

Titel:

**Sondernutzungserlaubnisse für E-Ladesäulen im öffentlichen Straßenraum -
Verpflichtungsklage, Feststellungsklagen und Drittanfechtungsklage**

Normenketten:

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3

VwGO § 113 Abs. 1 S. 4, Abs. 5 S. 2, § 114 S. 1

StVO § 32 Abs. 1, § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 8

BayStrWG Art. 18 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1, Art. 21 S. 1, Art. 22a

Leitsätze:

1. Die Aufstellung von Ladesäulen auf öffentlichen Verkehrsflächen stellt eine nach Art. 18 Abs. 1 BayStrWG erlaubnispflichtige Sondernutzung dar. Sie beurteilt sich nicht nach dem straßenverkehrsrechtlichen Regime gemäß § 32 i.V.m. § 46 Abs. 1 S. Nr. 8 StVO. (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Vorschaltung eines straßenrechtlich begründeten Auswahlverfahrens für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Ladeeinrichtungen ist zulässig. Das Verfahren muss transparent und diskriminierungsfrei ausgestaltet und am Gleichheitsgrundsatz ausgerichtet sein. (redaktioneller Leitsatz)
3. Art. 18 Abs. 1 BayStrWG allein gibt aber keine Befugnis, losgelöst von einer straßenrechtlichen Rechtfertigung den Wettbewerb zu beschränken oder gar zielgerichtet in diesen einzugreifen. In diesem Fall bedarf es einer Satzung nach § 22a BayStrWG. (redaktioneller Leitsatz)
1. Das Aufstellen von E-Ladesäulen auf öffentlichen Verkehrsflächen stellt eine erlaubnispflichtige Sondernutzung dar, deren Erlaubnisbedürftigkeit nicht wegen einer straßenrechtlichen Zubehöreigenschaft der Ladeeinrichtungen entfällt (so noch VGH München BeckRS 2018, 17228 Rn. 9 ff.) und deren Regulierungsbedürfnis am sachdienlichsten mit dem Sondernutzungsregime als eines präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt und nicht mit dem straßenverkehrsrechtlichen Regime einer Ausnahmegenehmigung für ein „Hindernisbereiten“ als eines repressiven Verbots mit Befreiungsvorbehalt Rechnung getragen wird. (Rn. 41 – 54) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für Ladeeinrichtungen steht im Ermessen der Straßenbaubehörde, dessen gleichmäßige Handhabung durch Anordnungen und Richtlinien allgemein geregelt werden kann. Dabei ist die Vorschaltung eines Auswahlverfahrens mit straßenrechtlicher Rechtfertigung prinzipiell rechtmäßig, wenn es transparent und diskriminierungsfrei ausgestaltet und am Gleichheitsgrundsatz ausgerichtet ist. Eine Befugnis, ohne straßenrechtlichen Bezug den Wettbewerb zu beschränken oder gar zielgerichtet in diesen einzugreifen, gibt Art. 18 BayStrWG nicht. Allerdings kann eine gemeindliche Satzung nach Art. 22a BayStrWG wettbewerbsbeschränkende Wirkungen hinreichend rechtfertigen, die mit einem straßenrechtlich veranlassten, aber in seiner konkreten Ausgestaltung nicht vollständig straßenrechtlich begründbaren Auswahlverfahren verbundenen sind. (Rn. 56 – 64) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Ablehnung einer Sondernutzungserlaubnis allein unter Verweis auf ein vorgeschaltetes Auswahlverfahren ist ermessensfehlerhaft, wenn der Eingriff insbesondere in die Berufsausübungsfreiheit bei einer Gesamtschau nicht durch Gründe mit hinreichendem sachlichen Bezug zur Straße gerechtfertigt ist. Ein solcher Eingriff unterliegt dem Satzungsvorbehalt, sodass allein Art. 18 BayStrWG und ein Stadtratsbeschluss dafür keine ausreichende Grundlage darstellen, zumal wenn dieser die Ausgestaltung des Auswahlverfahrens im Wesentlichen der Verwaltung überlässt. (Rn. 65 – 72) (redaktioneller Leitsatz)
4. Ein Auswahlverfahren leidet in materiell-rechtlicher Hinsicht an einem erheblichen, nicht zu rechtfertigenden „Konstruktionsfehler“, wenn ein Kontingent vorhandener Ladeeinrichtungen des kommunalen Versorgungsunternehmens dem Auswahlverfahren wettbewerbswidrig entzogen wird. (Rn. 73 – 81) (redaktioneller Leitsatz)
5. Abgesehen davon, dass ein strikter Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis bereits wegen der nach Art. 18 Abs. 2 S. 1 BayStrWG zwingend erforderlichen Nebenbestimmungen scheitert, steht einem solchen Anspruch auch ein vorgeschaltetes Auswahlverfahren selbst dann entgegen, wenn es formal und inhaltlich rechtswidrig ausgestaltet ist, weil darin eine nicht dem Prioritätsprinzip

