



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

prozessbevollmächtigt:

- Klägerin -
- Berufungsbeklagte -

gegen

Stadt Heidenheim,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Grabenstraße 15, 89522 Heidenheim

prozessbevollmächtigt:

- Beklagte -
- Berufungsklägerin -

wegen straßenrechtlicher Sondernutzungserlaubnis

hat der 5. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den
Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Dr. Albrecht, die Richterin am
Verwaltungsgerichtshof Speckmaier und den Richter am Verwaltungsgericht
Hepperle aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 21. April 2021

für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 19. September 2018 - 8 K 12220/17 - geändert. Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zur Aufstellung von Altkleidersammelcontainern auf Gemarkung der Beklagten.

Die Klägerin betreibt ein Unternehmen für Altkleider- und Schuhrecycling. Zu diesem Zweck sammelt sie Alttextilien, die anschließend von Verwertungsunternehmen einer Verwertung zugeführt werden.

Mit undatiertem Schreiben, bei der Beklagten eingegangen am 23. Februar 2017, beantragte die Klägerin die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zum Aufstellen von jeweils einem Altkleidersammelcontainer an bereits ausgewiesene Altglassammelstellen für die Dauer von drei Jahren. Der Antrag bezog sich auf folgende Altglassammelstellen:

1. Siemensstraße
2. Albert-Schweitzer-Straße
3. In den Seewiesen
4. Am Waldfriedhof
5. Griesstraße
6. Römerstraße
7. Clichystraße
8. Wilhelmstraße
9. Richard-Wagner-Straße
10. Sudetenstraße
11. Nattheimer Straße
12. Fuchssteige
13. Uhlandstraße
14. Eichenwald
15. Friedrich-Ebert-Straße
16. Mühlstraße/Baindtstraße
17. Albrecht-Dürer-Straße

Die bereits vorhandenen Altglassammelstellen böten sich für die Aufstellung von Altkleidercontainern an. Hierdurch erfolge kein weiterer Eingriff in das Ortsbild. Pro Standort würden 1,15 m² Grundfläche in Anspruch genommen. Die Container seien in verschiedenen Farben sowie Beschriftungen verfügbar, um eine Anpassung an das Umgebungsbild zu gewährleisten. Sie würden mindestens einmal pro Woche angefahren und geleert. Bei Bedarf könne auch kurzfristig - binnen ein bis zwei Tagen - reagiert werden. Sollte ein Container beschmutzt oder besprüht sein oder sollten Alttextilien um die Standplätze abgelagert werden, würde dies vom Leerungspersonal entfernt und gereinigt. Die Container würden mit Kontaktdaten und auf Wunsch auch mit Einwurfzeiten versehen.

Mit Bescheid vom 20. April 2017 versagte die Beklagte die Erteilung der begehrten Sondernutzungserlaubnisse. Sie habe im Rahmen ihres Sondernutzungskonzepts entschieden, keine Sondernutzungserlaubnisse mehr für Altkleidercontainer auf öffentlichen Flächen zu erteilen. In der Vergangenheit hätten solche Sammelstellen sehr oft für ordnungswidrige Zustände, insbesondere durch starke Vermüllungstendenzen, gesorgt. Außerdem stünden genügend private Flächen für Altkleidersammelstellen zur Verfügung.

Hiergegen erhob die Klägerin mit Schreiben vom 3. Mai 2017 Widerspruch. Mit Schreiben vom 30. Mai 2017 wies die Beklagte darauf hin, dass der Widerspruch keine Aussicht auf Erfolg habe. Die Fachbereichsleiter hätten gemeinsam mit der Verwaltungsspitze das bereits dargelegte Sondernutzungskonzept für Altkleidercontainer erarbeitet. Bei der Entscheidungsfindung seien die Vor- und Nachteile für die städtischen Flächen sowie der mit einer Sondernutzung einhergehende Verwaltungsaufwand mit einbezogen worden. Eine Umfrage bei den Ordnungsämtern der Großen Kreisstädte im Regierungsbezirk Stuttgart habe mehrere Varianten ergeben, die Sondernutzung werde in rechtlich einwandfreier Weise jeweils unterschiedlich gehandhabt. Ein Hauptproblem an Standorten für Altkleider seien die Vermüllungstendenzen, oft werde Unrat gleich „mitentsorgt“. Die Städtischen Betriebe müssten dann den Abfall entfernen, was hohe Kosten zur Folge habe. Im Ergebnis könnten Altkleidercontainer

problemlos auf privaten Flächen aufgestellt werden, z.B. auf Supermarktparkplätzen.

Nachdem die Klägerin um die Erteilung eines rechtsmittelfähigen Bescheids gebeten hatte, wies die Beklagte den Widerspruch mit Widerspruchsbescheid vom 13. Juni 2017 zurück. Sie übe ihr durch § 16 Abs. 2 Satz 1 StrG eröffnetes Ermessen dahingehend aus, dass sie im Rahmen ihres Sondernutzungskonzepts speziell für Altkleidercontainer keine Sondernutzungserlaubnisse mehr erteile. Bereits aufgestellte Altkleidercontainer müssten bis spätestens 31. Dezember 2017 entfernt werden. Entsprechende Verfügungen seien derzeit in Vorbereitung. Die Führungsspitze habe sich eingehend mit verschiedenen Konzepten befasst. Die im Rahmen einer Umfrage bei vergleichbaren Ordnungsämtern im Regierungsbezirk Stuttgart gesammelten Informationen seien eingehend diskutiert worden. Hauptproblem seien die Vermüllungstendenzen rund um Containeranlagen, oft werde Unrat gleich „mitentsorgt“. Die Städtischen Betriebe müssten den Müll regelmäßig entsorgen, was hohe Sach-, Personal- und Entsorgungskosten zur Folge habe. Auch andere Sammelsysteme seien in die Erwägungen mit einbezogen worden. So könnten Altkleider auch in sogenannten Korb- und Sacksammlungen gewonnen werden. Nicht zuletzt bleibe es den Aufstellern unbenommen, sich auf privaten Grundstücken einzumieten. Insbesondere Supermarktparkplätze eigneten sich hervorragend als Sammelstellen. Die Erlaubnisbehörde dürfe Sondernutzungserlaubnisse für Altkleider- und Schuhcontainer generell mit dem Argument ablehnen, auf diese Weise Gefahren für die Verkehrssicherheit durch Verschmutzungen von Containerstandorten verringern zu wollen. Es sei rechtlich nicht zu beanstanden, dass sie das Problem der Verschmutzung der Containerstandorte und damit auch der Straße mit der Folge einer Gefährdung des Straßenverkehrs als maßgebenden Gesichtspunkt ihrer Ermessensentscheidung herangezogen habe. Das Ziel, derartige Verschmutzungen des Straßenraums zu vermeiden, sei ein unmittelbar auf den Straßengrund bezogenes Entscheidungskriterium, mit dem die Ablehnung einer Sondernutzungserlaubnis begründet werden dürfe. Nach alledem sei die Versagung rechtmäßig und verletze die Klägerin nicht in ihren Rechten.

Am 20. Juli 2017 hat die Klägerin Klage zum Verwaltungsgericht Stuttgart erhoben und beantragt, den Bescheid der Beklagten vom 20. April 2017 und deren Widerspruchsbescheid vom 13. Juni 2017 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, über ihren Antrag vom 23. Februar 2017 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden. Die Versagung der begehrten Sondernutzungserlaubnisse sei ermessensfehlerhaft, da das von der Beklagten angeführte Sondernutzungskonzept nicht existiere. Die Beklagte führe selbst wiederholt aus, an einem solchen Konzept zu arbeiten. Im Übrigen sei die behauptete Vermüllungstendenz bei Altkleidercontainern kein tauglicher Erwägungsgrund, um die beantragten Sondernutzungserlaubnisse vorbeugend zu versagen. Sie habe Sondernutzungen ausschließlich an Standorten beantragt, an denen bereits Wertstoffcontainer installiert seien. Weshalb es an diesen Standorten durch das Hinzuzustellen eines weiteren Containers zu einer Erhöhung der Vermüllung kommen solle, leuchte nicht ein. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfordere den Einsatz milderer Mittel als die Untersagung. Es sei nicht überzeugend, eine Sondernutzungserlaubnis vorbeugend untersagen zu können, ohne Erkenntnisse darüber, ob der Erlaubnisinhaber seiner Reinigungspflicht nachkomme oder nicht. Die Versagung der Sondernutzungserlaubnisse stelle im Vergleich zu anderen gewerblichen Wertstoffsammlern eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung dar.

