

Fundstelle

openJur 2024, 5147

Rkr: AmtlSlg:

Tenor

- ¹ Die Berufung wird zurückgewiesen.
- ² Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.
- ³ Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.
- ⁴ Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- ⁵ Die Klägerin ist ein Unternehmen, das sich mit dem Sammeln von Altkleidern in von ihr aufgestellten Altkleidersammelcontainern befasst.
- ⁶ Mit Schreiben vom 3. Juni 2016 beantragte die Klägerin bei der Beklagten die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zum Aufstellen von Altkleidersammelcontainern an 20 Altglascontainerstandorten im Gebiet der Beklagten (u. a. "U.-straße", "H.-straße", "L.-straße 2", "B.-straße", "E.-straße", "Q.-straße", "D.-straße" und "F.-straße") "für drei Jahre". Die Standorte der Altkleidersammelcontainer sollten unmittelbar neben dort bereits aufgestellten Altglascontainern liegen. Die Container würden mindestens einmal pro Woche angefahren und geleert. Bei Bedarf könnten die Container auch kurzfristig geleert und Verschmutzungen oder Müll beseitigt werden.
- ⁷ Mit Bescheid vom 8. Februar 2017 lehnte die Beklagte den Antrag der Klägerin ab. Die Beklagte übe ihr Ermessen dahingehend aus, dass sie grundsätzlich keine Aufstellung von Altkleidersammelcontainern im öffentlichen Straßenraum zulasse, da eine Abweichung die Schaffung eines Präzedenzfalls zur Folge hätte. Auf die dagegen erhobene und auf zehn Standorte beschränkte Klage verpflichtete der Senat die Beklagte durch Urteil vom 13. Mai 2019 - [11 A 2057/17](#) - unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom 8. Februar 2017, den Antrag der Klägerin auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an den verbliebenen Standorten unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden. Dem lag im Wesentlichen die Erwägung zu Grunde, dass es für die Entscheidung einer Gemeinde, eine bestimmte Art der Sondernutzung in ihrem Gemeindegebiet generell nicht zuzulassen, eines Ratsbeschlusses bedurft hätte, der im entschiedenen Fall nicht vorgelegen habe.
- ⁸ In der Sitzung vom 5. Juli 2019 fasste der Rat der Beklagten einen Beschluss zur Änderung der Satzung über Erlaubnisse und Gebühren für Sondernutzungen auf öffentlichen Straßen der Stadt Neuss (Sondernutzungssatzung - SNS), mit der im Wesentlichen § 15 SNS n. F. eingefügt wurde:
- ⁹ "§ 15 Altkleidersammelcontainer
- ¹⁰ Für das Aufstellen von Behältnissen zum Sammeln von Altkleidern, Schuhen und sonstigen Textilien (Altkleidersammelcontainer) auf öffentlichen Straßen im Sinne von § 1 dieser Satzung werden keine Erlaubnisse erteilt."
- ¹¹ In der Begründung zur Vorlage wurde ausgeführt, Größe und Erscheinungsbild von dauerhaft aufgestellten Altkleidersammelcontainer beeinträchtigten das Orts- und Straßenbild der Beklagten auf negative Weise. Aufgrund der Vielzahl der bereits aufgestellten Altglas- und Altpapiersammelcontainer würde eine nicht mehr hinzunehmende Überfrachtung des öffentlichen Straßenraums eintreten. Zudem bildeten sich erfahrungsgemäß an derartigen Standorten immer wieder wilde Müllkippen. Wenn an diesen Sammelstandorten mehrere Firmen ihre Behälter abstellten, lasse sich nicht mehr zweifelsfrei ermitteln, wer für die Beseitigung des dort abgelegten Mülls zuständig sei. Eine Reinigung des Standortes aus "einer Hand" sei dann nicht möglich.

