

Fundstelle

openJur 2023, 1905

Rkr: AmtlSlg:

Die Verringerung von Verwaltungsaufwand stellt kein zulässiges straßenrechtliches Argument für die Einführung eines "Alles-aus-einer-Hand-Prinzips" bezüglich der Vergabe von Sondernutzungserlaubnissen für das Aufstellen von Altkleidercontainern dar.

Soweit die Beklagte geltend macht, zumindest mittelbar diene das "Alles-aus-einer-Hand-Prinzip", bei dessen Geltung es nur einen Ansprechpartner bezüglich Altkleidercontainern im Stadtgebiet der Beklagten gebe, auch der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, weil die Verwaltung der Gefahr der Verschmutzung von Wertstoffinseln so effektiver begegnen könne, überzeugt dies das Gericht nicht.

Eine in wesentlichen Teilen rechtswidrige ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift scheidet als Grundlage für eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis aus.

Tenor

- ¹ Der Bescheid vom 3. Dezember 2018 und der Widerspruchsbescheid vom 18. Februar 2019 werden aufgehoben. Die Beklagte wird verpflichtet, den Antrag der Klägerin vom 29. August 2018 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.
- ² Die Kosten des Verfahrens hat die Beklagte zu tragen.
- ³ Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren wird für notwendig erklärt.
- ⁴ Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in derselben Höhe leistet.

Tatbestand

- ⁵ Die Klägerin, eine Unternehmerin auf dem Gebiet des Altkleider- und Schuhrecyclings, begehrt die Neubescheidung ihres Antrags auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für die Aufstellung von Altkleidercontainern durch die Beklagte.
- ⁶ In einem vorangegangenen Verwaltungsstreitverfahren vor dem Verwaltungsgericht Wiesbaden (Az. 7 K 1214/16.WI) schlossen die Klägerin und die Beklagte in der mündlichen Verhandlung am 19. Juni 2018 einen Vergleich, in welchem sich die Beklagte verpflichtete, der Klägerin zeitlich befristete Sondernutzungserlaubnisse für die Aufstellung von Altkleidercontainern an sieben näher bezeichneten Standorten im Stadtgebiet der Beklagten zu erteilen.
- ⁷ Am 21. Juni 2018 beschloss die Stadtverordnetenversammlung der Beklagten ein "Standortkonzept für die Altkleidersammlung in der Landeshauptstadt Wiesbaden "Alles aus einer Hand"". Nach diesem Konzept soll die Sammlung von Altkleidern beginnend ab dem 1. Februar 2019 für einen Zeitraum von jeweils drei Jahren immer nur an einen karitativen oder gewerblichen Konzessionsträger vergeben werden. Die Sondernutzungserlaubnisse würden so gebündelt und eine "Sammlung aus einer Hand" gewährleistet. Das Konzept enthält eine Liste von 104 Standorten, an denen künftig insgesamt 199 Altkleidercontainer aufgestellt werden sollen dürfen. Die sieben in dem gerichtlichen Vergleich der Beteiligten enthaltenen Standorte werden darin nicht als künftig mögliche Standorte für Altkleidercontainer aufgeführt. Wegen der weiteren Einzelheiten des Standortkonzepts wird auf Bl. 48 ff. der Behördenakte Bezug genommen. Mittlerweile wurde die Standortliste aktualisiert. Derzeit sind 103 Standorte darin enthalten, an denen insgesamt 201 Altkleidercontainer aufgestellt werden dürfen.
- ⁸ Am 3. Juli 2018 erteilte die Beklagte der Klägerin, dem zuvor geschlossenen gerichtlichen Vergleich entsprechend, eine für den Zeitraum vom 4. Juli 2018 bis zum 31. Januar 2019 befristete Sondernutzungserlaubnis für die Aufstellung von Altkleidercontainern an sieben näher bezeichneten Standorten, jeweils unmittelbar neben dort befindlichen Altglascontainern. Dabei wurde der Klägerin unter anderem die Auflage erteilt, die Flächen bis zum 31. Januar 2019 zu räumen und den früheren Zustand wiederherzustellen. In der Begründung des Bescheids führte die Beklagte diesbezüglich aus, die Auflage beziehe sich insbesondere auf den Vergleich vor dem Verwaltungsgericht Wiesbaden. Basierend auf dem Standortkonzept der Landeshauptstadt Wiesbaden beginne ab dem 1. Februar 2019 ein neuer Turnus. Die Fläche sei mit Ablauf der Genehmigung zu räumen, da die aufgelisteten Standorte nicht Bestandteil des neuen Konzepts seien.