Die Beklagte ist der Klage entgegengetreten und hat auf die Gründe des ergangenen Widerspruchsbescheids verwiesen. Ergänzend hat sie vorgetragen, die Vermüllungstendenzen würden nicht nur befürchtet, sondern seien bereits tatsächlich vorhanden. An dem Sondernutzungskonzept werde modulweise gearbeitet, das Konzept für Altkleidercontainer sei am 4. April 2017 beschlossen worden. Danach würden ab dem 1. Januar 2018 keine Sondernutzungserlaubnisse für Altkleidersammler mehr erteilt, seien sie gemeinnützig oder gewerblich. Die bekannten Aufsteller würden darauf hingewiesen, dass ihre Container noch bis zum 31. Dezember 2017 geduldet würden und spätestens am Jahresende beseitigt werden müssten. Das Sondernutzungskonzept könne als Geschäft der laufenden Verwaltung ohne Mitwirkung des Gemeinderats erstellt werden. Die Versagung der Sondernutzungserlaubnis sei auch verhältnismäßig, insbesondere könnten Entsorgungsunternehmen ihrer Tätigkeit weiterhin

auf privaten Grundstücken nachgehen. Zur Erreichung des legitimen Ziels, die Verschmutzung von öffentlichen Straßen zu vermeiden, sei die Versagung von Sondernutzungserlaubnissen geeignet und erforderlich. Sie müsse sich nicht auf eine Erteilung unter Auflagen einlassen. Zusätzliche Reinigungen oder erhöhte Leerungsfrequenzen seien nicht in gleichem Maße geeignet, weiteren Verunreinigungen vorzubeugen. Auch das Aufstellen von Altkleidercontainern neben bereits vorhandenen Containern beseitige die Gefahr einer zusätzlichen Verschmutzung nicht. Nach der Beseitigung der bestehenden Altkleidercontainer habe sich gezeigt, dass die Standorte nicht mehr verschmutzt seien. Dies belege, dass allein die Altkleidercontainer Ursache für die Verschmutzungen gewesen seien. Auflagen zur regelmäßigen Leerung oder Reinigung würden die Entsorgungsunternehmen nicht weniger belasten, da die Preise für Altkleider in den vergangenen Jahren deutlich gesunken seien und sich derartige Maßnahmen daher nicht rentierten. Alle bislang erteilten Sondernutzungserlaubnisse für Altkleidercontainer seien zum 31. Dezember 2017 abgelaufen, die entsprechenden Container seien mittlerweile alle beseitigt worden. Gegen ohne Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis neu aufgestellte Altkleidercontainer werde konsequent vorgegangen. Eine im Vergleich zu den Aufstellern von Altglascontainern bestehende Ungleichbehandlung sei gerechtfertigt, da es insofern eine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung eines verbrauchernahen Holsystems gebe. Daher müsse sie die mit der Aufstellung von Altglasbehältern einhergehenden Verschmutzungsgefahren hinnehmen. Zudem seien Altkleidercontainer anfälliger für unsachgemäße Müllablagerungen.

In der mündlichen Verhandlung am 19. September 2018 hat die Klägerin ihre Klage bezüglich der für die Standorte mit den Nummern 1, 5, 8, 11, 12, 13, 15, und 16 beantragten Sondernutzungserlaubnisse zurückgenommen.

Mit Urteil vom 19. September 2018 hat das Verwaltungsgericht das Verfahren eingestellt, soweit die Klägerin die Klage zurückgenommen hat. Im Übrigen hat es die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 20. April 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 13. Juni 2017 verpflichtet, über den Antrag der Klägerin vom 23. Februar 2017 hinsichtlich der Nummern 2, 3, 4, 6, 7, 9,

10, 14 und 17 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden. In den Entscheidungsgründen wird hierzu im Wesentlichen ausgeführt, die Anträge seien nach Konkretisierung der in Rede stehenden Standorte in hinreichend bestimmter Weise auf die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen gerichtet, da das Aufstellen von Wertstoffsammelcontainern als Inanspruchnahme der Straßenflächen eine Sondernutzung darstelle. Ob sich der Standort Nr. 14 auf einer öffentlich gewidmeten Straße befinde, könne dahingestellt bleiben, da der beabsichtigte Aufstellort jedenfalls unmittelbar an eine gewidmete Straße angrenze und ein Einwurf in den Container ausschließlich über diese Fläche möglich sei. Damit bedürfe die Aufstellung des Containers bereits wegen der zwingend notwendigen Inanspruchnahme der gewidmeten Straßenfläche einer Sondernutzungserlaubnis. Die Versagung der beantragten Sondernutzungserlaubnisse sei aufgrund eines Ermessensausfalls ermessensfehlerhaft. Denn das ermessenslenkende Sondernutzungskonzept der Beklagten sei mangels Beschlusses des hierfür zuständigen Gemeinderats rechtswidrig und damit nichtig. Die Entscheidung, ab 2018 keine Sondernutzungserlaubnisse zur Aufstellung von Altkleidercontainern mehr zu erteilen, sei nicht als Geschäft der laufenden Verwaltung im Sinne von § 44 Abs. 2 Satz 2 GemO anzusehen. Die Rechtswidrigkeit des Nutzungskonzepts ergebe sich auch daraus, dass nicht erkennbar sei, dass bei seinem Erlass die relevanten Belange angemessen berücksichtigt worden seien. Ermessenserwägungen, die die behördliche Entscheidung unabhängig von dem nichtigen Konzept tragen würden, seien nicht ersichtlich.

Am 5. November 2018 hat die Beklagte einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt.

Mit Beschluss vom 24. Juli 2019 hat der Senat die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 19. September 2018 - 8 K 12220/117 - wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der angegriffenen Entscheidung zugelassen.

Am 19. August 2019 hat die Beklagte die Berufung begründet. Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts sei ihr Sondernutzungskonzept für Altkleidercontainer nicht mangels Gemeinderatsbeschluss rechtswidrig und nichtig. Dieses sei zu Recht vom Oberbürgermeister und nicht vom Gemeinderat getroffen worden. Nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats sei ein Gemeinderatsbeschluss für ein Sondernutzungskonzept nur dann erforderlich, wenn neben wegerechtlichen Erwägungen auch städtebauliche und baugestalterische Belange berücksichtigt werden sollten. Hingegen sei eine Befassung des Gemeinderats entbehrlich, wenn das Sondernutzungskonzept allein auf originär wegerechtlichen Erwägungen beruhe. Hierzu gehöre auch die Vermeidung der Verschmutzung öffentlicher Straßen. Anhand der ergangenen Bescheide sowie des Schreibens vom 30. Mai 2017 sei auch erkennbar, dass das in Rede stehende Sondernutzungskonzept dieses Ziel verfolge. Die Bescheidung von Anträgen auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen sei ein Geschäft der laufenden Verwaltung im Sinne von § 44 Abs. 2 Satz 2 GemO. Entsprechende Anträge gingen regelmäßig ein. Es handele sich daher um übliche Geschäfte, deren Erledigung nach festgefahrenen Grundsätzen erfolgen könne. Es könne keinen Unterschied machen, ob sich bei der Verwaltung die Praxis herausbilde, dass aufgrund der bei jedem Altkleidercontainer gegebenen Gefahr von Vermüllungstendenzen jeder Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis abgelehnt werde, oder ob die Verwaltungsspitze unter Einbeziehung aller Fachbereichsleiter eine entsprechende Entscheidung treffe. Bei dem Sondernutzungskonzept handle es sich nicht um einen Teil eines bereits insgesamt beschlossenen Konzepts für verschiedenste Sondernutzungsarten, sondern nur um ein isoliertes Konzept für Altkleidercontainer. Es sei nichts dafür ersichtlich, dass dieses Konzept erhebliche wirtschaftliche oder politische Auswirkungen haben oder das äußere Erscheinungsbild der Stadt beeinflussen könne. Auch der Umstand, dass das Sondernutzungskonzept die Ermessenspraxis der Verwaltung bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Altkleidercontainer bestimmen solle und seine dauernde Anwendung in Verbindung mit Art. 3 GG eine normähnliche Selbstbindung erzeuge, könne nicht dazu führen, dass es sich nicht mehr um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handle.

