


Fundstelle

openJur 2024, 6884

Rkr:  AmtISlg: 

Tenor

- ¹ Das angefochtene Urteil wird teilweise geändert.
- ² Der Bescheid der Beklagten vom 15. Januar 2020 wird aufgehoben.
- ³ Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.
- ⁴ Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge.
- ⁵ 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.
- ⁶ Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- ⁷ Die Klägerin ist ein Unternehmen, das sich mit dem Sammeln von Altkleidern befasst.
- ⁸ Der Rat der Stadt I. beschloss in seiner Sitzung am 3. Februar 2015 die "Unternehmenssatzung für die Anstalt des öffentlichen Rechts ‚Stadtwerke I. , Technische Betriebe und Einrichtungen, Anstalt des öffentlichen Rechts‘ vom 04.02.2015" (Unternehmenssatzung). Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 Unternehmenssatzung gehört zu den Aufgaben der Beklagten unter anderem die Unterhaltung, der Betrieb und der Bau von Gemeindestraßen. Nach Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Unternehmenssatzung ist die Beklagte berechtigt, anstelle der Stadt I. Satzungen über die Benutzung der Einrichtungen für die gemäß § 2 Abs. 1 übertragenen Aufgaben zu erlassen.
- ⁹ Mit Schreiben vom 31. Januar 2019 beantragte die Klägerin bei der Stadt I. die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zum Aufstellen von Altkleidersammelcontainer an 30 Altglascontainerstandorten im Stadtgebiet ("Auf den E. ", "T.-----straße ", "T1. Straße / X. ", "E1.-----straße / H.-----straße ", "E2.-----straße Stadion", "T2.-----pfad Parkplatz", "F.----straße ", "X1.-----platz ", "L.-----straße Sportplatz", "H1. -T3. -Ring", "S.-----straße ", "Am E3. Parkplatz", "H2.-----straße Bahn", "C.-----straße Wald", "I1. -I -Straße", "T4.-----weg ", "Am alten L1. ", "L2.-----ring ", "O.---ring ", "S1. -C1. -Straße", "F1.-----straße ", "L3.-----straße Schule", "S2.-----straße / S3.-----straße ", "X2. -C2. -Platz", "V.-----straße ggü. Nr. 49", "Auf der B1. ", "G. Str. / H3. .", "Am T5. Bolzplatz", "B2.-----straße / Dr.-L4. -Straße" und "T6. Mühle") "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.
- ¹⁰ Mit Bescheid vom 15. Januar 2020 lehnte die Beklagte den Antrag der Klägerin ab. Sie erteile generell keine Genehmigungen für das Aufstellen von Altkleidersammelcontainern. Im Gebiet der Beklagten befänden sich viele Sammelplätze mit mehreren Altglascontainern. Für dieselbe öffentliche Straßenfläche werde jeweils nur eine Erlaubnis erteilt. Durch weitere Container würde eine nicht mehr hinzunehmende Überfrachtung des öffentlichen Straßenraumes eintreten. Zudem bestehe die Gefahr der Bildung von wilden Müllkippen, da bei Überfüllung der Container die Altkleidersäcke erfahrungsgemäß neben den Containern abgelegt würden. Da die Klägerin die Container mindestens einmal die Woche anfahren werde, ergäbe sich für die Anwohner eine erhöhte Lärmbelästigung und sonstige Störung. Damit sei die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nicht mehr gewährleistet. Es bestehe die Möglichkeit der Haussammlung oder Abgabe bei privaten Sammelstellen.
- ¹¹ Am 17. Februar 2020 hat die Klägerin Klage erhoben.
- ¹² Am 25. Juni 2020 hat der Verwaltungsrat der Beklagten den Beschluss (Vorlage-Nr. 53/2020) gefasst:
- ¹³ "Der Verwaltungsrat beauftragt die Stadtwerke I. , ab sofort keine Genehmigungen zur Aufstellung von Altkleidercontainern im öffentlichen Raum der Stadt I. zu erteilen."
- ¹⁴ In der Begründung zur Vorlage ist ausgeführt worden: Im Rhein-Erft-Kreis sei bisher kein öffentlichrechtliches System der Sammlung von Alttextilien eingerichtet worden. Gewerblichen Sammlern sei die Sammlung von Alttextilien daher möglich. Da der Bedarf zur Altkleidersammlung aber ausreichend gedeckt sei, würden Anträge zur Aufstellung von Altkleidercontainern im öffentlichen Raum bisher im Einzelfall durch die Beklagte nach einer Ermessensprüfung stets abgelehnt. In einem aktuell vorliegenden Fall sei ein solcher Ablehnungsbescheid vor Gericht angefochten worden. Der Senat habe in einem Verfahren einer Nachbarkommune entschieden, dass die grundsätzliche Ablehnung vom Gemeinderat beschlossen werden müsse. Übertragen auf die Beklagte müsse daher der Verwaltungsrat einen entsprechenden Beschluss fassen. Dies könne für das aktuell anhängige Verfahren bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung noch nachgeholt werden.