- ⁹ Mit Schreiben vom 29. August 2018 beantragte die Klägerin die Verlängerung der ihr am 3. Juli 2018 erteilten Sondernutzungserlaubnis um zwei Jahre.
- ¹⁰ Mit Schreiben der Beklagten vom 12. Oktober 2018 wurde die Klägerin zu der beabsichtigten Ablehnung des Verlängerungsantrags angehört. Die Sondernutzungserlaubnis sei mit der Auflage erteilt worden, die Standorte bis zum 31. Januar 2019 zu räumen. Nachfragen oder gar einen Widerspruch dazu habe es seitens der Klägerin nicht gegeben. Die Stadtverordnetenversammlung habe sich am 21. Juni 2018 dafür entschieden, die Standorte für Altkleidercontainer in einem Konzept zu regeln. Die sieben gelisteten Standorte seien nicht Teil des neuen Standortkonzepts.
- ¹¹ Mit Schreiben vom 24. Oktober 2018 widersprach die Klägerin der beabsichtigten Ablehnung des Antrags. Zur Begründung führte sie aus, das Standortkonzept sei aufgrund eines mangelnden straßenrechtlichen Bezugs rechtswidrig.
- ¹² Mit Bescheid vom 3. Dezember 2018 lehnte die Beklagte den Antrag der Klägerin vom 29. August 2018 auf Verlängerung der ihr am 3. Juli 2018 erteilten Sondernutzungserlaubnis ab. Zur Begründung führte sie erneut aus, dass die Sondernutzungserlaubnis mit der Auflage erteilt worden sei, die Standorte bis zum 31. Januar 2019 zu räumen. Die sieben gelisteten Standorte seien auch nicht Teil des neuen von der Stadtverordnetenversammlung beschlossenen Standortkonzepts.
- ¹³ Mit Schreiben vom 2. Januar 2019 erhob die Klägerin hiergegen Widerspruch. Zur Begründung machte sie geltend, soweit der Ablehnungsbescheid mit der Befristung der vorherigen Sondernutzungserlaubnis begründet werde, verfange dies nicht, da nicht der ursprüngliche Antrag weiterverfolgt werde, sondern ausdrücklich ein Verlängerungsantrag, also ein neuer Sondernutzungsantrag, gestellt werde. Auch der Verweis auf das Standortkonzept sowie das damit verbundene "Alles-aus-einer-Hand-Prinzip" trage die Ablehnung nicht. Das Standortkonzept basiere ausschließlich auf straßenrechtsfremden Erwägungen. Einziger Erwägungsgrund sei hierbei eine abfallwirtschaftliche Bedarfsprognose. Dem Bedarfskriterium fehle aber der straßenrechtliche Bezug. Auch das "Alles-aus-einer-Hand-Prinzip" stelle keine ordnungsgemäße straßenrechtliche Erwägung dar. Es solle lediglich die Überwachung erleichtern, da die Verwaltung sich nur mit einem Ansprechpartner auseinanderzusetzen habe und die regelmäßige Leerung und Reinigung der Standplätze so besser nachverfolgen könne. Selbst unabhängig davon, dass es sich bei der behaupteten Verringerung des Verwaltungsaufwandes weder formal um einen straßenrechtlichen Belang handele, noch diese im Tatsächlichen überhaupt plausibilisiert werde, sei diese Erwägung generell zur Rechtfertigung einer Grundrechtsverkürzung untauglich. Ein relevanter Mehraufwand aufgrund mehrerer Sondernutzungsinhaber sei bereits nicht ersichtlich. Unter dem Aspekt der Verwaltungsvereinfachung im Bereich der Reinigungskontrolle und -durchsetzung sei ohnehin eine Entkoppelung von Sondernutzungserlaubnis und Reinigungspflicht das geeignetste Mittel. So könne die Reinigung der Standplätze von der Stadtreinigung durchgeführt und die hierfür anfallenden Kosten auf die Sondernutzungserlaubnisinhaber verteilt werden.
- ¹⁴ Mit Widerspruchsbescheid vom 18. Februar 2019 wurde der Widerspruch der Klägerin zurückgewiesen. Zur Begründung wiederholte die Beklagte die Ausführungen aus dem Ausgangsbescheid vom 3. Dezember 2018.
- ¹⁵ Bereits am 29. Januar 2019 erteilte die Beklagte einer vom C und dem D gebildeten "Bietergemeinschaft" eine bis zum 31. Januar 2022 befristete Sondernutzungserlaubnis zur Aufstellung von insgesamt 201 Altkleidercontainer im Stadtgebiet der Beklagten an 104 genau aufgelisteten Standorten [Bl. 143 Gerichtsakte]. Am 31. Januar 2022 erteilte die Beklagte an die "Bietergemeinschaft" eine weitere bis zum 31. Januar 2025 befristete Sondernutzungserlaubnis zur Aufstellung von 201 Altkleidercontainern [Bl. 169 Gerichtsakte]. Sondernutzungsgebühren werden von der "Bietergemeinschaft" nicht erhoben.
- ¹⁶ Am 20. März 2019 hat die Klägerin bei dem Verwaltungsgericht Wiesbaden Klage erhoben.
- ¹⁷ Sie wiederholt zur Begründung im Wesentlichen ihr Vorbringen aus dem Widerspruchsverfahren und trägt ergänzend vor, die Rechtsprechung fordere zur Rechtfertigung eines "Alles-aus-einer-Hand-Prinzips" dezidierte Überlegungen dazu, weshalb ein solches alternativlos sein sollte und die mit ihm verfolgten Ziele nicht auch durch weniger einschneidende Maßnahmen erreicht werden könnten. Die Beklagte diskutiere als alternative Lösungsvarianten aber nur ein "Alles-aus-einer-Hand-Prinzip" durch den städtischen Entsorgungsbetrieb, was nach der Rechtsprechung rechtswidrig sei, oder ein Losverfahren für jeden einzelnen Stellplatz, was ersichtlich impraktikabel sei. Es handele sich nicht um die ernsthafte Diskussion straßenrechtlich rechtmäßiger Modelle, sondern um bloße "Alibivarianten". Die Entscheidung der Beklagten für das "Alles-aus-einer-Hand-Prinzip" beruhe daher auf einer defizitären Ermessensausübung. Die hierauf gestützte Ablehnungsentscheidung sei deshalb ermessensfehlerhaft und rechtswidrig.