Das angegriffene Urteil sei jedenfalls deswegen aufzuheben, weil der Gemeinderat am 8. November 2018 beschlossen habe, die Richtlinie zur Durchführung der Satzung der Beklagten über Erlaubnisse und Gebühren für Sondernutzungen an öffentlichen Straßen um eine Nr. 8 zu ergänzen. Danach würden keine öffentlichen Verkehrsflächen für das Aufstellen von Altkleidercontainern zur Verfügung gestellt. § 16 StrG und § 114 Satz 2 VwGO hinderten sie nicht an einer Ergänzung der bereits angestellten Ermessenserwägungen. Der Gemeinderatsbeschluss sei auch deswegen zu berücksichtigen, weil es maßgeblich auf die Rechtslage im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung im Berufungsverfahren ankomme.

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts müsse eine ermessenslenkende Richtlinie nicht mit einer Begründung versehen werden. Entscheidend sei vielmehr, ob sich die Begründung aus den Verwaltungsakten oder sonstigen Unterlagen entnehmen lasse. Dies sei hier der Fall, da sich sowohl aus der Presseberichterstattung als auch aus den ergangenen Bescheiden und dem Schreiben vom 30. Mai 2017 entnehmen lasse, weshalb keine Sondernutzungserlaubnisse für Altkleidercontainer mehr erteilt würden und dass auch die Interessen der Aufsteller in die Entscheidung miteinbezogen worden seien. Jedenfalls ergebe sich aus der Begründung zum Gemeinderatsbeschluss vom 8. November 2018, dass das Ziel verfolgt werde, die Vermüllung an Altkleiderstandorten und die damit verbundenen Personal- und sonstigen Kosten dadurch von vornherein zu vermeiden, dass keine öffentlichen Verkehrsflächen mehr für Altkleidercontainer zur Verfügung gestellt würden. Begründet werde ferner, warum sich das Ziel, die durch die Vermüllung für die Beklagte entstehenden Kosten zu vermeiden, nicht durch andere Maßnahmen erreichen lasse. Zudem ergebe sich aus der Begründung, dass die Interessen der Aufsteller von Altkleidercontainern mit dem ihnen zukommenden Gewicht berücksichtigt worden seien. Damit habe sie bereits alle für und gegen den Ausschluss von Altkleidercontainern bestehenden Gesichtspunkte bei dem Erlass der ermessenslenkenden Richtlinien berücksichtigt.

Es sei nicht erforderlich gewesen, in dem Sondernutzungskonzept Ausnahmen zu regeln. Da die Vermüllungstendenzen generell bei Altkleidercontainern zu

beobachten seien, seien Ausnahmen grundsätzlich nicht denkbar. Auflagen zur Reinigung lösten nicht das Problem, dass wiederum Personal- und sonstige Kosten zur Überwachung und gegebenenfalls Beseitigung der Verunreinigungen aufgewendet werden müssten. Atypische Fälle hätten nicht geregelt werden müssen, weil eine Abweichung von ermessenslenkenden Richtlinien eine Ermessensentscheidung nicht rechtswidrig mache. Eine Pflicht zur Beachtung bestehe hingegen nur, sofern nicht sachliche Gründe eine Abweichung rechtfertigten oder gar geböten. Damit sei dem Sondernutzungskonzept eine Abweichungsmöglichkeit in atypischen Ausnahmefällen immanent.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 19. September 2018 - 8 K 12220/17 - zu ändern und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Der Grund für die von der Beklagten festgestellten Vermüllungstendenzen liege in individuellem Fehlverhalten einzelner Altkleidersammler. Dieses dürfe aber nicht zum Anlass genommen werden, der gesamten Branche generalisierend zu unterstellen, sie komme ihren Leerungs- und Reinigungspflichten nicht nach. Eine solche „Branchenhaftung“ sei ermessensfehlerhaft. Individuellem Fehlverhalten hätte durch Auflagen zu regelmäßigen Leerungen begegnet werden können. Das pauschale Verbot von Altkleidersammlungen hingegen sei unverhältnismäßig. Eventuelle Reinigungskosten könnten bei der Bemessung der Sondernutzungsgebühr berücksichtigt werden oder es könne der Abschluss eines Reinigungsvertrags zur Auflage gemacht werden. Die Beklagte dürfe nicht per abstrakt-genereller Regelung eine bestimmte Art der Sondernutzung generell ausschließen, sondern es müsse - wenn auch bei einem generalisierten - Einzelfallermessen bleiben, insbesondere um atypischen Fallgestaltungen Rechnung tragen zu können. Die grundlegende Änderung der Verwaltungspraxis hinsichtlich der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen bedürfe eines Gemeinderatsbeschlusses, da es sich nicht mehr um ein Geschäft der laufenden

Verwaltung handle. Das Verbot der Sondernutzungserteilung für Altkleidercontainer im Gemeinderatsbeschluss vom 8. November 2018 erweise sich als ermessensfehlerhaft. Seine Begründung enthalte keine ernsthaften Erwägungen zu alternativen Lösungsmöglichkeiten des behaupteten Müllproblems. Es sei auch nicht ersichtlich, dass die Beklagte zuvor versucht habe, die Reinhaltung der Sammelplätze durch Mittel des Ordnungsrechts durchzusetzen. Dabei könne das Verbot der Sondernutzungserteilung aufgrund seines massiven Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit nur ultima ratio sein und bedürfe daher der Rechtfertigung unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit. Hierzu müssen alternative Lösungsmöglichkeiten ernsthaft erwogen und diskutiert werden.

Dem Senat liegen die Akten des Ausgangsverfahrens vor dem Verwaltungsgericht (ein Band) und drei Bände Akten der Beklagten vor. Wegen der weiteren Einzelheiten wird hierauf, auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze sowie auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung hat Erfolg.

I. Sie ist zulässig. Denn die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 19. September 2018 - 8 K 12220/17 - ist mit Senatsbeschluss vom 24. Juli 2019 zugelassen worden und wurde am 19. August 2019 fristgerecht begründet. Zweifel an der Zulässigkeit der Berufung im Übrigen bestehen nicht.

II. Die Berufung ist auch begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage im Ergebnis zu Unrecht stattgegeben.

1. Die Klage ist als Verpflichtungsklage mit dem Begehren der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zur Aufstellung von Altkleidercontainern an hinreichend bestimmt bezeichneten Standorten auf Gemarkung der Beklagten statthaft und auch im Übrigen zulässig.