¹⁵ Zur Begründung ihrer Klage hat die Klägerin im Wesentlichen vorgetragen: Soweit die Beklagte anführe, generell keine Sondernutzungserlaubnisse zu erteilen, leide die Ablehnungsentscheidung an einem Ermessensfehlgebrauch. Die Beklagte handhabe die Ermessensvorschrift des § 18 StrWG NRW als repressives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Dass ein generelles Verbot ausgeschlossen sei, sei schon für gleichlautende landesrechtliche Regelungen im sächsischen und thüringischen Straßenrecht so entschieden worden. Für die identische Regelungssystematik im StrWG NRW gebe es keinen Anlass für eine abweichende Bewertung. Auch habe sich der Senat in seinem Urteil vom 3. Dezember 2021 (11 A 2110/20) dieser Rechtsprechung angeschlossen und eine abstraktgenerelle Regelung, die die Sondernutzungserlaubniserteilung generell ausschließe, für rechtswidrig erklärt. Darüber hinaus seien die Erwägungen der Beklagten pauschal und unsubstantiiert. Der später gefasste Beschluss des Verwaltungsrats der Beklagten führe nicht zu einer anderen Bewertung.

¹⁶ Die Klägerin hat beantragt,

¹⁷ die Beklagte unter Aufhebung des ablehnenden Bescheids vom 15. Januar 2020 zu verpflichten, den Antrag der Klägerin vom 31. Januar 2019 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts 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: Der Verwaltungsrat der Beklagten habe inzwischen beschlossen, die Beklagte zu beauftragen, ab sofort keine Genehmigungen zur Aufstellung von Altkleidercontainern im öffentlichen Raum der Stadt I. zu erteilen. Denn bei der Entscheidung einer Gemeinde - hier der Anstalt öffentlichen Rechts -, eine bestimmte Art der Sondernutzung in ihrem Gemeindegebiet generell nicht zuzulassen, handele es sich wegen ihres grundlegenden Charakters um eine dem Verwaltungsrat vorbehaltene Entscheidung. Die Sondernutzungssatzung erlaube zwar die Sondernutzung, wenn öffentliche Belange, die im sachlichen Zusammenhang mit dem beantragten Begehren stünden, nicht gefährdet seien. Das Aufstellen der Altkleidercontainer berge die Gefahr wilder Müllablagerungen. Eine einmalige Genehmigung führe zu einer Präzedenzwirkung. Die Ablehnung sei auch verhältnismäßig. Es verbleibe die Möglichkeit, Altkleidersammelcontainer auf privaten Flächen aufzustellen. Selbst bei Erfolg der Klage sei in Anbetracht des nunmehr gefassten Beschlusses nicht anders als bislang zu entscheiden.