¹⁸ Soweit Übermöblierung als Rechtfertigung für das Standortkonzept angeführt werde, bleibe dies vage. Nachvollziehbare konkrete Erwägungen der Beklagten, warum aus stadtbildpflegerischen Gründen lediglich die festgesetzten Wertstoffinseln als Standorte für Altkleidercontainer infrage kämen und nicht auch andere Wertstoffinseln, seien im Konzept der Beklagten nicht enthalten. Dem Standortkonzept fehle eine Auseinandersetzung mit der jeweiligen konkreten städtebaulichen Situation.

¹⁹ An den tatsächlichen Verhältnissen habe sich durch die Aufstellung des Standort- und des "Alles-aus-einer-Hand"-Konzepts gar nichts verändert. Weiterhin seien nur karitative Sammler im Stadtgebiet der Beklagten mit Sondernutzungserlaubnissen ausgestattet und müssten zudem keine Sondernutzungsgebühren zahlen. Es handle sich auch um kein echtes "Alles-aus-einer-Hand-Prinzip", da C und D eigenständige Rechtspersönlichkeiten seien. Selbst wenn man unterstellte, dass diese als "eine Hand" agierten, handele es sich um ein "Alles-aus-zwei-Händen-Prinzip", da die übrigen Wertstoffcontainer an den Wertstoffinseln (bspw. Altglas) nicht von den karitativen Sammlern bedient würden.

²⁰ Die Klägerin beantragt,

²¹ 1. die Ablehnungsverfügung der Beklagten vom 3. Dezember 2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 18. Februar 2019 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, über den Antrag der Klägerin vom 29. August 2018 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden,

²² 2. die Hinzuziehung des Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

²³ Die Beklagte beantragt,

²⁴ die Klage abzuweisen.

²⁵ Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor, die Klägerin habe keinen Anspruch auf Neubescheidung ihres Antrags, da die ergangenen Bescheide rechtmäßig seien. Entgegen der Auffassung der Klägerin sei die ablehnende Entscheidung ermessensfehlerfrei ergangen. Soweit die Klägerin der Auffassung sei, das "Alles-aus-einer-Hand-Konzept" sowie das Standortkonzept der Beklagten seien rechtswidrig, weil sie nicht auf straßenrechtlich relevanten Erwägungen beruhten, sei dies unzutreffend.