folgende Verwaltungspraxis für Auswahlentscheidungen initiiert worden ist. (Rn. 90 – 102) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Sondernutzungserlaubnisse für das Aufstellen von E-Ladesäulen, (keine) Zubehöreigenschaft von E-Ladesäulen, straßenrechtliche Belange, Steuerung des Ausbaus von Ladeinfrastruktur durch ein Auswahlverfahren, Satzungserfordernis für Auswahlverfahren, Wettbewerbsneutralität, Prioritätsprinzip, (keine) Ermessensreduzierung auf Null, Drittanfechtungsklage, Fortsetzungsfeststellungsklage, Sondernutzungserlaubnis, Auswahlverfahren, Ermessensfehler, Gleichbehandlungsgrundsatz, Nebenbestimmungen, Prioritätsgrundsatz, Erlaubnispflicht, Zubehöreigenschaft, straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigung, straßenrechtliche Rechtfertigung, Berufsausübungsfreiheit, Satzungsvorbehalt

Fundstelle:

FDStrVR 2026, 009625

Tenor

I. Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 17. April 2025 verpflichtet, über den Antrag der Klägerin auf Erteilung von Genehmigungen für die Errichtung von 1.677 E-Ladesäulen im öffentlichen Raum gemäß Antrag der Klägerin vom 30. Juni 2022 in der Fassung der Anträge vom 31. März 2023 und 28. April 2023 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden. Im Übrigen werden die Klagen abgewiesen.

II. Die Kosten des Rechtsstreits hat die Klägerin zu 85% und die Beklagte zu 15% zu tragen. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrags vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Die Klägerin ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, deren Unternehmensgegenstand darin besteht, Ladeinfrastruktur aufzubauen und zu betreiben sowie benachbarte Dienstleistungen unter Verwendung dieser Ladeinfrastruktur anzubieten.

2

Sie begehrt von der Beklagten die Erlaubnis, in deren Stadtgebiet Ladeeinrichtungen (Ladesäulen mit z.T. mehreren Ladepunkten) im öffentlichen Straßenraum zu errichten und zu betreiben.

3

Im Rahmen ihres Integrierten Handlungsprogramms zur Förderung der Elektromobilität in ... (IH-FEM) befasst sich die Beklagte seit dem Jahr 2015 mit dem Ausbau von Ladeinfrastruktur in ihrem Stadtgebiet. In Umsetzung dieses Programms betraute sie die Beigeladene, das kommunale Versorgungsunternehmen der Beklagten, erstmals 2016 damit, Ladeeinrichtungen auf öffentlichen Flächen im Stadtgebiet zu planen, aufzubauen, in Betrieb zu nehmen und ggf. rückzubauen. Hierfür wurden Fördermittel des Bundes in Anspruch genommen. Die Betrauung lief nach zweimaliger Verlängerung am 31. Dezember 2024 aus.

4

Mit Bescheid vom 19. Januar 2018 wurde der Beigeladenen nachträglich eine so benannte Ausnahmegenehmigung als öffentlichrechtliche Sondernutzungserlaubnis für die 150 E-Ladesäulen erteilt, deren Errichtung und Betrieb 2016 im Rahmen des IH-FEM verfügt wurde. Mit Bescheid vom 6. Februar 2019 wurde die Ausnahmegenehmigung erweitert auf insgesamt 350 Elektro-Ladesäulen, deren Errichtung und Betrieb im Rahmen des IH-FEM 2017 und 2018 verfügt wurde.

5

Mit Bescheid vom 29. Dezember 2022 wurde der Beigeladenen nach Anhörung mit Schreiben vom 30. November 2022 unter Rücknahme der Bescheide vom 19. Januar 2018 und vom 6. Februar 2019 unter Auferlegung von Sondernutzungsgebühren eine Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO für die Errichtung

von insgesamt 576 in der Anlage zu diesem Bescheid aufgeführten Ladeeinrichtungen, (nach Darstellung der Beklagten versehentlich) befristet bis 31. Dezember 2025, erteilt.

6

Das am 29. Mai 2020 von der Beklagten eingeleitete europaweite Vergabeverfahren für das exklusive Aufstellen von 2.700 Ladesäulen im öffentlichen Raum im Stadtgebiet der Beklagten (Veröffentlichung im Amtsblatt der EU: ... Juni 2020) wurde nach einem Beschluss der Vergabekammer Südbayern vom 19. Oktober 2023, welcher der Beklagten eine Zurückversetzung des Verfahrens in den Stand vor Auftragsbekanntmachung zwecks Beseitigung des Mangels der Wahl der falschen Verfahrensart aufgab, nicht fortgeführt.