²¹ Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch Urteil vom 13. Dezember 2023 abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Die Bescheidung des Antrags der Klägerin sei ermessensfehlerfrei erfolgt. Die Kommune dürfe ihr Ermessen zur Bewirkung einer gleichmäßigen Handhabung durch die Straßenbaubehörde auch generell ausüben, etwa durch den Erlass ermessenslenkender Verwaltungsvorschriften. Die Bindungswirkung gehe aber nicht so weit, dass wesentlichen Besonderheiten des Einzelfalls nicht mehr Rechnung getragen werden könnte. In atypischen Fällen sei der Behörde ein Abweichen von den ermessenslenkenden Vorschriften möglich. Diese generelle Ermessensausübung habe dem Vorstand der Beklagten zugestanden. Die Rechtsprechung zur Erforderlichkeit eines Ratsbeschlusses sei auf die Kompetenzstruktur einer Anstalt öffentlichen Rechts nicht zu übertragen. Anders als der Gemeinderat besitze der Verwaltungsrat einer Anstalt öffentlichen Rechts keine Allzuständigkeit. Seine Zuständigkeiten seien in der Unternehmenssatzung abschließend aufgezählt. Die übrigen Entscheidungen treffe der Vorstand. Davon ausgehend handele es sich bei der generellen Ermessensausübung zur Ablehnung von Sondernutzungserlaubnissen nicht um die Zuständigkeit des Verwaltungsrats. Insbesondere handele es sich nicht um die Festsetzung von Benutzungsbedingungen im Sinne von § 6 Abs. 4 Nr. 4 Unternehmenssatzung. Dass der Verwaltungsrat gleichwohl einen Beschluss gefasst habe, sei unschädlich, weil die Beklagte zum Ausdruck gebracht habe, dass sie die in dem Bescheid angeführten Ermessenserwägungen nicht vollständig durch den Beschluss des Verwaltungsrats ersetzt habe. Die in dem angefochtenen Bescheid wiedergegebenen Erwägungen seien tragfähig. Auch sei es nicht zu beanstanden, dass Altglascontainer von dem generellen Ausschluss nicht betroffen seien, da von Altkleidersammelcontainern ein zusätzliches Risiko der Beeinträchtigung des öffentlichen Straßenraumes ausgehe. Die Beklagte sei nicht gehindert gewesen, den Antrag der Klägerin unter Bezugnahme auf ihre allgemeine Praxis ohne weitergehende Ermessensbetätigung abzulehnen, da Umstände für das Vorliegen eines atypischen Falles nicht erkennbar seien.

²² Ihre vom Senat zugelassene Berufung begründet die Klägerin unter Wiederholung und Vertiefung ihres erstinstanzlichen Vorbringens ergänzend wie folgt: Bei dem Beschluss des Verwaltungsrats der Beklagten handele es sich bereits um keine bloße Ermessensrichtlinie, die lediglich eine konkrete, einzelfallbezogene Ermessensentscheidung steuern solle und Freiraum für ein abweichendes Ergebnis im Einzelfall zulasse, sondern um einen kategorischen Ausschluss der Sondernutzungserlaubniserteilung ohne Freiraum für abweichendes Ermessen. Der Senat habe in einem vergleichbaren Fall entschieden, dass die Entscheidung über einen Sondernutzungserlaubnisantrag nicht auf eine gebundene Entscheidung reduziert werden dürfe. Auch habe der Senat ausgeführt, dass der Kommune nach den §§ 18, 19 StrWG keine Kompetenz zukomme, eine bestimmte Art der Sondernutzung von vornherein ausnahmslos auszuschließen. Auch wenn § 19 Satz 1 StrWG dies ausdrücklich nur für Satzungsbestimmungen ausspreche, müsse der damit zum Ausdruck kommende materielle Rechtsgedanke doch weiter gefasst werden und auch auf sonstige mit Bindungswirkung für die Verwaltung verbundene Akte erstreckt werden und § 19 Satz 1 StrWG zumindest analog Anwendung finden. Auch seien die in der Ratsvorlage genannten Erwägungen nicht geeignet, die Ablehnung der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen im Falle des Aufstellens von Altkleidersammelcontainern zu begründen. Der Erwägungsgrund der Verkehrsgefährdung durch eine mögliche Vermüllung sei ersichtlich vorgeschoben, denn er habe in der Ablehnungspraxis zuvor keine Rolle gespielt. Auch habe die Beklagte hierzu keine konkreten Erfahrungswerte aufgezeigt. Spezifischen Gefahren der Vermüllung bei Altkleidercontainern durch Überfüllung könne durch Auflagen hinsichtlich der Leerungsintervalle, außerplanmäßige Reinigungen der Standorte usw. begegnet werden, so dass das Totalverbot der Beklagten in dieser Hinsicht bereits gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot verstoße.