²⁶ Entgegen der Auffassung der Klägerin beruhe das Standortkonzept nicht nur auf einer abfallwirtschaftlichen Bedarfsprognose. Vielmehr liege ihm unter anderem die Erwägung zugrunde, eine Übermöblierung des öffentlichen Straßenraums zu verhindern. Dabei komme es entgegen der Auffassung der Klägerin nicht darauf an, dass sich an den jeweiligen nicht aufgenommenen Standorten mit bereits installierter Wertstoffinsel noch keine Altkleidercontainer befänden. Für die Beurteilung der zu Grunde liegenden Belange des Straßen- und Stadtbildes sei nämlich gerade nicht punktuell eine konkrete Wertstoffinsel zu betrachten, sondern bereits dem Wortsinn des "Stadtbildes" entsprechend auf das gesamte Stadtgebiet abzustellen. Dem stehe nicht entgegen, dass die Beklagte die Anzahl der Container von der Einwohnerzahl abhängig mache und damit auf den Bedarf abstelle. Unter dem Gesichtspunkt des Stadtbildes diene die vorgenommene Beschränkung auf eine gewisse Anzahl von Altkleidercontainern im Stadtgebiet primär dazu, den öffentlichen Straßenraum vor einer über das Notwendige hinausgehenden Bestückung mit Gegenständen, die außerhalb des Verkehrs stehen, zu bewahren. Damit ziele das Standortkonzept auch unter Anknüpfung an den Bedarf vordergründig auf einen straßenrechtlichen Zweck. Ihm liege ausweislich seiner Begründung gerade das Bestreben zu Grunde, negative Auswirkungen auf das Stadtbild durch ungeordnetes oder übermäßiges Aufstellen von Altkleidercontainern einzudämmen. Darüber hinaus diene die Begrenzung auch dem Ausgleich zeitlich und örtlich gegenläufiger Interessen verschiedener Straßenbenutzer. Keineswegs verfolge die Begrenzung primär wettbewerbsbeschränkende und damit straßenrechtsfremde Zwecke.

²⁷ Ferner verkenne die Klägerin auch die dem "Alles-aus-einer-Hand-Konzept" zu Grunde liegenden straßenrechtlichen Erwägungen. Keineswegs diene die gewählte Gestaltung lediglich der Verringerung des behördlichen Verwaltungsaufwands. Vielmehr begegne die Beklagte unter anderem effektiv der Gefahr der Verschmutzung als originär straßenbezogenem Aspekt. Dadurch komme die Beklagte also gerade ihrer Verpflichtung zur effektiven Durchsetzung und Sicherstellung der aufgeführten straßenrechtlichen Belange nach. Das Konzept sei auch verhältnismäßig. Es sei geeignet, legitime Zwecke zu verfolgen und auch erforderlich, da anderweitige Mittel, die die Klägerin weniger intensiv belasten würden, aber ebenso effektiv den Schutz straßenrechtlicher Belange sicherstellen könnten, nicht ersichtlich seien. Gerade im konkreten Fall der Klägerin hätten sich anderweitige Mittel, wie die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis unter Auflagen, als wirkungslos und damit nicht gleich effektiv herausgestellt. Die der Klägerin aufgrund des gerichtlichen Vergleichs erteilte Sondernutzungserlaubnis habe unter der Auflage gestanden, die betreffenden Flächen mit Ablauf der Erlaubnis zum 31. Januar 2019 zu räumen. Dieser Auflage sei die Klägerin nicht nachgekommen. Die Container seien nicht freiwillig mit Ablauf der Frist, sondern erst kurz vor der angedrohten zwangsweisen Durchsetzung durch die Beklagte von der Klägerin beseitigt worden. Hiermit habe sich die Klägerin als unzuverlässig erwiesen. Die Klägerin habe selbst zu vertreten, dass unter Abwägung der straßenrechtlichen Belange mit den gewerblichen Interessen der Klägerin an einer Erteilung einer neuen, wie auch immer ausgestalteten Sondernutzungserlaubnis für einen neuen Turnus das überwiegende Interesse der Beklagten an der effektiven Durchsetzung straßenrechtlicher Belange, etwa dem Schutz vor Verschmutzungsgefahr, entgegenstehe.

²⁸ Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte des vorliegenden Verfahrens und der Verfahren 7 K 1214/16.WI und 7 K 500/17.WI sowie der vorgelegten Behördenakten Bezug genommen, der vollumfänglich zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung und der Entscheidung gemacht worden ist.

Gründe

²⁹ Die Klage hat in vollem Umfang Erfolg.

³⁰ Sie ist als Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO in der Form der Bescheidungsklage (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO) statthaft und auch im Übrigen zulässig.

³¹ Die Klage ist auch begründet. Der Bescheid vom 3. Dezember 2018 und der Widerspruchsbescheid vom 18. Februar 2019, mit dem die Beklagte den Antrag der Klägerin auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis abgelehnt hat, sind rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten. Die Klägerin hat einen Anspruch auf Neubescheidung ihres Antrags vom 29. August 2018 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 2 VwGO).

³² Rechtsgrundlage für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen ist § 16 Abs. 1 Satz 1 HStrG. Danach bedarf der Gebrauch der öffentlichen Straßen über den Gemeingebrauch hinaus (Sondernutzung) der Erlaubnis der Straßenbaubehörde.

³³ Durch das Aufstellen von Altkleidercontainern im öffentlichen Straßenraum werden öffentliche Straßenflächen über den Gemeingebrauch hinaus benutzt (ganz herrschende Rspr., vgl. nur Hess. VGH, Urteil vom 11. Dezember 2018 - 5 A 1228/18 -, juris Rn. 23 m.w.N.). Damit benötigt die Klägerin für die Aufstellung eine Sondernutzungserlaubnis nach § 16 Abs. 1 HStrG, was zwischen den Beteiligten auch unstreitig ist.

