

Fundstelle

openJur 2021, 22238

Rkr: AmtlSlg:

Tenor

- ¹ Die Beklagte wird unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom 17. April 2019 verpflichtet, über den Antrag der Klägerin vom 2. April 2019 auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zur Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an den dort bezeichneten Standorten im öffentlichen Straßenraum der Beklagten mit Ausnahme der Standorte "A. Straße 0", "B. Straße 0" und "C. Straße 0" unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.
- ² Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.
- ³ Die Kosten des Verfahrens tragen die Klägerin zu 3/14 und die Beklagte zu 11/14.
- ⁴ Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar, für die Klägerin gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages, für die Beklagte ohne Sicherheitsleistung. Insoweit darf die Klägerin die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

- ⁵ Die Klägerin, die ein Unternehmen betreibt, welches sich auf die professionelle Sammlung von Alttextilien spezialisiert hat, begehrt die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zur Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an verschiedenen Standorten im öffentlichen Straßenraum der Beklagten.
- ⁶ Unter dem 2. April 2019 stellte die Klägerin einen Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zur Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an 14 verschiedenen Standorten auf öffentlichen Verkehrsflächen im Stadtgebiet der Beklagten für den Zeitraum von drei Jahren. Hinsichtlich der einzelnen Standorte erklärte sie unter Nennung des Straßennamens und der Hausnummer, dass es sich um Altglassammelstellen handle. Sie führte zudem aus, dass sie ausschließlich neue Metallcontainer mit den Maßen 1,15 m x 1,15 m x 2,15 m verwende, so dass eine Grundfläche von 1,15 m² pro Standort in Anspruch genommen werde. Die Container seien in verschiedenen Farben sowie mit diversen Beschriftungen verfügbar und sie gehe bei der konkreten Gestaltung der Container auf die Wünsche der Beklagten ein, um eine gelungene Anpassung an das Umgebungsbild zu gewährleisten. Die Container würden mindestens einmal pro Woche angefahren und geleert. Im Bedarfsfall könnten die Container auch innerhalb von ein bis zwei Tagen angefahren werden. Für Verschmutzungsmeldungen stünden der Außendienst sowie die Zentrale der Klägerin zur Verfügung.
- ⁷ Mit Bescheid vom 17. April 2019 lehnte die Beklagte den Antrag der Klägerin ab. Zur Begründung führt sie aus, dass eine Anzeige nach § 18 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) gegenüber dem Kreis Düren nicht erfolgt und somit von diesem auch kein Anzeigenbescheid erteilt worden sei. Ungeachtet dessen seien die zur Verfügung stehenden Standorte bereits bis zum Jahresende vergeben. Weitere Altkleidercontainer bzw. Standorte stellten ein Überangebot dar und würden daher nicht vergeben. Der Bescheid ist mit einem auf den 17. April 2019 datierenden "Ab-Vermerk" versehen.
- ⁸ Die Klägerin hat am 20. Mai 2019, einem Montag, Klage erhoben. Zu deren Begründung führt sie aus, dass sie keine Sammlungsanzeige nach § 18 Abs. 1 KrWG gestellt habe, sei zum einen falsch und zum anderen irrelevant. Die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis werde vorbehaltlich anderweitig erforderlicher Genehmigungen erteilt und ersetze diese nicht. Es sei dem Antragsteller überlassen, in welcher Reihenfolge er die behördlichen Erlaubnisse einhole, so dass ihm die Sondernutzungserlaubnis nicht deshalb verwehrt werden dürfe, weil er nicht über die ggf. zusätzlich erforderlichen Genehmigungen verfüge. Der Einwand, dass ein Überangebot an Altkleidersammelcontainern auf dem Gebiet der Beklagten bestehe, sei zudem keine straßenrechtlich relevante Erwägung, sondern allenfalls eine abfallrechtliche. Soweit die Beklagte sich nachträglich auf ein etwaiges Standortkonzept berufe, stelle dies einen neuen Sachvortrag dar, der nach § 114 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ausgeschlossen sei. Ohnehin beruhten sowohl das Standortkonzept aus dem Jahr 2015 als auch dasjenige aus dem Jahr 2020 nicht auf straßenrechtlichen Erwägungen. Es sei auch nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen ausgerechnet 43 Standorte festgelegt worden seien und diese nur mit einem Altkleidersammelcontainer bestückt werden dürften. Grundlage hierfür könnten allein abfallrechtliche Erwägungen sein.