²³ Die Klägerin beantragt,

²⁴ das angefochtene Urteil zu ändern und die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 15. Januar 2020 zu verpflichten, den Antrag der Klägerin vom 31. Januar 2019 auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für das Aufstellen von Altkleidersammelcontainern an den Altglascontainer-Standorten "Auf den E. ", "T.-----straße ", "T1. Straße / X. ", "E1.-----straße / H.-----straße ", "E2.-----straße Stadion", "T2.-----pfad Parkplatz", "F.----straße ", "X1.-----platz ", "L.-----straße Sportplatz", "H1. -T3. -Ring", "S.-----straße ", "Am E3. Parkplatz", "H2.-----straße Bahn", "C.-----straße Wald", "I1. -I -Straße", "T4.-----weg ", "Am alten L1. ", "L2.-----ring ", "O.---ring ", "S1. -C1. -Straße", "F1.-----straße ", "L3.-----straße Schule", "S2.-----straße / S3.-----straße ", "X2. -C2. -Platz", "V.-----straße ggü. Nr. 49", "Auf der B1. ", "G. Str. / H3. .", "Am T5. Bolzplatz", "B2.----straße / Dr.-L4. -Straße" und "T6. Mühle" unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

²⁵ Die Beklagte beantragt,

²⁶ die Berufung zurückzuweisen.

²⁷ Die Beklagte führt zur Begründung im Wesentlichen aus: Sie habe den Antrag der Klägerin ermessensfehlerfrei abgelehnt. Sie habe sich zulässigerweise auf eine generelle Verwaltungspraxis berufen. Die in dem Bescheid genannten Ermessenserwägungen seien tragfähig, da damit das Bestreben der Gemeinde, wilde Müllkippen an den Standorten und die Überfüllung von Altkleidercontainern zu vermeiden und so zur Gewährleistung eines möglichst einwandfreien Straßenzustandes beigetragen werden könne.

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 ist in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet.

³⁰ I. Der Bescheid der Beklagten vom 15. Januar 2020 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

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

³² 1. 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 2. Die Beklagte ist für die Entscheidung über die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen betreffend Gemeindestraßen auf dem Stadtgebiet der Stadt I. aber nicht zuständig. Denn sie ist nicht die gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW zuständige Straßenbaubehörde. Straßenbaubehörde ist vielmehr die Stadt I., §§ 56 Abs. 2 Nr. 3, 47 Abs. 1 StrWG NRW. Die Stadt I. hat der Beklagten zwar gemäß § 56 Abs. 3 Satz 1 StrWG NRW, § 114a Abs. 3 Satz 1 GO NRW durch Ratsbeschluss vom 3. Februar 2015 die Unterhaltung, den Betrieb und den Bau von Gemeindestraßen und damit die Straßenbaulast übertragen, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 Unternehmenssatzung. Ebenfalls hat die Stadt I. der Beklagten die Befugnis übertragen, anstelle der Stadt I. Satzungen über die Benutzung der Einrichtungen für die gemäß § 2 Abs. 1 übertragenen Aufgaben zu erlassen, § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Unternehmenssatzung. Aus der Übertragung der Straßenbaulast allein folgt aber nicht, dass die Beklagte auch Straßenbaubehörde und damit für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zuständig wird, § 56 Abs. 3 Satz 3 StrWG NRW.