- ¹² Mit Bescheid vom 2. August 2019 lehnte die Beklagte den Antrag der Klägerin erneut ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus: Die Beklagte übe ihr Ermessen dahingehend aus, dass für das Aufstellen von Altkleidersammelcontainern im öffentlichen Straßenraum grundsätzlich keine Erlaubnis erteilt werde. In der Ratssitzung am 5. Juli 2019 sei ein entsprechender Beschluss gefasst worden und die Sondernutzungssatzung geändert worden. Auf die dagegen erhobene und auf acht Standorte beschränkte Klage verpflichtete der Senat durch Urteil vom 3. Dezember 2021 - [11 A 2110/20](#) - die Beklagte unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom 2. August 2019, den Antrag der Klägerin auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an den zuvor genannten Standorten unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden. Dem lag im Wesentlichen die Erwägung zu Grunde, dass sich die in dem angegriffenen Bescheid auf § 15 SNS n. F. gestützte versagende Entscheidung als ermessensfehlerhaft erweise. Die Regelung in § 15 SNS n. F., die auch nicht durch andere ermessenseröffnende oder Ausnahmeregelungen in der Satzung modifiziert werde, reduziere als Rechtsnorm das nach § 18 Abs. 2 StrWG NRW eingeräumte Ermessen auf eine gebundene Entscheidung.
- ¹³ In der Sitzung vom 1. April 2022 fasste der Rat der Beklagten den Beschluss, § 15 SNS zu streichen. Darüber hinaus beschloss er die "Ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift zum Aufstellen von Altkleidersammelcontainern im öffentlichen Straßenraum" (Ermessensrichtlinien). Danach soll das Ermessen der Beklagten zukünftig dahingehend ausgeübt werden, dass im Regelfall keine Sondernutzungserlaubnisse für das Aufstellen von Altkleidersammelcontainern erteilt würden. Abzuwägen seien "die Interessen der potentiellen Aufsteller von Altkleidersammelcontainern gegenüber den Interessen des Gemeingebrauchs". Weiter wird dort ausgeführt: "Im Regelfall wird von einem gewerblichen oder gemeinnützigen Aufsteller die Sondernutzungserlaubnis zum Aufstellen von Altkleidersammelcontainern im öffentlichen Straßenraum begehrt." Eine abweichende Entscheidung solle nur in atypischen Sonderfällen getroffen werden.
- ¹⁴ Mit Bescheid vom 8. April 2022 lehnte die Beklagte den Antrag der Klägerin zur Aufstellung von Altkleidersammelcontainern abermals ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus: Der Rat der Beklagten habe am 1. April 2022 das ausnahmslose Verbot des Aufstellens von Altkleidersammelcontainern aufgehoben und durch Ermessensrichtlinien ersetzt. Da es sich bei dem in dem Antrag der Klägerin zum Ausdruck gekommenen Begehren um einen Regelfall im Sinne der Ermessensrichtlinien handle, werde eine Erlaubnis nicht erteilt. An den Standorten existierten bereits Altglas- und Altpapiercontainer. Die Klägerin sei auch keine Straßenanliegerin. Sie habe die Möglichkeit, auf Privatflächen Altkleidersammelcontainer aufzustellen. Ein atypischer Fall liege nicht vor.
- ¹⁵ Am 21. April 2022 hat die Klägerin Klage erhoben, die sie weiterhin auf acht Standorte beschränkt hat. Zur Begründung ihrer Klage hat sie im Wesentlichen vorgetragen: Weder die Begründung der ermessenslenkenden Richtlinie noch die Verneinung eines atypischen Falls wiesen eine straßenrechtlich erhebliche, geschweige denn nachvollziehbare Argumentation auf. Es verbleibe bei einem ausnahmslosen Verbot des Aufstellens von Altkleidersammelcontainern. Der Richtlinie liege auch kein konkretes städtebauliches Gestaltungskonzept zugrunde, das etwa nach Ortsteilen differenziere. Die Beklagte betreibe einen Protektionismus zugunsten ihres Entsorgungsträgers, den sie im Gebiet der Beklagten Altkleidersammelcontainer auf Fiskalflächen aufstellen lasse.
- ¹⁶ Die Klägerin hat beantragt,
- ¹⁷ die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 8. April 2022 zu verpflichten, den Antrag der Klägerin vom 3. Juni 2016 hinsichtlich der im Schriftsatz vom 21. April 2022 genannten Standorte neu zu bescheiden.
- ¹⁸ Die Beklagte hat beantragt,
- ¹⁹ die Klage abzuweisen.
- ²⁰ Zur Begründung ihres Klageabweisungsantrags hat sie in Ergänzung des angefochtenen Bescheids im Wesentlichen ausgeführt: Es liege kein Ermessensfehlergebrauch vor, da die zugrundeliegende Ermessensrichtlinie ermessensfehlerfrei sei. Darüber hinaus sei im öffentlichen Straßenraum im Stadtgebiet der Beklagten bislang keine Sondernutzungserlaubnis zum Aufstellen von Altkleidersammelcontainern erteilt worden. Sämtliche Altkleidercontainer innerhalb des Stadtgebietes stünden nicht im öffentlichen Straßenraum und entzögen sich somit der Genehmigungsfähigkeit in Form einer Sondernutzungserlaubnis durch die Beklagte. Wenn ein Altkleidercontainer ohne entsprechende Erlaubnis im öffentlichen Straßenraum aufgestellt werde, gehe die Beklagte konsequent dagegen vor, unabhängig davon, von wem der Altkleidercontainer aufgestellt worden sei.

