Nationale LEITSTELLE Ladeinfrastruktur

NOW

Handreichung

Das Verhältnis von Sondernutzungserlaubnis und Vergaberecht

Stand: August 2026

Inhalt

01 Einleitung 1

02 Gesetzliche Anforderungen an kommunales Handeln 2

a. Verfassungsrecht 2

b. Straßenrecht 3

c. EU-Dienstleistungsrichtlinie 5

d. Kartellvergaberecht 6

03 Gesetzliche Anforderungen im direkten Verhältnis 8

04 Handlungsempfehlungen 10

05 Fazit 13

06 Anhänge 15

07 Quellen 17

01 Einleitung

Bei der Bereitstellung von Ladeinfrastruktur in Deutschland sind geeignete Flächen, insbesondere im öffentlichen Straßenraum, ein begrenzender Faktor. Betreiber öffentlicher Ladeinfrastruktur haben ein wirtschaftliches Interesse am Zugang zu attraktiven Standorten, während Kommunen die Aufgabe haben, diesen Zugang in ihrem Hoheitsgebiet zu steuern. Freie Hand haben sie dabei nicht, da ihr Handeln diversen Anforderungen aus dem Verfassungs-, Straßen-, Unions- oder Kartellvergaberecht unterliegt.

Besonders die straßenrechtliche Verpflichtung zur Wettbewerbsneutralität steht dabei auf den ersten Blick in einem Widerspruch zur Forderung nach wettbewerblichen Verfahren, wie sie vor allem das Vergabe- und Kartellrecht vorsehen.

Diese Handreichung erläutert die rechtlichen Anforderungen an kommunale Verfahren zur Verteilung von Flächen im öffentlichen Straßenraum für Ladeinfrastruktur und zeigt auf, wie Kommunen diese unterschiedlichen Anforderungen rechtssicher umsetzen können.

02 Gesetzliche Anforderungen an kommunales Handeln

a. Verfassungsrecht

Kommunen sind als Teil der vollziehenden Gewalt gemäß Art. 1 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) an die **Grundrechte** gebunden. Damit müssen sie bei der Verteilung öffentlicher Flächen für Ladeinfrastruktur insbesondere den **allgemeinen Gleichheitssatz** des Art. 3 Abs. 1 GG sowie die **Diskriminierungsverbote** des Art. 3 Abs. 3 GG beachten, die auch inländische juristische Personen schützen (Art. 19 Abs. 3 GG). Aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG leiten Rechtsprechung und Literatur außerdem ab, dass staatliches Handeln transparent und nachvollziehbar sein muss, um Diskriminierung und Willkür auszuschließen.[1]

Quelle 1

Die Verwaltung ist daher verpflichtet, Auswahlentscheidungen offenzulegen und objektive, überprüfbare Kriterien anzuwenden. Nur ein **transparentes** Verfahren ermöglicht eine wirksame Kontrolle der Gleichbehandlung. Ferner entsteht durch die regelmäßige Anwendung von ermessenslenkenden Verwaltungsleitlinien (z. B. Sondernutzungsrichtlinien) bei der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis eine einheitliche Verwaltungspraxis, an die die Behörde aus Gleichheitsgesichtspunkten (Art. 3 Abs. 1 GG) gebunden ist. Von dieser Praxis darf sie infolge des Grundsatzes der Selbstbindung der Verwaltung nur in atypischen Fällen abweichen. Ein atypischer Fall liegt vor, wenn ein Sachverhalt so ungewöhnliche Umstände aufweist, dass er nicht mehr vom geregelten Normalfall erfasst wird, der den Verwaltungsvorschriften zugrunde liegt. In solchen Konstellationen kann es angezeigt sein, von der sonst üblichen Entscheidung abzuweichen.[2]

Quelle 2

Darüber hinaus kann das Grundrecht der Berufsfreiheit als Teilhaberecht berührt sein. Aus Art. 12 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG folgt, dass ein Anspruch auf gerechte Verteilung innerhalb des vorhandenen Bestandes besteht, wodurch den Betreibern zumindest die Möglichkeit eingeräumt werden muss, eine Sondernutzungserlaubnis zu erhalten. Zudem ist das Handeln der Kommunen dem Grundsatz der Gesetzesbindung der Verwaltung nach Art. 20 Abs. 3 GG unterworfen.