2. Die Klage ist jedoch unbegründet. Der versagende Bescheid der Beklagten vom 20. April 2017 in Gestalt ihres Widerspruchsbescheids vom 13. Juni 2017 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 VwGO). Denn sie hat keinen Anspruch auf Erteilung der begehrten Sondernutzungserlaubnisse. Die Aufstellung von Altkleidercontainern im öffentlichen Straßenraum ist eine Sondernutzung, die der Erlaubnis bedarf (hierzu unter a)). Für die Entscheidung über die vorliegend in Streit stehenden Sondernutzungserlaubnisse ist die Beklagte zuständig (hierzu unter b)). Die versagende Entscheidung der Beklagten vom 20. April 2017 in Gestalt ihres Widerspruchsbescheids vom 13. Juni 2017 sowie der im Berufungsverfahren ergänzten Ermessenserwägungen ist frei von Ermessensfehlern (hierzu unter c)).

a) Die von der Klägerin beabsichtigten Nutzungen des öffentlichen Straßenraums zum Aufstellen von Altkleidercontainern stellen erlaubnispflichtige Sondernutzungen dar.

aa) Gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 StrG bedarf die Benutzung einer Straße über den Gemeingebrauch hinaus der Erlaubnis. Nach der Legaldefinition des § 13 Abs. 1 StrG ist Gemeingebrauch der Gebrauch der öffentlichen Straßen, der jedermann im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften innerhalb der verkehrsüblichen Grenzen gestattet ist, soweit er den Gemeingebrauch anderer nicht unzumutbar beeinträchtigt. Der Umfang des Gemeingebrauchs bestimmt sich in erster Linie nach dem der Straße nach § 2 Abs. 1 StrG generell zuerkannten Widmungszweck „Verkehr“. Darunter fällt nicht nur der Verkehr im engeren Sinne der Ortsveränderung, sondern auch der sogenannte „kommunikative Verkehr“, der auf Begegnung und Kommunikation mit anderen Verkehrsteilnehmern gerichtet ist, in seinem Hauptzweck der Nutzung aber der Ortsveränderung dient. Wirtschaftliche und gewerbliche Betätigungen, bei denen ein Verkehrsinteresse nicht vorhanden oder allenfalls nebensächlich ist und die nicht auf individuelle Begegnung angelegt sind, sondern sich an die Allgemeinheit richten, fallen nicht mehr unter den Gemeingebrauch (vgl. Senatsurteil vom 9.12.1999 - 5 S 2051/98 - VBIBW 2000, 281, juris Rn. 41; Senatsbeschluss vom 22.5.2019 - 5 S 2592/18 - VBIBW 2020, 120, juris Rn. 6; jeweils m. w. N.).

bb) Nach diesem Maßstab ist die Aufstellung von Altkleidercontainern eine Benutzung der öffentlichen Straßen über den Gemeingebrauch hinaus im Sinne von § 16 Abs. 1 Satz 1 StrG. Es handelt sich um eine gewerbliche Nutzung der öffentlichen Verkehrsfläche, bei der ein Verkehrsinteresse nicht vorhanden und die nicht auf individuelle Begegnung angelegt ist, sondern sich an die Allgemeinheit richtet. Anhaltspunkte dafür, dass der Widmungszweck der jeweils für die geplante Aufstellung von Altkleidercontainern in Anspruch zu nehmenden Straße ausnahmsweise auch diese gewerbliche Nutzung der öffentlichen Verkehrsfläche erfasst, sind nicht ersichtlich. Da durch die Aufstellung und bestimmungsgemäße Nutzung solcher Container zudem der Gemeingebrauch anderer Verkehrsteilnehmer beeinträchtigt werden kann, bedarf sie einer Sondernutzungserlaubnis (vgl. zum Ganzen auch VG Braunschweig, Urteil vom 10.2.2009 - 6 A 240/07 - juris Rn. 15 f. m. w. N.; OVG NRW, Urteil vom 8.12.2017 - 11 A 566/13 - juris Rn. 40 m. w. N.; OVG Saarland, Urteil vom 3.2.2021 - 1 A 308/19 - juris Rn. 48).

b) Die Beklagte ist gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 50 Abs. 3 Nr. 3 StrG als Straßenbaubehörde für die Erteilung der beantragten Sondernutzungserlaubnisse zuständig. Denn die Klägerin begehrt Erlaubnisse für Sondernutzungen an Gemeindestraßen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a) StrG.

c) Die Beklagte hat das ihr durch § 16 Abs. 2 Satz 1 StrG eröffnete Ermessen im Ergebnis frei von Ermessensfehlern ausgeübt.

aa) Gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 StrG entscheidet die Straßenbaubehörde über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis nach pflichtgemäßem Ermessen. Dieses Ermessen ist entsprechend dem Zweck des § 16 Abs. 2 Satz 1 StrG unter Einhaltung der gesetzlichen Grenzen des Ermessens, insbesondere des Gleichbehandlungsgebots (Art. 3 Abs. 1 GG), auszuüben (§ 40 LVwVfG). Die gerichtliche Kontrolle der dabei getroffenen Behördenentscheidung beschränkt sich auf die Prüfung, ob dieser rechtliche Rahmen eingehalten worden ist (§ 114 Satz 1 VwGO), wobei nur die Gesichtspunkte maßgebend sind, welche die Ermessensentscheidung nach Maßgabe des Widerspruchsbescheids (§ 79

Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VwGO) und im gerichtlichen Verfahren nachgeschobener ergänzender Erwägungen im Sinne von § 114 Satz 2 VwGO tragen (vgl. Senatsurteil vom 9.12.1999 - 5 S 2051/98 - VBIBW 2000, 281, juris Rn. 43). § 16 Abs. 2 S. 1 StrG enthält keine ausdrücklichen normativen Maßgaben für das der Straßenbaubehörde eröffnete Ermessen über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis. Gemäß § 40 LVwVfG ist es entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben. Die Ermessensausübung bei Erteilung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis hat sich in erster Linie an den Auswirkungen des beabsichtigten Verhaltens auf die widmungsgemäße Nutzung der Straße, insbesondere auf Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, sowie auch an sonstigen unmittelbar auf den Straßengrund bezogenen sachlichen Erwägungen zu orientieren. Darüber hinaus darf die Straßenbaubehörde bei der Entscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis insbesondere im Bereich von Fußgängerzonen städtebauliche einschließlich spezifisch baugestalterische Belange berücksichtigen, sofern sie einen sachlichen Bezug zur Straße haben. Auch kann eine Sondernutzungserlaubnis im Hinblick auf eine durch die beabsichtigte Straßennutzung drohende Verschmutzung der Straße versagt oder durch entgegenwirkende Nebenbestimmungen eingeschränkt werden (vgl. Senatsbeschluss vom 14.10.1996 - 5 S 1775/96 - VBIBW 1997, 107, juris Rn. 14f. m. w. N.).

bb) Gemessen hieran ist die Ermessensentscheidung der Beklagten nicht zu beanstanden. Sie hat ihr Ermessen im vorliegenden Verfahren ordnungsgemäß ergänzt (hierzu unter (1)). Die in dieser Gestalt zu bewertenden Ermessenserwägungen sind fehlerfrei (hierzu unter (2)).

(1) Die Beklagte hat ihre Ermessensentscheidung während des vorliegenden Berufungsverfahrens in einer § 114 Satz 2 VwGO entsprechenden Weise ergänzt, indem sie den Gemeinderatsbeschluss vom 8. November 2018 zur Ergänzung der Richtlinien über die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen auf öffentlichen Verkehrsflächen einschließlich dessen Begründung zum Gegenstand der ergangenen Bescheide gemacht hat.

(a) Gemäß § 114 Satz 2 VwGO kann die Verwaltungsbehörde ihre Ermessenserwägungen hinsichtlich des Verwaltungsaktes auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzen. Ob ein Nachschieben von Ermessenserwägungen zulässig ist, bestimmt sich nach dem materiellen Recht und dem Verwaltungsverfahrenrecht. § 114 Satz 2 VwGO regelt lediglich, unter welchen Voraussetzungen derart veränderte Ermessungserwägungen im Prozess zu berücksichtigen sind (vgl. BVerwG, Urteile vom 13.12.2011 - 1 C 14.10 - BVerwGE 141, 253, juris Rn. 11 und vom 20.6.2013 - 8 C 46.12 - BVerwGE 147, 81, juris Rn. 31). Neue Gründe für einen Verwaltungsakt dürfen nach dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht nur nachgeschoben werden, wenn sie schon bei Erlass des Verwaltungsakts vorlagen, dieser nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird (BVerwG, Urteil vom 20.6.2013 - 8 C 46.12 - BVerwGE 147, 81, juris Rn. 32 m. w. N.). Dies gilt grundsätzlich auch für Verwaltungsakte mit Dauerwirkung, wie der hier in Streit stehenden Versagung von Sondernutzungserlaubnissen, und jedenfalls dann, wenn die Ermessenserwägungen nur für die zukünftige Dauer des Verwaltungsakts ergänzt werden. Denn die Versagung muss einer Änderung der Sach- und Rechtslage Rechnung tragen. Sie ist deshalb auf eine Anpassung an jeweils neue Umstände angelegt und wird dadurch nicht zwangsläufig in ihrem Wesen verändert. So wie die Behörde die Untersagung mit neuer Begründung neu erlassen könnte, kann sie das Verbot auch mit geänderter Begründung für die Zukunft aufrechterhalten. Die Rechtsverteidigung des Betroffenen wird durch eine Änderung (nur) für die Zukunft nicht beeinträchtigt. Da für die rechtliche Beurteilung von Dauerverwaltungsakten grundsätzlich die jeweils aktuelle Sach- und Rechtslage maßgeblich ist, muss das Prozessverhalten des Betroffenen sich ohnehin auf zukunftsbezogene Veränderungen einstellen (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.6.2013 - 8 C 46.12 - BVerwGE 147, 81, juris Rn. 33).

