristung seine Einschätzung, dass der Beigeladenen durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz eine Monopolstellung eingeräumt worden sei, revidiert habe, habe die Beklagte mit dem Abschluss der exklusiven Nutzungsvereinbarung mit der Beigeladenen für die Containeraufstellung im gesamten Gemeindegebiet deren Monopolstellung perpetuiert. Vielmehr werde jetzt das Straßenrecht als Instrument genutzt, um die gewerblichen Sammlungen fernzuhalten, nachdem dies auf abfallrechtlicher Grundlage nicht mehr möglich sei. Das Schreiben des Landkreises Peine vom 10. August 2012, in dem mitgeteilt werde, dass der Landkreis „... auch ihrer Vergabe von Stellplätzen an die FA. A. nicht zustimmen (zu können)“, stelle eine unzulässige Einflussnahme in die Entscheidungsfindung der Beklagten über die straßenrechtliche Vergabe dar. Es könne nicht angehen, dass der Landkreis, der nach Straßenrecht allein zur Entscheidung zuständigen Kommune vorschreibe, wem sie gemeindeeigene Stellflächen zur Verfügung stelle. Lasse man dies zu, würden die strengen Vorgaben zur Untersagung gewerblicher Sammlungen nach den §§ 17, 18 KrWG über das Instrument des Straßenrechts unterlaufen. Auch den Abschluss einer unbefristeten Nutzungsvereinbarung beanstandete das Verwaltungsgericht zu Unrecht nicht. Die Erwägung der Beigeladenen, sie werde durch das Konzept „aus einer Hand“ eher in die Lage versetzt, den Überwachungsaufwand zu begrenzen und effektiv gegen auftretende Verschmutzungen der Stellplätze vorzugehen, begründe allenfalls, weshalb es attraktiv erscheine, lediglich einen Sammler zu beauftragen, lege aber nicht dar, warum gerade die Beigeladene diese Aufgabe übernehmen solle. Im Übrigen werde hier der Sauberhaltung der Fläche, die allenfalls eine Nebenpflicht aus dem Nutzungsverhältnis darstelle, ein übersteigertes Gewicht beigemessen. Auch die Argumentation der Beigeladenen in deren Schriftsatz vom 12.05.2015, sie habe die öffentlichen Stellplätze auf eigene Kosten hergerichtet, so dass ihr auch die alleinige Nutzung zustehen müsse, vermöge nicht zu überzeugen, zumal dies nicht für alle Flächen zutrefte. Dieses Argument könne lediglich eine Kostenbeteiligung privater Sammler rechtfertigen, nicht jedoch ein alleiniges Nutzungsrecht der Beigeladenen auf unabsehbare Zeit begründen. Bei der geplanten Nutzungsvereinbarung zwischen der Beklagten und dem Kläger hätte es sich um eine Dienstleistungskonzession gehandelt. Das ergebe sich auch aus den Grundsätzen der Entscheidung des Senats vom 19.02.2015. Für die Vergabe einer Dienstleistungskonzession gälten die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz. Der Abbruch der Verhandlungen mit ihm - dem Kläger - und der Abschluss der Nutzungsvereinbarung mit der Beigeladenen verstoße gegen diese Grundsätze. Denn das Entscheidungskriterium, Bewirtschaftung aller gemeindeeigenen Stellplätze „aus einer Hand“, sei weder transparent gemacht worden, noch habe man einem der anderen Anbieter Gelegenheit gegeben, ein entsprechendes Konzept einzureichen. Die Beklagte habe sich überdies auch nicht bewusst gemacht, dass durch den Abschluss einer unbefristeten Nutzungsvereinbarung mit der Beigeladenen der Marktzugang im Gemeindegebiet auf unabsehbare Zeit für andere Sammler verwehrt werde. Ein Verweis auf private Stellplätze stelle kein wirtschaftliches Äquivalent dar, da überhaupt nicht dargelegt sei, ob solche in ausreichender Zahl vorhanden seien. Die Erwägungen der Beklagten aus deren Schriftsatz vom 30.08.2016 seien widersprüchlich. So meine diese einerseits, die abfallrechtlichen Wertungen der §§ 17, 18 KrWG nicht berücksichtigen zu müssen, da der Entscheidung nach § 18 NStrG allein straßenbezogene Kriterien zugrunde gelegt werden dürften; zum anderen begründe sie aber ihre Entscheidung im Ergebnis mit den Vorgaben des § 8a AES, obwohl es sich hierbei um eine abfallrechtliche Satzung handele. Darüber hinaus verschließe die Beklagte die Augen davor, dass es sich bei § 8a AES um eine offensichtlich rechtswidrige Satzungsregelung handele. Die in § 8a Abs. 2 Satz 1 AES geregelte unbedingte Überlassungspflicht für Alttextilien an die Beigeladene verstoße gegen § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG, der vorsehe, dass die Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG nicht in den Fällen einer gewerblichen Sammlung bestehe. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, die Beklagte sei nicht verpflichtet gewesen zu prüfen, ob die Satzungsregelung oder die Auskünfte der Beigeladenen und des Landkreises Peine zu einer bestehenden Monopolstellung mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz vereinbar seien, sei unvertretbar. Die Beklagte sei an den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) gebunden. § 8a AES verstoße gegen höherrangiges Landesrecht, § 11 Abs. 1 Satz 1 NAbfG, wonach die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach Maßgabe des § 17 KrWG durch Satzung den Anschluss an die Einrichtungen der kommunalen Abfallentsorgung und die Benutzung dieser Einrichtungen regeln, sowie gegen die bundesrechtliche Regelung des § 17 KrWG selbst. Soweit die Beigeladene der Auffassung sei, die Ermessensentscheidung der Beklagten sei jedenfalls fehlerfrei auf Erwägungen gestützt worden, die einen Bezug zur Straße aufwiesen, müsse dem widersprochen werden. Die Beklagte habe ihre Entscheidung, trotz des guten jahrelangen Vertragsverhältnisses mit dem Kläger nun eine Nutzungsvereinbarung mit der Beigeladenen abzuschließen, allein deshalb getroffen, weil sie sich hierzu durch § 8a AES gezwungen gesehen und gemeint habe, ihr verbleibe kein Entscheidungsspielraum. Anders könne auch nicht erklärt werden,

