
Datum: 30.10.2014
Gericht: Verwaltungsgericht Münster
Spruchkörper: 8
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 8 K 414/14
ECLI: ECLI:DE:VGMS:2014:1030.8K414.14.00

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

- Die Klägerin begehrt die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zur Aufstellung von 14 Altkleidercontainern an verschiedenen Standorten im öffentlichen Verkehrsraum. 1 2
- Die Klägerin betreibt ein Unternehmen, welches sich auf die professionelle Sammlung und Verwertung von Alttextilien spezialisiert hat. Zu diesem Zweck stellt sie Altkleidersammelbehälter unter anderen auch im öffentlichen Verkehrsraum auf. 3
- Unter dem 5. Dezember 2012 stellte die Klägerin 14 Anträge auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zur Aufstellung von Kleiderwertstoffboxen auf öffentlichen Verkehrsflächen im Stadtgebiet der Beklagten. Die Beklagte lehnte die Anträge mit Bescheid vom 11. Januar 2013 ab. Im daraufhin folgenden Klageverfahren vor dem erkennenden Gericht (8 K 77/13) hob die Beklagte den Ablehnungsbescheid vom 11. Januar 2013 auf und sagte die Neubescheidung der Anträge zu. 4
- Mit Bescheid vom 13. Januar 2014 lehnte die Beklagte die Anträge der Klägerin auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen erneut ab. Zur Begründung führte sie aus: Die Aufstellung von Altkleidercontainern auf öffentlichen Straßen stelle nach § 18 Abs. 1 StrWG NRW eine erlaubnispflichtige straßenrechtliche Sondernutzung dar, die einer Erlaubnis des 5

Straßenbaulastträgers bedürfe. Die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis stehe im Ermessen der Behörde und dürfe nach § 18 Abs. 2 StrWG NRW nur auf Zeit oder auf Widerruf erteilt werden. Die Behörde sei dazu verpflichtet, das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Die Beklagte übe das ihr nach § 18 StrWG zustehende Ermessen dahingehend aus, die beantragten Sondernutzungserlaubnisse zu versagen. Diese Entscheidung beruhe maßgeblich auf folgenden Erwägungen: Nach dem Willen der Beklagten solle die Gesamtzahl der Wertstoffcontainer sowie der Standorte für Container im Stadtgebiet begrenzt sein. Im Stadtgebiet der Beklagten seien gegenwärtig ausreichend viele Standplätze für Altkleidercontainer vorhanden. Auch die Gesamtzahl der aufgestellten Container decke den vorhandenen Bedarf vollständig ab. Eine Überfrachtung des Verkehrsraums durch Altkleidercontainer soll vermieden werden. Weitere Container oder gar weitere Stellplätze für Container würden verschiedene Probleme verursachen, insbesondere zu einer negativen Beeinflussung des Ortsbilds führen. Nach dem Willen der Beklagten solle weiterhin die Anzahl der Aufsteller von Altkleidercontainern begrenzt sein. Die bereits vorhandenen Altkleidercontainer würden von einer ausreichenden Anzahl an Aufstellern bewirtschaftet, die ausnahmslos einen gemeinnützigen Hintergrund hätten. Die zahlenmäßige Begrenzung des Kreises der Aufsteller diene dem Zweck, den Betrieb und die Unterhaltung der Altkleidercontainer wirksam überwachen zu können. Je mehr Aufsteller zugelassen würden, desto schwieriger werde es, die Verantwortlichkeit der einzelnen Aufsteller voneinander zu differenzieren. Da die Rechtsprechung einen Anspruch auf Erweiterung bzw. Ausbau des bestehenden Systems nicht anerkenne, könne es der Klägerin allenfalls und ausschließlich um die Frage gehen, ob sie ein rechtlich geschütztes Interesse an der Teilhabe am aufgebauten System habe und ob dieses Interesse ggfs. gewahrt worden sei. Ein Teilhabeanspruch der Klägerin bestehe aber aus mehreren Gründen nicht. Zum einen habe sich die Beklagte entschieden, gegenwärtig keine neuen Aufsteller zuzulassen. Die Klägerin könne nicht beanspruchen, dass nach ihrem Belieben die Zulassung im Gemeindegebiet jederzeit neu überprüft werde. Dessen ungeachtet habe sich die Beklagte bewusst dazu entschieden, in ihrem Stadtgebiet nur Aufsteller mit einem gemeinnützigen Hintergrund zuzulassen. Damit bezwecke die Beklagte, Strukturen zu schaffen, die auch langfristig einen wichtigen Beitrag zur Entsorgungssicherheit leisten könnten. Organisationen mit einem gemeinnützigen Hintergrund setzten ihre Tätigkeit erfahrungsgemäß auch dann fort, wenn das Preisniveau an Attraktivität verliere. Schließlich habe sich die Klägerin durch ihr Verhalten in der Vergangenheit als unzulässig erwiesen. Die Klägerin habe durch ihr Verhalten in mehreren Fällen in der Vergangenheit deutlich gemacht, dass sie nicht bereit sei, die rechtlichen Rahmenbedingungen und die damit einhergehenden Pflichten zu respektieren. Die Klägerin könne sich zwar auf das Grundrecht aus Art. 12 GG sowie das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb aus Art. 14 GG berufen. Eine Verletzung dieser Grundrechte liege aber nicht vor. Für die Klägerin bestehe ohne Weiteres die Möglichkeit, ihre Sammlung auf privatem Grundstück durchzuführen. Sie sei nicht auf die Nutzung des öffentlichen Verkehrsraums angewiesen, sodass kein unverhältnismäßiger Eingriff in die Grundfreiheiten vorliege.