b. Straßenrecht

Soll Ladeinfrastruktur im öffentlichen Straßenraum errichtet und betrieben werden, müssen Kommunen die straßenrechtlichen Regelungen beachten und entsprechend anwenden. Jede Benutzung öffentlicher Straßen, die über den Gemeingebrauch hinausgeht, ist als Sondernutzung einzuordnen und bedarf daher einer (straßenrechtlichen) **Sondernutzungserlaubnis.** Eine Nutzung liegt außerhalb des Gemeingebrauchs, wenn die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen – insbesondere wirtschaftlichen – Zwecken in Anspruch genommen wird. Vor diesem Hintergrund kann bereits die Errichtung von Ladestationen aufgrund der damit verbundenen wirtschaftlichen Betätigung eine Sondernutzungserlaubnis erfordern; der Betrieb von Ladeinfrastruktur ist wegen seines gewerblichen Charakters stets eine erlaubnispflichtige Sondernutzung. Rechtsgrundlage für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen sind die jeweiligen **Landesstraßengesetze.**

Die zuständige Behörde entscheidet in pflichtgemäßem Ermessen über die Erlaubniserteilung und muss bei mehreren Bewerbern eine sachgerechte Auswahl treffen. Die Entscheidung hat **wettbewerbsneutral** zu erfolgen, sie darf also nicht darauf zielen, gleiche rechtliche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen oder das Marktverhalten zu steuern. Welche Erwägungen für die Ermessensentscheidung herangezogen werden dürfen, welche umstritten und welche unzulässig sind, zeigt die folgende Tabelle:

Entscheidungskriterien für oder gegen die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis

Maßgeblich und zulässig

Allein sachliche, straßenbezogene Erwägungen, insbesondere:

+ Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs
+ Rücksichtnahme auf andere Verkehrsteilnehmer
+ Interessenausgleich von Straßenanliegern
+ Bauplanerische und stadtpflegerische Aspekte (z. B. auch Schutz eines bestimmten Straßen- oder Ortsbilds sowie Schutz eines einwandfreien Straßenzustands)
+ Gemeinverträglichkeit
+ Belange der Straßenbaulast

Für Gewichtung anhand ausgewählter Indikatoren geeignete Kriterien:

+ Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs (Indikatoren könnten z. B. Einfluss auf den Verkehrsfluss und Vermeidung von Übermöblierung sein)
+ Rücksichtnahme auf andere Verkehrsteilnehmer (z. B. Grad der Gehwegsverengung)
+ Bauplanerische und stadtpflegerische Aspekte (z. B. Grad der Beeinträchtigung von Sichtachsen, Störungen im Ortsbild)
+ Gemeinverträglichkeit (z. B. zu erwartender Lärm/zu erwartende Verkehrsbelastung in Abstufungen)
+ Belange der Straßenbaulast (z. B. Straßenzustand)

Als Mindestanforderungen bzw. Ausschlusskriterien geeignete Kriterien:

+ Unmittelbare Gefährdung des Verkehrs (z. B. Überschreitung einer sicherheitsrelevanten Schwelle)
+ Unvereinbarkeit mit Belangen der Straßenbaulast (z. B. notwendiger Zugang für Wartung/unabdingbare Infrastruktur)
+ (Sonstige) Gesetzliche Mindestanforderungen bzw. Verbote

Anmerkung:
Bei solchen Ausschlusskriterien ist zu berücksichtigen, dass im Straßenrecht kein ausnahmsloses Verbot bestimmter Sondernutzungsarten erlaubt ist und auch im Rahmen der Berücksichtigung ermessenslenkender Kriterien stets Raum für die Beachtung atypischer Einzelfallumstände bleiben muss.

Umstritten

+ Wettbewerbliche Aspekte (Schutz des Wettbewerbs)
+ Herstellung einer wirtschaftlichen Verteilungs- und Ausgleichsgerechtigkeit
+ Rotation
+ Konzept einer Sondernutzung „aus einer Hand“
+ Grundsatz „bekannt und bewährt“

Unzulässig

Verkehrsfremde Erwägungen ohne Straßenbezug:

+ Kriterien wie „attraktiv“, „leistungsfähig“ oder „regional“
+ Persönliche Zuverlässigkeit
+ Vertrauensschutz
+ Inhouse-Privileg

Möchte die Kommune den Zugang zu bestimmten Flächen von vornherein beschränken oder konkrete Standorte vorgeben, bedarf es vorab einer sachlich fundierten Feststellung über Bedarfe und Flächenauswahl. Aus dieser muss sich ergeben, dass ohne eine solche Steuerung beispielsweise eine Übermöblierung des öffentlichen Raums zu erwarten wäre. Die Entscheidung hierüber ist vorab durch den Stadtrat zu treffen.[3]

Quelle 3

Die Sondernutzungserlaubnis ist nur auf Zeit oder auf Widerruf zu erteilen, sodass eine dauerhafte Exklusivvergabe nicht in Betracht kommt. Sie kann durch den Verwaltungsakt oder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag erteilt werden.

