



## Niederschriftsauszug

aus der

5. Sitzung des Rates der Gemeinde Engelskirchen

in der 10. Legislaturperiode

vom 30.06.2021

---

**TOP Ö 19 Standortkonzept und Ermessensrichtlinien für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnisse für Altkleidercontainer**

**VO/0169/LP10-21**

### **Beschlussvorschlag:**

Der Haupt- und Finanzausschuss empfiehlt / Der Rat der Gemeinde Engelskirchen beschließt das Standortkonzept und die Ermessensrichtlinien für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Altkleidercontainer.

### **Abstimmungsergebnis:**

Der Rat der Gemeinde Engelskirchen stimmte dem Beschlussvorschlag einstimmig zu.

### **Sachverhalt:**

Die Aufstellung von Sammelcontainern für Altkleider ist seit einigen Jahren vermehrt Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Hintergrund ist, dass durch die gewerbliche und gemeinnützige Sammlung von Altkleidern und deren anschließender Sortierung und Verkauf erhebliche Erlöse erzielt werden können. In vielen Kommunen ist es deshalb zu Problemen mit illegal aufgestellten Sammelcontainern gekommen. Anlässlich eines Antrags eines privaten Verwerter zur Aufstellung von Sammelcontainern für Altkleider im gesamten Gemeindegebiet ist aus Sicht der Verwaltung eine allgemeingültige Lösung erforderlich.

In der Gemeinde Engelskirchen sind derzeit 24 Altkleidercontainer aufgestellt, stets neben den Glascontainern des Bergischen Abfallwirtschaftsverbands. Diese Standorte befinden sich im öffentlichen Straßenraum. Nach den Regelungen des Straßen- und Wegegesetzes NRW (StrWG NRW) ist dafür eine Sondernutzungserlaubnis erforderlich. Denn die Nutzung der Straße zu anderen als den üblichen Verkehrszwecken (Gemeingebrauch), bedarf der Erlaubnis durch die zuständige Straßenbaubehörde.

Die Gemeinde Engelskirchen ist gemäß § 56 Abs. 2 Nr. 3 StrWG NRW zuständige Straßenbaubehörde für die Gemeindestraßen und die Landesstraßen als Ortsdurchfahrten. Die Erlaubnis der Sondernutzung darf gemäß § 18 Abs. 1, 2 StrWG NRW nur befristet oder auf Widerruf erteilt werden. Die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis steht im Ermessen der Behörde. Die Ermessensgründe sind dabei jedoch auf sachliche Gründe mit Bezug zur Straße begrenzt.

Im Rahmen einer Bestandsermittlung, angestoßen durch einen Antrag auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Altkleidercontainer für alle bestehenden Standorte, wurden die aktuellen Standorte der Altkleider- und Glascontainer auf öffentlichen Flächen erfasst. Die bisher aufgestellten Altkleidercontainer wurden vom Bergischen Abfallwirtschaftsverband (BAV)

und örtlichen gemeinnützigen Wohlfahrtsorganisationen bewirtschaftet.

Dem BAV ist durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung vom 28.08.2000 die gemeindliche Aufgabe der Abfallentsorgung vollständig übertragen worden. Dies schließt nach den Regelungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) auch die Entsorgung von Alttextilien ein (§ 3 Abs. 5 a Nr. 1, § 17 Abs. 1, § 20 Abs. 2 Nr. 6 KrWG). Damit ist die Entsorgung von Alttextilien eine satzungsgemäße Aufgabe des BAV (§ 4 Abs. 1 Verbandssatzung in der Fassung vom 05.01.2021).

Der BAV hatte in Absprache mit den beteiligten Kommunen und den örtlichen Wohlfahrtsorganisationen im Februar 2013 begonnen, eigene Altkleidersammelcontainer aufzustellen. Neben der Aufgabenübertragung durch die öffentliche-rechtliche Vereinbarung der Gemeinde mit dem BAV sind jedoch in der Vergangenheit keine schriftlichen Sondernutzungserlaubnisse für den BAV erteilt worden, weil insoweit die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als ausreichend erachtet worden ist. Aufgrund der Regelungen des StrWG NRW genügt die abfallrechtliche Aufgabenübertragung nach heutiger Rechtsauffassung für die Aufstellung von Altkleidersammelcontainern im öffentlichen Straßenraum jedoch nicht.

Seitens der Verwaltung ist daher beabsichtigt, die bisher gestattete Nutzung des öffentlichen Straßenraums förmlich zu beenden und schriftliche Sondernutzungserlaubnisse für Altkleidercontainer nach einem einheitlichen Konzept zu erteilen.