Hingegen kann ein wegen Ermessensnichtgebrauchs rechtswidriger Verwaltungsakt im gerichtlichen Verfahren nicht im Wege einer Ergänzung nach § 114 Satz 2 VwGO geheilt werden. Die genannte Norm setzt nämlich voraus, dass bereits bei Erlass der behördlichen Entscheidung „Ermessenserwägungen hinsichtlich des Verwaltungsaktes“ angestellt worden sind, das Ermessen also in

irgendeiner Weise betätigt worden ist. Eine Ausnahme wird nur in den Fällen angenommen, in denen sich wegen einer im materiellen Recht begründeten Verlagerung des maßgeblichen Zeitpunkts für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage von der behördlichen zur gerichtlichen Entscheidung hin aufgrund nachträglich eingetretener Umstände erstmals die Notwendigkeit einer Ermessensausübung ergibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2011 - 1 C 14.10 - BVerwGE 141, 253, juris Rn. 11, VGH Bad.-Württ., Urteil vom 7.4.2014 - 10 S 870/13 - NuR 2015, 48, juris Rn. 43).

Kommt ein Nachschieben von Ermessenserwägungen nach dem Vorstehenden in Betracht, so muss dies genügend bestimmt geschehen. Das Erfordernis hinreichender Bestimmtheit ergibt sich aus § 37 Abs. 1 VwVfG und gilt als Ausprägung des Rechtsstaatsgebots (Art. 20 Abs. 3 GG) auch für die Änderung eines Verwaltungsakts einschließlich seiner Begründung. Wird die Änderung erst in einem laufenden Verwaltungsprozess erklärt, so muss die Behörde unmissverständlich deutlich machen, dass es sich nicht nur um prozessuales Verteidigungsvorbringen handelt, sondern um eine Änderung des Verwaltungsakts selbst. Außerdem muss deutlich werden, welche der bisherigen Erwägungen weiterhin aufrechterhalten und welche durch die neuen Erwägungen gegenstandslos werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 20.6.2013 - 8 C 46.12 - BVerwGE 147, 81, juris Rn. 35). Eine derartige Ergänzung des Ermessens ist bis zur Entscheidung in der letzten Tatsacheninstanz zulässig, kann also noch bis zum Abschluss der mündlichen Verhandlung im Berufungsverfahren vor dem erkennenden Senat erfolgen (vgl. Riese in Schoch/Schneider, VwGO, § 114 Rn. 248 m. w. N.).

(b) Gemessen hieran hat die Beklagte den Gemeinderatsbeschluss vom 8. November 2018 und dessen Begründung zulässigerweise im Wege der Ermessensergänzung gemäß § 114 Satz 2 VwGO zum Gegenstand der ergangenen Bescheide gemacht. Der Ergänzung der Ermessenserwägungen nach dieser Norm stehen vorliegend weder die Vorschriften des Straßengesetzes noch des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts entgegen (vgl. hierzu VGH Bad.-Württ., Urteil vom 6.7.2001 - 8 S 716/01 - VBIBW 2002, 122, juris Rn. 21). Die Ergänzung ist auch in einer hinreichend bestimmten Weise erfolgt. Zwar hat

die Beklagte nicht ausdrücklich erklärt, ihre Ermessenserwägungen durch den in Rede stehenden Gemeinderatsbeschluss zu ergänzen. Jedoch hat sie in ihrer Berufungsbegründung ausgeführt, dass der Gemeinderat zwischenzeitlich die Richtlinie zur Durchführung der Sondernutzungssatzung um eine Nr. 8 ergänzt habe, wonach sie keine öffentlichen Verkehrsflächen für das Aufstellen von Altkleidercontainer mehr zur Verfügung stelle. Daran anknüpfend hat sie dargelegt, dass dieser Umstand im Berufungsverfahren zu berücksichtigen sei und § 16 StrG, § 114 Satz 2 VwGO eine Ergänzung der von ihr zur Versagung der beantragten Sondernutzungserlaubnisse angestellten Ermessenserwägungen nicht entgegenstünden. Insbesondere aus der Zitierung des § 114 Satz 2 VwGO ergibt sich schlüssig, dass die Beklagte die Gründe der ergangenen Bescheide um den Gemeinderatsbeschluss ergänzen möchte. Dieser Ermessensergänzung steht auch kein Fall des Ermessensausfalls entgegen, wie er vom Verwaltungsgericht angenommen wurde. Dabei kann dahinstehen, ob die Beklagte bereits in dem Bescheid vom 20. April 2017 ihr Ermessen erkannt und ausgeübt hat. Denn jedenfalls im Widerspruchsbescheid hat die Beklagte erklärt, ihr Ermessen dahingehend auszuüben, dass sie im Rahmen ihres Sondernutzungskonzepts speziell für Altkleidercontainer keine Sondernutzungserlaubnisse mehr erteile. Die Beklagte hat demnach von ihrem Ermessen Gebrauch gemacht.

(2) Die so um den Gemeinderatsbeschluss vom 8. November 2018 ergänzte Ermessensentscheidung der Antragsgegnerin ist frei von Ermessenfehlern. Der Gemeinderat der Beklagten war für den Erlass der am 8. November 2018 beschlossenen ermessenslenkenden Richtlinien zuständig, weshalb schon aus diesem Grund ein Ermessensausfall nicht vorliegt (hierzu unter (a)). Auch ein Fall des Ermessensfehlgebrauchs liegt nicht vor (hierzu unter (b)).

(a) Der Gemeinderat der Beklagten war für die Ergänzung der Richtlinie zur Durchführung der Sondernutzungssatzung der Beklagten durch die in Rede stehende Nr. 8 zuständig. Daher war es der Beklagten nicht verwehrt, ihr durch § 16 Abs. 2 Satz 1 StrG eröffnetes Ermessen auf Grundlage des Gemeinde-

ratsbeschlusses vom 8. November 2018 erneut auszuüben und die bisher angestellten Ermessenserwägungen entsprechend zu ergänzen. Ein Ermessensausfall liegt mithin nicht vor.

(aa) Die Straßenbaubehörden sind befugt, ihre Ermessenspraxis bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen durch den Erlass von ermessenslenkenden Richtlinien allgemein auszugestalten (vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 407 m. w. N.). Handelt eine Gemeinde als Straßenbaubehörde und werden ermessenslenkende Richtlinien von einem unzuständigen Organ der Gemeinde beschlossen, sind sie unwirksam und damit keine taugliche Grundlage für eine spätere Ermessensausübung. Beruhen die angegriffenen Bescheide ausschließlich auf diesen Richtlinien, liegt ein Ermessensausfall vor (vgl. Senatsurteile vom 1.8.1996 - 5 S 3300/95 - NVwZ-RR 1997, 677, juris Rn. 22 und vom 9.12.1999 - 5 S 2051/98 - VBIBW 2000, 281, juris Rn. 42).