c. EU-Dienstleistungsrichtlinie

Die europäische Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie 2006/123/EG) regelt zahlreiche Aspekte von Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt und formuliert, wie unionsrechtlich üblich, Anforderungen an den diskriminierungsfreien Zugang zur Ausübung solcher Dienstleistungen, zu denen auch der Betrieb von Ladeinfrastruktur zählt. Zwar fehlen in Deutschland nationale Regelungen für den hier vorliegenden Anwendungsfall, gemäß einer Feststellung des EuGH vom 20.04.2023 (Rs. C-348/22) sind die einschlägigen Anforderungen allerdings unmittelbar anzuwenden.

Gemäß der Richtlinie ist in Fällen knapper Ressourcen oder begrenzter technischer Kapazitäten für die Erbringung einer Dienstleistung im Rahmen der behördlichen Genehmigungsverfahren ein Auswahlverfahren anzuwenden. Mit Blick auf den öffentlichen Straßenraum als Ort der Leistungserbringung kann von einer solchen knappen Ressource (geeignete Flächen) in den meisten Gebietskulissen ausgegangen werden. Das Auswahlverfahren muss dabei **neutral** und **transparent** sein und die **Eröffnung, der Ablauf und der Ausgang müssen angemessen bekannt gegeben werden** (vgl. Art. 12 Abs. 1 EU DLRL). In Verbindung mit den Anforderungen des Art. 13 derselben Richtlinie scheidet die Erlaubniserteilung

auf Betreiberinitiative hin (auf Antrag, „First come, first serve"-Prinzip) praktisch aus. Art. 12 Abs. 2 EU DLRL legt darüber hinaus fest, dass Genehmigungen nur befristet erteilt und nicht ohne erneutes Auswahlverfahren verlängert werden dürfen. Das gilt auch für heute bereits erteilte Sondernutzungserlaubnisse und dürfte vielerorts ebenfalls Ladeinfrastruktur betreffen, die von kommunalen Stadt- oder Gemeindewerken errichtet wurde. Die Einbindung wettbewerblicher Aspekte bei der Auswahlentscheidung und die Art des Auswahlverfahrens werden in der Richtlinie offengelassen; es ist daher davon auszugehen, dass in diesen Punkten keine Einschränkung durch die Richtlinie erfolgt. Eine Orientierung an den Vorgaben des Carsharinggesetzes (CsgG) erscheint sinnvoll.

Den Anforderungen folgend ist in allen Gebietskulissen, in denen von einer Knappheit bei der Bereitstellung geeigneter Flächen ausgegangen werden muss, mindestens ein **vergabeähnliches** Verfahren durchzuführen. Lediglich in solchen Kommunen, in denen das Platzangebot den prognostizierten Bedarf übersteigt, ist eine Genehmigung rein nach einem (zeitlichen) Prioritätsprinzip zulässig.

d. Kartellvergaberecht

Wird das Recht zur Erbringung einer (Dienst-)Leistung nicht mehr nur im Rahmen einer Sondernutzungserlaubnis einseitig gewährt, sondern durch eine Errichtungs- und Betriebspflicht in Form eines gegenseitigen Vertrages **beschafft,** so sind Kommunen als öffentliche Auftraggeber an das Vergaberecht gebunden. Es handelt sich in dem Fall um einen öffentlichen Auftrag (§ 103 GWB) oder eine (Dienstleistungs-)Konzession (§ 105 GWB), wobei Letztere den für die Errichtung und den Betrieb von Ladeinfrastruktur marktüblichen Mechanismus darstellt. Die Schwellenwerte richten sich nach § 106 Abs. 2 Nr. 4 GWB in Verbindung mit Art. 8 Nr. 1 der Richtlinie 2014/23/EU[4]. Aktuell (2026) liegt dieser Wert bei 5.404.000 EUR. Im Unterschwellenbereich kommen bei Binnenmarktrelevanz der Beschaffung die allgemeinen Prinzipien des europäischen Primärrechts zur Anwendung.

Quelle 4

Grundsätzliche Anforderungen an ein öffentliches Vergabeverfahren finden sich in § 97 GWB, wonach ein Auswahlverfahren **im Wettbewerb,** transparent und nichtdiskriminierend stattzufinden hat. Die Vergabe hat Aspekte der **Qualität,** der Innovation sowie soziale und umweltbezogene Aspekte zu berücksichtigen (Abs. 3), außerdem sind mittelständische Interessen zu beachten (Abs. 4).