²¹ Das Verwaltungsgericht hat durch Urteil vom 11. Oktober 2023 die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 8. April 2022 verpflichtet, den Antrag der Klägerin vom 3. Juni 2016 hinsichtlich der im Schriftsatz vom 21. April 2022 genannten Standorte neu zu bescheiden. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Die Ablehnung der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen werde der Rechtsprechung des Senats nicht gerecht, weil die Beklagte Glas- und Altpapier anders als Altkleidersammelcontainer behandle, ohne dass dies auf straßenrechtliche Erwägungen gestützt werden könne.

²² Ihre vom Senat zugelassene Berufung begründet die Beklagte unter Wiederholung und Vertiefung ihres erstinstanzlichen Vorbringens ergänzend wie folgt: Die Vorgehensweise der Beklagten widerspreche nicht den Grundsätzen, die der Senat aufgestellt habe. Durch die Ermessensrichtlinien werde das Aufstellen von Altkleidersammelcontainern nicht mehr ausnahmslos verboten. Die Richtlinie eröffne - der Rechtsprechung des Senats folgend - Ermessen für atypische Fälle. Das Vorliegen eines solchen atypischen Falls sei vorliegend aber nicht ersichtlich. Auch bestehe für die Ungleichbehandlung von Altkleidersammelcontainern auf der einen und Altglas- bzw. Altpapiercontainern auf der anderen Seite ein sachlicher Grund. Denn § 14 Abs. 1 Verpackungsgesetz (VerpackG) verpflichte die Gemeinde, in ihrem Einzugsgebiet eine vom gemischten Siedlungsabfall getrennte, flächendeckende Sammlung aller restentleerten Verpackungen bei den privaten Endverbrauchern (Holsystem) oder in deren Nähe (Bringsystem) oder durch eine Kombination beider Varianten in ausreichender Weise und für den privaten Endverbraucher unentgeltlich sicherzustellen. In Bezug auf Altkleider bestehe eine solche Verpflichtung aber nicht. Nach Überprüfung der von der Klägerin vorgelegten Lichtbilder seien die nicht auf Fiskalflächen befindlichen Altkleidersammelcontainer des öffentlichrechtlichen Entsorgungsträgers abgebaut bzw. versetzt bzw. eine Versetzung in die Wege geleitet worden. Sobald das Amt für Verkehrsangelegenheiten der Beklagten Kenntnis von ohne Erlaubnis auf öffentlichen Flächen aufgestellten Containern erlange, werde der Aufsteller umgehend aufgefordert, den Container abzubauen. Damit handele die Beklagte im Einklang mit den Ermessensrichtlinien vom 1. April 2022 und behandle alle Aufsteller von Altkleidersammelcontainern gleich.