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 2 GemO entscheidet der Gemeinderat über alle Angelegenheiten der Gemeinde, soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm der Gemeinderat bestimmte Angelegenheiten überträgt. Kraft Gesetzes zuständig ist der Bürgermeister unter anderem gemäß § 44 Abs. 2 Satz 1 GemO für die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung. Die weitere gesetzliche Zuständigkeit des Bürgermeisters für die Erledigung von Weisungsaufgaben gemäß § 44 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 1 GemO ist für den vorliegenden Fall nicht von Bedeutung, weil es sich bei der Verwaltung der Gemeindestraßen, wie sie vorliegend in Rede steht, um eine weisungsfreie Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinde handelt (vgl. Schnebelt/Kromer, Straßenrecht Baden-Württemberg, 3. Aufl. 2013, Rn. 184, 312). Unter den Geschäften der laufenden Verwaltung im Sinne der genannten Vorschrift werden solche Angelegenheiten des weisungsfreien Wirkungskreises verstanden, die weder nach der grundsätzlichen Seite noch für den Gemeindehaushalt von erheblicher Bedeutung sind und zu den normalerweise anfallenden Geschäften der Gemeinde gehören (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 25.8.1995 - 2 S 971/95 - VBIBW 1996, 30, juris Rn. 4). Hingegen fällt in die Zuständigkeit des Gemeinderats die Erledigung von Geschäften mit grundsätzlicher Bedeutung. Hierzu zählen auch solche, die eine grundsätzliche Linie für bestimmte vom

Bürgermeister zu erledigende Angelegenheiten betreffen (vgl. Kunze/Bronner/Katz, GemO, § 24 Rn. 6, 8a).

Der Erlass allgemeiner Richtlinien, welche die Ermessenspraxis der Gemeinde bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen im öffentlichen Straßenraum bestimmen sollen, ist kein Geschäft der laufenden Verwaltung und damit dem Gemeinderat vorbehalten (vgl. Senatsurteile vom 27.2.1987 - 5 S 2185/86 - VBIBW 1987, 344, vom 1.8.1996 - 5 S 3300/95 - NVwZ-RR 1997, 677, juris Rn. 22 und vom 9.12.1999 - 5 S 2051/98 - VBIBW 2000, 281, juris Rn. 46; ferner VGH Bad.-Württ., Urteil vom 6.7.2001 - 8 S 716/01 - VBIBW 2002, 122, juris Rn. 22).

(bb) Gemessen hieran war der Gemeinderat der Beklagten für den Erlass von Nr. 8 der Richtlinien zur Durchführung der Sondernutzungssatzung gemäß § 24 Abs. 1 Satz 2 GemO zuständig. Denn der generelle Ausschluss von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidercontainern im gesamten öffentlichen Straßenraum auf Gemarkung der Beklagten stellt eine grundsätzliche Entscheidung darüber dar, an welchen Zielen der Oberbürgermeister und die Gemeindeverwaltung der Beklagten die jeweilige Einzelfallentscheidung über die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zur Aufstellung von Altkleidercontainern zu orientieren haben. Insofern wird eine grundsätzliche Linie festgelegt, die die Organkompetenz des Gemeinderats begründet. Zudem kommt derartigen Richtlinien eine große sachliche Bedeutung zu, da ihre dauernde Anwendung in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG eine einer Rechtsnorm ähnliche Selbstbindung der Verwaltung sowie nicht unerhebliche Auswirkungen politischer und wirtschaftlicher Art erzeugt.

Diesem Befund steht der Beschluss des Senats vom 26. Januar 2006 (- 5 S 2599/05 - VBIBW 2006, 239, juris) nicht entgegen, nach dessen Leitsatz 2 es in einem Fall, in dem es um originär wegerechtliche Erwägungen geht, keiner Beschlussfassung des Gemeinderats über „entsprechende“ Richtlinien bedarf, auch wenn darin eine Änderung der bisherigen Verwaltungspraxis liegt. Denn der diesem Beschluss zu Grunde liegende Sachverhalt betraf die Beendigung

einer ohne die erforderliche Sondernutzungserlaubnis ausgeübten Sondernutzung gemäß § 16 Abs. 8 Satz 1 StrG. Die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis hatte die dortige Antragsgegnerin mit der Beeinträchtigung der Sicherheit des Verkehrs durch den dort in Rede stehenden mobilen Werbeträger in der betroffenen Fußgängerzone begründet. Insofern handelte es sich um eine Einzelfallentscheidung, die nicht aufgrund ermessenslenkender Richtlinien ergangen ist. Soweit die dortigen Antragsteller ihre Beschwerde damit begründet haben, die Versagung der Sondernutzungserlaubnis beruhe auf einer neuen amtsintern festgelegten Verwaltungspraxis, für die eine Beschlussfassung des Gemeinderats erforderlich gewesen wäre, führt der Senat hierzu aus, dass nach seiner Rechtsprechung bei der Ermessensentscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis nach § 16 Abs. 2 Satz 1 StrG für eine (gewerbliche) Sondernutzung in einer Fußgängerzone auch städtebauliche und baugestalterische Belange berücksichtigt werden dürften, wenn sie einen sachlichen Bezug zur Straße hätten und ein konkretes Gestaltungskonzept der Gemeinde vorliege, das - in Form verwaltungsinterner Richtlinien - vom Gemeinderat beschlossen worden sei. Ein derartiger Beschluss sei jedoch vorliegend entbehrlich gewesen, weil die Ablehnung der beantragten Sondernutzungserlaubnis nicht auf städtebauliche oder baugestalterische Erwägungen gestützt, sondern mit der Beeinträchtigung der Sicherheit des Verkehrs in der Fußgängerzone begründet worden sei. Diese Erwägungen seien jedoch originär wegerechtlichen Natur (vgl. Senatsbeschluss vom 26.1.2006 - 5 S 2599/05 - VBIBW 2006, 239, juris Rn. 6). Der Senat stellt in dem genannten Beschluss daher nicht den Rechtssatz auf, dass ermessenslenkende Richtlinien nur dann eines Gemeinderatsbeschlusses bedürften, wenn mit ihnen ein konkretes, auf städtebauliche oder baugestalterische Erwägungen gestütztes Gestaltungskonzept umgesetzt werden solle, und im Übrigen derartige Richtlinien durch die Gemeindeverwaltung erlassen werden könnten. Vielmehr verneint der Senat am angegebenen Ort eine Pflicht der dortigen Antragsgegnerin, den betreffenden Sachverhalt durch eine ermessenslenkende Richtlinie zu regeln. Eine solche Pflicht wird nur für ein städtebauliche oder baugestalterische Belange umsetzendes Gestaltungskonzept gefordert, nicht jedoch für originär auf wegerechtlichen Erwägungen beruhende Einzel-Entscheidungen.

Ohne dass es noch entscheidungserheblich darauf ankäme, weist der Senat für den hier zu entscheidenden Fall darauf hin, dass selbst wenn man annähme, der Erlass der vorliegend in Rede stehenden Nr. 8 der Richtlinie zur Durchführung der Sondernutzungssatzung der Beklagten fiele als Geschäft der laufenden Verwaltung in die Zuständigkeit des Oberbürgermeisters der Beklagten, dies nicht zu einem Ermessensausfall führe. Denn es ist unschädlich, wenn der Gemeinderat über ein Geschäft der laufenden Verwaltung Beschluss fasst und der Bürgermeister diesen Beschluss vollzieht. In diesem Fall wird der Gemeinderatsbeschluss nämlich mit dem Vollzug zur Entscheidung des Bürgermeisters gemacht (vgl. Kunze/Bronner/Katz, GemO, § 44 Rn. 18). So liegt der Fall hier. Die wesentlichen Erwägungen für den in Rede stehenden Gemeinderatsbeschluss wurden von der Gemeindeverwaltung ausgearbeitet und dem Gemeinderat zur Entscheidung unterbreitet. Mit der Einführung des Gemeinderatsbeschlusses einschließlich der ihm zugrundeliegenden Begründung in den vorliegenden Prozess nach Maßgabe des § 114 Satz 2 VwGO hat der Oberbürgermeister der Beklagten diesen Beschluss vollzogen und sich vollumfänglich zu eigen gemacht. Daher wird man die grundsätzliche Entscheidung, keine öffentlichen Flächen für Altkleidercontainer mehr zur Verfügung zu stellen, (auch) dem Oberbürgermeister zurechnen können.