Der Anwendungsbereich des Kartellrechts ist eröffnet, wenn die Behörde bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Ladesäulen als eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit handelt. Entscheidend ist also die Abgrenzung zwischen unternehmerischem oder rein hoheitlichem Handeln. Das Bundeskartellamt und die Monopolkommission gehen davon aus, der Staat handele bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Ladesäulen nicht hoheitlich, sondern wirtschaftlich. Nach Ansicht des Bundeskartellamtes greift für die Bereitstellung von öffentlichen Flächen und insbesondere für die Errichtung von Normalladeinfrastruktur im öffentlichen Straßenraum somit das kartellrechtliche Missbrauchsverbot aus § 19 GWB – unabhängig davon, ob ein Beschaffungsvorgang vorliegt. Voraussetzung für die Anwendung des § 19 GWB ist eine marktbeherrschende Stellung der Kommune bei dem Angebot geeigneter Flächen, die das Bundeskartellamt in der Regel bejaht. Auch hierfür sind **transparente** und **diskriminierungsfreie** Verfahren notwendig, konkrete Anforderungen an ein solches Verfahren werden jedoch nicht weiter bestimmt.

03 Gesetzliche Anforderungen im direkten Verhältnis

Für Kommunen gilt es, die unterschiedlichen, in Kapitel 2 dargestellten, Anforderungen gemeinsam zu erfüllen und rechtssichere Auswahlverfahren zu entwickeln, um den Ausbau der Ladeinfrastruktur und die eigenen Ressourcen nicht durch langwierige Gerichtsverfahren zu gefährden oder zu strapazieren. Während die Anforderungen aus den Grundrechten (insbesondere Art. 3 GG) universell gelten, sind die Voraussetzungen der europäischen Dienstleistungsrichtlinie sowie des Kartellvergaberechts eher konditionell, weshalb eine Fallunterscheidung notwendig ist. In allen Fällen müssen die Anforderungen an ein Auswahlverfahren jedoch mit der straßenrechtlichen Wettbewerbsneutralität in Einklang gebracht werden.

Damit weder die europäische Dienstleistungsrichtlinie noch das Kartellvergaberecht einschlägig sind, muss zunächst das Platzangebot den prognostizierten Bedarf an Ladeinfrastruktur übersteigen, es darf also kein Mangel an verfügbaren Kapazitäten herrschen. Aufgrund der hohen Flächennutzungskonkurrenz im öffentlichen Straßenraum wird dies nur in Ausnahmefällen wie sehr dünn besiedelten Gebietskulissen vertretbar sein. In diesen Fällen ist es zulässig, Anträge ausschließlich auf Betreiberinitiative hin zu bescheiden und Sondernutzungserlaubnisse anlassbezogen zu erteilen, sofern dies diskriminierungsfrei geschieht und die Antragsstellung allen Betreibern grundsätzlich offensteht.

Im Anwendungsbereich der europäischen Dienstleistungsrichtlinie (siehe Kapitel 2 c.) kommt es zur Bekanntmachungspflicht, wodurch bereits ein grundlegendes vergabeähnliches Verfahren mit der Offenlegung von Verfahrensbedingungen, von Antragsfristen sowie des Ausgangs notwendig wird und eine

Bescheidung von Anträgen ausschließlich auf Betreiberinitiative ausscheidet. Ebenso wie das Grundgesetz fordert auch die EU DLRL **diskriminierungsfreie, transparente und offene Verfahren.** Ein straßenrechts- sowie unionsrechtskonformes Verfahren wird in der Regel auch dem **kartellrechtlichen Missbrauchsverbot** genügen. Orientierung kann das Carsharinggesetz bieten.

Im Anwendungsfall des Vergaberechts, also dem Vorliegen eines Beschaffungsvorgangs, charakterisiert durch eine vertragliche Leistungsverpflichtung, kollidiert jedoch die Forderung nach wettbewerblichen Verfahren gemäß § 97 Abs. 1 GWB mit dem Straßenrecht. Hierbei ist zunächst zu beachten, dass ein Widerrufsvorbehalt für die Erlaubniserteilung (beispielsweise bei ausgebliebener Errichtung in einem vorher festgelegten Zeitraum) noch keine (einklagbare) Leistungsverpflichtung begründet und den Anwendungsbereich des Vergaberechts entsprechend noch nicht eröffnet. Sollte es jedoch zweifellos zu einem Vergabeverfahren nach dem GWB kommen, so ist es Gegenstand rechtlicher Auseinandersetzungen, ob das Straßenrecht praktisch hinter das Vergaberecht zurücktreten kann. Die Erteilung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis kann sich zwar an ein vorgelagertes Auswahlverfahren anschließen; dies setzt jedoch voraus, dass das Verfahren seinerseits straßenrechtlich gerechtfertigt und transparent, diskriminierungsfrei sowie am Gleichheitssatz ausgerichtet ist.[5] Das Auswahlverfahren zur Verteilung der Aufstellorte muss seinen Anlass im Straßenrecht haben; das bedeutet, es muss ein hinreichender straßenrechtlicher Bezug bestehen, etwa zur Vermeidung von Nutzungskonflikten und Übermöblierung.[6] Um die damit verbundenen wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen zu rechtfertigen, muss das Verfahren zudem „wettbewerbsbewusst" gestaltet werden, also transparent, diskriminierungsfrei und am Gleichheitssatz orientiert.[7]