³⁸ Die Zuständigkeit folgt insbesondere nicht aus der Übertragung des "Betriebs" der Gemeindestraßen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 Unternehmenssatzung. Zwar geht der Wortlaut der Unternehmenssatzung insoweit über die Definition der Straßenbaulast in § 9 Abs. 1 Satz 1 StrWG NRW hinaus. Denn danach umfasst die Straßenbaulast alle mit dem Bau und der Unterhaltung zusammenhängenden Aufgaben. Der "Betrieb" einer Straße ist dort nicht erwähnt. Die Einbettung des Wortes "Betrieb" neben den Begriffen "Bau" und "Unterhaltung" und die gleichlautende Formulierung zu den Beleuchtungsanlagen in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 Alt. 1 Unternehmenssatzung ("Unterhaltung, der Betrieb und der Bau von Beleuchtungsanlagen öffentlicher Straßen") spricht aber für ein rein technisches Verständnis des Begriffs und damit dafür, dass die Stadt I. allein die Straßenbaulast übertragen wollte.

³⁹ Vgl. zum Verständnis des Begriffs "Straßenbaulast" auch unter Einbeziehung des "Betriebs": OVG NRW, Urteil vom 7. Oktober 1996 - [9 A 4145/94](#) -, juris, Rn. 16 (zu § 3 Abs. 1 FStrG); so auch die Regelung in § 5 Abs. 1 Satz 2 InfrGG.

⁴⁰ Aus der Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Unternehmenssatzung ergibt sich keine abweichende Beurteilung. Danach ist die Beklagte befugt, anstelle der Stadt I. Satzungen über die Benutzung der Einrichtungen für die gemäß § 2 Abs. 1 übertragenen Aufgaben zu erlassen. Daraus kann eine Zuständigkeit der Beklagten auch für Regelungen zur Nutzung der Straße und die daraus ggf. resultierende Zuständigkeit für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen nicht abgeleitet werden. Denn die Satzungsbefugnis verweist wiederum auf die nach § 2 Abs. 1 übertragenen Aufgaben und wird somit in ihrer Reichweite notwendigerweise durch die erfolgte Übertragung bestimmt und begrenzt.

⁴¹ Vgl. auch OVG NRW, Beschluss vom 7. September 2004 - [9 B 1551/04](#) -, juris, Rn. 4.

⁴² Eine solche Übertragung der Zuständigkeit für die Nutzung der Straße und die damit verbundene Befugnis, Anträge auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zu bescheiden, ist aber vor dem Hintergrund der allein übertragenen Straßenbaulast gerade nicht erfolgt.

⁴³ 3. Ergänzend weist der Senat darauf hin, dass die Ablehnung des Antrags der Klägerin durch den Bescheid vom 15. Januar 2020 für den Fall der Zuständigkeit der Beklagten ermessensfehlerhaft wäre. Dies ergibt sich aus Folgendem:

⁴⁴ Die Sondernutzungserlaubnis wird auf Grund einer Ermessensentscheidung erteilt (vgl. § 18 Abs. 2 StrWG NRW). 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.

⁴⁵ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. Mai 2019 - [11 A 2057/17](#) -, NWVBl. 2019, 423 = juris, Rn. 39 m. w. N.

⁴⁶ Ausgehend davon erweist sich die in dem angegriffenen Bescheid vom 15. Januar 2020 versagende Entscheidung der Beklagten als ermessensfehlerhaft. Die Beklagte hat ihr Ermessen zwar mit einem Beschluss des für die vorliegende generelle Ermessensausübung zuständigen Verwaltungsrates (dazu a.) ordnungsgemäß ergänzt (dazu b.). Die Ablehnung des Antrags der Klägerin ist aber ermessensfehlerhaft, weil der Verwaltungsrat der Beklagten das bei der Bescheidung von Anträgen auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen nach § 18 Abs. 2 StrWG NRW eingeräumte Ermessen auf eine gebundene Entscheidung reduziert hat (dazu c.).