Hiergegen hat die Klägerin am 19. Februar 2014 die vorliegende Klage erhoben. Zur Begründung trägt sie vor: Die Beklagte habe das ihr eingeräumte Ermessen im Rahmen der Entscheidungsfindung nicht ordnungsgemäß ausgeübt. Entgegen der Auffassung der Beklagten habe die Klägerin sehr wohl einen Anspruch auf Teilhabe an den Möglichkeiten, im Stadtgebiet der Beklagten auf öffentlichen Verkehrsflächen Sondernutzungserlaubnisse zur Aufstellung ihrer Altkleidercontainer erteilt zu bekommen. Die Beklagte könne sich nicht darauf berufen, bereits zahlreichen anderen Aufstellern eine entsprechende Erlaubnis erteilt zu haben, der Klägerin die Erlaubnis jedoch dauerhaft verweigern zu wollen. Diesbezüglich

wäre es geboten, entweder die zur Verfügung stehenden bzw. von der Beklagten favorisierten Aufstellungsorte gleichmäßig unter allen Mitbewerbern nach einem vorher festzulegenden transparenten Verteilungsschlüssel aufzuteilen und hierbei geeignete Auswahlkriterien auf die einzelnen Bewerber gleichmäßig anzuwenden, oder aber der Klägerin die begehrten Erlaubnisse wie beantragt zu erteilen. Dies sei nicht geschehen. Die Beklagte habe vielmehr offenbar seit Jahren Erlaubnisse an diverse karitative und nicht karitative Konkurrenzunternehmen der Klägerin vergeben, ohne hierbei eine Möglichkeit zu schaffen, dass auch die Klägerin zukünftig einmal in den Genuss komme, ihre Altkleidersammelcontainer im Stadtgebiet der Beklagten aufstellen zu dürfen. Dies sei unzulässig. Die Klägerin sei auch keinesfalls unzuverlässig, was die Sammlung von Altkleidern sowie die Einhaltung der hierfür erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen angehe. Soweit die Beklagte sich auf Begebenheiten aus den Jahren 2009 bis Anfang 2013 beziehe, seien diese schon aufgrund der zeitlichen Entwicklung nicht mehr relevant. Die Klägerin habe ihr Unternehmen spätestens seit Mitte 2013 umstrukturiert und dafür Sorge getragen, dass Altkleidercontainer nur noch an genehmigten Standorten aufgestellt würden. Die vollständige und dauerhafte Weigerung der Beklagten, Sondernutzungserlaubnisse auch an die Klägerin zu erteilen, stelle einen Eingriff in deren Gewerbebetrieb dar, denn die Klägerin sei ebenso wie andere Aufsteller darauf angewiesen, auch öffentliche Verkehrsflächen zur Aufstellung ihrer Altkleidercontainer zu nutzen, da entsprechend geeignete Privatflächen nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung stünden.