²³ Die Beklagte beantragt,

²⁴ das angefochtene Urteil zu ändern und die Klage abzuweisen.

²⁵ Die Klägerin beantragt,

²⁶ die Berufung zurückzuweisen.

²⁷ Die Klägerin führt zur Begründung im Wesentlichen aus: Das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf sei jedenfalls im Ergebnis zutreffend. Der von der Beklagten formulierte Normalfall führe dazu, dass atypische Fälle gar nicht existierten. Somit bleibe es de facto bei einem ausnahmslosen Verbot. Bei einer Betrachtung der vorgelegten Lichtbilder von im Gebiet der Beklagten bereits aufgestellten Altkleidersammelcontainern des öffentlichrechtlichen Entsorgungsträgers zeige sich zudem, dass diese zum Teil auf öffentlichem Straßenland stünden bzw. so dicht an den Gehweg oder die Fahrbahn gestellt seien, dass es sich um Sondernutzungen handele. Es sei vor dem Hintergrund der Ermessensrichtlinien nicht nachvollziehbar, dass die Beklagte diese Sammelcontainer zulasse bzw. hiergegen bislang nicht eingeschritten sei. Damit bevorzuge die Beklagte den öffentlichrechtlichen Entsorgungsträger.

²⁸ Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und den beigezogenen Verwaltungsvorgang der Beklagten Bezug genommen.

Gründe

²⁹ Die zulässige Berufung der Beklagten hat keinen Erfolg.

³⁰ Die Ablehnung des Antrags der Klägerin auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an den acht in der Klageschrift benannten Standorten mit Bescheid vom 8. April 2022 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten. Sie hat Anspruch auf Neubescheidung ihres Antrags (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

³¹ Rechtsgrundlage für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen ist § 18 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW. Danach bedarf die Benutzung öffentlicher Straßen über den Gemeingebrauch hinaus (Sondernutzung) der Erlaubnis der Straßenbaubehörde.

³² I. Die von der Klägerin beabsichtigte Aufstellung von Altkleidersammelcontainern an Standorten, die - dies ist zwischen den Beteiligten nicht streitig - im öffentlichen Straßenraum liegen, stellt eine Sondernutzung dar.

³³ Vgl. hierzu OVG NRW, Urteil vom 8. Dezember 2017 -11 A 566/13 -, juris, Rn. 38 ff., m. w. N.

³⁴ Der von ihr gestellte Antrag auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen ist hinreichend bestimmt.