(b) Der Beklagten ist bei Ausübung ihres Ermessens in Gestalt des Gemeinderatsbeschlusses vom 8. November 2018 auch kein Ermessens Fehlgebrauch vorzuwerfen.

(aa) Ausweislich der Begründung zu dem vom Gemeinderat der Beklagten unverändert beschlossenen Beschlussantrag wird die Entscheidung der Beklagten, grundsätzlich keine öffentlichen Verkehrsflächen für das Aufstellen von Altkleidercontainern zur Verfügung zu stellen, von der Erwägung getragen, hierdurch illegale Abfallentsorgungen durch Privatleute an den Aufstellorten zu unterbinden. In den vergangenen Jahren habe das Problem vermüllter öffentlicher Flächen insbesondere an Altkleidercontainerstandorten immer mehr zugenommen. Das habe immer öfter dazu geführt, dass die Stadtreinigung wilden Müll habe einsammeln und entsorgen müssen. Die Ausübung der Gewerbefreiheit werde dadurch nicht unterbunden, sondern lediglich auf andere Standorte

oder Sammelsysteme verlagert. Sie müsse sich nicht darauf verweisen lassen, zunächst die Vermüllung und Verschmutzung hinzunehmen um dann Personal und Kosten dafür aufzuwenden, diese wieder zu beseitigen. Personalkosten fielen auch dann an, wenn die Aufsteller mittels Verfügungen und Bußgeld zur Beseitigung angehalten werden müssten. Ein Widerruf einer Sondernutzungserlaubnis löse nicht das Problem, dass die Verschmutzung von den Aufstellern beseitigt werden müsse. Eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu Aufstellern von Altglascontainern sei aus sachlichen Gründen gerechtfertigt, weil § 6 Abs. 3 der (am 31.12.2018 außer Kraft getretenen) Verpackungsverordnung den Vertreibern die Einrichtung eines verbrauchernahen Hohlsystems für Glas auferlege und sie daher die mit der Aufstellung von Altglascontainern einhergehenden Verschmutzungsgefahren hinnehmen müsse. Zudem seien Altkleidercontainer anfälliger für unsachgemäße Müllabladungen als Altglasbehälter.

(bb) Diese Erwägungen sind nicht zu beanstanden.

(1) Das Ziel, eine Verschmutzung der Straße durch die Versagung einer Sondernutzungserlaubnis zu verhindern, kann ein sachgerechter Gesichtspunkt im Rahmen der Ermessensausübung sein (vgl. Senatsurteil vom 1.8.1996 - 5 S 3300/95 - NVwZ-RR 1997, 677, juris Rn. 19; Senatsbeschluss vom 14.10.1996 - 5 S 1775/96 - VBIBW 1997, 107, juris Rn. 14; ferner OVG Bremen, Beschluss vom 14.3.1996 - 1 B 102/96 - NVwZ-RR 1997, 385, juris Rn. 20; OVG Saarland, Beschluss vom 5.8.1998 - 2 V 14/98 - NVwZ-RR 1999, 218, juris Rn. 9 m. w. N.).

(2) Die generelle Versagung von Sondernutzungserlaubnissen zur Aufstellung von Altkleidercontainern ist geeignet, Verschmutzungen des öffentlichen Straßenraums im Umfeld solcher Container zu verhindern. Die Beklagte hat in den ergangenen Bescheiden sowie in dem Schreiben vom 30. Mai 2017 ausgeführt, dass an Standorten von Altkleidersammelcontainern in der Vergangenheit wiederholt „Vermüllungstendenzen“ aufgetreten seien, die zu hohen Sach-, Personal- und Entsorgungskosten geführt hätten. Diesen Vortrag hat sie im Laufe des gerichtlichen Verfahrens konkretisiert und insbesondere durch eine Lichtbilddokumentation dargelegt, dass die in der Vergangenheit an verschiedenen

Standorten von Wertstoffinseln mit Altkleidercontainern festgestellte sachwidrige Entsorgung von sonstigem Hausmüll nach der Entfernung der Altkleidercontainer nicht mehr aufgetreten sei. In der Begründung zum Gemeinderatsbeschluss vom 8. November 2018 wird dementsprechend ausgeführt, dass an Standorten von Altkleidercontainern in der Vergangenheit erhebliche Verunreinigungen zu verzeichnen gewesen seien und die Stadtreinigung dort wilden Müll habe einsammeln und entsorgen müssen. Seitdem sich die Verwaltung entschlossen habe, keine Sondernutzungserlaubnisse für Altkleidercontainer mehr zuzulassen, hätten die Städtischen Betriebe einen erheblichen Rückgang bei den Müllmengen verzeichnet. Vor diesem Hintergrund ist der Senat der Überzeugung, dass die von der Beklagten in der Vergangenheit wiederholt festgestellten rechtswidrigen Abfallentsorgungen an den genannten Standorten adäquat-kausal auf die dort vorhandenen Altkleidercontainer zurückzuführen sind. Ihre Beseitigung aus dem öffentlichen Straßenraum wird daher zukünftige Verunreinigungen an Wertstoffinseln mit sonstigem Müll unterbinden.

(3) Auch hat sich der Gemeinderat der Beklagten hinreichend mit etwaigen mildereren Mitteln auseinandergesetzt und deren Geeignetheit im Ergebnis zutreffend verworfen. Die entsprechenden Erwägungen in der Begründung zum Gemeinderatsbeschluss vom 8. November 2018 sind nicht zu beanstanden. Denn repressive Maßnahmen zur Beseitigung bereits entstandener Verschmutzungen im Umfeld von Altkleidercontainern oder eine erhöhte Leerungsfrequenz sind nicht in gleichem Maße geeignet, weiteren Verunreinigungen vorzubeugen, wie ein genereller Ausschluss von Altkleidercontainern. Auch das Aufstellen nur auf „Abfallinseln“, also neben schon vorhandenen Containern für andere Abfälle, beseitigt ungeachtet der Verantwortlichkeiten für die Reinhaltung der Standorte die Gefahr einer zusätzlichen Verschmutzung wegen der Altkleidercontainer nicht (vgl. VG Braunschweig, Urteil vom 26.11.2014 - 6 A 6/14 - juris Rn. 47). Denn bei diesen Maßnahmen hätte die Beklagte zunächst eine Verschmutzung des öffentlichen Straßenraums an Standorten von Altkleidercontainern und damit eine Behinderung der Sicherheit und der Leichtigkeit des Verkehrs hinzunehmen. Wann dieser Zustand beseitigt wird, wäre hingegen ungewiss. Denn zuerst müsste die Beklagte den Verursacher der eingetretenen Verschmutzungen ermitteln, um ihn als Störer in Anspruch nehmen zu können.