7

In der Sitzung vom 24. April 2024 beschloss der Stadtrat der Beklagten unter Kenntnisnahme des Beschlusses der Vergabekammer vom 19. Oktober 2023 ein neues Verfahren zur Auswahl von mehreren ladepunktbetreibenden Unternehmen (engl.: Charge Point Operators – CPOs), die den Ausbau der Ladeinfrastruktur für Normalladeeinrichtungen in deren Stadtgebiet im Einklang mit noch festzulegenden Standortkriterien voranbringen sollten. Die von der Beigeladenen betriebenen Ladeeinrichtungen sollten davon zunächst unberührt bleiben.

8

Am 2. Oktober 2024 beschloss der Stadtrat der Beklagten neue Sondernutzungsrichtlinien (Richtlinien für Sondernutzungen an den öffentlichen Straßen der ... i.d.F. d. Bek. v. 30.10.2024, MüAbl. S. 743 – SoNuRL), die am 1. Januar 2025 in Kraft traten. Gemäß deren § 17a Abs. 4 können die notwendigen Genehmigungen für neu zu errichtende Ladeeinrichtungen grundsätzlich nur nach erfolgreicher Durchführung eines vom Stadtrat beschlossenen Auswahlverfahrens und bei Einhaltung der Standorteignungskriterien gemäß den Absätzen 5 bis 18 erteilt werden. Am 9. Januar 2025 veröffentlichte das Mobilitätsreferat der Beklagten die Information, dass ab diesem Tag bis zum 6. März 2025 Anträge auf die Errichtung von Ladeeinrichtungen gestellt werden können. Das Auswahlverfahren ist im Zeitpunkt der (zweiten) mündlichen Verhandlung noch nicht abgeschlossen.

9

Mit Bescheid vom 29. Dezember 2025 erhielt die Beigeladene die Sondernutzungserlaubnis für den weiteren Betrieb der bestehenden Ladeeinrichtungen ab 1. Januar 2026 bis einschließlich 30. Juni 2027. Die Beigeladene betreibt im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung 598 Ladeeinrichtungen, wobei seit 2023 keine neuen Einrichtungen hinzugekommen sind.

10

Die Klägerin hatte etwa seit 2020 stetige Bemühungen unternommen, ihre eigenen, selbst entwickelten Ladeeinrichtungen eines bestimmten Typs auf öffentlichen Verkehrsflächen im Stadtgebiet der Beklagten zu installieren und zu betreiben. Im Jahr 2020 gestattete ihr die Beklagte die Errichtung von insgesamt sieben Ladeeinrichtungen als Pilotversuch. Eine Interessensbekundung der Klägerin, in das vorbenannte Vergabeverfahren aufgenommen zu werden, hat die Beklagte mit Schreiben vom 20. August 2020 abgelehnt. Mit E-Mail vom 14. Dezember 2021 ist die Klägerin mit dem Angebot an die Beklagte herantreten, kostenlos 1.677 Ladepunkte im Stadtgebiet zu errichten. Dieses Angebot lehnte der Oberbürgermeister der Beklagten mit Schreiben vom 16. Februar 2022 unter Verweis auf die Unvereinbarkeit mit dem zu diesem Zeitpunkt laufenden Vergabeverfahren ab.

11

Mit Schreiben vom 30. Juni 2022 ersuchte die Klägerin die Beklagte außerhalb des Vergabeverfahrens um deren Zustimmung zur Errichtung von 1.677 Ladepunkten (834 Ladesäulen an 470 Standorten) an in der beigefügten Anlage näher bezeichneten Standorten zusätzlich zu den Bestehenden der Beigeladenen sowie – sofern erforderlich – die Erteilung der erforderlichen öffentlichrechtlichen Erlaubnisse und die Unterbreitung eines den ortsüblichen Bedingungen entsprechenden Angebots eines Vertrags, wie er mit anderen Aufstellern und Betreibern von Ladeeinrichtungen abgeschlossen wurde.

12

Mit Schreiben der Beklagtenbevollmächtigten vom 22. September 2022, das keine Rechtsbehelfsbelehrung enthielt, wurde der Klägerin unter Angabe von Gründen mitgeteilt, dass ihrem

Anliegen nicht entsprochen werden könne. Es bestünde insbesondere ein Widerspruch zur laufenden Ausschreibung.

13

Nach Neufassung des Antrags vom 30. Juni 2022 mit Schreiben vom 31. März 2023 (förmlicher Antrag) und 28. April 2023 (Antrag auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen) erging unter dem 19. Juli 2023 ein förmlicher, mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehener Ablehnungsbescheid, erlassen vom Mobilitätsreferat der Beklagten. Ein Aufbau von Ladepunkten, der über den von der Universität der Bundeswehr ... wissenschaftlich ermittelten Bedarf an Ladepunkten hinausginge, würde zu einer Übernutzung des Straßenraums führen. Es wurden weitere Argumente für die zu diesem Zeitpunkt noch angestrebte Beauftragung nur eines Anbieters aufgeführt (einheitliches Erscheinungsbild, Straßenbild, Vermeidung von Übermöblierung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, Vereinfachung von Verwaltungsprozessen).