dass die Beklagte ihm zunächst im Rahmen des erfolgten Ausschreibungsverfahrens bestätigt habe, dass künftig wieder ein Vertrag zur Überlassung der gemeindeeigenen Stellflächen geschlossen werden solle und diese Entscheidung dann später nach der Intervention des Landkreises Peine revidiert worden sei. Ebenso wenig sei die Auffassung der Beigeladenen zutreffend, bei Kenntnis der Straßenbehörde von dem Bestehen ausreichender private

und öffentlichen Standplätze für Altkleidercontainer zu überprüfen. Das Oberverwaltungsgericht habe selbst ausgeführt, dass die Ermittlungstiefe insoweit begrenzt sei. Wisse die Straßenbehörde um eine ausreichende Zahl privater Stellflächen und die Möglichkeit von Sammelpotential über Korb- oder Straßensammlungen, so sei die einen erheblichen Verwaltungsaufwand erfordernde vergleichende Ermittlung privater und öffentlicher Standplätze mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden. Der Straßenbehörde könne auch nicht auferlegt werden, den Bedarf an Sammelcontainern in anderen oder umliegenden Gemeinden zu bestimmen. Dies liege weder in ihrem Zuständigkeitsbereich, noch sei der damit verbundene Verwaltungsaufwand vertretbar. Das gelte jedenfalls, solange nicht - anders als bisher - die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Alttextilcontainern im gesamten Bundesgebiet abgelehnt werde. Wenn der Kläger einen Ermessensfehler darin sehe, dass die Beklagte von einem Kontrahierungszwang mit ihm - der Beigeladenen als öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger - ausgegangen sei, vermöge dies nicht zu überzeugen. Die Beklagte habe ihre Ablehnungsentscheidung rechtsfehlerfrei auf die schon vor Jahren getroffene Entscheidung gestützt, Altkleidercontainer in ihrem Gemeindegebiet nur von einem Betreiber aufstellen zu lassen. In diesem Zusammenhang habe sie auf straßenrechtliche Erwägungen und das Ziel einer „*Entsorgung aus einer Hand*“ verwiesen, durch die der Überwachungsaufwand begrenzt und ein effektives Vorgehen gegen auftretende Verschmutzungen erleichtert werde. Auch wenn kein Kontrahierungszwang bestehe, sei dennoch ihre spezielle Stellung als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträgerin zu betonen. Ihr komme nicht die Stellung eines gleichgeordneten Wettbewerbers zu; als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträgerin sei sie zur Entsorgung der im Gemeindegebiet anfallenden Abfälle verpflichtet. Daher müsse der Ermessensspielraum der Straßenbehörde jedenfalls insoweit eingeschränkt sein, als es ermessensfehlerhaft wäre, ihr keinen Stellplatz für ihre Altkleidercontainer zur Verfügung zu stellen. § 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG zeige mit seiner Erwähnung geplanter Leistungen, dass dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger der Ausbau eines flächendeckenden Entsorgungssystems auch bei privater Konkurrenz möglich sein müsse, was es nach sich ziehe, dass auch der öffentliche Straßenraum hierfür in Anspruch genommen werde. Durch diese abfallwirtschaftlichen und abfallpolitischen Erwägungen werde das straßenrechtliche Ermessen der zuständigen Behörde bei einer Entscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger jedenfalls reduziert. Dass ein Konzept der „*Wertstoffeffassung aus einer Hand*“ grundsätzlich nicht zu beanstanden sei, werde in der Rechtsprechung anerkannt. Dass die Beklagte sie - die Beigeladene - ausgewählt habe, sei aufgrund ihrer Größe und Organisationsform nicht zu beanstanden, da sie die Säuberung der Standplätze bereits zu einem Zeitpunkt vorgenommen habe, als das Konzept der Wertstoffeffassung aus einer Hand noch nicht umgesetzt gewesen sei und unterschiedliche Aufsteller teils eine ausgeprägte Verschmutzungssituation hinterlassen hätten. Entgegen der Auffassung des Klägers liege auch ein Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz bei der Ermessensentscheidung nach § 18 NStRG nicht vor. Die Beklagte habe bereits in der Vergangenheit jeweils mit einem Betreiber eine Vereinbarung über die Nutzung der gemeindeeigenen Standplätze abgeschlossen. Dieses Vorgehen sei auch dem Kläger bekannt gewesen, so dass die Transparenz der Entscheidung gewahrt sei, was zumal deshalb gelte, weil in der Vergangenheit er als alleiniger Vertragspartner der Beklagten zum Zuge gekommen sei.

30

Wegen der Einzelheiten und des weiteren Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge verwiesen.

Entscheidungsgründe

31

Die zugelassene Berufung des Klägers - über die der Berichterstatter im Einvernehmen der Beteiligten gemäß § 87a Abs. 2 und 3 VwGO anstelle des Senats entscheidet - hat Erfolg.

32

Die Ablehnung der beantragten Sondernutzungserlaubnisse für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an Standorten im öffentlichen Straßenraum der Beklagten ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten, der einen Anspruch auf ermessenfehlerfreie Neubescheidung seines Antrags unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts hat (§ 113 Abs. 5 VwGO).

33

I.
Streitgegenstand des Verfahrens ist der vom Kläger geltend gemachte Anspruch auf die Neubescheidung seines mit Bescheid vom 04.08.2014 abgelehnten Antrages auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern auf den als Straßenflächen öffentlich gewidmeten Standplätzen im Gemeindegebiet der Beklagten. Nicht Verfahrensgegenstand sind demgegenüber Ansprüche des Klägers aus der im Juni 2012 durchgeführten Ausschreibung über die Vergabe der gemeindlichen Standplätze für die Aufstellung von Altkleidercontainern oder die Wirksamkeit der am 05.06. / 10.07.2013 abgeschlossenen Nutzungsvereinbarung zwischen Beklagter und Beigeladener, die eine „Ausschließlichkeitsklausel“ enthält. Das im Juni 2012 eingeleitete Vergabeverfahren ist vor seinem Vollzug „steckengeblieben“. Nach Auswertung der eingegangenen Angebote hat die Beklagte zwar dem Kläger noch mitgeteilt, dass er aus dem Verfahren als Höchstbietender hervorgegangen sei, jedoch ist es zur Umsetzung des Ausschreibungsergebnisses nicht gekommen. Stattdessen hat sie mit dem Abschluss der Nutzungsvereinbarung vom 05.06. / 10.07.2013 ausschließlich der Beigeladenen die Aufstellung der

Altkleidersammelcontainern gestattet, obwohl diese sich an der Ausschreibung nicht beteiligt hatte. Ob diese Vorgehensweise rechtsfehlerfrei gewesen ist, ist hier indes nicht zu beurteilen, da weder Ansprüche aus dem Vergabeverfahren noch Bestimmungen des Vertrages unmittelbar Streitgegenstand dieses Verfahrens sind. Gleichwohl ergibt sich aus dem dargestellten Ablauf, dass Vorentscheidungen bereits im Vorfeld des straßenrechtlichen Erlaubnisverfahrens getroffen worden sind, woran die Beklagte gebunden ist.