- ⁹ Während des Klageverfahrens hat die Klägerin für die beantragten Standorte, mit Ausnahme der Standorte "A. Straße 0", "B. Straße 0" und "C. Straße 0", jeweils ein Foto vorgelegt, auf welchem sie den gewünschten konkreten Platz für den Container markiert hat.
- ¹⁰ Die Klägerin beantragt,
- ¹¹ die Beklagte unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom 17. April 2019 zu verpflichten, über ihren Antrag vom 2. April 2019 auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zur Aufstellung von Altkleidersammelcontainern unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.
- ¹² Die Beklagte beantragt,
- ¹³ die Klage abzuweisen.
- ¹⁴ Zur Begründung führt sie aus, dass sie sich nicht mehr auf die fehlende Anzeige nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz berufe. Die Sondernutzungserlaubnis könne aber aufgrund einer festgelegten Kontingentierung nicht erteilt werden. Nach der Regelung der Vergabe aus dem Jahr 2015 seien für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern 43 Standorte zu vergeben, wobei Doppelbelegungen ausgeschlossen seien. Dieses Kontingent sei so über Jahre festgesetzt worden und die festgelegten Stellplätze orientierten sich an den Stellplätzen der Altglascontainer, welche durch das Bauverwaltungsamt aufgrund der örtlichen Möglichkeiten ermittelt worden seien. Dabei seien Kriterien wie das Umfeld, die Erreichbarkeit und Anfahrmöglichkeit sowie das Ziel eines geordneten Stadtbildes berücksichtigt worden. Zum Schutz des Ortsbildes sei es zulässig, die Anzahl der zu vergebenden Standorte zu begrenzen. Wenn mehrere Antragsteller Interesse an einem oder mehreren Standorten hätten, entscheide das Los. Die Vergabe der Stellplätze erfolge immer jährlich für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember. Das Konzept sei vom Ordnungsamt und dem Amt für Rats- und Rechtsangelegenheiten ausgearbeitet und vom Bürgermeister beschlossen worden. Das Kontingent sei ausgeschöpft und es bestünden keine weiteren Kapazitäten. Für das Jahr 2019 seien die Stellplätze an die Firma D. und die Organisation E. per Losverfahren vergeben worden. Bei sechs der von der Klägerin beantragten Standorte sei somit eine Belegung durch Dritte bereits vorhanden und bei den übrigen acht Standorten handle es sich um neue Standorte.
- ¹⁵ Für das Jahr 2020 habe entsprechend verfahren werden sollen, weil die Umsetzung eines neuen Vergabeverfahrens bis zum 1. Januar 2020 nicht möglich gewesen sei. Die zuvor benannten Unternehmen sowie die Klägerin seien am 23. Dezember 2019 per E-Mail benachrichtigt worden, dass sie ein neues Vergabeverfahren beabsichtige. Zum 1. April 2020 sei die Vergabe der Stellplätze unter den genannten Beteiligten beabsichtigt gewesen. Da der E. jedoch kein Interesse mehr an Stellplätzen gehabt habe, die Firma D. lediglich an neun Stellplätzen und die Klägerin sich nicht zurückgemeldet habe, sei die Entwicklung eines neuen Konzeptes vorgezogen worden. Darüber habe sie die Klägerin informiert und um Stellungnahme gebeten, die jedoch nicht erfolgt sei. Durch das vorgezogene Interessenbekundungsverfahren hätten nun für den Zeitraum 1. August 2020 bis zum 31. Dezember 2020 insgesamt 44 Stellplätze vergeben werden sollen. Für die Übergangszeit vom 1. Januar 2020 bis 31. Juli 2020 sei es hinsichtlich der Vergabe der Standorte für die Aufstellung der Altkleidersammelcontainer bei der Regelung aus dem Jahr 2019 geblieben. Auf Nachfrage habe die Klägerin mitgeteilt, kein Interesse an der Aufstellung für den Zeitraum vom 1. April 2020 bis 31. Juli 2020 zu haben.
- ¹⁶ Schließlich sei inzwischen ein neues Standortkonzept vom Ordnungsamt, der Organisation Vergabewesen, dem Rechnungsprüfungsamt, dem Bauverwaltungsamt und dem Amt für Rats- und Rechtsangelegenheiten ausgearbeitet und beschlossen worden. Danach sei die Vergabe von 48 Stellplätzen an 44 Standorten für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern auf öffentlichen Straßenflächen vorgesehen. Die Aufstellung und Bewirtschaftung aller Standorte solle durch einen einzigen Bewerber erfolgen. Dieser solle das gesamte Stadtgebiet bewirtschaften, eine Teilvergabe erfolge nicht. Die Bewerber müssten unterschiedliche Kriterien erfüllen. Zudem erwarte sie zusätzlich zu der Sondernutzungsgebühr pro Container einen monatlichen Sonderbonus, dessen Höhe die Bewerber selbst festlegten. Für den Fall, dass mehrere Bewerbungen vorlägen, erfolge die Auswahl nach den Angaben und Feststellungen hinsichtlich der zu erfüllenden Anforderungen sowie der Höhe des Sonderbonus. Würden im Auswahlverfahren mehrere Bewerber an erster Stelle priorisiert, erfolge die Vergabe an den Höchstbietenden. Bei gleicher Eignung und gleichem Gebot entscheide das Los. Die Klägerin habe ihr Interesse nicht bekundet. Die nach dem Konzept vorgesehenen Standorte seien aktuell an den E. vergeben. Lediglich dieser habe an dem zuletzt eingeleiteten Interessenbekundungsverfahren teilgenommen und daher den Zuschlag erhalten.
- ¹⁷ Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs der Beklagten Bezug genommen.