³⁴ Die Entscheidung über die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis ist keine gebundene, sondern eine Ermessensentscheidung. Als Ermessensentscheidung ist die Ablehnung der erstrebten Erlaubnis gemäß § 114 VwGO nur einer eingeschränkten richterlichen Überprüfung zugänglich. Das Gericht prüft insbesondere, ob die Behörde die gesetzlichen Grenzen eingehalten und ihr Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise gebraucht hat.

³⁵ Die Ablehnung des Antrags der Klägerin vom 29. August 2018 erweist sich als ermessensfehlerhaft und damit als rechtswidrig. Es ist vorliegend bei der Bescheidung des Antrags der Klägerin durch die Beklagte ein Ermessensausfall gegeben (hierzu 1.). Zudem erweist sich das der Ablehnung des Antrags zu Grunde liegende Konzept der Beklagten als rechtswidrig und damit als untaugliche Grundlage für die Ablehnung des Antrags (hierzu 2.). Dahinstehen kann, ob die Begrenzung der Anzahl der Container im Stadtgebiet der Beklagten und die Auswahl der konkreten Standorte rechtmäßig erfolgt ist (hierzu 3.).

³⁶ 1. Bei der Bescheidung des Antrags der Klägerin auf die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis hat die Beklagte von ihrem Ermessen keinen Gebrauch gemacht, sodass ein Ermessensausfall vorliegt.

- ³⁷ Zwar hat die Beklagte, was aus dem Ausgangs- und dem Widerspruchsbescheid ersichtlich wird, durchaus erkannt, dass sie eine Ermessensentscheidung zu treffen hatte. Beide Bescheide enthalten nämlich zutreffende Ausführungen dazu, dass die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde steht und dazu, an welchen Belangen sich die Ermessensausübung auszurichten hat. Gleichwohl hat die Beklagte in der Folge jedoch kein Ermessen ausgeübt. Denn die weiteren Ausführungen der Beklagten im Ausgangs- und im Widerspruchsbescheid beschränken sich darauf auszuführen, die Stadtverordnetenversammlung der Beklagten habe sich dafür entschieden, die Standorte für Altkleidercontainern im Stadtgebiet der Beklagten in einem Konzept zu regeln, die sieben Standorte, für die die Klägerin eine Sondernutzungserlaubnis zum Aufstellen von Altkleidercontainern begehre, seien in diesem Konzept nicht enthalten und daher sei der Antrag abzulehnen.
- ³⁸ Die angefochtenen Bescheide enthalten jedoch keine Ausführungen dazu, warum im vorliegenden Fall hinsichtlich der sieben Standorte, für die die Klägerin die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis begehrt, keine Abweichung von dem Standortkonzept der Beklagten in Betracht kommt. Seitens der Beklagtenvertreter wurde in der mündlichen Verhandlung auf Nachfrage ausgeführt, dass in Ausnahmefällen Abweichungen von dem Konzept denkbar seien. Insofern liegt bereits nach Auffassung der Beklagten selbst kein Fall vor, in dem durch das Standortkonzept schon im Vorfeld der Bescheidung einzelner Anträge eine bindende Entscheidung getroffen worden wäre. In atypischen Fällen muss die Behörde bei ihrer Ermessensentscheidung die Besonderheiten des konkreten Einzelfalls hinreichend berücksichtigen und dabei gegebenenfalls auch von ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften abweichen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Mai 2019 - [11 A 2627/18](#) -, juris Rn. 33 f. m.w.N.). Demnach hätte sich die Beklagte bei der Bescheidung des Antrags der Klägerin mit der Möglichkeit der Abweichung von dem Standortkonzept im vorliegenden Einzelfall auseinandersetzen müssen.
- ³⁹ Die Kammer ist auch nicht der Ansicht, dass es der Klägerin, wie der Beklagtenvertreter in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, aufgrund einer sie vermeintlich treffenden "Darlegungslast" obliegen hätte, von sich aus besondere Umstände vorzutragen, die eine Abweichung von dem Standortkonzept begründen hätten können. Denn zum einen hat die Behörde gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 HVwVfG den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln und gemäß § 24 Abs. 2 HVwVfG alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände (von sich aus) zu berücksichtigen. Zum anderen lagen hier Umständen vor, die zumindest eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob eine Ausnahme von dem Standortkonzept gemacht werden könnte, nahelegten. Mit Bescheid vom 3. Juli 2018 hatte die Beklagte, dem von ihr abgeschlossenen gerichtlichen Vergleich vom 19. Juni 2018 entsprechend, der Klägerin eine befristete Sondernutzungserlaubnis für die Aufstellung von Altkleidercontainern an den auch hier streitgegenständlichen sieben Standorten erteilt. Ersichtlich ging die Beklagte damit also davon aus, dass es sich um geeignete Standorte für das Aufstellen von Altkleidercontainern handelte. Zudem waren auch schon vor Inkrafttreten des Standortkonzepts und während der Geltungsdauer der befristeten Sondernutzungserlaubnis der Klägerin im Stadtgebiet der Beklagten, wie sich aus dem Standortkonzept selbst ergibt, 199 Altkleidercontainer von karitativen Sammlern aufgestellt, also dieselbe Anzahl, die später in dem Standortkonzept festgelegt wurde. Die sieben Standorte kamen zu dieser Anzahl noch hinzu. Vor diesem Hintergrund wäre es von der Beklagten im Rahmen einer ordnungsgemäßen Ermessensausübung zu erwarten gewesen, dass sie sich mit der Möglichkeit einer Abweichung von dem Standortkonzept durch Zulassung der sieben zusätzlichen Standorte beschäftigt. Indem sie dies nicht tat, sondern ohne jeglichen Ausführungen zum Einzelfall schlicht auf das Standortkonzept verwies, übte sie ihr Ermessen nicht aus.
- ⁴⁰ Aufgrund des Vorliegens eines Ermessensausfalls bei der Bescheidung kam ein Nachschieben von Gründen i.S.v. § 114 Satz 2 VwGO nicht in Betracht, weil eine Ergänzung von Ermessenserwägungen schon begriffsnotwendig voraussetzt, dass es bereits zu einer Ermessensausübung gekommen ist. Im Übrigen hat die Beklagte auch im gerichtlichen Verfahren lediglich Ausführungen gemacht, die sich auf die Rechtmäßigkeit des Standortkonzepts bezogen und sinngemäß geltend gemacht, dass dieses der die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis ablehnenden Entscheidung hätte zu Grunde gelegt werden dürfen. Eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob eine Abweichung von dem Konzept in Betracht kommt, gab es seitens der Beklagten jedoch bis zuletzt nicht.
- ⁴¹ 2. Das Standortkonzept für die Altkleidersammlung in der Landeshauptstadt Wiesbaden "Alles-aus-einer-Hand" ist rechtswidrig und stellt daher keine tragfähige Grundlage für eine rechtmäßige Ermessensausübung dar.