⁴⁷ a. Die grundsätzliche Entscheidung, Sondernutzungserlaubnisse für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern im öffentlichen Verkehrsraum generell nicht zu erteilen, oblag dem Verwaltungsrat der Beklagten. Die Zuständigkeit folgt aus § 6 Abs. 4 Nr. 4 Unternehmenssatzung. Danach entscheidet der Verwaltungsrat der Beklagten unter anderem über die Festsetzung allgemeiner Benutzungsbedingungen. Darunter fällt auch die grundsätzliche Entscheidung, keine Sondernutzungserlaubnisse zur Aufstellung von Altkleidercontainern im öffentlichen Raum der Stadt I. zu erteilen. Denn damit ist eine allgemeine, für den gesamten öffentlichen Verkehrsraum im Gebiet der Stadt I. geltende Regelung zur Benutzung der Straße im Hinblick auf das Aufstellen von Altkleidersammelcontainern verbunden. Es folgt auch nichts Anderes aus dem Umstand, dass es sich hier nicht um eine Regelung mit Außenwirkung, sondern um die Festlegung einer (verwaltungs-)internen Ermessenspraxis handelt. Aus der Auflistung in § 6 Abs. 4 Unternehmenssatzung - die im Wesentlichen den Vorgaben aus § 114a Abs. 7 Satz 3 GO NRW folgt - und dem Wortlaut von § 6 Abs. 4 Nr. 4 ("allgemeiner") ergibt sich, dass innerhalb der Beklagten der Verwaltungsrat für die grundlegenden, über den Einzelfall hinausgehenden Entscheidungen zuständig sein soll. Der Erlass allgemeiner Richtlinien oder Anweisungen, die die Ermessenspraxis der zuständigen Behörde bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen im öffentlichen Straßenraum bestimmen sollen, hat einen solch grundlegenden Charakter.

⁴⁸ Vgl. zur daraus resultierenden grundsätzlichen Zuständigkeit des Gemeinderats OVG NRW, Urteil vom 13. Mai 2019 - 11 A 2041/16 -, Seite 11 m. w. N.

⁴⁹ b. Die Beklagte hat den Beschluss des Verwaltungsrats vom 25. Juni 2020 zum Gegenstand des ergangenen Bescheids gemacht. Dies ist insbesondere in einer dem Bestimmtheitsgrundsatz genügenden Weise geschehen und hat auch die Klägerin nicht bestritten. Die Beklagte hat in der Klageerwiderung vom 8. September 2020 mitgeteilt, dass der Verwaltungsrat der Beklagten generell die Versagung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern im öffentlichen Raum der Stadt I. beschlossen habe. Zudem hat die Beklagte die dem Beschluss zugrundeliegenden Ermessenserwägungen genannt. Auch aus der Vorlage für die Sitzung des Verwaltungsrats wird auf das anhängige Klageverfahren Bezug genommen. Dort heißt es ausdrücklich, dass das Verwaltungsgericht noch keine Entscheidung getroffen habe, sodass der Beschluss des Verwaltungsrats bis zum Schluss der letzten mündlichen Verhandlung getroffen werden könne. Damit hat die Beklagte - auch durch den anschließenden Vortrag im verwaltungsgerichtlichen Verfahren - zu erkennen gegeben, dass sie den Beschluss des Verwaltungsrats zur Grundlage des angefochtenen Bescheids machen möchte.

⁵⁰ Vgl. zu den Kriterien der Ergänzung von Ermessenserwägungen BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 46.12 -, BVerwGE 147, 81 = juris Rn. 35 m. w. N.

⁵¹ c. Der von der Beklagten in Bezug genommene Beschluss des Verwaltungsrats vom 25. Juni 2020, die Beklagte zu beauftragen, "ab sofort keine Genehmigungen zur Aufstellung von Altkleidercontainern im öffentlichen Raum der Stadt I. zu erteilen", der auch nicht durch andere ermessensöffnende oder Ausnahmeregelungen modifiziert wird, reduziert das nach § 18 Abs. 2 StrWG NRW eingeräumte Ermessen bei der Bescheidung von Anträgen auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern auf öffentlichen Straßen auf eine gebundene - nämlich versagende - Entscheidung.