Gründe

- ¹⁸ A. Die Klage wird unter Berücksichtigung des klägerischen Begehrens (vgl. §88 VwGO) dahingehend ausgelegt, dass die Klägerin die Erteilung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis zukunftsorientiert für einen Zeitraum von drei Jahren begehrt und nicht etwa für den Zeitraum von drei Jahren beginnend mit dem Tag der Antragstellung bei der Beklagten oder lediglich für die Jahre 2019-2021.
- ¹⁹ Nach § 88 VwGO darf das Gericht über das Klagebegehren nicht hinausgehen, ist aber an die Fassung der Anträge nicht gebunden; es hat vielmehr das tatsächliche Rechtsschutzbegehren zu ermitteln. Maßgebend für den Umfang des Klagebegehrens ist das aus dem gesamten Parteivorbringen, insbesondere der Klagebegründung, zu entnehmende wirkliche Rechtsschutzziel. Insoweit sind die für die Auslegung von Willenserklärungen geltenden Grundsätze (§§ 133, 157 des Bürgerlichen Gesetzbuches [BGB]) anzuwenden. Wesentlich ist der geäußerte Parteiwille, wie er sich aus der prozessualen Erklärung und sonstigen Umständen ergibt; der Wortlaut der Erklärung tritt hinter deren Sinn und Zweck zurück. Neben dem Klageantrag und der Klagebegründung ist auch die Interessenlage des Klägers zu berücksichtigen, soweit sie sich aus dem Parteivortrag und sonstigen für das Gericht und den Beklagten als Empfänger der Prozessklärung erkennbaren Umständen ergibt.
- ²⁰ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. März 2019 -2 B 58.18 -, juris, Rn. 8, m. w. N.
- ²¹ Die für § 88 VwGO entwickelten Grundsätze sind auch auf die Auslegung der Anträge bei der Behörde (vgl. §22 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen [VwVfG NRW]) anzuwenden.
- ²² Vgl. Ramsauer, in: VwVfG, Kommentar, 21. Auflage 2020, § 22, Rn. 59.
- ²³ Die Klägerin hat in ihrem Antrag vom 2. April 2019 angegeben, die Altkleidersammelcontainer "für drei Jahre" aufstellen zu wollen, ohne eine Einschränkung hinsichtlich bestimmter Jahre getroffen zu haben.
- ²⁴ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 8. Dezember 2017 -11 A 566/13 -, juris, Rn. 32.
- ²⁵ Diese offene Formulierung zeigt, dass es dem Interesse der Klägerin entspricht, generell für einen dreijährigen Zeitraum Container im Stadtgebiet der Beklagten aufzustellen. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass das klägerische Begehren zur Aufstellung der Container mit einem fixen Jahr endet. In der mündlichen Verhandlung hat sie überdies ausdrücklich erklärt, nicht auf einen bestimmten Zeitraum festgelegt zu sein, und dass der Antrag nicht so gemeint sei, dass die Sondernutzungserlaubnis lediglich für die Jahre 2019, 2020 und 2021 begehrt werde, sondern vielmehr zukunfts offen für drei Jahre.
- ²⁶ B. Die so verstandene Klage hat im tenorierten Umfang Erfolg. Insoweit ist sie zulässig und begründet; im Übrigen ist sie unbegründet.
- ²⁷ I. Die Klage ist zulässig. Sie ist als Verpflichtungsklage in Form einer Bescheidungsklage gem. §113 Abs. 5 Satz 2 VwGO statthaft. Das Begehren der Klägerin hat sich insbesondere nicht durch Zeitablauf erledigt, denn die Klägerin beansprucht mit ihrem Antrag vom 2. April 2019 - wie ausgeführt - die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zur Aufstellung von Altkleidersammelcontainern generell für einen Zeitraum von drei Jahren.
- ²⁸ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. Mai 2021 -11 A 390/19 -, juris, Rn. 36 (dort allerdings eine Teilerledigung annehmend).
- ²⁹ II. Die Klage ist teilweise begründet.
- ³⁰ Die Klägerin hat einen Anspruch auf Neubescheidung ihres Antrags vom 2. April 2019 hinsichtlich der dort benannten Standorte, mit Ausnahme der Standorte "A. Straße 0", "B. Straße 0" und "C. Straße 0". In diesem Umfang ist der Bescheid der Beklagten vom 17. April 2020 rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 2 VwGO).
- ³¹ Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage bei einer Verpflichtungsklage ist grundsätzlich der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung.
- ³² Vgl. Wolff, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Auflage 2018, § 113, Rn. 102.
- ³³ Dies gilt auch hier, denn es liegt kein Fall vor, in dem ausnahmsweise aufgrund des materiellen Rechts ein früherer Zeitpunkt maßgeblich wäre.
- ³⁴ Rechtsgrundlage für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen ist § 18 Abs. 1 Satz 2 des Straßen- und Wegegesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW). Danach bedarf die Benutzung öffentlicher Straßen über den Gemeingebrauch hinaus (Sondernutzung) der Erlaubnis der Straßenbaubehörde.
- ³⁵ 1. Die von der Klägerin beabsichtigte Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an Standorten, die im öffentlichen Straßenraum liegen, stellt eine Sondernutzung dar.
- ³⁶ Vgl. hierzu OVG NRW, Urteil vom 8. Dezember 2017 -11 A 566/13 -, juris, Rn. 38 f., m. w. N.