34

Sodann ist darauf hinzuweisen, nicht alle - ursprünglich 16 von der Beklagten im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens 2010 - angebotenen Standorte Gegenstand des Klagebegehrens geworden sind. Das hat bereits das Verwaltungsgericht ausgeführt. Bei der vorliegenden Klage handelt es sich um eine Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage, deren Streitgegenstand maßgeblich durch den Ablehnungsbescheid der Beklagten vom 04.08.2014 bestimmt wird. In diesem Bescheid hat die Beklagte indes zum Ausdruck gebracht, dass sie nur über die auf straßenrechtlich gewidmeten Flächen gelegenen Stellplätze eine Ermessensentscheidung nach § 18 Abs. 1 NStrG treffe und dem Kläger im Übrigen mitgeteilt, dass sich „... die Zulässigkeit des Aufstellens von Containern auf diesen Flächen (gemeint: „private Grundstücke der Gemeinde“) ... ausschließlich nach Privatrecht (richtet)“. Durch die Einbeziehung dieses Bescheides in seine Klage hat der Kläger zum Ausdruck gebracht, dass er sein öffentlich-rechtliches Klagebegehren auf Verurteilung der Beklagten zur Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen (1. Instanz) bzw. Neubescheidung seines Sondernutzungserlaubnisantrages (im Berufungsverfahren) auf die straßenrechtlich gewidmeten Standorte beschränkt. Der Verweisung eines Teils des Klagebegehrens oder einer Klageabweisung für andere Standorte bedarf es daher nicht. Der Übergang vom Vornahmeantrag zum Bescheidungsantrag ist ohne weiteres zulässig und nach §§ 264 Nr. 2 ZPO, 173 VwGO keine Klageänderung, da letzterer in ersterem als weniger („minus“) enthalten ist (Bader u.a., VwGO, 6. Aufl. 2014, § 91 Rn. 5; Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 113 Rn. 43; Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 113 Rn. 201).

35

Eine Erledigung dieses Rechtsschutzbegehrens ist durch die am 05.06. / 10.07.2013 geschlossene Nutzungsvereinbarung zwischen Beklagter und Beigeladener über die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern auf insgesamt 13 näher bezeichneten Standplätzen im Gemeindegebiet nicht eingetreten. Denn dem Kläger, der erklärt hat, dass er keine „Alles-oder-nichts-Lösung“ fordere, sondern lediglich neben der Beigeladenen Zugang zu den gemeindeeigenen Stellflächen erhalten wolle, genügt es, seine Container zusätzlich zu deren Behältern aufzustellen. Mangels eines gegenteiligen Vortrages ist davon auszugehen, dass diese Möglichkeit tatsächlich besteht und die Aufstellung weiterer Container jedenfalls nicht an Platzproblemen scheitert.

II.

36

Maßgebliche Rechtsgrundlage für die Erteilung der begehrten Sondernutzungserlaubnis sind § 18 Abs. 1 des Niedersächsischen Straßengesetzes - NStrG - in der Fassung vom 24. September 1980 (Nds. GVBl. 1980, 359) und § 2 Abs. 1 iVm § 4 Nr. 1 Satz 1 der - nachträglich erlassenen - Satzung der Beklagten über die Erlaubnisse für Sondernutzung an Ortsstraßen und Ortsdurchfahrten - Sondernutzungssatzung - vom 24.07.2014 (Gem. Abl. S. 335). Hiernach besteht kein Rechtsanspruch auf die Aufstellung von Alttextilcontainern im öffentlichen Straßenraum. Vielmehr steht die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis nach § 18 Abs. 1 Satz 2 NStrG im pflichtgemäßen Ermessen der Beklagten (Nds. OVG, Ur. v. 19.02.2015 – 7 LC 63/13 –, juris Rn. 42 mwN), wie sich schon daraus ergibt, dass § 18 Abs. 1 Satz 2 NStrG den Träger der Straßenbaulast zu ihrer Erteilung berechtigt, aber nicht verpflichtet. Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle beschränkt sich daher auf die Prüfung, ob die Ablehnung der Sondernutzungserlaubnis rechtswidrig war, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist (§ 114 Satz 1 VwGO).

37

Das der Behörde bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen eingeräumte Ermessen ist entsprechend dem Zweck des § 18 Abs. 1 NStrG auszuüben (§ 40 VwVfG). Das dort geregelte präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt dient dazu, der Behörde bei der Entscheidung über die Zulassung der beantragten Sondernutzung einen Ausgleich der gegenläufigen Interessen der verschiedenen Straßennutzer und Anlieger zu ermöglichen (Marschall, FStrG, 6. Aufl. 2012, Kap. 27 Rn. 14; VGH BW, Ur. v. 18.03.2014 - 5 S 348/13 -, juris Ziff. 37). Inhaltlich gewährleistet der Erlaubnisvorbehalt, dass die Beeinträchtigung des Widmungszwecks, insbesondere des Gemeingebrauchs, abgewogen und die straßen- und wegerechtliche Sondernutzung ggfls. in zeitlicher und sachlicher Hinsicht begrenzt werden kann. Die Ermessensentscheidung muss sich an straßenbezogenen Gesichtspunkten orientieren (HessVGH, Ur. v. 21.09.2005 – 2 UE 2140/02 –, juris Rn. 23 mwN; VGH BW, Ur. v. 18.03.2014, aaO; Wendrich, 4. Aufl. 2000, § 18 Anm. 3.1), darf allerdings nicht aus dem Blick verlieren, dass die Nutzung der Straße selten Selbstzweck ist, sondern eine dienende Funktion für die politischen, künstlerischen, gewerblichen, privaten oder anderen Betätigungen hat, die ihrerseits grundrechtlich geschützt sein können, was dem Nutzungsinteresse je nach seinem Gewicht und dem Maß des Angewiesenseins Bedeutung bei der Abwägung der divergierenden und konfligierenden Belange verleiht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.04.2007 – 1 BvR 78/02 –, Beschl. v. 22.12.1976 – 1 BvR 279/76 –, juris). Die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der Entscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis verlangt, dass die

Behörde in den ihr obliegenden Abwägungsvorgang nicht allein die gegen, sondern auch die für eine Erlaubniserteilung sprechenden Erwägungen einbezieht (OVG Saarland, Beschl. v. 22.02.2017 – 1 D 166/17 –, juris Rn. 43; Fickert, Straßenrecht in NRW, 3. Aufl. 1989, § 18 Rn. 20).