Dabei ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluss vom 20.04.2020, Az.: 3 B 80.09) zu berücksichtigen, dass zeitlich und örtlich gegenläufige Interessen verschiedener Straßennutzer auszugleichen sind. Deshalb kann ein Interessenausgleich vorzunehmen sein, wenn sich die Interessen auf dieselbe Straßenflächen beziehen. Diese Ausgleichs- und Verteilungsfunktion der Sondernutzungserlaubnis hat auch zur Folge, dass die Verwaltung bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG zu berücksichtigen hat. Die Verwaltungspraxis muss sich daher an den sachlichen Gründen mit Bezug zur Straße orientieren und innerhalb dieser Kriterien allen Interessenten gleiche Chancen gewähren.

Die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen erfolgt nach den Regelungen des Straßen- und Wegegesetzes NRW grundsätzlich wirtschafts- und wettbewerbsneutral. Rein subjektive oder geschäftsbezogene Merkmale können nach der Rechtsprechung deshalb kein straßenrechtlich relevantes Auswahlkriterium sein (OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 16.06.2015, Az.: 11 A 1131/13). Daher kann die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen nicht auf ortsansässige oder gemeinnützige Organisationen beschränkt werden, sondern muss grundsätzlich wettbewerbsneutral für alle Anbieter gleichermaßen möglich sein.

Um diese rechtlichen Anforderungen in der Verwaltungspraxis gleichermaßen transparent und rechtssicher zu gewährleisten, ist von der Rechtsprechung anerkannt worden, die Verteilung anhand von ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften (Ermessensrichtlinien) vorzunehmen (u.a. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 28.03.2019, Az.: 11 A 1166/16). Mit einem Standortkonzept zu den Ermessensrichtlinien können die Anzahl und Verteilung der Standorte für Altkleidercontainer umfassend geregelt werden. Für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen kann durch die Ermessensrichtlinien ein Verfahren eingeführt werden, nach dem die Verwaltung im Einzelfall entsprechende Anträge bescheiden kann. Weil mit den Richtlinien eine erhebliche Vorwirkung für den Einzelfall verbunden ist, verlangt die Rechtsprechung dafür die Beschlussfassung des Gemeinderates (OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13.05.2019, Az.: 11 A 2057/17).

Das Standortkonzept für Altkleidersammelcontainer legt die Orte und die Anzahl maximal möglicher Container auf öffentlichen Flächen im Gemeindegebiet fest.

Die Gesamtzahl möglicher Standorte für Altkleidercontainer kann überschlägig anhand der Einwohnerzahl ermittelt werden. Denn der Ausgleich gegenläufiger Interessen an der Straßennutzung und die Vermeidung einer „Übermöblierung“ des öffentlichen Straßenraumes macht es

erforderlich, dass die gewerbliche oder gemeinnützige Aufstellung von Altkleidercontainern im Verhältnis zum Gemeingebrauch der Anwohnerinnen und Anwohner und der übrigen Bevölkerung im Gemeindegebiet steht. In vielen Kommunen ist die Gesamtanzahl an Containerstandorten im Verhältnis zur Einwohnerzahl auf 500 bis 1.000 Einwohner pro Standort beschränkt worden. Die Bemessung der Anzahl an Standorten anhand der Einwohnerzahl ist von der Rechtsprechung akzeptiert worden (vgl. OVG NRW, Urteil vom 07.04.2017, Az.: 11 A 2068/14, Rn 96; VG Mainz, Urteil vom 20.06.2018, Az.: 3 K 907/17.MZ). Die Verwaltung schlägt daher für die Gemeinde Engelskirchen vor, einen öffentlichen Containerstandort je 800 Einwohner anzustreben.

Bei der kleinräumlichen Auswahl geeigneter Standorte sind unterschiedliche Wohnstrukturen, die Mobilitätsbedürfnisse der Wohnbevölkerung und der örtlichen Gewerbetreibenden sowie die Standorte öffentlicher Einrichtungen berücksichtigt worden. Zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und zur Vermeidung einer kleinteiligen Möblierung mit ähnlich gelagerten Containernutzungen sind bei der standortgenauen Auswahl der Aufstellflächen für Altkleidercontainer insbesondere die bestehenden Standorte für Glascontainer geprüft worden.

Unter Berücksichtigung dieser Belange hat die Verwaltung geeignete Standorte für Altkleidercontainer ermittelt (siehe Standortliste). Diese Standorte befinden sich an den bestehenden Standorten für Glascontainer.

Diese Standorte beschränken sich grundsätzlich auf öffentliche Verkehrsflächen. Die Aufstellung von Altkleidercontainern auf privaten Grundstücken (bspw. Parkplätze) kann seitens der Gemeinde nicht reguliert werden. Erfolgt jedoch die Benutzung der Container von öffentlichen Verkehrsflächen aus, obwohl die Container selbst auf Privatgrund stehen, ist eine straßenrechtliche Sondererlaubnis erforderlich.

Die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Aufstellung von Altkleidercontainern an diesen Standorten wird durch die Ermessensrichtlinien geregelt.

Die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis setzt grundsätzlich einen Antrag voraus. Ohne eine Verfahrensregelung durch Ermessensrichtlinien sind daher die Anträge nach Eingang abzuarbeiten und die Aufstellung von Altkleidercontainern an verfügbaren und geeigneten Standorten zu erlauben.