- ³⁷ 2. Der von ihr gestellte Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis ist mit Ausnahme der Standorte "A. Straße 0", "B. Straße 0" und "C. Straße 0" hinreichend bestimmt und prüffähig.
- ³⁸ Die Sondernutzungserlaubnis wird nur auf Antrag erteilt (§22 Satz 2 Nr. 2 VwVfG NRW); im Verwaltungsverfahren besteht gemäß § 26 Abs. 2 VwVfG NRW eine Mitwirkungspflicht des Antragstellers.
- ³⁹ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. Mai 2021 - [11 A 390/19](#) -, juris, Rn. 47 f., m. w. N.
- ⁴⁰ Damit die Behörde prüfen kann, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis vorliegen, muss der Antragsteller sie insbesondere über Ort, zeitliche Dauer und Umfang seines Vorhabens in Kenntnis setzen.
- ⁴¹ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. Mai 2021 - [11 A 390/19](#) -, juris, Rn. 49 f., m. w. N.
- ⁴² Erforderlich ist, dass der jeweilige Standort für die Altkleidersammelcontainer durch eine konkrete räumliche Eingrenzung dem Antrag zu entnehmen ist. Für eine hinreichende Identifizierung des Standorts ist es vielfach nicht ausreichend, lediglich den Straßennamen mit Hausnummer zu benennen. Vielmehr ist eine Präzisierung etwa durch Lagepläne, Flurkarten oder Lichtbilder mit in Frage kommendem und gekennzeichnetem Standort regelmäßig notwendig.
- ⁴³ Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 27. Januar 2014 - [11 A 1986/13](#) -, juris, Rn. 9 und vom 15. September 2014 - [11 A 624/14](#) -, juris, Rn. 6 ff., vgl. auch Urteil vom 28. Mai 2021 - [11 A 390/19](#) - juris, Rn. 51; Bay. VGH, Beschlüsse vom 22. Januar 2018 - [8 ZB 17.1590](#) -, juris, Rn. 3 f., und vom 1. August 2017 - [8 ZB 17.1015](#) -, juris, Rn. 7; Herber, in: Kodal, Straßenrecht, 8. Auflage 2021, Kapitel 26, Rn. 53, m. w. N.; wohl a. A.: OVG Saarl., Urteil vom 3. Februar 2021 - [1 A 308/19](#) -, juris, Rn. 45.
- ⁴⁴ Dieser Pflicht ist die Klägerin hinsichtlich der Standorte "A. Straße 0", "B. Straße 0" und "C. Straße 0" nicht nachgekommen. Insoweit hat sie lediglich den Straßennamen und die Hausnummer benannt und ergänzend ausgeführt, dass die Container neben den dort befindlichen Altglascontainern aufgestellt werden sollen. Es verbleiben jedoch mehrere Aufstellmöglichkeiten unter den genannten Adressen. Der Beklagten war es so nicht ohne Zweifel möglich, die konkret begehrte Aufstellfläche zu identifizieren und die ihr obliegende Prüfung der Vereinbarkeit mit den straßenrechtlichen Belangen vorzunehmen. Die für die übrigen Standorte vorgelegten Unterlagen zeigen gerade auf, dass es hinsichtlich der straßenrechtlichen Beurteilung einen Unterschied machen kann, an welchem Standplatz genau der Altkleidersammelcontainer aufgestellt wird. So kann es zum einen insbesondere hinsichtlich der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs entscheidend sein, wo genau oder mit welcher Ausrichtung der Container positioniert werden soll. Zum anderen können gerade mit Blick darauf, dass auf dem Gebiet der Beklagten an den Altglascontainern bereits Altkleidersammelcontainer des E. aufgestellt sind, unterschiedliche Faktoren zum Tragen kommen. Denn für die Standplätze, an denen bereits ein Container steht, muss im Rahmen der Ermessensentscheidung ggf. zusätzlich eine Auswahlentscheidung zwischen der Klägerin und dem E. getroffen werden. Es wäre insoweit eine detaillierte Beschreibung der begehrten Aufstellfläche notwendig gewesen, beispielsweise dahingehend, ob die Aufstellung rechts oder links neben den Altglascontainern erfolgen soll bzw. an dem belegten oder noch freien Aufstellplatz.
- ⁴⁵ Die Klägerin hat nicht - wie bei den übrigen Standorten - durch eine gestufte Priorisierung mehrerer Stellflächen durch hilfsweise gestellte Anträge ein Prüfprogramm für die Beklagte vorgegeben. Sie hat es vielmehr der Beklagten überlassen, unter mehreren alternativen Standorten einen genehmigungsfähigen Standort auszuwählen. Dies ist jedoch nicht Teil der der Behörde obliegenden Amtsermittlungspflicht gem. § 24 Abs. 1 VwVfG NRW.
- ⁴⁶ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 18. Juni 2020 - [11 A 4178/18](#) -, juris, Rn. 52, und Beschluss vom 27. Januar 2014 - [11 A 1986/13](#) -, juris, Rn. 9; VG Düsseldorf, Urteil vom 5. Dezember 2018 - 16 K 15140/17 - unveröffentlicht, Urteilsabdruck S. 7, m. w. N.; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 22, Rn. 77; Heßhaus, in: BeckOK, VwVfG, 51. Edition, Stand: 1. April 2021, § 22 VwVfG, Rn. 28; vgl. zu einer "alternativen" Antragstellung aber: OVG NRW, Urteil vom 28. Mai 2021 - [11 A 390/19](#) -, juris, Rn. 51.
- ⁴⁷ Es ist auch nicht bekannt, dass die Beklagte eine Verwaltungspraxis ausübt, nach der grundsätzlich die Angabe der Anschrift ausreicht und diese selbstständig den expliziten Standplatz bei der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis konkretisiert.
- ⁴⁸ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 18. Juni 2020 - [11 A 4178/18](#) -, juris, Rn. 55.
- ⁴⁹ Hinsichtlich der übrigen Standorte hat die Klägerin die jeweils beantragte Aufstellfläche für den Altkleidersammelcontainer den Anforderungen entsprechend durch Vorlage von Fotos und hierauf gesetzte Markierungen hinreichend präzisiert. Für die Standorte, bei denen sie mehrere Kreuze gesetzt hat, hat sie durch die Beschriftungen mit "1. Wahl" und "2. Wahl" eine Strukturierung in Haupt- und Hilfsanträge vorgenommen, die die Beklagte in die Lage versetzt, hinreichend nachzuvollziehen, was von der Klägerin begehrt wird.