⁵² Eine Regelung atypischer Sonderfälle oder eines Ausnahmetatbestands ist auch nicht deshalb entbehrlich, weil die Beklagte unabhängig von dem Verwaltungsratsbeschluss ihr Ermessen in begründeten Ausnahmefällen abweichend ausüben könnte.

⁵³ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 3. Dezember 2021 - 11 A 2110/20 -, juris, Rn. 37 ff., zu einem Beschluss des Stadtrats; 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.

⁵⁴ Denn eine sich ggf. auch an einer abstraktgenerellen Ermessensrichtlinie oder einer Gestaltungssatzung ausrichtende,

⁵⁵ vgl. dazu auch: OVG NRW, Beschluss vom 11. Juli 2017 - 11 A 2115/14 -, NVwZ-RR 2017, 805 = juris, Rn. 8 ff.,

⁵⁶ Ausübung von Ermessen bei der Entscheidung über einen konkreten Antrag ist nach dem eindeutigen Wortlaut des Beschlusses des Verwaltungsrats der Beklagten gerade nicht mehr vorgesehen. Dieses Verständnis teilt auch die Beklagte. Denn sie hat selbst darauf verwiesen, dass "der Verwaltungsrat generell die Versagung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern im öffentlichen Raum der Stadt I. beschlossen und die Stadtwerke I. beauftragt (hat), keine Genehmigungen zur Aufstellung von Altkleidercontainern im öffentlichen Raum der Stadt I. zu erteilen" und daher selbst wenn sie dazu verpflichtet würde, den Antrag der Klägerin neu zu bescheiden, keine andere Entscheidung als die bisher getroffene erginge. Damit hat die Beklagte zum Ausdruck gebracht, dass die Bindungswirkung des Beschlusses des Verwaltungsrats auch die Prüfung eines atypischen Falls oder Ausnahmetatbestands ausschließt.

⁵⁷ 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 der Sondernutzung oder jeglicher Sondernutzung.

⁵⁸ 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.

- ⁵⁹ Der in dieser Regelung zum Ausdruck gebrachte Grundsatz ist auch dann betroffen, wenn die Beklagte ein ausnahmsloses Verbot einer bestimmten Art der Sondernutzung nicht im Rahmen einer Satzung, sondern als - ebenfalls bindenden - Beschluss des Verwaltungsrats 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.
- ⁶⁰ 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.
- ⁶¹ II. Wegen der fehlenden Zuständigkeit der Beklagten für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis hat die Klägerin aber gegen die Beklagte keinen Anspruch auf Neubescheidung ihres Antrags nach § [113](#) Abs. 5 Satz 2 VwGO. Die Verpflichtungsklage hätte insoweit gegen die Stadt I. gerichtet werden müssen, § [78](#) Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 VwGO.
- ⁶² III. Die Kostenentscheidung beruht hinsichtlich der erfolgreichen Berufung auf § [154](#) Abs. 1 VwGO. Soweit die Berufung zurückgewiesen wird, werden der Beklagten dennoch die Kosten unter Berücksichtigung der Kostenregelung des § [155](#) Abs. 4 VwGO auferlegt. Danach können Kosten, die durch Verschulden eines Beteiligten entstanden sind, diesem auferlegt werden. Diese Voraussetzungen liegen vor. Ein vorprozessuales Verschulden der Beklagten liegt hier darin, dass sie - obwohl der Antrag der Klägerin ausdrücklich an die zuständige Stadt I. gerichtet war - als sachlich unzuständige Behörde über den Antrag entschieden und damit den Rechtsschein gesetzt hat, zuständig zu sein.
- ⁶³ Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. Februar 1985 - [8 C 25.84](#) -, [BVerwGE 71, 63](#) = juris, Rn. 19 a. E., zu entstandenen Mehrkosten; BeckOK VwGO/Zimmermann-Kreher, 69. Ed. 1. April 2024, VwGO § [155](#) Rn. 12, 14.
- ⁶⁴ Die Klägerin musste nach Erlass des Bescheids durch die Beklagte daher davon ausgehen, dass die Klage insgesamt gegen die Beklagte zu richten war.
- 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.