38

Vor diesem Hintergrund erweisen sich die im Ablehnungsbescheid der Beklagten vom 04.08.2014 angestellten Ermessenserwägungen nicht als tragfähig:

39

Soweit die Beklagte anführt, sie sei „... nicht verpflichtet, überhaupt Sondernutzungserlaubnisse für das Aufstellen von Schuh- und Altkleidercontainern zu erteilen“, um die Versagungsentscheidung gegenüber dem Kläger zu rechtfertigen, handelt es sich um eine Erwägung, auf die sie sich für die Ablehnung der am 06.09.2013 beantragten straßenrechtlichen Erlaubnis zum Aufstellen weiterer Container nicht (mehr) stützen kann. Denn die Entscheidung für das „ob überhaupt“, d.h. dafür, auf gemeindlichen und straßenrechtlich gewidmeten Flächen die Aufstellung von Altkleidercontainern zuzulassen, hat die Beklagte bereits mit der Ausschreibung vom Juni 2012 und dem Abschluss der Nutzungsvereinbarung vom 10.07.2013 getroffen, die nach § 2 Abs. 5 des Vertrages „... etwaig von der Gemeinde zu erteilende Sondernutzungserlaubnisse ... mit umfasst“. Daran muss sie sich festhalten lassen. Mit der Entscheidung für die Öffnung gemeindlicher Flächen für das Aufstellen von Altkleidercontainern ist eine Selbstbindung eingetreten. Hat die Beklagte sich - wie hier - für eine Vergabe ihrer Stellplätze (gegen Entgelt) entschieden, muss sie bei der Auswahl des Dienstleisters die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz beachten (Nds. OVG, Urt. v. 19.02.2015, aaO, juris Rn. 61). Zu einer den Grundrechtsschutz (Art. 3 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG) sichernden Verfahrensgestaltung gehört, unabhängig davon, ob eine Dienstleistungskonzession vorliegt, dass behördliche Auswahlkriterien den Bewerbern so rechtzeitig bekannt gegeben werden, dass sie sich darauf einstellen können und Chancengleichheit gewährleistet ist, da auch im Rahmen der Ermessensausübung nach § 18 Abs. 1 NStrG eine entsprechende Bindung besteht (vgl. Nds. OVG, Urt. v. 19.02.2015, aaO mwN). Diese Grundsätze schließen es aus, die Versagung der Erlaubnis gegenüber bestimmten Bewerbern mit der Begründung zu rechtfertigen, dass eine Gemeinde die Aufstellung von Containern auf ihren Flächen überhaupt nicht genehmigen müsse, während dieses Argument für den ausgewählte Bewerber nicht gelten soll. Im Rahmen der Ermessensausübung liegt ein Ermessensfehlergebrauch vor, wenn die Behörde eine ihr Ermessen bindende Verwaltungspraxis im Einzelfall unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG nicht beachtet (OVG NW, Urt. v. 07.04.2017 – 11 A 2068/14 –, juris Rn. 51; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 17. Aufl. 2016, § 40 Rn. 42 mwN).

40

Auch kommt der Beigeladenen als öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger nicht aufgrund der Schutzklausel in § 17 Abs. 2 Nr. 4, letzter Halbsatz, Abs. 3 KrWG ein unbedingter Auswahlvorrang bei der straßenrechtlich determinierten Vergabe von Containerstellplätzen zu. Der Schutz öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger gegenüber gewerblichen Sammlungen von Abfällen ist abfallrechtlich normiert und nach Maßgabe des § 17 Abs. 2 Nr. 4, letzter Halbsatz, Abs. 3 KrWG durch die zuständige Abfallbehörde zu ermitteln und zu gewichten, die gegebenenfalls über Maßnahmen nach § 18 Abs. 5 KrWG zu entscheiden hat. Im Straßenrecht sind entsprechende Erwägungen von der Erlaubnisbehörde schon mangels Zuständigkeit nicht anzustellen. Der Konkurrenzschutz, mit dem einem Wettbewerber ein wirtschaftlicher Vorteil gegenüber einem anderen gesichert werden soll, kann straßenrechtlich ohnehin kein legitimes Interesse sein, da es derartigen Zwecken nicht dient (BVerfG, Beschl. v. 12.04.2007 – 1 BvR 78/02 –, juris Rn. 35; Sauthoff, Öffentliches Straßenrecht, 2. Aufl. 2010, Rn. 364; OVG NRW, Beschl. v. 01.07.2014 - 11 A 1081/12 -, juris Rn. 10). Im Übrigen bedarf es im Hinblick auf die bestehenden abfallrechtlichen Regelungen der Schaffung eines Reservats alleiniger Aufstellmöglichkeiten für Abfallcontainer auf öffentlichen Flächen für den öffentlichen Entsorgungsträger unter Ausschließung gewerblicher Sammler von der straßenrechtlichen Erlaubnis für gemeindliche Stellplätze nicht. Dies wird - entgegen der in der mündlichen Verhandlung geäußerten Auffassung der Beigeladenen - durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 30.06.2016 (Az. 7 C 4.15, juris) nicht in Frage gestellt. Darin hat das Bundesverwaltungsgericht sich zur Auslegung des Begriffs der „überwiegenden öffentlichen Interessen“ nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 KrWG geäußert und für die Annahme einer Irrelevanzschwelle ausgesprochen (BVerwG, aaO, juris Rn. 59). Der Schluss, dass jegliche gewerbliche Sammlung eine wesentliche Beeinträchtigung des Schutzobjekts der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung zur Folge hat, ist aber auch bei einer typisierenden Betrachtungsweise nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nicht vertretbar (BVerwG, aaO, juris Rn. 50). Durch gewerbliche Sammlungen von Abfällen wird vielmehr im Bereich der Hausmüllentsorgung der Warenverkehrs- und Wettbewerbsfreiheit der gemeinschaftsrechtlich notwendige Raum gegeben (BT-Drs. 17/6052, S. 74); sie müssen sich lediglich einer Prüfung im Hinblick auf das Maß der Beeinträchtigung der öffentlichen Entsorgungssysteme stellen. Vorliegend ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass der Kläger mit seinem Sondernutzungsantrag nicht auf ein „Entweder / Oder“ abzielt, er die Standplätze - anders als die Beigeladene - also nicht für sich allein beansprucht und die (erstmalig aufgestellten) Sammelcontainer des öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträgers nicht verdrängen will, so dass derartige Überlegungen ohnehin nicht nahe liegen (s. auch VG Stuttgart, Urt. v. 27.04.2017 – 14 K 361/15 –, juris).