Quelle 5

Quelle 6

Quelle 7

Die grundsätzliche Wettbewerbsneutralität des Straßenrechts schließt eine solche Ausgestaltung jedenfalls dann nicht aus, wenn ein ausreichender straßenrechtlicher Bezug gegeben ist.[8] Insofern sind die Anforderungen des Vergabe- und Straßenrechts gemeinsam zu erfüllen.

Quelle 8

04 Handlungsempfehlungen

Für den Fall, dass eine Kommune (weiterhin) anlassbezogen Sondernutzungserlaubnisse ausschließlich auf Betreiberinitiative hin vergeben möchte, sollte sie sicherstellen, dass der Anwendungsbereich der europäischen Dienstleistungsrichtlinie nicht eröffnet ist, und dies möglichst dokumentieren. Erforderlich dafür ist ein ausreichendes Angebot an geeigneten Flächen, das den Bedarf auch mittel- und langfristig übersteigt. Ferner dürfen dann weder Betriebsverpflichtungen noch Betriebszuschüsse vereinbart werden, sodass wettbewerbliche Anforderungen grundsätzlich nicht bestehen. Eine Bekanntmachung ist in diesem Fall nicht notwendig, die Erteilung der Sondernutzungserlaubnisse auf Antrag hin muss lediglich diskriminierungsfrei und für alle Betreiber offen stattfinden, um den Anforderungen von Art. 3 GG sowie dem kartellrechtlichen Missbrauchsverbot zu genügen. Eine (exklusive) Direktvergabe beispielsweise an die eigenen Stadtwerke ist möglichst zu vermeiden. Über die Erteilung einer Erlaubnis entscheiden ausschließlich solche Aspekte, die einen sachlichen Bezug zur Straße aufweisen, insbesondere die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. In den allermeisten Fällen dürfte allerdings das Verfolgen eines mindestens „wettbewerbsbewussten“[9] Ansatzes zu bevorzugen sein, den auch die Monopolkommission uneingeschränkt empfiehlt.[10]

Quelle 9

Quelle 10

Lässt sich ein praktisch unbegrenztes Platzangebot nicht mehr vertreten, gilt die Bekanntmachungspflicht bezüglich Eröffnung, Ablauf und Ergebnis eines Auswahlverfahrens nach Art. 12 Abs. 1 EU DLRL. Eine Bescheidung ausschließlich auf Betreiberinitiative („auf Antrag“) bzw. strikt nach dem Prioritätsprinzip ist dann nicht mehr möglich. Die Bekanntmachung sollte an geeigneter Stelle stattfinden (es gelten die ortsüblichen Anforderungen). Das Verfahren hat weiterhin **wettbewerbsbewusst, d. h. transparent, offen und diskriminierungsfrei,** abzulaufen.

Im Rahmen des Verfahrens eingereichte Anträge werden weiterhin nach straßenrechtlichen Kriterien beschieden.

Bewerben sich mehrere geeignete Betreiber mit genehmigungsfähigen Anträgen auf denselben Standort oder dasselbe Kontingent, sollten die Bewerber in einem ersten Schritt anhand (rein) straßenrechtlicher Kriterien ausgewählt werden (Anforderungen der straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis). Eine Orientierung an rein personenbezogenen Merkmalen oder dienstleistungsbezogenen Kriterien (z. B. Qualität des Angebots) sollte hingegen nicht erfolgen.[11]

Quelle 11

Je weiter sich die Kommune von einer Auswahl nach objektiven, straßenbezogenen Kriterien entfernt und je stärker sie etwa das Argument der Übermöblierung bemüht, um nach anderen, nicht straßenbezogenen Kriterien (z. B. Verwaltungsvereinfachung, Attraktivität des Angebots, Leistungsfähigkeit) auszuwählen, desto größer wird der Rechtfertigungsbedarf, der letztlich auch das Erfordernis einer Rechtsgrundlage begründen kann.[12] Da ein solches Auswahlverfahren in aller Regel den Wettbewerb beschränkt, muss die Behörde – sowohl bei Einzelfallentscheidungen als auch bei der Aufstellung verwaltungsinterner Richtlinien – die straßenrechtlichen Belange mit den Wettbewerbsinteressen abwägen.[13]