- ⁴² Entsprechend dem Zweck des § 16 HStrG hat sich die behördliche Ermessensausübung an Gründen zu orientieren, die einen sachlichen Bezug zur Straße haben. Zu diesen Gründen können insbesondere ein einwandfreier Straßenzustand (Schutz des Straßengrunds und des Zubehörs), die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, der Ausgleich zeitlich und örtlich gegenläufiger Interessen verschiedener Straßenbenutzer und Straßenanlieger (etwa Schutz vor Abgasen, Lärm oder sonstigen Störungen) oder Belange des Straßen- und Stadtbilds, das heißt baugestalterische oder städtebauliche Vorstellungen mit Bezug zur Straße (Vermeidung einer "Übermöblierung" des öffentlichen Straßenraums, Schutz eines bestimmten Straßen- oder Platzbilds und Ähnliches) zählen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Mai 2019 - [11 A 2627/18](#) -, juris Rn. 29 m.w.N.).
- ⁴³ 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 (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Mai 2019 - [11 A 2627/18](#) -, juris Rn. 31 m.w.N.).
- ⁴⁴ 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 (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Mai 2019 - [11 A 2627/18](#) -, juris Rn. 33 f. m.w.N.).
- ⁴⁵ Das "Standortkonzept für die Altkleidersammlung in der Landeshauptstadt Wiesbaden "Alles aus einer Hand"" stellt eine solche ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift dar, an der - sofern besondere Umständen des Einzelfalls dennoch ausreichend Beachtung finden (vgl. oben) - grundsätzlich die Ermessensausübung ausgerichtet werden kann. Jedoch erweist sich das Standortkonzept der Beklagten jedenfalls insoweit als rechtswidrig und damit als Grundlage für eine ordnungsgemäße Ermessensausübung untauglich, als darin ein "Alles-aus-einer-Hand-Prinzip" festgeschrieben wird.
- ⁴⁶ Die Entscheidung der Beklagten, Standplätze für Altkleidercontainer auf öffentlichen Straßen für einen Zeitraum für jeweils drei Jahre nur noch an einen Erlaubnisnehmer zu vergeben, ist ermessensfehlerhaft.
- ⁴⁷ Dabei kann vorliegend dahinstehen, ob sich die von der Beklagten in ihrem Standortkonzept vorgesehene Praxis das Sammeln von Altkleidern mittels Containern, die sich nach dem Standortkonzept mehrheitlich an Wertstoffinseln befinden, nur einem Erlaubnisnehmer je dreijährigen Turnus zu gestatten, überhaupt als eine Sammlung "aus einer Hand" darstellt oder ob dies bereits nicht der Fall ist, weil nicht die Wartung ganzer Wertstoffinseln einschließlich der Entsorgung aller dort anfallenden Abfallfraktionen (beispielsweise auch Altglas) in "eine Hand" gegeben wird (vgl. hierzu OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 28. Mai 2021 - [11 A 390/19](#) -, juris Rn. 65 ff. m.w.N.). Dahinstehen kann weiterhin, ob die Beklagte das in dem Standortkonzept festgeschriebene "Alles-aus-einer-Hand-Prinzip" überhaupt praktiziert. Die Kammer hat insoweit Zweifel, ob die derzeitige Praxis der Beklagten, zwei karitativen Sammlern, die die Wartung ihrer Container teilweise noch an Dritte delegiert haben, zu gestatten, durch die Benennung eines gemeinsamen Ansprechpartners als "Bietergemeinschaft" aufzutreten und dieser die Sondernutzungserlaubnis zu erteilen, noch als Sammlung "aus einer Hand" bezeichnet werden kann.
- ⁴⁸ Für die Entscheidung der Beklagten, die Aufstellung von Altkleidercontainern "in eine Hand" zu geben, fehlt es jedenfalls an einem sachlichen Bezug zur Straße.
- ⁴⁹ Soweit die Beklagte sich darauf beruft, dass durch die Einführung eines "Alles-aus-einer-Hand-Prinzips" eine Verringerung des Verwaltungsaufwands, der für die Überwachung der Altkleidersammlung notwendig ist, erreicht werden könne, handelt es sich nicht um ein zulässiges straßenrechtliches Argument. Ein sachlicher Bezug des Verwaltungsaufwands zur Straße besteht nicht (vgl. VG Leipzig, Urteil vom 14. März 2018 - [1 K 1588/16](#) -, juris Rn. 100 f.).