41

Die Beklagte kann sich im Rahmen ihrer Ermessenserwägungen auch nicht auf das Argument stützen, der Kläger könne „... *Container ... bundesweit aufstellen*“ und ihn für seine berufliche Tätigkeit auf die Möglichkeit verweisen, in anderen Gemeinden Alttextilien sammeln. Bezugspunkt für das hoheitliche Handeln hat der eigene Zuständigkeitsbereich des handelnden Hoheitsträgers zu sein, in dem die grundrechtsrelevante Tätigkeit stattfindet. Es würde bereits die bundesweite Geltung abfallrechtlicher Regelungen in Frage stellen, wenn eine Gemeinde sich darauf berufen könnte, sie brauche die gesetzgeberische Grundentscheidung für die Wettbewerbsöffnung nicht zu beachten, weil es ja noch andere Gemeinden im Bundesgebiet gebe. Hierdurch könnte eine Situation entstehen, in der die gemeinschaftsrechtlich fundierte Wettbewerbskonzeption des Kreislaufwirtschaftsgesetzes im praktischen Ergebnis weitgehend leerliefe, zumal aufgrund der flächendeckend für das gesamte Bundesgebiet geregelten Zuweisung an eine große Zahl von öffentlichen Entsorgungsträgern diese in ihrer Gesamtheit (kollektiv) eine beherrschende Stellung in einem wesentlichen Teil des gemeinsamen Marktes erhalten (vgl. BVerwG, Ur. v. 30.06.2016 – 7 C 4.15 –, juris Rn. 32). Zudem macht die Überlegung, dass - verwiese jede Gebietskörperschaft pauschal auf Betätigungsmöglichkeiten in anderen Gebietskörperschaften - deutlich, dies am Ende dazu führen könnte, dass der Betroffene von jeder Gemeinde auf eine andere verwiesen würde, ohne sich tatsächlich irgendwo niederzulassen und seine Tätigkeit ausüben zu können, was faktisch auf eine Verunmöglichung der Berufsausübung hinauslaufen könnte. Dass dieses Risiko auch real ist, zeigt schon die abwehrende Äußerung der Beklagten gegenüber dem Einwand des Klägers, in anderen Gemeinden würden ihm ebenfalls Sondernutzungserlaubnisse verweigert, dass das „... *Verhalten anderer Gemeinden für (ihre) ... Entscheidung nicht relevant (sei)*“. Im Übrigen ist der Einwand des Klägers, dass „bundesweit“ bestehende anderweitige Aufstellmöglichkeiten kein Äquivalent darstellen, weil von seinem Betriebsitz ein bundesweiter Aktionsradius nicht zu bewirtschaften ist und daher nur ein begrenzter Umkreis von Gemeinden für seine Sammlungen in Betracht kommt, nicht von der Hand zu weisen. Eine Verweisung des Klägers auf „überörtlich“ bestehende anderweitige Aufstellmöglichkeiten ist daher nicht angängig.

42

Die Beklagte kann die Versagung der Sondernutzungserlaubnisse auch nicht darauf stützen, dass sie der Beigeladenen in der Nutzungsvereinbarung vom 05.06. / 10.07.2013 ein Ausschließlichkeitsrecht zugestanden hat. Der Vertrag enthält in § 1 Abs. 1 die Verpflichtung der Beklagten, der Beigeladenen „... *das alleinige Nutzungsrecht an (insgesamt 13) ... näher bezeichneten Stellplätzen zu überlassen*“; die Beklagte sieht sich, wie sie im Bescheid der Beklagten vom 04.08.2014 ausführt, „... *aufgrund dieser vertraglichen Bindung (gebunden) ... auch die entsprechenden Sondernutzungserlaubnisse (nur) dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu übertragen*“.

43

Solche Verträge mit Ausschließlichkeitsklausel werden teilweise bereits als grundsätzlich bedenklich eingestuft, da sie gegen Grundsätze der Wettbewerbsrechts verstoßen und eine nach straßenrechtlichen Vorgaben unzulässige Diskriminierung darstellen (Sauthoff, Öffentliches Straßenrecht, 2. Aufl. 2010, Rn. 439f.). Das Ausschließungsrecht kann daher jedenfalls nicht so weit reichen, dass es einen nach § 18 Abs. 1 NStrG und Art. 3 GG bestehenden Rechtsanspruch auf Sondernutzungserlaubnis hindert (Sauthoff, aaO, Rn. 440 mwN). Nach der Rechtsprechung des Niedersächsischen Obergerichts entspricht die Ablehnung einer Sondernutzungserlaubnis lediglich aus dem Grund, dass ein Nutzungsvertrag mit einem vereinbarten Ausschließlichkeitsrecht besteht, nicht ordnungsgemäßer Ermessensausübung (Nds. OVG, Ur. v. 23.04.1992 – 12 A 166/88 – , NVwZ-RR 1993, 393ff., bestätigt durch BVerwG, Ur. v. 24.08.1994 – 11 C 57.92 –, juris). Das ergibt sich bereits aus dem Grundsatz, dass durch Verträge - auch soweit sie dem öffentlichen Recht zuzurechnen sind - grundsätzlich nur die an ihnen Beteiligten berechtigt und verpflichtet werden (BVerwG, Besch. v. 02.12.2009 – 4 B 74.09 –, juris Rn. 2). Subjektiv-öffentliche Rechte Dritter können ohne deren Zustimmung nicht eingeschränkt werden (vgl. § 58 Abs. 1 VwVfG). Daran ändert auch nichts, dass die Beigeladene angibt, die Stellflächen (teilweise) durch eigene Investitionen hergerichtet zu haben, da hieraus erwachsende Sonderrechte jedenfalls durch die straßenrechtliche Widmung überlagert werden (vgl. OVG NRW, Besch. v. 18.11.2014 – 11 E 1146/14 –, juris). Handelt es sich um straßenrechtlich gewidmete Flächen, richtet sich der Zulassungsanspruch nach § 18 Abs. 1 NStrG, in dessen Rahmen der Gleichbehandlungsgrundsatz eine Bevorzugung Einzelner ausschließt. Die im Ablehnungsbescheid der Beklagten vom 04.08.2014 zum Ausdruck gebrachten Auffassung der Beklagten, ihre vertragliche Rechtsbindung lasse die Erteilung der begehrten Sondernutzungserlaubnisse an einen anderen als die Beigeladene nicht zu, ist daher unzutreffend und entspricht nicht ordnungsgemäßer Ermessensausübung (§ 40 VwVfG).