14

Nach Bekanntwerden des Beschlusses der Vergabekammer vom 19. Oktober 2023 trat die Klägerin mit Schreiben vom 14. November 2023 erneut an die Beklagte heran mit dem Angebot, das Vorhaben, die Ladeinfrastruktur in deren Stadtgebiet weiter auszubauen, nun gemeinsam anzugehen, woraufhin ihr vom Mobilitätsreferenten der Beklagten ein Termin nach dem Jahreswechsel 2023/2024 in Aussicht gestellt wurde, der nicht zustande kam.

15

Nach Durchführung einer Stichprobenkontrolle für acht der von der Klägerin angegebenen Standorte wurde am 31. Mai 2024 von der Beklagten befunden, dass diese Standorte bei Prüfung anhand der Standortkriterien nicht genehmigungsfähig sind (Bl. 577 Behördenakte). Mit Bescheid vom 21. Juni 2024 hob die Beklagte den Ablehnungsbescheid vom 19. Juli 2023 auf und lehnte den Antrag der Klägerin erneut ab, mit der Begründung, die Voraussetzungen des für einschlägig befundenen § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StVO lägen nicht vor. Eine Stichprobenkontrolle habe ergeben, dass die Ladesäulen an den überprüften Standorten Hindernisse i.S.v. § 32 Abs. 1 StVO darstellen würden. Eine genauere Prüfung aller Standorte sei obsolet, da eine vollständige oder teilweise Genehmigung des Antrags nicht ermessenskonform wäre, da Standorte für Normallader aufgrund des Stadtratsbeschlusses vom 24. April 2024 nur über das im selben Beschluss festgelegte Verfahren zugewiesen werden sollten. Die Voraussetzungen für eine Ausnahme seien nicht erfüllt. Insbesondere die frühere Antragstellung durch die Klägerin beruhe auf reinem Zufall.

16

Eine erneute Stichprobenüberprüfung (Vorprüfung) von sechs der von der Klägerin angegebenen Standorte am 1. April 2025, durchgeführt nachdem das Verfahren angelaufen war, ergab, dass vier der überprüften sechs Standorte die Standortkriterien erfüllen.

17

Mit Bescheid vom 17. April 2025 hob die Beklagte den Ablehnungsbescheid vom 21. Juni 2024 auf und lehnte den Antrag vom 30. Juni 2022 erneut ab mit der Begründung, die Voraussetzungen von § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StVO i.V.m. § 32 Abs. 1 StVO lägen nicht vor. Da die vorgeschlagenen Standorte sich zumindest überwiegend auf öffentlichem Grund befänden, sei davon auszugehen, dass jedenfalls einzelne Ladeeinrichtungen an ihren jeweiligen Standorten Hindernisse darstellen könnten. Eine Überprüfung aller Standorte habe unterbleiben können, da eine Genehmigung der Anträge nicht ermessensgerecht wäre. Nachdem die Anträge außerhalb des städtischen Auswahlverfahrens zur Errichtung von Ladeeinrichtungen im Stadtgebiet gestellt wurden, scheide eine Genehmigung über diesen Regelfall nach der Grundsatzentscheidung des Stadtrats vom 24. April 2024 aus. Im Zuge der Regelung der Nachfolge für die von der Beigeladenen betriebenen Standorte könne eine Genehmigung der Anträge nicht erfolgen, da sich die Anträge der Klägerin ausdrücklich nicht auf diese Standorte bezögen. Im Übrigen müssten diese ausgeschrieben werden und könnten nicht nach dem Prioritätsprinzip an die Klägerin vergeben werden. Die Anträge seien auch nicht als Ausnahmefälle bzw. als atypische Fälle auf Grundlage einer ordnungsgemäßen Ermessensausübung genehmigungsfähig. Ein in der Sondernutzungsrichtlinie geregelter Ausnahmefall sei nicht gegeben. Außerhalb dessen seien neu zu errichtende Ladeeinrichtungen im Stadtgebiet nach § 17a Abs. 4 Satz 2 SoNuRL nicht genehmigungsfähig.

18

Mit Schriftsatz vom 29. September 2025 bot die Klägerin der Beklagten an, die Standorte der Beigeladenen zu übernehmen.

19

Mit ihrer am 9. Januar 2023 erhobenen, hinsichtlich der Anträge mehrfach geänderten und erweiterten Klage begehrt die Klägerin zuletzt:

20

„I.1. Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 17. April 2025 verpflichtet, die Genehmigung für die Errichtung von E-Ladesäulen im öffentlichen Raum gemäß Antrag der Klägerin vom 30. Juni 2022 in der Fassung der Anträge vom 31. März 2023 und 28. April 2023 zu erteilen.