- ³⁵ Vgl. zur Bestimmtheit von Anträgen auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen: OVG NRW, Urteil vom 16. Juni 2015 - [11 A 1131/13](#) -, [NVwZ-RR 2015, 830](#) (831) = juris, Rn. 25 ff., m. w. N.
- ³⁶ Der Antrag ist prüffähig. Die Klägerin hat hinsichtlich der aufgeführten und mit Straßennamen näher umschriebenen Aufstellungsorte angegeben, die Altkleidersammelcontainer sollten "direkt an den dortigen Altglascontainern" aufgestellt werden.
- ³⁷ II. Die Ablehnung des Antrags der Klägerin durch den Bescheid vom 8. April 2022 ist ermessensfehlerhaft.
- ³⁸ 1. Die Sondernutzungserlaubnis wird auf Grund einer Ermessensentscheidung erteilt (vgl. § 18 Abs. 2 StrWG NRW). Das der Behörde eingeräumte Ermessen ist entsprechend dem Zweck der Vorschrift unter Einhaltung der gesetzlichen Grenzen, insbesondere des Gebots der Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG), auszuüben (§ 40 VwVfG NRW). Die gerichtliche Kontrolle der Ermessensentscheidung beschränkt sich auf die Einhaltung dieses rechtlichen Rahmens (§ 114 Satz 1 VwGO). Dabei sind im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zulässig nachgeschobene Ermessenserwägungen im Sinne von § 114 Satz 2 VwGO vom Gericht zu berücksichtigen.
- ³⁹ 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.
- ⁴⁰ Vgl. hierzu etwa OVG NRW, Urteil vom 7. April 2017 - [11 A 2068/14](#) -, [NVwZ-RR 2017, 855](#) (857) = juris, Rn. 48 ff., m. w. N.
- ⁴¹ 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).
- ⁴² Vgl. OVG NRW, Urteil vom 7. April 2017 - [11 A 2068/14](#) -, [NVwZ-RR 2017, 855](#) (857) = juris, Rn. 54, und Beschlüsse vom 2. August 2006 - [11 A 2642/04](#) -, juris, Rn. 21, und vom 1. Juli 2014 - [11 A 1081/12](#) -, juris, Rn. 8 f., 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. 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. Etwas anderes kann im Einzelfall ausnahmsweise dann gelten, wenn die Behörde die Ablehnung der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis etwa auf den straßenbezogenen Gesichtspunkt stützt, die Sicherheit des Straßenverkehrs sei im Falle der Erteilung der Erlaubnis an den betreffenden Antragsteller mit Blick auf dessen Verhalten nicht gewährleistet. Allerdings ist eine Berufung darauf in der Regel nur dann gerechtfertigt, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der betreffende Antragsteller sich nicht an etwaige mit der Sondernutzungserlaubnis verbundene Auflagen oder Bedingungen halten wird.
- ⁴⁴ Vgl. etwa OVG NRW, Urteil vom 7. April 2017 - [11 A 2068/14](#) -, [NVwZ-RR 2017, 855](#) (857) = juris, Rn. 56 ff., m. w. N.
- ⁴⁵ 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.
- ⁴⁶ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. Mai 2019 - [11 A 2057/17](#) -, [NWVBI 2019, 423](#) = juris, Rn. 39 m. w. N.