Nach den Vorgaben der Rechtsprechung sind verschiedene Verfahren für die Verteilung von Sondernutzungserlaubnissen denkbar. Neben der gleichmäßigen Verteilung aller Standorte an alle interessierten Bewerber ist auch anerkannt worden, nur einem Träger alle Standorte zur Verfügung zu stellen und damit ein Konzept der „Entsorgung aus einer Hand“ zu erreichen. Damit könne die Sauberkeit an den Standorten für Altkleidercontainern und zur Vermeidung von Nutzungskonflikten bei der Bewirtschaftung der Container im öffentlichen Straßenraum auf einfache Weise erreicht werden. Durch die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen an ausschließlich eine Organisation wird sichergestellt, dass der Gemeinde ein Ansprechpartner für sämtliche Angelegenheiten und alle Standorte zur Verfügung steht. Dies erleichtert die Sicherung eines einwandfreien Straßenzustandes und reduziert die Auswirkungen für Anwohner durch die Konzentration des Bewirtschaftungsverkehrs auf einen Nutzer (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 07.04.2017, Az.: 11 A 2068/14).

Die Verwaltung schlägt daher vor, ausschließlich einem Anbieter die Sondernutzungserlaubnis zur Aufstellung von Altkleidercontainern zu erteilen. Die mit dem Bergischen Abfallwirtschaftsverband (BAV) bestehende Aufgabenübertragung zur Abfallentsorgung schließt derzeit auch die Entsorgung von Alttextilien ein. Die Verwaltung hat festgestellt, dass die kombinierten, aus einer Hand bewirtschafteten Sammelstellen für Alttextilien und Glas gut angenommen werden und in einem verkehrssicheren Zustand sind. Nutzungskonflikte oder Verunreinigungen an diesen Standorten sind der Verwaltung nicht bekannt. Aufbauend auf diesen Erfahrungen strebt die Verwaltung an, auch für andere Standorte das Konzept der „Entsorgung aus einer Hand“ umzusetzen.

Durch das in den Ermessensrichtlinien formulierte Verfahren wird der straßenrechtlichen Ausgleichs- und Verteilungsfunktion sowie der gesetzlichen Befristung oder Widerruflichkeit einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis entsprochen. Vor der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen ist dies öffentlich bekanntzumachen. Die Verwaltung prüft daraufhin eingehende Anträge auf die Eignung interessierter Sammelcontaineranbieter hinsichtlich deren Zuverlässigkeit bzw. der Zuverlässigkeit der als Verantwortliche benannten Personen und der Gewährleistung in den Richtlinien benannter Bedingungen (regelmäßige Leerung im vorgegebenen Rhythmus, Sicherheit und Sauberkeit des Umfeldes). Dabei werden die von Interessenten vorgelegten Nachweise und Referenzen berücksichtigt. Bestehen nach Abschluss dieser Prüfung mehrere, gleichermaßen geeignete Anträge, entscheidet zwischen diesen Anträgen das Los. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die Nutzungsinteressen aller Anbieter auch bei der Erlaubniserteilung zur „Entsorgung aus einer Hand“ in regelmäßigen Abständen berücksichtigt werden können.

Damit wird auch rechtlichen Risiken bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen Rechnung getragen, wenn diese mit dem Konzept „Entsorgung aus einer Hand“ ausschließlich an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erteilt würden. Das Oberverwaltungsgericht Niedersachsen hat ein solches Konzept der Stadt Hannover beanstandet, weil es die Monopolstellung des Entsorgungsträgers im öffentlichen Straßenraum nicht ausreichend berücksichtigt habe (Urteil vom 19.02.2015, Az. 7 LC 63/13).

Demgegenüber hat das VG Gelsenkirchen ein solches Konzept als ermessensgerecht angesehen (Urteil vom 12.03.2013, Az. 14 K 889/12). Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat bisher nicht ausdrücklich über die Zulässigkeit der „Entsorgung aus einer Hand“ durch einen öffentlich-rechtlich beauftragten Entsorgungsträger entschieden (offen gelassen im Urteil vom 07.04.2017, Az. 11 A 2068/14; nicht entscheidungserheblich im Urteil vom 28.03.2019, Az. 11 A 1166/16).

Durch die grundsätzliche Befristung der Sondernutzungserlaubnisse und die öffentliche Ankündigung einer erneut bevorstehenden Erteilung wird allen Interessierten - (örtlichen) Wohlfahrtsorganisationen, eventuell interessierten gewerblichen Organisationen und dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger - gleichermaßen ermöglicht, ein Konzept der „Entsorgung aus einer Hand“ für das gesamte Gemeindegebiet vorzulegen. Die vorgelegten Konzepte sind gleichberechtigt bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zu berücksichtigen. Damit ist gewährleistet, dass grundsätzlich jedes geeignete Konzept zur „Entsorgung aus einer Hand“ gewählt werden kann.

#### **Beratungsfolge:**

-