44

Soweit die Beklagten in ihrem Ablehnungsbescheid vom 04.08.2014 die Ausübung des Versagungsermessens auf ein Konzept der „*Entsorgung aus einer Hand*“ stützt und insoweit auf Gesichtspunkte der Verschmutzung bzw. deren effektive Beseitigung abstellt, ist dies ebenfalls nicht tragfähig. Mit dem Argument, die „*Entsorgung aus einer Hand*“ begegne der Gefahr der Verschmutzung, benennt die Beklagte zwar einen originär straßenbezogenen Aspekt. Dieser ist im Hinblick auf die Beeinträchtigung der abfallrechtlichen Zielsetzungen des Gesetzgebers jedoch nicht ausreichend, um bei der gegebenen Sachlage die Versagung der Sondernutzungserlaubnisse gegenüber dem Kläger zu rechtfertigen.

45

Derartige Konzepte „aus einer Hand“, die darauf zielen, andere Wertstoffsammler auszuschließen, bewirken objektiv eine Verengung des Zugangs zum Markt für die gewerbliche Sammlung von Abfällen und sind daher geeignet, in Widerstreit zu der abfallrechtlichen Zielsetzung des Gesetzgebers zu geraten, gewerbliche Abfallsammlungen dem Wettbewerb zu öffnen und sie nur einer Anzeigepflicht zu unterwerfen (Nds. OVG, Urt. v. 19.02.2015, aaO, juris Rn. 48). Das Kreislaufwirtschaftsgesetz hat vor allem in den §§ 17 und 18 ein eigenes Regelungsregime für die Zulässigkeit gewerblicher und gemeinnütziger Sammlungen aufgestellt, dessen Grundzüge in die Ermessenserwägungen nach § 18 NStrG einzubeziehen sind (Nds. OVG, Urt. v. 19.02.2015, aaO, juris Rn. 48). Konzepte, wie etwa das einer „Wertstoffinsel aus einer Hand“, müssen deshalb nicht per se ermessenfehlerhaft sein, jedoch darf das vom Gesetzgeber bewusst geschaffene differenzierte System der Beurteilung der Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen nicht über die Gewährung und Versagung straßenrechtlicher Erlaubnisse unterlaufen werden (Nds. OVG, Urt. v. 19.02.2015, aaO, juris Rn. 49f.). Insbesondere dürfen derartige Konzepte nicht intendieren, die Monopolstellung eines Entsorgungsträgers auf die dem Wettbewerb geöffneten Bereiche des Abfallmarktes auszudehnen, indem ihm eine dominierende Stellung bei der Sammlung (auch) dieser Abfälle verschafft wird, die konkurrierende gewerbliche Sammlungen von vornherein unwirtschaftlich macht, was gegebenenfalls durch Ermittlungen zu klären ist (Nds. OVG, Urt. v. 19.02.2015, aaO, juris Rn. 50). Erforderlich ist, dass ausreichende Überlegungen angestellt werden, ob das Konzept der „Entsorgung aus einer Hand“ nicht durch andere Maßnahmen in gleicher oder ähnlicher Weise gewährleistet werden kann, die nicht von vornherein eine Verengung des Nutzerkreises bedingen (vgl. Nds. OVG, Urt. v. 19.02.2015, aaO, juris Rn. 55f.). Insoweit kommen Auflagen oder Bedingungen in Betracht, die die gewünschte Reinigung und Sauberhaltung auch gewährleisten, wenn mehrere Abfallsammler Sondernutzungserlaubnisse für benachbarte Stellplätze erhalten, wie etwa die Übernahme der Reinigung durch einen der Erlaubnisinhaber oder die gemeinsame Beauftragung eines Serviceunternehmens mit der Reinigung der Fläche durch alle Containeraufsteller („Poolbildung“) oder die Erhebung kostendeckender Sondernutzungsgebühren im Falle der Eigenbeauftragung einer Reinigungsfirma durch die Straßenbehörde. Derartige Überlegungen gebietet auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Nds. OVG, Urt. v. 19.02.2015, aaO, juris Rn. 56). Es geht in diesem Zusammenhang nicht um die Frage, ob überhaupt noch Wettbewerb durch gewerbliche Sammler möglich bleibt, sondern darum, dass die Verengung des Marktzugangs durch die Verweigerung von Aufstellmöglichkeiten in Widerspruch zur Konzeption des Gesetzgebers gerät, den Abfallmarkt für gewerbliche Sammler zu öffnen. Straßenbezogene Gesichtspunkte, die für ein den Marktzugang beschränkendes Konzept angeführt werden, müssen sich an der hierdurch bewirkten Wettbewerbsbeschränkung messen lassen.

46

In seiner Entscheidung vom 19.02.2015 hat der Senat ein Konzept für eine sog. „Wertstoffinsel aus einer Hand“ als nicht tragfähig für die ermessensfehlerfreie Versagung der Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von Alttextilcontainern bewertet, wenn dieses sich im Ergebnis praktisch in dem Wunsch der Straßenbehörde erschöpft, für Reinigung und Sauberhaltung der Stellplätze nur einen Ansprechpartner zu haben (Nds. OVG, Urt. v. 19.02.2015, aaO, juris Rn. 55). Nicht recht nachvollziehbar ist bereits, weshalb der behördliche Überwachungsaufwand sich - in relevantem Maße - erhöhen sollte, wenn am gleichen Standort ein weiterer Container aufgestellt wird. Die betreffende Örtlichkeit muss wegen der vorhandenen Container ohnehin routinemäßig in Augenschein genommen werden. Wieso „... jeder zusätzliche Container ... die Gefahr weiterer Verschmutzungen“ begründen soll, ist im Hinblick auf die beantragte Aufstellung eines weiteren Altkleidercontainers (neben dem vorhandenen der Beigeladenen) ebenfalls nicht erkennbar. Zwar ist bekannt, dass Stellplätze von Abfallcontainern vielfach zu „wildem“ Müllablagerungen einzuladen scheinen und Sammelgut oftmals auch bei Überfüllung der Container dort zurückgelassen wird. Weshalb sich diese Gefahr im Hinblick auf das - hier beantragte - Aufstellen eines weiteren Altkleidercontainers erhöhen sollte, erschließt sich indes nicht, zumal die Überfüllungsproblematik hierdurch gerade entschärft wird.