- ⁵⁰ 3. Die Sondernutzungserlaubnis wird auf Grund einer Ermessensentscheidung erteilt (vgl. § 18 Abs. 2 StrWG NRW).
- ⁵¹ a. Das der Behörde eingeräumte Ermessen ist entsprechend dem Zweck der Vorschrift unter Einhaltung der gesetzlichen Grenzen, insbesondere des Gebots der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG), auszuüben (§ 40 VwVfG NRW). Die gerichtliche Kontrolle der Ermessensentscheidung beschränkt sich auf die Einhaltung dieses rechtlichen Rahmens (§ 114 Satz 1 VwGO). Dabei sind im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zulässig nachgeschobene Ermessenserwägungen im Sinne von § 114 Satz 2 VwGO vom Gericht zu berücksichtigen.
- ⁵² Eine ordnungsgemäße Ermessensausübung setzt zunächst voraus, dass der der Entscheidung zugrundeliegende Sachverhalt vollständig und zutreffend ermittelt wird und alle wesentlichen Umstände berücksichtigt werden. Für die Rechtmäßigkeit einer Ermessensentscheidung genügt es grundsätzlich, wenn bei einer auf mehrere Gründe gestützten Ermessensentscheidung nur einer der herangezogenen Gründe sie trägt, es sei denn, dass nach dem Ermessen der Behörde nur alle Gründe zusammen die Entscheidung rechtfertigen sollen.
- ⁵³ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. Mai 2021 - [11 A 390/19](#) -, juris, Rn. 55 ff., m. w. N.
- ⁵⁴ Entsprechend dem Zweck des § 18 Abs. 2 StrWG NRW hat sich die behördliche Ermessensausübung an Gründen zu orientieren, die einen sachlichen Bezug zur Straße haben. Zu diesen Gründen können insbesondere zählen ein einwandfreier Straßenzustand (Schutz des Straßengrunds und des Zuhörs), die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, der Ausgleich zeitlich und örtlich gegenläufiger Interessen verschiedener Straßenbenutzer und Straßenanlieger (etwa Schutz vor Abgasen, Lärm oder sonstigen Störungen) oder Belange des Straßen- und Stadtbilds, d. h. baugestalterische oder städtebauliche Vorstellungen mit Bezug zur Straße (Vermeidung einer "Übermöblierung" des öffentlichen Straßenraums, Schutz eines bestimmten Straßen- oder Platzbilds und Ähnliches).
- ⁵⁵ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. Mai 2021 - [11 A 390/19](#) -, juris, Rn. 58 f., m. w. N.
- ⁵⁶ Ob die Sondernutzung durch einen Altkleidersammelcontainer eines gemeinnützigen oder gewerblichen Aufstellers geschieht, ist straßenrechtlich ohne Belang. Das Sondernutzungsrecht ist im Grundsatz wirtschafts- und wettbewerbsneutral. Straßenrechtlich zu beanstanden sind etwa rein subjektive oder geschäftsbezogene Merkmale. So fehlt auch dem im Marktrecht entwickelten Grundsatz "bekannt und bewährt" der straßenrechtliche Bezug. Die Zuverlässigkeit ist grundsätzlich ebenfalls ein subjektives Merkmal, das einen straßenrechtlichen Bezug nicht aufweist.
- ⁵⁷ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. Mai 2021 - [11 A 390/19](#) -, juris, Rn. 60 f., m. w. N.
- ⁵⁸ Die Kommune darf ihr Ermessen zur Bewirkung einer gleichmäßigen Handhabung durch die Straßenbaubehörde auch generell ausüben, etwa durch den Erlass ermessenslenkender Verwaltungsvorschriften (Ermessensrichtlinien). Hierdurch bewirkt sie eine Selbstbindung, die im Grundsatz von der gesetzlichen Ermessensermächtigung zugelassen wird. Die durch eine Verwaltungsvorschrift bewirkte Ermessensbindung der Behörde geht aber nicht so weit, dass wesentlichen Besonderheiten des Einzelfalls nicht mehr Rechnung getragen werden könnte. In atypischen Fällen, in denen die generelle Ermessensausübung die individuellen Besonderheiten des konkreten Einzelfalls nicht (hinreichend) berücksichtigt, ist der Behörde ein Abweichen von den ermessenslenkenden Vorschriften möglich.
- ⁵⁹ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 18. Juni 2020 - [11 A 4178/18](#) -, juris, Rn. 68 f., m. w. N.; BVerwG, Urteil vom 19. März 1996 - [1 C 34.93](#) -, juris, Rn. 22; Riese, in: Schoch/Schneider, VwGO, 39. EL Juli 2020, § 114, Rn. 22, 74 ff.
- ⁶⁰ b. Nach Maßgabe dieser Grundsätze ist die Entscheidung der Beklagten ermessensfehlerhaft.
- ⁶¹ aa. Die Beklagte hat ihre Ermessensentscheidung während des Klageverfahrens in einer [§114 Abs. 2 VwGO](#) entsprechenden Weise ergänzt, indem sie das von der Verwaltung der Beklagten ausgearbeitete und beschlossene Standortkonzept für die Erteilung von straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern zur Grundlage ihrer Ablehnung der begehrten Sondernutzungserlaubnis gemacht hat.

⁶² 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 Ermessenserwägungen im Prozess zu berücksichtigen sind. 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. 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. 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. Kommt ein Nachschieben von Ermessenserwägungen nach dem Vorstehenden in Betracht, muss dies genügend bestimmt geschehen.

⁶³ Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 -8 C 46.12 -, juris, Rn. 30 ff., m. w. N.; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. April 2021 - 5 S 1996/19 -, juris, Rn. 54 ff.