- ⁴⁷ Insbesondere ist in diesem Rahmen eine Begrenzung der Standorte und der Anzahl der dort maximal aufzustellenden Altkleidersammelcontainer zum Schutz des Stadt- und Straßenbildes und der Vermeidung einer "Übermöblierung" des öffentlichen Verkehrsraums mit verkehrsfremden Gegenständen möglich. Eine solche Begrenzung weist einen nachvollziehbaren straßenrechtlichen Bezug auf und ist so vom Ermessensspielraum grundsätzlich gedeckt.
- ⁴⁸ Vgl. OVG NRW, Urteile vom 28. Mai 2021 - [11 A 390/19](#) -, juris, Rn. 72 f.; vom 13. Mai 2019 - [11 A 2627/18](#) -, DVBl. 2019, 1219 ff. = juris, Rn. 39, und vom 7. April 2017 - [11 A 2068/14](#) -, juris, Rn. 96; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. April 2021 - [5 S 1996/19](#) -, juris, Rn. 70 ff.
- ⁴⁹ 2. Ausgehend davon erweist sich die in dem angegriffenen Bescheid vom 8. April 2022 auf den Ratsbeschluss vom 1. April 2022 gestützte versagende Entscheidung der Beklagten als ermessensfehlerhaft, weil der Rat der Beklagten - in Abweichung von der Rechtsprechung des Senats - keine ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften im oben genannten Sinn erlassen hat, sondern das bei der Bescheidung von Anträgen auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen nach § 18 Abs. 2 StrWG NRW eingeräumte Ermessen für das Aufstellen von Altkleidersammelcontainern auf eine gebundene Entscheidung reduziert hat.
- ⁵⁰ Der angefochtene Bescheid verweist darauf, dass die generelle Ermessensausübung in der Ratssitzung vom 1. April 2022 mit dem Beschluss über die Ermessensrichtlinien erfolgt sei. Danach soll das Ermessen der Beklagten dahingehend ausgeübt werden, dass im Regelfall keine Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen von Altkleidersammelcontainern erteilt wird. Der von der Beklagten in der Verwaltungsvorschrift definierte Regelfall führt aber dazu, dass die Beklagte nach dieser Vorgabe jeden Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zur Aufstellung von Altkleidersammelcontainern ausnahmslos ablehnen muss und daher kein Raum für eine abweichende Ausübung des Ermessens im Einzelfall verbleibt.
- ⁵¹ Gemäß den Ermessensrichtlinien wird "im Regelfall [...] von einem gewerblichen oder gemeinnützigen Aufsteller die Sondernutzungserlaubnis zum Aufstellen von Altkleidersammelcontainern im öffentlichen Straßenraum begehrt". Da die Ermessensrichtlinien bei der Betrachtung des Regelfalls auch bereits "die Interessen der potentiellen Aufsteller von Altkleidersammelcontainern" in den Blick nehmen, sind mit dem so formulierten Regelfall alle in der Praxis denkbaren Konstellationen im Rahmen des Aufstellens von Altkleidersammelcontainern von vornherein erfasst, ohne dass ein Anwendungsbereich für einen atypischen Fall verbleibe.
- ⁵² Daran ändert sich auch nichts durch die in der Verwaltungsvorschrift ausdrücklich vorgesehene Ermessensausübung im Einzelfall. Die Ermessensrichtlinien sehen vor, dass neben einer generellen Ermessensausübung "die Flexibilität des Verwaltungshandelns erhalten" bleibt und "situations- und sachgerechte Einzelfallentscheidungen, die von der [...] ermessenslenkenden Verwaltungsvorschrift nicht erfasst werden, [...] weiterhin möglich" sein sollen. Sie begrenzt damit die Ermessensausübung im Einzelfall dergestalt, dass nur "bei nichterfassten besonderen Umständen des Einzelfalls [...] ein Abweichen von den ermessenslenkenden Vorschriften möglich" ist. Solche besonderen Umstände sind aber wie vorstehend ausgeführt von vornherein ausgeschlossen, weil der Regelfall alle denkbaren Konstellationen bereits erfasst.
- ⁵³ Auch die von der Beklagten erstmals in der mündlichen Verhandlung genannten beispielhaft genannten atypischen Fälle führen zu keiner anderen Betrachtung. Denn sie finden in den Ermessensrichtlinien keine Stütze. Dies gilt insbesondere für die von der Beklagten als atypisch angeführte auf einen "kurzen Zeitraum" von deutlich unter einem Jahr begrenzte Sondernutzung. Denn die Beklagte hat in ihren Ermessensrichtlinien an keiner Stelle zum Ausdruck gebracht, dass der dort formulierte Regelfall erst ab einer bestimmten Zeitspanne vorliegt, zumal eine Sondernutzungserlaubnis ohnehin gemäß § 18 Abs. 2 Satz 1 StrWG NRW nur auf Zeit oder auf Widerruf erteilt werden darf. Überdies konnte die Beklagte auch in der mündlichen Verhandlung nicht konkret angeben, ab welcher Zeitspanne ein atypischer Fall zu einem Regelfall wird. Auch die von der Beklagten genannten weiteren (fiktiven und eher theoretischen) Beispiele - Aufstellen von Altkleidersammelcontainern im Rahmen eines Schulprojekts oder bei einem zeitlich begrenzten Mehrbedarf (etwa im Falle der Fluthilfe) - knüpfen an die Zeitspanne der Sondernutzung an, die aber von den Ermessensrichtlinien nicht als Differenzierungskriterium genannt wird. Hinzu kommt, dass die Ermessensrichtlinien der Beklagten ausdrücklich nicht nach dem Zweck der Sammlung unterscheiden ("Es ist straßenrechtlich ohne Belang, zu welchem Zweck die Altkleider gesammelt werden").
- ⁵⁴ Eine (weitere) Regelung atypischer Sonderfälle oder eines Ausnahmetatbestands ist auch nicht deshalb entbehrlich, weil die Beklagte unabhängig von der ermessenslenkenden Richtlinie ihr Ermessen in begründeten Ausnahmefällen abweichend ausüben könnte.