21

I.2. Hilfsweise für den Fall der Abweisung des Klageantrags zu Ziff. I.1.: Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 17. April 2025 verpflichtet, die Genehmigung für die Errichtung von E-Ladesäulen im öffentlichen Raum gemäß Antrag der Klägerin vom 30. Juni 2022 in der Fassung der Anträge vom 31. März 2023 und 28. April 2023 zu erteilen, wobei etwaige Nebenbestimmungen in das Ermessen der Beklagten gestellt werden.

22

II. Hilfsweise für den Fall der Abweisung der Klageanträge zu Ziff. I.1. und I.2.: Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 17. April 2025 verpflichtet, über den Antrag der Klägerin auf Erteilung von Genehmigungen für die Errichtung von 1.677 E-Ladesäulen im öffentlichen Raum gemäß Antrag der Klägerin vom 30. Juni 2022 in der Fassung der Anträge vom 31. März 2023 und 28. April 2023 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

23

III.1. Es wird festgestellt, dass die Beklagte bis zum 24. April 2024 (Beschluss neuer Vergaberichtlinien) verpflichtet war, der Klägerin die Genehmigung für die Errichtung von 1.677 E-Ladesäulen im öffentlichen Raum gemäß Antrag der Klägerin vom 30. Juni 2022 in der Fassung der Anträge vom 31. März 2023 und 28. April 2023 zu erteilen.

24

III.2. Hilfsweise für den Fall der Abweisung des Klageantrags zu Ziff. III.1.: Es wird festgestellt, dass die Beklagte bis zum 24. April 2024 (Beschluss neuer Vergaberichtlinien) verpflichtet war, die Genehmigung für die Errichtung von E-Ladesäulen im öffentlichen Raum gemäß Antrag der Klägerin vom 30. Juni 2022 in der Fassung der Anträge vom 31. März 2023 und 28. April 2023 zu erteilen, wobei etwaige Nebenbestimmungen im Ermessen der Beklagten standen.

25

III.3. Hilfsweise für den Fall der Abweisung der Klageanträge zu Ziff. III.1 und Ziff. III.2.: Es wird festgestellt, dass die Beklagte bis zum 24. April 2024 (Beschluss neuer Vergaberichtlinien) verpflichtet war, über den Antrag der Klägerin auf Erteilung von Genehmigungen für die Errichtung von 1.677 E-Ladesäulen im öffentlichen Raum gemäß Antrag der Klägerin vom 30. Juni 2022 in der Fassung der Anträge vom 31. März 2023 und 28. April 2023 erneut zu entscheiden.

26

IV.1. Es wird festgestellt, dass die Beklagte bis zum 31. Dezember 2024 (Bekanntgabe neuer Vergaberichtlinien) verpflichtet war, der Klägerin die Genehmigung für die Errichtung von 1.677 E-Ladesäulen im öffentlichen Raum gemäß Antrag der Klägerin vom 30. Juni 2022 in der Fassung der Anträge vom 31. März 2023 und 28. April 2023 zu erteilen.

27

IV.2. Für den Fall der Abweisung des Klageantrags zu Ziff. IV.1.: Es wird festgestellt, dass die Beklagte bis zum 31. Dezember 2024 (Bekanntgabe neuer Vergaberichtlinien) verpflichtet war, der Klägerin die Genehmigung für die Errichtung von 1.677 E-Ladesäulen im öffentlichen Raum gemäß Antrag der Klägerin vom 30. Juni 2022 in der Fassung der Anträge vom 31. März 2023 und 28. April 2023 zu erteilen, wobei etwaige Nebenbestimmungen im Ermessen der Beklagten standen.

28

IV.3. Für den Fall der Abweisung des Klageantrags zu Ziff. IV.2.: Es wird festgestellt, dass die Beklagte bis zum 31. Dezember 2024 (Bekanntgabe neuer Vergaberichtlinien) verpflichtet war, über den Antrag der Klägerin auf Erteilung von Genehmigungen für die Errichtung von 1.677 E-Ladesäulen im öffentlichen Raum gemäß Antrag der Klägerin vom 30. Juni 2022 in der Fassung der Anträge vom 31. März 2023 und 28. April 2023 erneut zu entscheiden.

29

V. Die der Beigeladenen mit Bescheid der Beklagten vom 29. Dezember 2025 erteilte Genehmigung für den Betrieb von E-Ladesäulen im öffentlichen Raum wird aufgehoben.