47

Soweit auf ein angeblich „streitanfälliges Nebeneinander“ verschiedener Wertstoffsammler abgehoben wird, mag auf sich beruhen, inwieweit derartige argumentative Figuren auf einer empirischen Grundlage beruhen. Der angeführten Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes (Urt. v. 19.07.1996 – 8 B 95.730 –, juris Rn. 15) ist dazu nichts zu entnehmen; die Entscheidung des Obergerichtes der Freien Hansestadt Bremen (Beschl. v. 14.03.1996 - 1 B 102/96 -, juris Rn. 20) nennt Umstände, die als Vollzugsprobleme der Abfallbehörde zu qualifizieren sind. Beide Entscheidungen sind zudem vor der Gesetzesnovelle 2012 ergangen, die die (partielle) Öffnung des Abfallmarktes für gewerbliche Abfallsammler zum Ziel hatte und diesem Gesichtspunkt zusätzlich abwägungserhebliches Gewicht verliehen hat. Das Argument, eine Zulassung mehrerer Sammler sei zu vermeiden und einem „Monopolaufsteller“ der Vorzug bei der Vergabe von Aufstellplätzen zu geben, setzt sich in Widerspruch zu dieser Marktöffnungskonzeption des Gesetzgebers, die Marktzutrittsmöglichkeiten und damit notwendig ein Nebeneinander verschiedener Abfallsammler bedingt. Streitigkeiten um die Reinigung der Standorte lassen sich im Übrigen regelmäßig durch Nebenbestimmungen und klare Vorgaben vermeiden (s.o.); auch ist nicht jede Streitschlichtung zwischen Sammlern Aufgabe der Behörde, so dass sich die Frage nach dem Umfang des tatsächlich nicht anders vermeidbaren Verwaltungsaufwandes stellt. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass als Beseitigungspflichtiger - neben dem Verschmutzer als Verursacher (§ 17 NStrG; §

6 SOG) - der Betreiber der Wertstoffinsel und daneben auch der Eigentümer der Fläche als (materiell) Zustandsverantwortlicher in Betracht kommt, während die ordnungsrechtliche Heranziehung des Aufstellers eines Sammelcontainers ohnehin nur unter dem Aspekt der „Zweckveranlassung“ möglich wäre, so dass sich auch die ordnungsrechtliche Abwälzung der Reinigungslast durch die Beklagte im Ergebnis nicht wesentlich anders darstellt als ohne Zulassung der zusätzlichen Sammelcontainer des Klägers. Jedenfalls vorliegend gibt es für die behauptete Gefahr eines „streitanfälligen Nebeneinander“ auch keine konkreten Anhaltspunkte. Von der Beklagten werden solche nicht benannt. Der Kläger ist von Mitte 2010 bis Sommer 2013 als Sammler von Altkleidern im Gemeindegebiet der Beklagten tätig gewesen und hat mit ihrem vertraglichen Einverständnis Sammelcontainer auf den verschiedenen Standplätzen aufgestellt gehabt. Aus den Akten ergeben sich für diesen Zeitraum keinerlei Hinweise auf Streitigkeiten mit anderen Containeraufstellern. Es sind auch keine anderen Beanstandungen gegenüber seiner Tätigkeit ersichtlich. Die Beklagte beabsichtigte nach der von ihr durchgeführten Ausschreibung sogar, ihm für den Anschlusszeitraum erneut den Zuschlag für die Aufstellung der Sammelcontainer zu erteilen. Der einzige in den Akten dokumentierte „Streit“ zwischen Sammlern hat sich daraus ergeben, dass die Beigeladene im Sommer 2013 eigenmächtig die Sammelcontainer des Klägers entfernte und auf ihren Betriebshof verbrachte. Dieses Vorgehen des Beigeladenen kann - bei der Ausübung des straßenrechtlichen Ermessens durch die Beklagte - aber jedenfalls nicht gegen die Zulassung des Klägers gewertet werden.

48

Auch der in der mündlichen Verhandlung von Seiten der Beigeladenen geltend gemachte Gesichtspunkt, das Konzept „aus einer Hand“, d.h. die Monopolisierung der Aufstellung der Sammelcontainer (jedenfalls auf öffentlichen Flächen) durch sie, erleichtere das Aufspüren illegal aufgestellter Container, vermag die Versagungsentscheidung nicht zu rechtfertigen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Beigeladene die Ermessenserwägungen des behördlichen Bescheides nicht ergänzen kann, da dies nur der Verwaltungsbehörde gestattet ist (§ 114 Satz 2 VwGO). Im Übrigen kann die Beklagte ihrer Aufgabe, den öffentlichen Straßenraum zu überwachen und gegen illegale Nutzungen gegebenenfalls einzuschreiten, auch nicht durch eine Monopolvergabe von öffentlichen Stellplätzen entgehen, weil sie diese Überwachungsaufgabe, unabhängig davon, ob sie dem Kläger Sondernutzungserlaubnisse erteilt, „sowieso“ erfüllen muss. Es ist auch nicht zu erkennen, dass die Versagung von Sondernutzungserlaubnissen gegenüber einer illegalen Aufstellung von Sammelcontainern Schutz bieten würde; eher dürfte das Gegenteil anzunehmen sein, da ein derartiges Vorgehen dazu beiträgt, Abfallsammler in die Illegalität zu verdrängen, um die eigene Geschäftstätigkeit nicht aufgeben zu müssen. Der Kläger, der sich rechtmäßig verhält und für die Aufstellung seiner Container eine Erlaubnis begehrt, muss sich mögliches illegales Verhalten anderer auch nicht entgegengehalten lassen. Gleiches gilt für andere illegale Tätigkeiten im Zuge der Sammlung von Altkleidern, die der Vorstand der Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung beschrieben hat. Eine „Vorsortierung“ der Abfälle am Standort der Container unter Zurücklassung unerwünschter Sammlungsbestandteile wirft die Frage nach der Zuverlässigkeit des Sammlers iSv § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG auf und kann von der Abfallbehörde - ebenso wie von der Straßenbehörde (§ 22 NStrG) - geahndet werden. Eine derartige Gefahr vermag eine vorsorgliche Verhinderung der Altkleidersammlung des Klägers, der seine Tätigkeit nach § 18 Abs. 1 und 2 KrWG angezeigt hat, indes nicht zu tragen.