- ⁵⁰ Auch soweit die Beklagte geltend macht, zumindest mittelbar diene das "Alles-aus-einer-Hand-Prinzip", bei dessen Geltung es nur einen Ansprechpartner bezüglich Altkleidercontainern im Stadtgebiet der Beklagten gebe, auch der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, weil die Verwaltung der Gefahr der Verschmutzung von Wertstoffinseln so effektiver begegnen könne, überzeugt dies das Gericht nicht (vgl. auch OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 28. Mai 2021 - 11 A 390/19 -, juris Rn. 68). Die durch das "Alles-aus-einer-Hand-Prinzip" erreichbare Verringerung des Verwaltungsaufwands dürfte sich in sehr engen Grenzen halten. Würde mehreren Erlaubnisnehmern das Aufstellen von Altkleidercontainern an näher bezeichneten Standorten im Stadtgebiet der Beklagten gestattet, so müsste einmalig je Turnus eine Zuordnung der aufgestellten Altkleidercontainer zu den jeweiligen Sammlern erfolgen und je Sammler eine Telefonnummer hinterlegt werden, die erforderlichenfalls, beispielsweise im Falle der Verschmutzung einer Wertstoffinsel durch ungeordnete Ablage von Altkleidern, angerufen werden müsste. Der damit verbundene Mehraufwand im Vergleich zu einem "Alles-aus-einer-Hand-Konzept" dürfte zu vernachlässigen sein. Es leuchtet daher nicht ein, dass hierdurch ein nennenswerter positiver Effekt für die Bekämpfung von Verschmutzungen an Wertstoffinseln und damit zusammenhängend für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs erreicht werden könnte.
- ⁵¹ Im Übrigen mangelt es dem Konzept der Beklagten auch an einer Auseinandersetzung mit Alternativen, die das von der Beklagten angestrebte Ziel der Sicherstellung der Sauberkeit der Sammelplätze zu erreichen geeignet sein könnte, wie etwa eine regelmäßige Reinigung der Sammelstellen und die Deckung der hierfür anfallenden Kosten über Sondernutzungsgebühren. Eine tragfähige Begründung, warum stattdessen die Einführung eines "Alles-aus-einer-Hand-Prinzips" das am besten geeignete Mittel hierfür sein soll, fehlt.
- ⁵² Die mangels sachlichen Bezugs zur Straße gegebene Rechtswidrigkeit der Festschreibung eines "Alles-aus-einer-Hand-Konzepts" durch die Beklagte führt zur Rechtswidrigkeit des gesamten "Standortkonzepts für die Altkleidersammlung in der Landeshauptstadt Wiesbaden "Alles aus einer Hand"", ohne dass es dabei noch entscheidungserheblich darauf ankommt, ob das Standortkonzept im engeren Sinne, also die Festlegung einer Anzahl von Altkleidercontainern und ihrer Standorte, rechtmäßig ist. Denn beide Aspekte - "Alles-aus-einer-Hand-Prinzip" und Standortfestlegung - sind in dem Konzept zu einer Einheit verbunden und lassen sich nicht derart voneinander trennen, dass bei Rechtswidrigkeit eines der beiden Gesichtspunkte, der jeweils andere das Konzept noch für sich tragend ermessensfehlerfrei begründen könnte. Für diese Einschätzung spricht bereits der Titel "Standortkonzept für die Altkleidersammlung in der Landeshauptstadt Wiesbaden "Alles aus einer Hand"", der beide Aspekte miteinander vermischt. Auch inhaltlich ist in dem Konzept eine Trennung der beiden Gesichtspunkte voneinander nicht angelegt. Schließlich wurde seitens der Beklagtenvertreter ausdrücklich ausgeführt, dass das "Alles-aus-einer-Hand-Konzept" und die Anzahl der Standorte zusammenhängen.