In der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin hinsichtlich 9 ihrer 14 Anträge auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen Lichtbilder und Lagepläne eingereicht, auf denen der jeweilige Aufstellungsort gekennzeichnet ist. 7

Die Klägerin beantragt, 8

die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheides vom 13. Januar 2014 zu verpflichten, die Anträge der Klägerin vom 5. Dezember 2012 in der Fassung des Schriftsatzes vom 12. Dezember 2013 auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zur Aufstellung von Altkleidercontainern unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden. 9

Die Beklagte beantragt, 10

die Klage abzuweisen. 11

Zur Begründung nimmt sie Bezug auf den Inhalt des angefochtenen Bescheides und trägt ergänzend vor: Sie habe entschieden, sowohl die Gesamtzahl der Aufsteller als auch die Gesamtzahl der Standplätze und Container im Stadtgebiet zu begrenzen. Die gegenwärtig vorhandenen Altkleidercontainer deckten den vorhandenen Bedarf hinreichend ab. Die Zulassung weiterer Standplätze oder Container würde unnötige Einschränkungen der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs mit sich bringen, die vermieden werden sollten. Die Entscheidung, die Zahl der Aufsteller zu begrenzen, diene der Gewährleistung einer effektiven Überwachung der Containerstandplätze, die umso komplizierter werde, je mehr Aufsteller zugelassen seien. Erfahrungsgemäß seien vorgefundene Missstände (z. B. Beschädigungen, Verunreinigungen usw.) umso schwieriger zuzurechnen, je mehr Personen potenziell verantwortlich seien. Der weit gefasste Ermessensspielraum bei Entscheidungen über Sondernutzungserlaubnisse nach § 18 StrWG NRW schließe aber einen im Belieben weiterer Interessenten stehenden Anspruch auf jederzeitige Überprüfung und Anpassung der Bestandssituation grundsätzlich aus. Damit sei das Bestehen eines Teilhabeanspruchs von vornherein ausgeschlossen. Solange der Bedarf gedeckt sei, müsse sie die Freiheit haben, weitere Anträge auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen bereits aus diesem Grund 12

abzulehnen. Sollte sich die Situation in Zukunft ändern und Stellen frei werden, so werde dann in pflichtgemäßer Ermessensausübung zu entscheiden sein, ob der freiwerdende Platz neu besetzt werden solle und welcher Interessent ggfs. eine Sondernutzungserlaubnis erhalte. Gegenwärtig seien allerdings keine Vakanzen vorhanden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Verfahrensakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen. 13

Entscheidungsgründe 14

Die Klage hat keinen Erfolg. 15

Das Gericht lässt offen, ob die Klage zulässig ist. Das Begehren der Klägerin könnte sich durch Zeitablauf erledigt haben. Unter dem 5. Dezember 2012 hatte die Klägerin bei der Beklagten die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Kleiderwertstoffboxen für den Zeitraum vom 1. April 2013 bis zum 31. März 2014 beantragt. Dieser Zeitraum ist abgelaufen, sodass das Rechtsschutzbedürfnis für die Klage fehlen könnte. Nachdem die Beklagte eine Neubescheidung der Anträge in der mündlichen Verhandlung am 28. November 2013 vor dem erkennenden Gericht im vorangegangenen Verfahren 8 K 177/13 zugesagt hatte, machte die Klägerin mit Schriftsatz vom 12. Dezember 2013 geltend, sie wolle die Altkleidercontainer ab dem 1. Januar 2014 im Stadtgebiet der Beklagten aufstellen. Für welchen Geltungszeitraum die Sondernutzungserlaubnisse erteilt werden sollen, geht aus dem Schriftsatz nicht ausdrücklich hervor. Ob – wie der Prozessbevollmächtigte der Klägerin in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat – nur ein Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2014 gemeint sein kann, muss nicht entschieden werden. 16

In jedem Fall ist die Klage unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Neubescheidung ihrer Anträge auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen durch die Beklagte. Der ablehnende Bescheid der Beklagten vom 13. Januar 2014 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten im Sinne von § 113 Abs. 5 VwGO. 17

Die von der Klägerin begehrte Aufstellung von Altkleidercontainern im öffentlichen Verkehrsraum stellt eine Sondernutzung dar, die der Erlaubnis bedarf. Die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis steht gemäß 18 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW im Ermessen der Behörde. 18

Die Klägerin kann eine Neubescheidung ihrer Anträge auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zur Aufstellung von insgesamt 5 Altkleidercontainern an den Standorten „Q.-----weg / F. “ (2 Container), „E. -Ring“, „C. ?Straße/F1.“ sowie „B.-----kamp“ schon deshalb nicht beanspruchen, weil die entsprechenden Anträge hinsichtlich der jeweiligen Standortbezeichnung zu unbestimmt und deshalb nicht bescheidungsfähig sind. 19

Die Sondernutzungserlaubnis wird nur auf Antrag erteilt (§ 22 Satz 2 Nr. 2 VwVfG NRW). Im 20
Verwaltungsverfahren besteht gemäß § 26 Abs. 2 VwVfG NRW eine Mitwirkungspflicht des Antragstellers. Damit die Behörde die Prüfung, ob eine Sondernutzungserlaubnis erteilt werden kann, vornehmen kann, muss der Antragsteller den vorgesehenen Standort konkret bezeichnen. Dazu reicht es nicht aus, dass lediglich Straßennamen oder Plätze genannt werden. Vielmehr muss der Antragsteller den Anträgen etwa Lagepläne, Flurkarten oder Lichtbilder mit in Frage kommenden und gekennzeichneten Standorten beifügen.