49

Das weitere Argument der Beklagten, sie habe in der Vergangenheit stets nur einen Betreiber zugelassen, vermag, zumal nach dem vorangegangenen Ausschreibungsverfahren, nicht zu begründen, weshalb dies die Beigeladene sein müsste. Im Übrigen kann die Beklagte sich auf die Vergabepaxis der Vergangenheit nicht mehr stützen, nachdem der Bundesgesetzgeber mit dem Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts vom 24.02.2012 (BGBl. I S. 212) ein Wettbewerbskonzept im Abfallrecht (teilweise) neu kodifiziert hat, das mit der Zulassung verschiedener Sammler zugleich bedingt, dass die tatsächliche Durchführung gewerblicher Sammlungen nicht verunmöglicht werden darf. Dieser Gesichtspunkt gilt ebenso im Hinblick auf die von der Beklagten geäußerte Befürchtung, die Zulassung eines weiteren Sammlers schaffe einen „Präzedenzfall“, der Folgeanträge nach sich ziehe. Solche Nachahmung ist für Wettbewerbssituationen typisch und gerade Ziel der Marktöffnung. Ermessenserwägungen, die darauf hinauslaufen, den abfallrechtlich erwünschten Wettbewerb zu verengen, weil aus Gründen der Verwaltungserleichterung straßenrechtlich Flächen leichter im Monopol zu bewirtschaften seien, geraten dazu in Widerspruch.

50

Nicht zu folgen ist schließlich der Auffassung des Verwaltungsgerichts, die Beklagte habe nicht ermessensfehlerhaft gehandelt, weil sie nicht zu pr

Recht (ihrerseits entschuldbar) fehlinterpretiert hätten. Der vom Verwaltungsgericht angenommenen Gefahr „... *sich widersprechender Entscheidungen des Landkreises ... als Abfallbehörde und der nach dem Straßenrecht zuständigen Beklagten*“ steht das unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten höher zu gewichtende Interesse entgegen, weitere rechtsfehlerhafte Entscheidungen der Verwaltungsbehörden zu vermeiden. Daraus, dass die Beigeladene - nach Einschätzung des Verwaltungsgerichts - mit §§ 17 Abs. 2 Nr. 4, 18 KrWG nicht vereinbare Satzungsbestimmungen erlassen hat, ergibt sich nichts anderes, zumal die Geltungskraft der höherrangigen bundesrechtlichen Regelungen in §§ 17, 18 KrWG hierdurch nicht eingeschränkt wird. Im Übrigen dürfte der Einschätzung, die §§ 5 Abs. 1 Nr. 3a, Abs. 2, 8a AES verstießen gegen §§ 17 Abs. 2 Nr. 4, 18 KrWG, auch nicht zu folgen sein. Denn die Verpflichtung, die anfallenden Abfälle zu überlassen, besteht nach § 3 Abs. 2 letzter Halbsatz AES nur „... *soweit die Überlassungspflicht gemäß § 17 Abs. 2 KrWG nicht entfällt*“, d.h. sie greift insbesondere nicht für Abfälle ein, die nach Maßgabe des § 17 Abs. 2 Nr. 4 KrWG durch eine gewerbliche Sammlung entsorgt werden. Abgesehen davon ergibt sich aus dem Ablehnungsbescheid der Beklagten auch nicht, dass sie sich bei dessen Erlass am 04.08.2014 (noch) in einem durch die Äußerungen des Landkreises Peine und der Beigeladenen hervorgerufenen Rechtsirrtum über das abfallrechtliche Rechtsregime befunden hätte, zumal der Landkreis bereits am 12.12.2013 dem Widerspruch des Klägers gegen die Befristung der Sammlung stattgegeben und seine inzwischen der neuen Gesetzeslage angepasste geänderte Rechtsauffassung dokumentiert hatte. Der abweichende Eindruck mag allerdings Äußerungen der Prozessbevollmächtigten der Beklagten zur Bedeutung von § 8a AES im gerichtlichen Verfahren geschuldet sein.

51

Nicht zu folgen ist auch der Auffassung der Beigeladenen, es bestehe ein Erteilungshindernis für die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis, weil die vom Kläger bei der Abfallbehörde eingereichte Sammlungsanzeige unzutreffend und dies einer unterbliebenen Anzeige gleichzustellen sei. Die Straßenbehörde ist regelmäßig (zu einem Ausnahmefall, Senat - Berichterstatter -, Urt. v. 18.05.2017 - 7 LC 85/15 -, n.v.) weder berechtigt noch verpflichtet, abfallrechtliche Prüfungen, für die ihr die Kompetenz fehlt, vorzunehmen. Prüfungen, namentlich ob die angezeigte Sammelmenge im Verhältnis zur Anzahl der angegebenen Container plausibel erscheint, ob die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bestehende Irrelevanzschwelle (BVerwG, Urt. v. 30.06.2016, aaO) überschritten wird und ob und gegebenenfalls welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind, sind allein Aufgabe der zuständigen Abfallbehörde und nicht der Straßenbehörde. Der Landkreis Peine hat im Übrigen vorliegend Maßnahmen nach § 18 Abs. 5 KrWG in Kenntnis der Anzeige des Klägers nicht getroffen, so dass eine Versagung der straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis unter diesem Gesichtspunkt auch schon deshalb fernliegend wäre.

52

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

53

Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die die unterliegende Beklagte unterstützt hat, sind nicht gemäß § 162 Abs. 3 VwGO erstattungsfähig, weil sie keinen eigenen Antrag gestellt und sich einem Kostenrisiko nicht ausgesetzt hat.

54

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO iVm §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

55

Gründe, die Revision zuzulassen (§ 132 Abs. 2 VwGO), liegen nicht vor.

56

Beschluss

57

Der Streitwert wird auf 4.500 EUR festgesetzt.

58

Der Beschluss ist unanfechtbar (§§ 68 Abs. 1 Satz 5 iVm 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).