- ⁵³ Aufgrund der Rechtswidrigkeit der Entscheidung für ein Alles-aus-einer-Hand-Prinzip folgt mithin die Rechtswidrigkeit des "Standortkonzept für die Altkleidersammlung in der Landeshauptstadt Wiesbaden "Alles aus einer Hand"" insgesamt. Dieses scheid damit, unabhängig davon, dass vorliegend ein Ermessensausfall gegeben war (vgl. hierzu 1.), als Grundlage für eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über den Antrag der Klägerin auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis aus.
- ⁵⁴ 3. Dahinstehen kann im vorliegenden Fall, ob die Begrenzung der Anzahl der im Stadtgebiet maximal aufzustellenden Altkleidercontainer und die Festlegung der für die Aufstellung vorgesehenen Standorte in dem Standortkonzept der Beklagten rechtmäßig erfolgt ist. Das Gericht neigt diesbezüglich der Auffassung zu, dass gegen die Begrenzung von Standorten und die Festlegung der dort maximal aufzustellenden Altkleidercontainer im Grundsatz nichts zu erinnern ist, wenn dies mit Argumenten, die einen hinreichenden sachlichen Bezug zur Straße haben - hierzu kann auch eine zu befürchtende "Übermöblierung" des öffentlichen Straßenraums zählen (s.o.) -, begründet wird. Dabei wird von der das Standortkonzept beschließenden Gemeinde im Regelfall auch nicht zu erwarten sein, dass sie jeden einzelnen durch die Festlegung zugleich ausgeschlossenen potenziellen Standort für Altkleidercontainer in den Blick nimmt oder für jeden dieser Standorte aufgrund einer individuellen Prüfung einzelfallbezogene Ausführungen hinsichtlich des Vorliegens einer "Übermöblierung" macht (so auch OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 28. Mai 2021 - 11 A 390/19 -, juris Rn. 72 ff.). Solche Anforderungen wären gerade von größeren Gemeinden mit sehr vielen Containerstandorten kaum zu erfüllen. Kein zulässiges Argument für die Beschränkung der Anzahl der Altkleidercontainer im Gemeindegebiet stellt hingegen der Bedarf an solchen dar, weil dieser keinen sachlichen Bezug zur Straße aufweist (vgl. OVG Saarland, Urteil vom 3. Februar 2021 - 1 A 198/20 -, juris Rn. 58). Es handelt sich hierbei vielmehr um einen allein abfallrechtlichen bzw. entsorgungswirtschaftlichen Gesichtspunkt (vgl. VG Schleswig, Urteil vom 26. Januar 2021 - 3 A 125/19 -, unveröffentlicht, Blatt 7 des Urteilsabdrucks, Bl. 91 der Gerichtsakte).

- ⁵⁵ Im Ergebnis waren die rechtswidrigen Bescheide der Beklagten vom 3. Dezember 2018 und vom 18. Februar 2019 aufzuheben (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) und die Beklagte antragsgemäß zur Neubescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu verpflichten (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).
- ⁵⁶ Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, da die Beklagte unterlegen ist.
- ⁵⁷ Die Notwendigkeit der Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war für notwendig zu erklären (§162 Abs. 2 Satz 2 VwGO). Angesichts der Komplexität des Streitstoffs erweist sich die Beauftragung eines Bevollmächtigten auch schon im Vorverfahren durch die Klägerin keineswegs als überflüssig, sondern vielmehr als nachvollziehbar und zweckmäßig.
- ⁵⁸ Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf §167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.