- ⁵⁵ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 3. Dezember 2021 - [11 A 2110/20](#) -, juris, Rn. 37 ff.; s. aber zur Entbehrlichkeit eines Ausnahmetatbestands oder der Regelung atypischer Sonderfälle, in denen die Gefahr einer durch die Aufstellung eines Altkleidercontainers hervorgerufenen Entsorgung weiterer Abfälle ausgeschlossen erscheint: VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. April 2021 - [5 S 1996/19](#) -, juris, Rn. 75.
- ⁵⁶ Denn eine sich ggf. auch an einer abstraktgenerellen Ermessensrichtlinie oder einer Gestaltungssatzung ausrichtende,
- ⁵⁷ vgl. dazu auch: OVG NRW, Beschluss vom 11. Juli 2017 - [11 A 2115/14](#) -, [NVwZ-RR 2017, 805](#) = juris, Rn. 8 ff.,
- ⁵⁸ Ausübung von Ermessen bei der Entscheidung über einen konkreten Antrag ist nach dem eindeutigen Wortlaut des Ratsbeschlusses nur für die von der Ermessensrichtlinie nicht erfassten Umstände abseits des formulierten Regelfalls vorgesehen.
- ⁵⁹ Nach § 19 Satz 1 StrWG NRW steht der Gemeinde Satzungsautonomie für die Befreiung bestimmter Sondernutzungen von der Erlaubnispflicht sowie für die Regelung der Ausübung zu, nicht aber für das - hier in Rede stehende - ausnahmslose Verbot einer bestimmten Art von Sondernutzung oder jeglicher Sondernutzung.
- ⁶⁰ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 3. Dezember 2021 - [11 A 2110/20](#) -, juris, Rn. 40; zu einer entsprechenden Regelung im dortigen Landesrecht: Thür. OVG, Urteil vom 21. November 2000 - [2 N 163/97](#) -, [GewArch 2002, 351](#) = juris, Rn. 49 ff.
- ⁶¹ Der in dieser Regelung zum Ausdruck gebrachte Grundsatz ist auch dann betroffen, wenn die Gemeinde ein ausnahmsloses Verbot einer bestimmten Art der Sondernutzung nicht im Rahmen einer Satzung, sondern als - ebenfalls die Verwaltung bindende - Verwaltungsvorschrift formuliert. Denn der ausnahmslose Ausschluss einer bestimmten Art der Sondernutzung für das gesamte Stadtgebiet führt zu einem repressiven Verbot und steht daher nicht mit dem im Straßenrecht gesetzlich vorgegebenen Konzept des präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt im Einklang.
- ⁶² Vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 23. November 2011 - [11 A 2325/10](#) -, juris, Rn. 58; VG Aachen, Urteil vom 7. Oktober 2021 - [10 K 1637/20](#) -, juris, Rn. 85.
- ⁶³ Ausgehend davon hat der gleichwohl ergangene Ratsbeschluss vom 1. April 2022 zur Folge, dass die Beklagte bei der ablehnenden Bescheidung des Antrags der Klägerin das nach § 18 Abs. 2 StrWG NRW eingeräumte - und gemäß § 19 Satz 1 StrWG NRW nicht ausnahmslos ausschließbare - Ermessen nicht ausüben konnte.
- ⁶⁴ Die Kostenentscheidung beruht auf § [154](#) Abs. 2 VwGO.
- ⁶⁵ Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus den §§ [167](#) VwGO, [708](#) Nr. 10, [709](#) Satz 2, [711](#) ZPO.
- ⁶⁶ Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § [132](#) Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.