Quelle 12

Quelle 13

Erst wenn eine Auswahlentscheidung anhand straßenbezogener und bewertbarer Kriterien (siehe Tabelle S. 4) nicht möglich ist, weil die Betreiber gleichermaßen geeignet sind, sollte ein Losverfahren genutzt werden (Orientierung an § 5 Abs. 3 S. 4 CsgG). Soll die Anzahl der Erlaubnisse nicht nur an einem Standort, sondern insgesamt begrenzt werden, so ist eine Feststellung über Bedarf und Platzangebot zu treffen und eine entsprechende Satzung durch den Stadtrat zu beschließen, um eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Ablehnung von straßenrechtlich genehmigungsfähigen Anträgen mit Verweis auf eine sonst drohende Übermöblierung zu schaffen. Die gesetzlichen Regelungen und Spielräume hierfür finden sich in den jeweiligen Abschnitten zu kommunalen Satzungen in den Landesstraßengesetzen. Bei Beachtung der genannten stra-

Quelle 14

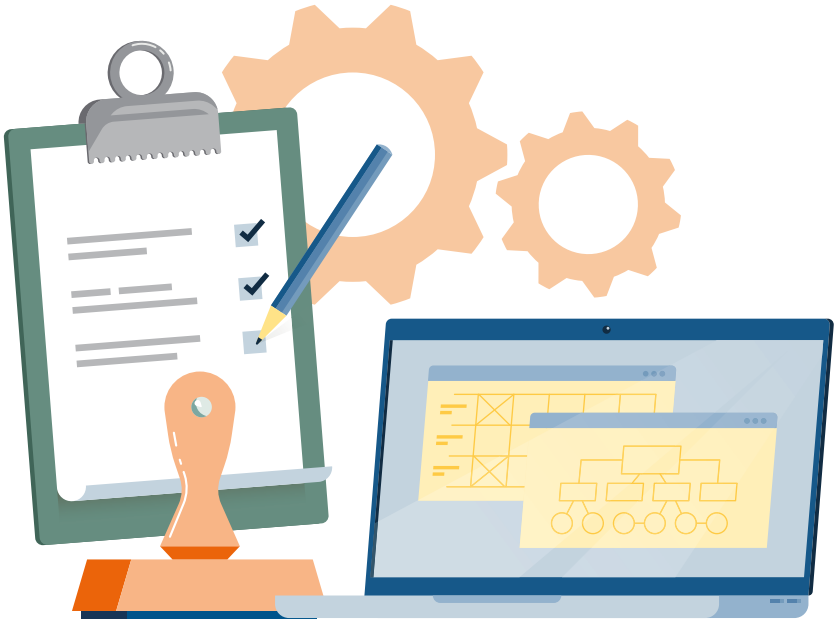
Quelle 15

ßenrechtlichen Anforderungen ist im Übrigen grundsätzlich keine gesonderte Rechtsgrundlage in Form einer Satzung erforderlich. Die Ausgestaltung des Auswahlverfahrens und insbesondere die Auswahlkriterien sollten allerdings möglichst klar in einem Gemeinderatsbeschluss oder in internen Richtlinien festgelegt werden.[14] Zwingend notwendig ist der Erlass einer gemeindlichen Satzung jedoch, wenn das Auswahlverfahren in seiner konkreten Ausgestaltung nicht vollständig straßenrechtlich begründet ist und mit wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen einhergeht.[15] Soll ein vorgelagertes, förmliches Vergabeverfahren nach dem GWB durchgeführt werden, entweder weil ein wettbewerbliches Verfahren gewünscht oder weil der Anwendungsfall des GWB durch einen Beschaffungsvorgang eröffnet ist, so bietet sich ein Konzessionsvergabeverfahren an. Die Anforderungen an ein solches Verfahren gemäß GWB und Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV) sind – neben den allgemein im Rahmen des Auswahlverfahrens zu beachtenden Anforderungen (s. o.) – einzuhalten. Um Anträge auf straßenrechtliche Sondernutzung von im Verfahren unterlegenen Betreibern sowie solchen, die gar nicht erst am Verfahren teilgenommen haben, ablehnen zu können, ist wiederum eine zuvor beschriebene Feststellung über Bedarf und Platzangebot im Rahmen einer Satzung erforderlich, nach der das Auswahlverfahren bereits genügend Ladeinfrastruktur schafft, um dem Bedarf gerecht zu werden (siehe Kapitel 2 b.). Aufgrund der im Markt zu beobachtenden Bereitschaft zu Klageverfahren ist diese Nachweisführung für Kommunen besonders wichtig.