Dies dürfte in den allermeisten Fällen in Ermangelung tatsächlicher Hinweise auf die verantwortliche Person fruchtlos verlaufen. Die jeweiligen Aufsteller der Altkleidercontainer sowie die an Wertstoffinseln anderen tätigen Containeraufsteller wären lediglich als Nichtstörer haftbar. Unter ihnen müsste zunächst eine Störerauswahl getroffen werden, um eine rechtmäßige Inanspruchnahme eines Aufstellers zu erreichen. Schließlich muss davon ausgegangen werden, dass der ausgewählte Containeraufsteller von den ihm zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln Gebrauch machen wird, um eine Inanspruchnahme zu verhindern. Hierzu hat die Prozessbevollmächtigte der Beklagten in der mündlichen Berufungsverhandlung überzeugend ausgeführt, dass in der Vergangenheit Gespräche mit den Aufstellern von Altkleidercontainern geführt worden seien, um die Problematik der sachwidrigen Müllentsorgung an den jeweiligen Standorten zu vermeiden. Diese Gespräche seien fruchtlos verlaufen, da sich die Aufsteller hierfür nicht in der Pflicht gesehen hätten. Auch der Versuch, nach einer Beseitigung bereits eingetretener sachwidriger Müllentsorgungen durch Mitarbeiter der Beklagten die hierdurch entstandenen Kosten von den jeweiligen Aufstellern erstattet zu erhalten, sei ohne Erfolg geblieben. Dieser Sachverhalt spricht dafür, dass individuelle ordnungsrechtliche Maßnahmen nicht ohne weiteres akzeptiert und entsprechende Rechtsmittel hiergegen ergriffen werden. Dieser Verfahrensgang gewährleistet keine zeitnahe Entsorgung der eingetretenen Verschmutzungen, weshalb die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs für unbestimmte Zeit beeinträchtigt bliebe. Zudem entstünde der Beklagten ein unüberschaubarer Zeit-, Personal- und Kostenaufwand, den sie gerade mit der allgemeinen Versagung von Sondernutzungserlaubnissen für Altkleidercontainer im öffentlichen Straßenraum vermeiden möchte und könnte.

Soweit der Prozessbevollmächtigte der Klägerin in der mündlichen Berufungsverhandlung angeführt hat, die Beklagte könne die Rechtmäßigkeit repressiver Maßnahmen in einer Art Musterverfahren allgemeingültig durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit klären lassen, verkennt er, dass eine derartige Gerichtsentscheidung keine Bindungswirkung für andere Containeraufsteller hätte (vgl. § 121 VwGO) und zudem nur die besonderen Umstände des jeweiligen Einzel-

falls entscheidungserheblich wären. Eine allgemeingültige verwaltungsgerichtliche Klärung der sich für die Beklagte im Fall repressiver Maßnahmen stellenden Frage, wer unter den mehrheitlich agierenden Akteuren für die Beseitigung bereits eingetretener Verschmutzungen oder zur Übernahme der ihr im Falle der unmittelbaren Beseitigung durch ihre Mitarbeiter entstehenden Kosten heranzuziehen wäre, lässt sich daher nicht herbeiführen.

Soweit sich die Klägerin zur Begründung ihrer Auffassung, die präventive Versagung von Sondernutzungserlaubnissen sei unverhältnismäßig, weil der Beklagten mildere Mittel zur Verfügung stünden, um das von ihr angestrebte Ziel, Vermüllungen an Standorten von Altkleidercontainern zu verhindern, zu erreichen, auf Entscheidungen des Niedersächsischen Obergerverwaltungsgerichts bezieht, sind die dort aufgestellten Rechtssätze auf den vorliegenden Fall nicht übertragbar. Das zitierte Urteil des Niedersächsischen Obergerverwaltungsgerichts vom 20. Juli 2017 (- 7 LB 58/16 - juris Rn. 45) hat ein so genanntes „Konzept aus einer Hand“ zum Gegenstand, bei dem der Betrieb von Wertstoffinseln an einen Aufsteller vergeben wird, um hierdurch unter anderem die Reinigung der jeweiligen Standorte zu erleichtern und den Verwaltungs- und Kostenaufwand zu reduzieren. Bei der Anwendung derartiger Konzepte hält es das Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht für erforderlich, dass die Erlaubnisbehörde hinreichende Überlegungen dazu anstellt, ob die Erreichung der genannten Ziele nicht durch andere Maßnahmen in gleicher oder ähnlicher Weise gewährleistet werden könne, die nicht von vornherein eine Verengung des Nutzerkreises bedingten. Insoweit kämen Auflagen oder Bedingungen in Betracht, die die gewünschte Reinigung und Sauberhaltung auch gewährleisten, wenn mehrere Abfallsammler Sondernutzungserlaubnisse für benachbarte Stellplätze erhielten, wie etwa die Übernahme der Reinigung durch einen der Erlaubnisinhaber oder die gemeinsame Beauftragung eines Serviceunternehmens mit der Reinigung der Fläche durch alle Containeraufsteller oder die Erhebung kostendeckender Sondernutzungsgebühren im Falle der Eigenbeauftragung einer Reinigungsfirma durch die Straßenbehörde (vgl. NdsOVG, Urteil vom 20.7.2017 - 7 LB 58/16 - juris Rn. 45 unter Verweis auf sein Urteil vom 19.2.2015 - 7 LC 63/13 - DVBl 2015, 717, juris Rn. 55 f.). Das Obergerver-

tungsgericht des Saarlandes überträgt diese Rechtsprechung auf ein Sondernutzungskonzept, welches - wie im vorliegenden Fall - die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Altkleidercontainer im öffentlichen Straßenraum generell untersagt. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebiete die Erwägung, die Gewährleistung der Sauberkeit auf andere Weise sicherzustellen als durch Ablehnung der begehrten Sondernutzungserlaubnis (vgl. OVG Saarland, Urteil vom 3.2.2021 - 1 A 308/19 - juris Rn. 67). Dem vermag der Senat nicht zu folgen. Anders als in den den Urteilen des Niedersächsischen Obergerichtes zu Grunde liegenden Fällen, handelt es sich vorliegend um einen generellen Ausschluss von Sondernutzungserlaubnissen für Altkleidercontainer im öffentlichen Straßenraum. Es geht vorliegend daher nicht um die Frage, ob der Ausschluss anderer Wettbewerber erforderlich ist, um das Ziel der Sauberhaltung des öffentlichen Straßenraums zu erreichen, was das Niedersächsische Obergericht in den genannten Urteilen verneint hat. Vielmehr steht hier in Rede, ob das genannte Ziel der Verhinderung des Eintritts von sachwidrigen Abfallentsorgungen mit milderem Mitteln als dem generellen Ausschluss entsprechender Sondernutzungserlaubnisse zu erreichen wäre. Derartige mildere, gleich geeignete Mittel vermag der Senat, wie bereits dargelegt, aber nicht zu erkennen. Vor dem Hintergrund der aufgezeigten unterschiedlichen Fallgestaltungen hält der Senat die Entscheidung des Obergerichtes des Saarlandes auch deshalb nicht für überzeugend, weil sie den vom Niedersächsischen Obergericht für eine bestimmte Fallkonstellation entwickelten Erforderlichkeitsmaßstab generalisierend ohne Würdigung der den jeweiligen Fällen zu Grunde liegenden unterschiedlichen Sondernutzungskonzepte übernimmt.

(4) Eines Ausnahmetatbestands oder der Regelung atypischer Sonderfälle, in denen die Gefahr einer durch die Aufstellung eines Altkleidercontainers hervorgerufenen Entsorgung weiterer Abfälle ausgeschlossen erscheint, bedarf es entgegen der Auffassung der Klägerin in den Richtlinien der Beklagten zur Durchführung ihrer Sondernutzungssatzung nicht. Denn die Beklagte ist nicht gehindert und kann nach Art. 3 Abs. 1 GG sogar verpflichtet sein, ihr Ermessen in begründeten Fällen abweichend auszuüben. Insbesondere in atypischen Sonderfällen, die nicht in genereller Weise durch die Richtlinie vorentschieden

sind, hat sie eine Einzelfallwürdigung vorzunehmen (vgl. BayVGH, Beschluss vom 3.11.2011 - 8 ZB 10.2931 - BayVBl 2012, 147, juris Rn. 25 m. w. N.). Einer Regelung derartiger atypischer Sonderfälle bedarf es deshalb vorbehaltlich der Frage, ob diese überhaupt einer Regelung zugänglich wären, in den ermessenslenkenden Richtlinien nicht.

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

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

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung

zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Dr. Albrecht

Speckmaier

Hepperle

Beschluss vom 21. April 2021

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird gemäß § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1 GKG in Verbindung mit § 52 Abs. 1 GKG in Verbindung mit der Empfehlung in Nr. 43.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 auf 13.500 Euro festgesetzt.

Dr. Albrecht

Speckmaier

Hepperle