30

VI. Es wird festgestellt, dass das von der Beklagten auf Grundlage der Stadtratsbeschlüsse vom 24. April 2024, vom 2. Oktober 2024 sowie vom 27. November 2024 durchgeführte Auswahlverfahren zur Errichtung von E-Ladesäulen im öffentlichen Straßenraum der Beklagten rechtswidrig ist (Zwischenfeststellungsklage).“

31

Zur Begründung der Klagen wurde schriftsätzlich umfassend und unter Vorlage eines Rechtsgutachtens vorgetragen. Im Kern wurde geltend gemacht, es bestehe ein Anspruch auf Erteilung der begehrten Sondernutzungserlaubnisse. Einschlägig sei das straßenrechtliche und nicht das straßenverkehrsrechtliche Regime. Das der Beklagten zustehende Ermessen sei auf Null reduziert, da der Erteilung keine straßenbezogenen Gründe entgegengehalten werden könnten, Grundrechtspositionen der Klägerin sowie mit Klimaschutzbelangen auch überwiegende Allgemeinwohlinteressen berührt seien, welche die Erteilung zur noch ausstehenden Deckung des Bedarfs an Ladeinfrastruktur im öffentlichen Raum erforderten. Der zuletzt ergangene Versagungsbescheid vom 17. April 2025 sei rechtswidrig und daher aufzuheben. Die Sondernutzungsrichtlinien könnten dem Antrag der Klägerin nicht entgegengehalten werden, da es sich nur um Richtlinien ohne Außenwirkung handle. Nicht zuletzt wegen der sehr frühen Antragstellung der Klägerin liege zumindest ein atypischer Fall vor. Der im Juni 2022 gestellte Antrag sei nach dem zu Gunsten der Beigeladenen angewandten und auch im Übrigen vorzugswürdigen Prioritätsprinzip positiv zu verbescheiden. Jedenfalls während der Dauer des sich als rechtswidrig erwiesenen Vergabeverfahrens und bis zum Erlass bzw. Inkrafttreten der neuen Sondernutzungsrichtlinien wäre der Antrag zumindest in Bezug auf diejenigen Standorte positiv zu verbescheiden gewesen, die sich in der umfassenden Standortvorprüfung der Beklagten als kriterienkonform erwiesen hätten.

32

Die Beklagte beantragt,

33

Klageabweisung.

34

Es seien für das Ansinnen der Klägerin nicht allein Sondernutzungserlaubnisse, sondern auch straßenverkehrsrechtliche Ausnahmen vom Verbot Hindernisse zu bereiten erforderlich. Deren Erteilung sei – ohne dass es auf die Erfüllung der Standortkriterien im jeweiligen Einzelfall ankäme – jedenfalls nicht ermessensgerecht, da aktuell die Sondernutzungsrichtlinie entgegenstehe und zuvor das laufende Vergabeverfahren entgegengestanden habe. Außerhalb dieser Verfahren seien keine neuen Genehmigungen zur Errichtung von Ladeinfrastruktur erteilt worden. Die an die Beigeladene zuletzt erteilte Gestattung sei zur Aufrechterhaltung der Versorgung des Stadtgebiets mit Ladestrom erforderlich. Die Beklagte habe inzwischen eine Vorprüfung aller von der Klägerin beantragten Standorte vorgenommen, wonach sich 88 Standorte als nicht genehmigungsfähig und ein weiterer als nicht überprüfbar erwiesen hätten.

35

Die mit Beschluss vom 8. Oktober 2025 zum Verfahren Beigeladene nahm mit Schriftsatz vom 18. Dezember 2025 zur Drittanfechtungsklage Stellung.

36

In den mündlichen Verhandlungen vom 22. Juli 2024 und vom 4. Februar 2026 erhielten die Beteiligten Gelegenheit, sich zum Sachverhalt zu äußern und ihre rechtlichen Standpunkte zu erläutern.

37

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Parteivortrags wird auf die Gerichts- und die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

38

Die Klagen haben nur im tenorierten Umfang Erfolg.

A.

39

Die Klägerin hat einen prozessual zulässigen und inhaltlich begründeten Anspruch auf Neuverbescheidung ihres Antrags vom 30. Juni 2022 in der Fassung der Anträge vom 31. März 2023 und 28. April 2023 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts, da das Auswahlverfahren, auf das die Ablehnungsentscheidung als zwingende Voraussetzung für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen verweist, einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhält, was die darauf gestützte Ablehnungsentscheidung vom 17. April 2025 ermessensfehlerhaft macht (Antrag II. der Klägerin).

40

I. Der Klägerin steht aus Art. 18 Abs. 1 BayStrWG ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ihren Antrag zu. Die Frage des Bestehens und der Reichweite des Anspruchs der Klägerin auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ihren Antrag beurteilt sich allein nach Art. 18 Abs. 1 BayStrWG und setzt weder, wovon die Beklagte ausgeht, die Erteilung einer Ausnahme vom Verbot, Hindernisse zu bereiten nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StVO, noch weitere öffentlichrechtliche Genehmigungen voraus.

41

1. Die von der Klägerin beabsichtigte Aufstellung von Ladesäulen auf den öffentlichen Verkehrsflächen der Beklagten stellt eine über den Gemeingebrauch (Art. 14 BayStrWG) hinausgehende und damit erlaubnispflichtige Sondernutzung dar.