05 Fazit

Die Vergabe von Standorten für Ladeinfrastruktur im öffentlichen Straßenraum erfolgt nicht nach einem einheitlichen Muster – sie hängt von der jeweiligen Flächen- und Verfahrenssituation ab. Kommunen sind folglich angehalten, die verfassungsrechtlichen, straßenrechtlichen, unionsrechtlichen und gegebenenfalls vergaberechtlichen Vorgaben in einen rechtssicheren Ausgleich zu bringen.

Sofern das vorhandene Angebot an geeigneten Flächen den prognostizierten Bedarf übersteigt, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen antrags- und anlassbezogen zu regeln. Voraussetzung bleibt aber, dass die Auswahl diskriminierungsfrei, offen und allein an sachlichen, straßenbezogenen Erwägungen ausgerichtet wird.



In Situationen, in denen eine Flächenknappheit besteht, erweist sich ein solches Vorgehen jedoch regelmäßig als unzureichend. Im Rahmen der Auswahl und Bekanntgabe sind die Anforderungen der EU-Dienstleistungsrichtlinie sowie die straßenrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen und in Einklang zu bringen. Die Entscheidung ist auf objektive und nachvollziehbare Kriterien zu stützen und darf nicht willkürlich erfolgen. Der Dreiklang aus offen, transparent und diskriminierungsfrei genügt gleichermaßen den Anforderungen des Grundgesetzes, der Dienstleistungsrichtlinie und des Kartellrechts. Ein solches vergabeähnliches Verfahren gilt als „wettbewerbsbewusst" und steht auch nicht im Widerspruch zur straßenrechtlichen Wettbewerbsneutralität.

Wird die Bereitstellung von Ladeinfrastruktur nicht nur straßenrechtlich, sondern im Rahmen eines vertraglichen Beschaffungsvorgangs organisiert, ist zusätzlich der Anwendungsbereich des Vergaberechts eröffnet. In diesem Fall sind die einschlägigen vergaberechtlichen Vorgaben zu befolgen, wobei die straßenrechtliche Zweckbindung und die Pflicht zu Transparenz und Gleichbehandlung weiterhin zu berücksichtigen sind.

Für die kommunale Praxis bedeutet dies, dass vor der Wahl des Verfahrens zunächst belastbar zu klären ist, ob eine Flächenknappheit vorliegt und ob ein Beschaffungsvorgang im vergaberechtlichen Sinne begründet wird. Die Entscheidung, ob ein antragsbasiertes Sondernutzungsverfahren ausreichend oder ein vorgelagertes wettbewerbliches Verfahren erforderlich ist, kann erst auf dieser Grundlage getroffen werden. In jedem Fall muss die Erteilung der Sondernutzungserlaubnisse **transparent, diskriminierungsfrei und für alle Betreiber offen** stattfinden.

06 Anhänge

1. VG München, Urteil vom 04.02.2026 – M 28 K 23.147 zu den Anforderungen der straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubniserteilung in Verbindung mit wettbewerblichen Auswahlverfahren

2. OVG Niedersachsen, Urteil vom 19.02.2015 – 7 LC 63/13 zur Ermessensfehlerhaftigkeit der Versagung einer Sondernutzungserlaubnis bei Vergabe aus einer Hand; Abfallsammlung; Alttextilcontainer; Dienstleistungskonzession; Ermessen; Sondernutzungserlaubnis; Wertstoffinsel – Niedersächsisches Vorschrifteninformationssystem (NI-VORIS)

3. VG Bremen, Beschluss vom 29.08.2025 – 5 V 2083/25 zur Ausgestaltung eines Auswahlverfahrens zur Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für das Einbringen von E-Scootern in den Straßenraum zum Verleih und zur Zulässigkeit eines Losverfahrens

4. BGH, Beschluss vom 01.02.2005 – X ZB 27/04, BeckRS 2005, 2748, zur Nachprüfung der Nichtdurchführung eines geregelten Vergabeverfahrens und zu den Anforderungen an die Annahme eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags

5. BVerwG, Beschluss vom 04.07.1996 – 11 B 24/96, NJW 1997, 408, zum Anspruch auf Erteilung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis und zur dabei vorzunehmenden Interessenabwägung

6. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 29.05.2017 – 4 A 516/15 allgemein zu den Anforderungen an die Annahme eines atypischen Ausnahmefalls im Kontext ermessenslenkender Verwaltungsvorschriften (Rn. 30)