⁶⁴ Gemessen hieran hat die Beklagte das Standortkonzept vom Februar 2020 zulässigerweise im Wege der Ermessensergänzung gemäß § 114 Satz 2 VwGO zum Gegenstand ihrer Ablehnung der begehrten Sondernutzungserlaubnis gemacht. Der Ergänzung der Ermessenserwägungen nach dieser Norm stehen vorliegend weder die Vorschriften des Straßengesetzes noch des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts entgegen. Die Ergänzung ist auch in einer hinreichend bestimmten Weise erfolgt. Zwar hat die Beklagte nicht ausdrücklich erklärt, ihre Ermessenserwägungen durch das in Rede stehende Standortkonzept zu ergänzen. Jedoch hat sie in ihrer Klageerwiderung ausgeführt, dass die Vergabe von Standorten für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern für den Zeitraum vom 1. August 2020 bis zum 31. Dezember 2021 nach dem neu beschlossenen Standortkonzept/Interessenbekundungsverfahren erfolgen soll und sich hierauf auch in der mündlichen Verhandlung bezogen.

⁶⁵ bb. Die so um das Standortkonzept vom Februar 2020 ergänzte Ermessensentscheidung der Beklagten ist ermessensfehlerhaft.

⁶⁶ (1) Das Standortkonzept leidet bereits an einem formellen Fehler, weil es nur auf der Grundlage eines Ratsbeschlusses hätte ergehen dürfen (vgl. § 41 Abs. 1 Satz 1 GO NRW).

⁶⁷ Gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ist der Rat der Gemeinde für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. Abgesehen von den in § 41 Abs. 1 Satz 2 GO NRW enumerativ aufgezählten Fällen kann der Rat die Entscheidung über bestimmte Angelegenheiten auf Ausschüsse oder den Bürgermeister übertragen (§ 41 Abs. 2 Satz 1 GO NRW). Geschäfte der laufenden Verwaltung gelten im Namen des Rats als auf den Bürgermeister übertragen, soweit nicht der Rat sich, einer Bezirksvertretung oder einem Ausschuss für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für einen Einzelfall die Entscheidung vorbehält (§ 41 Abs. 3 GO NRW). Bei den "Geschäften der laufenden Verwaltung" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der der vollen verwaltungsgerichtlichen Überprüfung unterliegt. Nach gefestigter Rechtsprechung fallen die nach Regelmäßigkeit und Häufigkeit üblichen Geschäfte darunter, deren Erledigung nach feststehenden Grundsätzen "auf eingefahrenen Gleisen" erfolgt und die für die Gemeinde unter Berücksichtigung ihrer Größe und Finanzkraft weder wirtschaftlich noch grundsätzlich von wesentlicher Bedeutung sind.

⁶⁸ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. Mai 2021 -11 A 390/19 -, juris, Rn. 81 ff., m. w. N.