42

Die Erlaubnisbedürftigkeit entfällt nicht, weil Ladeeinrichtungen (weiterhin) als Zubehör i.S.d. Art. 2 Nr. 3 BayStrWG einzuordnen wären.

43

Die Kammer fasst die öffentlichen Ladeeinrichtungen, deren Aufstellung die Klägerin beabsichtigt, in Kenntnis des anderslautenden Eilbeschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGh, B.v. 13.7.2018 – 8 CE 18.1071 – juris; vorausgehend: VG München, B.v. 2.5.2018 – M 2 E 18.2021 – juris) und der diesen in Bezug nehmenden Kommentarliteratur (z.B.: Müller/Rebler in Müller/Rebler, Das Recht des Ruhenden Verkehrs, 4. Aufl. 2024, 11. Kapitel, Rn. 27) nicht unter den straßenrechtlichen Zubehörbegriff (insoweit ebenfalls kritisch: Wiget in Zeitler, BayStrWG, Stand Januar 2025, Art. 18a Rn. 16).

44

Ladeeinrichtungen können zwar als in unmittelbarem Zusammenhang mit der Straße stehende, wenn auch nicht zum Straßenkörper zählende, Einrichtungen aufgefasst werden. Die Einordnung als Zubehör setzt aber weiter voraus, dass sie der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs dienen (BayVGh, a.a.O. Rn. 11). Nachdem sich die „Reichweitenproblematik“ seit der Beschlussfassung 2018 durch den technologischen Fortschritt deutlich entschärft hat, erfordert die gesetzgeberische Grundentscheidung zugunsten der Elektromobilität (vgl. BayVGh, a.a.O. Rn. 16) unter diesem Gesichtspunkt nicht länger die Annahme der Zubehöreigenschaft; insbesondere wegen des gebotenen weiten Verständnisses des Begriffs (BayVGh, a.a.O.), der unter Berufung auf die Beeinträchtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs infolge des Liegenbleibens von Fahrzeugen konsequenterweise auch auf Tanksäulen für Verbrenner erstreckt werden müsste (vgl. dazu Wiget in Zeitler, BayStrWG, Stand Januar 2025, Art. 18a Rn. 16).

45

Da auch der Betrieb derartiger Einrichtungen zunehmend – wie auch im Stadtgebiet der Beklagten bevorstehend – vom Straßenbaulastträger auf Private verlagert wird, bildet die Einordnung als Zubehör die rechtlichen Verantwortlichkeiten nicht mehr interessensgerecht ab: Stellt ein Gegenstand nämlich öffentlichrechtliches Straßenzubehör dar, so erstrecken sich das Besitzrecht, die Bauunterhaltungspflicht und

die Verkehrssicherungspflicht des Straßenbaulastträgers auf diesen Gegenstand (Häusler in Zeitler, BayStrWG, Stand Januar 2025, Art. 2 Rn. 50). Der Kammer ist bewusst, dass das Eigentum eines Privaten die öffentlichrechtliche Zubehöreigenschaft nicht zwingend entfallen ließe (Häusler, a.a.O. für einen an einer Parkbucht stehenden Ortsplan mit Hotelwerbung). Die Erstreckung des Zubehörbegriffs auf in Privateigentum stehende Ladeeinrichtungen würde in der Praxis allerdings auch deswegen zu nicht überschaubaren Schwierigkeiten führen, weil Zubehör das rechtliche Schicksal der Straße in öffentlichrechtlicher Hinsicht teilt (Häusler, a.a.O.). Dass auch an Zubehörgegenständen bürgerlichrechtliche oder öffentlichrechtliche Sondernutzungen als möglich erachtet werden (Häusler, a.a.O.), spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle. Denn hier wird die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für eine im Gemeingebrauch stehende öffentliche Verkehrsfläche, zwecks Aufstellung einer – gerade nicht dem Gemeingebrauch, sondern privater Wirtschaftstätigkeit dienenden – Ladeeinrichtung begehrt. Schließlich ist in Bezug auf öffentlich zugängliche Ladeeinrichtungen auf öffentlichem Grund ein infolge der fortschreitenden Privatisierung des Marktes und angesichts der Vielzahl von Ladeeinrichtungen bestehendes Regulierungsbedürfnis nicht von der Hand zu weisen, dem nach Überzeugung der Kammer nur unter Geltung des Sondernutzungsregimes adäquat Rechnung getragen werden kann (vgl. unten 3.).

46

2. Eine bauordnungsrechtliche Genehmigung ist ungeachtet der Zubehöreigenschaft nicht erforderlich (vgl. BayVGH, a.a.O. Rn. 16 a.E.). Art. 57 Abs. 1 Nr. 16b BayBO sieht seit 2024 Verfahrensfreiheit nunmehr ohne die 2021 zunächst eingeführte und 2022 erweiterte Größenbeschränkung vor (vgl. dazu Weinmann in Spannowsky/Manssen, BeckOK Bauordnungsrecht Bayern, Stand Februar 2026, Art. 57 Rn. 215b).