Unbeschadet der Amtsermittlungspflicht nach § 24 Abs. 1 VwVfG NRW ist es nicht Aufgabe der Behörde, die Antragsteller um eine Konkretisierung nicht prüffähiger Anträge zu bitten oder hinsichtlich jedes einzelnen Antrages zu ermitteln, welchen genauen Standort der Antragsteller wohl jeweils gemeint haben könnte,

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 27. Januar 2014 – 11 A 1986/13 –, Juris-Rdnr. 9, Beschluss vom 15. September 2014 – 11 A 624/14 –. 21

Dieser Mitwirkungspflicht ist die Klägerin hinsichtlich der oben genannten Standorte nicht nachgekommen. Sie hat lediglich Straßen benannt, an denen Altkleidercontainer aufgestellt werden sollen, ohne den Aufstellungsort konkret zu bezeichnen. 22

Die Anträge hinsichtlich der übrigen Standorte hat die Klägerin in der mündlichen Verhandlung durch Einreichung von Lichtbildern und Lageplänen, auf denen der jeweilige Aufstellungsort gekennzeichnet ist, ergänzt, sodass diese Anträge zwar bescheidungsfähig geworden sind. Die Beklagte hat aber die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen ermessensfehlerfrei abgelehnt. 23

Die Behörde hat bei ihrer Entscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Der gesetzliche Erlaubnisvorbehalt für eine straßen- und wegerechtliche Sondernutzung soll eine Nutzung der betroffenen Straßen und Wege sicher stellen, die den Widmungszweck, insbesondere den Gemeingebrauch, nicht wesentlich beeinträchtigt. Damit dient das präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt in erster Linie der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs, so wie ihn die Widmung der öffentlichen Sache zulässt. Neben der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs im engeren Sinne können auch sonstige Ordnungsgesichtspunkte in das Ermessen eingestellt werden, die in einem sachlichen Zusammenhang mit der Straße und ihrem Widmungszweck stehen. Zu diesen Gründen gehören insbesondere ein einwandfreier Straßenzustand (Schutz des Straßengrundes und des Zubehörs), der Ausgleich zeitlich und örtlich gegenläufiger Interessen verschiedener Straßenbenutzer und Straßenanlieger (etwa Schutz vor Abgasen, Lärm oder sonstigen Störungen) oder Belange des Straßen- und Stadtbildes, d. h. baugestalterische oder städtebauliche Vorstellungen mit Bezug zur Straße auf Grund eines konkreten Gestaltungskonzeptes (Vermeidung einer Übermobilisierung des öffentlichen Straßenraums, Schutz eines bestimmten Straßen- oder Platzbildes u. ä.). 24

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 1. Juli 2014 – 11 A 1081/12 –, Juris-Rdnr. 8, Beschluss vom 2. August 2006 – 11 A 2642/04 – Juris-Rdnr. 21. 25

Die Beklagte hat im Rahmen ihrer Ermessenserwägungen entschieden, sowohl die Zahl der Aufstellungsorte für Altkleidercontainer als auch die Containerzahl zu begrenzen. Im Stadtgebiet der Beklagten stehen derzeit an 33 Standorten 54 Altkleidercontainer. Dieses Kontingent soll nach dem Willen der Beklagten nicht überschritten werden. Dadurch soll eine effektive Überwachung der Containerstandortplätze gewährleistet und die mit der Aufstellung von Altkleidercontainern häufig verbundenen Missstände unterbunden werden. Desweiteren soll eine Überfrachtung des öffentlichen Verkehrsraums durch Altkleidercontainer sowie eine negative Beeinflussung des Ortsbildes vermieden werden. 26

Diese Ausgangsüberlegungen der Beklagten sind nicht zu beanstanden. Eine Kommune kann von vornherein die Gesamtzahl der Wertstoffcontainer und der Containerstandorte im öffentlichen Verkehrsraum begrenzen, 27