- ⁶⁹ Ausgehend hiervon zählt zwar u. a. die Entscheidung über die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen regelmäßig zu den Geschäften der laufenden Verwaltung. Der Erlass allgemeiner Richtlinien oder Anweisungen, die die Ermessenspraxis einer Gemeinde bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen im öffentlichen Straßenraum bestimmen sollen, gehört jedoch regelmäßig nicht mehr zu den Geschäften der laufenden Verwaltung. Eine solche Entscheidung ist vielmehr wegen des grundlegenden Charakters, den eine generelle Ermessensausübung mit Blick auf künftige Entscheidungen über entsprechende Erlaubnisansträge entwickelt, dem Gemeinderat vorbehalten, wenn nicht die zu regelnde Angelegenheit für die Gemeinde ausnahmsweise von untergeordneter Bedeutung ist.
- ⁷⁰ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. Mai 2021 - [11 A 390/19](#) -, juris, Rn. 84 f., m. w. N.; OVG Saarl., Urteil vom 3. Februar 2021 - [1 A 198/20](#) -, juris, Rn. 48.; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. April 2021 - [5 S 1996/19](#) -, juris, Rn. 63, m. w. N.; Nds. OVG, Beschluss vom 31. Januar 2013 - [7 LA 160/11](#) -, juris, Rn. 6; Hebel, Auslegung des kommunalrechtlichen Normmerkmals "Geschäfte der laufenden Verwaltung", [JA 2020, 159-160](#).
- ⁷¹ Mit dem Standortkonzept hat die Beklagte die Anzahl der Standorte für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern begrenzt und bestimmte Standorte festgelegt. Darüber hinaus hat die Beklagte entschieden, Sondernutzungserlaubnisse für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern von nun an generell nur noch "in eine Hand" zu geben und Auswahlkriterien für die Erteilung der Erlaubnis festgesetzt.
- ⁷² Der Rat hat die Beschlussfassung über das Standortkonzept nicht auf die handelnden Ausschüsse oder den Bürgermeister gemäß § 41 Abs. 2 Satz 1 GO NRW übertragen.
- ⁷³ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 16. Juni 2015 - [11 A 1131/13](#) -, juris, Rn. 46.
- ⁷⁴ Die in dem Standortkonzept getroffenen Regelungen haben grundlegenden Charakter, so dass eine Entscheidung hierüber auch nicht als "Geschäft der laufenden Verwaltung" als auf den Bürgermeister gemäß § 41 Abs. 3 GO NRW übertragen gilt, sondern dem Rat vorbehalten ist. Zwar wird durch die getroffene Entscheidung nicht festgelegt, dass eine bestimmte Art der Sondernutzung grundsätzlich oder generell ausgeschlossen ist,
- ⁷⁵ vgl. hierzu OVG NRW, Urteil vom 13. Mai 2019 - [11 A 2057/17](#) -, juris, Rn. 49 ff.,
- ⁷⁶ jedoch kommt der Entscheidung eine vergleichbar weitgehende Bedeutung zu.
- ⁷⁷ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. Mai 2021 - [11 A 390/19](#) -, juris, Rn. 87; VG Karlsruhe, Urteil vom 20. Februar 2014 - [3 K 2095/13](#) -, juris, Rn. 29; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 9. Dezember 1999 - [5 S 2051/98](#) -, juris, Rn. 46; Sundermann, Die Geschäfte der laufenden Verwaltung in den Gemeinden - unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in NRW -, DVP 2009, 48 (49).
- ⁷⁸ Denn das Standortkonzept bildet nicht bereits feststehende Grundsätze ab, sondern legt diese Grundsätze vielmehr erst fest und stellt damit die Weichen für künftige Entscheidungen über entsprechende Erlaubnisansträge. Zwar enthielt bereits das vorangegangene Konzept aus dem Jahr 2015 eine Begrenzung der Containeranzahl. Unabhängig davon, dass diese Festlegung ebenso wenig auf einer Entscheidung des Rates beruhte, lag die 2015 festgesetzte Anzahl bei 43 Standorten, an denen jeweils nur ein Container aufgestellt werden sollte. Nunmehr liegt die Anzahl bei 48 Aufstellflächen an 44 Standorten. Aufgrund dessen ist anzunehmen, dass Grund für die geänderte Bestimmung eine Neubewertung der Sachlage gewesen ist. Mit den darüber hinaus neu festgelegten Regelungen, dass die Entsorgung von Altkleidern nur noch in einer Hand erfolgen soll, unter der Voraussetzung, dass die aufgestellten Auswahlkriterien erfüllt werden, wird der Maßstab für die Verwaltung hinsichtlich jeder Einzelfallentscheidung geschaffen.
- ⁷⁹ Vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 27. Februar 1987 - [5 S 2185/86](#) -, [BeckRS 2009, 38036](#).
- ⁸⁰ (2) Darüber hinaus erfüllt das Standortkonzept auch materiellrechtlich nicht die Anforderungen des Straßenrechts, weil die aufgestellten Auswahlkriterien für den Fall, dass mehrere Antragsteller miteinander konkurrieren, keinen sachlichen Bezug zur Straße haben.
- ⁸¹ Treffen für ein- und dieselbe Straßenfläche mehrere Anträge unterschiedlicher Nutzer zusammen, hat die Behörde eine ermessensfehlerfreie Auswahlentscheidung zu treffen. Sind diese Anträge bezogen auf ein- und dieselbe Straßenfläche in zeitlicher Hinsicht nacheinander gestellt, kann das Prioritätsprinzip eine legitimes Auswahlkriterium sein, wenn andere, im konkreten Fall bessere Kriterien nicht zur Verfügung stehen.
- ⁸² Vgl. OVG NRW, Urteil vom 7. April 2017 - [11 A 2068/14](#) -, juris, Rn. 64 f., m. w. N.
- ⁸³ Da Schutzzweck der Erlaubnis für die Sondernutzung an Straßengelände auch das öffentlichrechtliche Bedürfnis sein kann, zeitlich und örtlich gegenläufige Interessen verschiedener Straßenbenutzer (Verteilungs- und Ausgleichsfunktion) auszugleichen, kann im Rahmen der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen beim Zusammentreffen solcher gegenläufiger Interessen verschiedener Straßenbenutzer bezogen auf dieselbe Straßenfläche auch ein entsprechender Interessensausgleich erforderlich werden.

⁸⁴ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 7. April 2017 - [11 A 2068/14](#) -, juris, Rn. 66 f., m. w. N.

⁸⁵ Soweit als Schutzzweck auch das öffentlichrechtliche Bedürfnis des Ausgleichs gegenläufiger Nutzungsinteressen genannt wird, sind damit nicht nur unterschiedliche Nutzungen verschiedener Straßenbenutzer, sondern auch gleichartige Nutzungen verschiedener Straßenbenutzer gemeint. Denn sobald Sondernutzungsinteressen an einer bestimmten Straßenfläche entstehen, treffen - unabhängig davon, ob es sich um gleichartige oder verschiedene Sondernutzungsinteressen handelt - grundsätzlich gegenläufige Nutzungsinteressen aufeinander, die im Rahmen der Prüfung, ob und an wen eine Sondernutzungserlaubnis zu erteilen ist, einen Interessenausgleich erforderlich machen können.

⁸⁶ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 7. April 2017 - [11 A 2068/14](#) -, juris, Rn. 68 f., m. w. N.

⁸⁷ Diese Ausgleichs- und Verteilungsfunktion der Sondernutzungserlaubnis kann bei entsprechender Ermessenshandhabung und Abwägung der gegenseitigen Belange durch die Erlaubnisbehörde auch unabhängig von den Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs zu einer räumlichen und (oder) zeitlichen Begrenzung bestimmter Sondernutzungen führen. Allerdings dürfen auch im Rahmen des "Verteilungsermessens" nicht solche Belange herangezogen werden, die überhaupt keinen Bezug zum Bestand und zur Nutzung der Straße haben, also keine straßenbezogenen Belange mehr darstellen. Was insoweit sachlich gerechtfertigt ist, bestimmt sich nach dem allgemeinen Gleichheitssatz unter Berücksichtigung des Lebenssachverhalts, in dessen Rahmen das Ermessen ausgeübt wird. So dürfen etwa rein subjektive oder geschäftsbezogene Merkmale im spezifisch straßenrechtlichen Ermessensprogramm nicht berücksichtigt werden. Differenzierungsgründe können demnach weder die Gemeinnützigkeit einzelner Sammelunternehmer noch der im Marktrecht entwickelte Grundsatz "bekannt und bewährt" sein. Dagegen sind auf den Straßenkörper bezogene oder mit dem Widmungszweck im Zusammenhang stehende Erwägungen zulässig.