7. Burgi, Die Straße als Wettbewerbsraum: Beschaffung und Verteilung bei Sondernutzungstatbeständen, NVwZ 2017, 257

8. Generalanwalt beim EuGH (Trstenjak), Schlussantrag vom 04.06.2008 – C-324/07, BeckRS 2008, 70616 zu den unionsrechtlichen Anforderungen, insbesondere Transparenzpflicht sowie Gleichbehandlungs- und Diskriminierungsverbote, im Zusammenhang mit der Vergabe einer öffentlichen Dienstleistungskonzession

9. Generalanwalt beim EuGH (Hogan), Schlussantrag vom 09.09.2021 – C-497/20 BeckRS 2021, 25348

07 Quellen

1. Beispielhaft ergibt sich das etwa aus den Entscheidungen/Fundstellen: OLG Düsseldorf, Beschluss vom 13.12.2017 – I-27 U 25/17, juris Ls. 1; etwas genauer zu den konkreten Anforderungen OVG Lüneburg, Urteil vom 20.07.2017 – 7 LB 58/16, juris Rn. 39; Dörr, in: Burgi/Dreher/Opitz, Beck'scher Vergaberechtskommentar, 4. Auflage 2022, Band 1, Rn. 99.

2. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 29.05.2017 – 4 A 516/15, juris Rn. 30; der BayVGH, Beschluss vom 16.03.2026 – 8 CE 26.39, juris Rn. 28, hat einen atypischen Fall z. B. dann angenommen, wenn eine Baustelleneinrichtung entgegen den Vorgaben der Richtlinien ausnahmsweise als Sondernutzung zugelassen wird, weil für notwendige Instandsetzungsarbeiten am Gebäude des Anliegers gerade dieser Standort im Einzelfall erforderlich ist.

3. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.04.2021 – 5 S 1996/19; VG München, Az. M 28 K 23.147.

4. Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Konzessionsvergabe.

5. VG München, Urteil vom 04.02.2026 – M 28 K 23.147, Rn. 57. (Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.)

6. VG München, Urteil vom 04.02.2026 – M 28 K 23.147, Rn. 58.

7. VG München, Urteil vom 04.02.2026 – M 28 K 23.147, Rn. 58.

8. VG München, Urteil vom 04.02.2026 – M 28 K 23.147, Rn. 58.

9. Das erfordert nach Burgi, NVwZ 2017, 257/263, die Einhaltung des Diskriminierungsverbots und des Transparenzgebots, die Definition der Verteilungskriterien sowie die Nachprüfbarkeit der Entscheidung.

10. Monopolkommission im 7. Sektorgutachten Energie, 2019, Rn. 276 ff.

11. VG München, Urteil vom 04.02.2026 – M 28 K 23.147, Rn. 68.

12. VG München, Urteil vom 04.02.2026 – M 28 K 23.147, Rn. 60.

13. VG München, Urteil vom 04.02.2026 – M 28 K 23.147, Rn. 58.

14. VG München, Urteil vom 04.02.2026 – M 28 K 23.147, Rn. 72.

15. Das ist insbesondere der Fall, wenn Bewerber nach Kriterien ohne straßenrechtlichen Bezug ausgewählt werden oder die Zahl der zulässigen Flächen nicht wegen tatsächlicher Knappheit im Straßenraum, sondern aus anderen Gründen begrenzt wird, vgl. VG München, Urteil vom 04.02.2026 – M 28 K 23.147, Rn. 60 f., 63; allein die landesrechtliche Regelung der Sondernutzungserlaubnis und der Gemeinderatsbeschluss stellen dann keine ausreichende Rechtsgrundlage dar, Rn. 70.

IMPRESSUM

Herausgeber
NOW GmbH
Fasanenstraße 5
10623 Berlin

Kontakt
Nationale Leitstelle Ladeinfrastruktur
ladeinfrastruktur@now-gmbh.de
Website: www.nationale-leitstelle.de

In Zusammenarbeit mit
Noerr Partnerschaftsgesellschaft mbB
Brienner Str. 28
80333 München
Website: www.noerr.com

NOERR

Stand
August 2026

Copyright
Die Nutzungsrechte liegen – soweit nicht explizit genannt – bei der NOW GmbH

Die Publikationen der NOW GmbH sind unter der Creative-Commons-Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 lizenziert.

Die vorliegende Handreichung dient ausschließlich der unverbindlichen Orientierung und ersetzt nicht die Prüfung des jeweiligen Einzelfalls. Eine Haftung für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Ausführungen im konkreten Einzelfall wird nicht übernommen.