Die Absicht der Beklagten, durch eine Begrenzung der Kapazitäten den eigenen Überwachungsaufwand möglichst gering zu halten und Missständen wirksam begegnen zu können, steht in einem sachlichen Zusammenhang mit der Straße und ihrem Widmungszweck und ist deshalb ein tragfähiger Gesichtspunkt im Rahmen der Ermessenentscheidung. Die Aufstellung von Altkleidercontainern bringt erfahrungsgemäß – wie auch die Aufstellung anderer Wertstoffcontainer – die Gefahr von Verschmutzungen und Müllablagerungen mit sich. Dadurch kann es zu einer Beeinträchtigung des Straßenzustandes sowie der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und damit des Gemeingebrauchs kommen. Zwar ist der jeweilige Aufsteller gehalten, für den ordnungsgemäßen Zustand der Containerstandorte zu sorgen. Die Behörde muss aber die Einhaltung der Pflichten der Containeraufsteller ständig überwachen und, wenn ein Aufsteller seinen Pflichten nicht nachkommt, ggf. selbst für die Beseitigung von Verschmutzungen und Müllablagerungen sorgen. Dies ist mit einem hohen Aufwand verbunden, der umso größer ist, je mehr Containerstandorte im Stadtgebiet vorhanden sind. Besondere Probleme entstehen dabei, wenn für einen Containerstandort mehrere Aufsteller die Verantwortung tragen, da in diesem Fall eventuell auftretende Missstände kaum zugeordnet werden können und der einzelne Aufsteller sich möglicherweise nicht in der Pflicht sieht, für einen ordnungsgemäßen Zustand zu sorgen. Desweiteren kann ein deutliches Überangebot von Containern im Stadtgebiet dazu führen, dass die Container nur unregelmäßig oder selten gelehrt werden und die Aufsteller deshalb den ihnen obliegenden Pflichten nur unzureichend nachkommen.

29

Ebenso ist eine Begrenzung der Containerkapazität – wie von der Beklagten beabsichtigt – zum Schutz des Ortsbildes möglich. Altkleidercontainer können nicht nur durch die Gefahr von Verunreinigungen und Müllablagerungen, sondern durch ihre äußere Erscheinung selbst eine Beeinträchtigung des Straßen- und Ortsbildes darstellen. Eine Kommune kann selbst entscheiden, welche Containerzahl auf öffentlichen Verkehrsflächen im Stadtgebiet nicht überschritten werden soll, um die Beeinträchtigungen möglichst gering zu halten.

30

Konnte somit die Beklagte die Containerkapazität begrenzen, kann die Klägerin die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidercontainern nicht beanspruchen. Der Klägerin steht kein Anspruch auf Teilhabe an den zur Verfügung gestellten Containerplätzen zu, da derzeit keine Vakanzen vorhanden sind. Sie kann auch keine jederzeitige Überprüfung der Vergabe der vorhandenen Containerplätze verlangen. Zwar wird eine Sondernutzungserlaubnis gem. § 18 Abs. 2 Satz 1 StrWG NRW nur auf Zeit oder auf Widerruf erteilt. Die Klägerin hat aber kein Anspruch darauf, dass die Behörde anderen Containeraufstellern erteilte Sondernutzungserlaubnisse widerruft, damit eine Neuvergabe der Standorte erfolgen kann. Die Regelungen, die bei der Vergabe von Stellplätzen für nach § 69 GewO festgesetzte Veranstaltungen (z. B. Jahrmärkte, Wochenmärkte) gelten, finden ebenfalls keine Anwendung.

31

Durch die Entscheidung der Beklagten wird die Klägerin nicht in ihrem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb verletzt. Die Klägerin kann nicht beanspruchen, dass ihr eine größere Zahl von Standorten im öffentlichen Verkehrsraum als von der Beklagten als sachgerecht erachtet für ihre Gewerbeausübung zur Verfügung gestellt werden. Vielmehr kann sie, wenn keine freien Plätze auf öffentlichen Verkehrsflächen vorhanden sind, darauf verwiesen werden, ihr Gewerbe – wie andere Betriebe auch – auf privatem Grund auszuüben.

32

Da die Beklagte die Erteilung der Sondernutzungserlaubnisse mit dem Argument der Kapazitätsbegrenzung selbstständig tragend ermessensfehlerfrei abgelehnt hat, kommt es nicht darauf an, ob die weiteren, hilfsweise angestellten Ermessenserwägungen der Beklagten die Ablehnung rechtfertigen. Die weiteren Ermessenserwägungen sind für die Entscheidung der Beklagten nicht kausal geworden.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO. 34