⁸⁸ Vgl. OVG NRW, Urteile vom 7. April 2017 - [11 A 2068/14](#) -, juris, Rn. 73 f., m. w. N., und vom 18. Juni 2020 - [11 A 4178/18](#) -, juris, Rn. 66 f.; Nds. OVG, Urteil vom 19. Februar 2015 - [7 LC 63/13](#) -, juris, Rn. 61; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Auflage 2020, Rn. 408.

⁸⁹ Vorliegend macht die Beklagte ihre Auswahlentscheidung jedoch von wirtschaftlichen Erwägungen abhängig, die in keinem Bezug zur Straße stehen. Für die Auswahl entscheidend sein soll, wenn mehrere Bewerber gemessen an den übrigen Auswahlkriterien an erster Stelle priorisiert sind, die Höhe eines angebotenen Sonderbonus. Nur bei gleicher Eignung und gleichem Gebot entscheidet das Los. Ziel des Kriteriums der Höhe des Sonderbonus ist es augenscheinlich allein, Geld für den städtischen Haushalt zu erwirtschaften. Ein Zusammenhang zur Straße ist nicht erkennbar.

⁹⁰ Die Behörde hätte in ihrem Konzept für den Fall, dass keinem der gestellten Anträge straßenrechtliche Gründe entgegenstehen und somit grundsätzlich ein Anspruch auf Erteilung der Sondernutzungserlaubnis besteht, vielmehr ein Kriterium finden müssen, welches keinen der Antragsteller benachteiligt. Zu denken ist an einen Losentscheid - wie dieser im Übrigen auch in dem Standortkonzept aus dem Jahr 2015 vorgesehen war -; ggf. kann auch ein rollierendes Prinzip den Anforderungen genügen, wobei hierbei jedoch potentielle neue Antragsteller ebenfalls Berücksichtigung finden müssen.

⁹¹ Vgl. Burgi, Die Straße als Wettbewerbsraum: Beschaffung und Verteilung bei Sondernutzungstatbeständen, NVwZ 2017, 257 (264).

⁹² cc. Die ablehnende Entscheidung der Beklagten wird auch nicht durch die in ihrem Ablehnungsbescheid ergänzend angestellte Erwägung getragen, dass weitere Container, die von dem Standortkonzept nicht vorgesehen seien, ein Überangebot darstellten. Denn auch diese Erwägung hat keinen straßenrechtlichen Bezug.

⁹³ Die Entscheidung, die Containeranzahl zu begrenzen, kann zulässig sein, sofern sie einen straßenrechtlichen Bezug aufweist. Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn die Begrenzung der Vermeidung einer "Übermöblierung" des öffentlichen Straßenraums und dem Schutz der Anlieger vor nutzungsbedingtem Lärm und Abgasen dient, und Beeinträchtigungen der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs verhindert werden sollen.

⁹⁴ Vgl. OVG NRW, Urteile vom 7. April 2017 - [11 A 2068/14](#) -, juris, Rn. 96, und vom 16. Juni 2015, - [11 A 1141/13](#) -, juris, Rn. 47, 75.

⁹⁵ Die Begrenzung der Containeranzahl allein aus Gründen des fehlenden Bedarfs stellt jedoch keine straßenrechtliche, sondern vielmehr eine abfallrechtliche bzw. eine vordergründig wirtschaftliche Erwägung dar.

⁹⁶ Vgl. OVG Saarl., Urteil vom 3. Februar 2021 -1 A 308/19 -, juris, Rn. 66; Nds. OVG, Urteil vom 18. Mai 2017 -7 LC 85/15 -, juris, Rn. 41; VG Mainz, Urteil vom 20. Juni 2018 -3 K 907/17.MZ -, juris, Rn. 27; wohl auch OVG NRW, Urteil vom 16. Juni 2015 - 11 A 1131/13 -, juris, Rn. 46.

⁹⁷ Aus Sicht der Straße spielt es keine Rolle, ob oder in welchem Ausmaß das durch die Sondernutzung vermittelte Angebot tatsächlich in Anspruch genommen wird. Ebenso wenig wie es für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis erheblich ist, wie stark etwa die beantragte Außengastronomie ausgelastet ist,

⁹⁸ vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 18. März 2014 -5 S 348/13 -, juris, Rn. 41,

⁹⁹ kommt es darauf an, ob die Altkleidersammelcontainer tatsächlich von der Bevölkerung genutzt werden. Für die Straße macht es keinen Unterschied, ob der Container mit Altkleidern befüllt ist oder leer steht. Inwieweit Bedarf besteht oder nicht, dürfte sich über den Markt, also die Nachfrage, regeln. Auch die Aufsteller von Altkleidersammelcontainern dürften kein Interesse daran haben, diese an Standorten aufzustellen, an denen sie von der Bevölkerung im Ergebnis als überflüssig eingestuft werden.

¹⁰⁰ C. Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO und berücksichtigt das jeweilige Maß von Obsiegen und Unterliegen. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 709 Satz 1 und 2, 711 der Zivilprozessordnung (ZPO).