47

3. Die Kammer sieht für die Errichtung von Ladeinfrastruktur im öffentlichen Straßenraum ein Regulierungsbedürfnis, dem am sachdienlichsten mit der Anwendung des Sondernutzungsregimes Rechnung getragen werden kann, dessen Anwendung erforderlich, aber auch ausreichend ist.

48

Ordnungsrechtliche Gesichtspunkte, insbesondere eine mögliche Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs erfordern jedenfalls nun, da die Errichtung nicht mehr vorwiegend durch die Straßenbaulastträger erfolgt, die Vorschaltung einer behördlichen Überprüfung (vgl. Wiget in Zeitler, BayStrWG, Stand Januar 2025, Art. 18 Rn. 15). Das Sondernutzungsregime bildet die insoweit bestehende Interessenlage adäquat ab. Die öffentlichrechtliche Sondernutzung zeichnet sich dadurch aus, dass sie den öffentlichen Straßenraum in einer Weise beansprucht, die den Gemeingebrauch beeinträchtigen kann (Wiget, a.a.O.). Nicht entscheidend ist, ob eine Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs tatsächlich und unvermeidbar eintritt, sondern ob eine solche Störung zu erwarten ist. Dabei ist nicht auf eine ganz entfernte, nur am Rande des Wahrscheinlichen liegende Möglichkeit abzustellen, sondern es muss sich schon um eine Gefahr handeln, die nach menschlichem Ermessen der Art der Benutzung etwa adäquat ist. Eine nur abstrakte Gefährdung genügt (vgl. m.w.N. Wiget, a.a.O.). Diese ist bei einer Ladeeinrichtung, die über ein Ladekabel mit dem zu ladenden Fahrzeug verbunden werden muss, eine einen nicht unerheblichen Zeitraum in Anspruch nehmende Bedienung durch eine Person, regelmäßig von der öffentlichen Verkehrsfläche aus, erfordert und ihrerseits, wenngleich auf untergeordneter Fläche (jedoch: keine „Bagatellgrenze“, vgl. Wiget, a.a.O.), einen gewissen Anteil der öffentlichen Verkehrsfläche in Anspruch nimmt, unschwer ersichtlich. Nicht zuletzt wegen der dauerhaften Installation muss der Errichtung ein Prüfverfahren vorgeschaltet sein, das eine Auswahl nur passender Standorte sicherstellt und eine übergebührlige Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs auf Dauer verhindert. Art. 18 BayStrWG statuiert ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (Wiget, a.a.O. Rn. 16), welches bei grundsätzlich erwünschtem, aber vorab überprüfungsbedürftigem Verhalten üblicherweise zur Anwendung kommt, wohingegen ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt, wie es etwa § 46 StVO vorsieht, ein im Grundsatz zu vermeidendes Verhalten unter Ausnahmenvorbehalt stellt, was der hier zu beurteilenden Situation nicht gerecht wird.

49

4. Dementsprechend richtet sich die Erlaubnis des Aufstellens von Ladesäulen auch nicht nach dem straßenverkehrsrechtlichen Regime gemäß § 32 i.V.m. § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StVO.

50

Zwar unterfällt die Klägerin dem Grunde nach dem Adressatenkreis der Norm. Denn das Verbot nach § 32 Abs. 1 StVO richtet sich auch an Nichtverkehrsteilnehmer, und erfasst auch und gerade Fälle, in denen Hindernisse von außen auf die Straße gebracht werden (BVerwG, U.v. 11.12.2014 – 3 C 6/13 – juris Rn. 27).

51

Soweit das nach Art. 18 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG an sich erlaubnisfähige Aufstellen von Ladesäulen tatbestandlich ein Hindernisbereiten im Sinne von § 32 Abs. 1 Satz 1 Alt. 3 StVO darstellen würde, verbleibt nach Art. 21 Satz 1 BayStrWG auch kein gemeinsamer Anwendungsbereich von Art. 18 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG und § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StVO.

52

Für diejenigen Standorte, an denen das Aufstellen von Ladesäulen einem „Hindernisbereiten“ im Sinne von § 32 StVO gleichkäme, wäre insoweit über die Zulassung wegen Art. 21 Satz 1 BayStrWG nur auf Grundlage von § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StVO zu entscheiden. Eine Ausnahmeerteilung dürfte an diesen Standorten aber nur in absoluten Ausnahmefällen in Betracht kommen. Da der Tatbestand des § 32 Abs. 1 StVO erst dann erfüllt ist, wenn der Verkehr durch den eingebrachten Gegenstand nicht unerheblich gefährdet oder erschwert werden kann (vgl. auch VGH Mannheim, B.v. 14.10.1996 – 5 S 1775/96 – NVwZ-RR 1997, 679/680), wird ein tatbestandsmäßiges – naturgemäß dauerhaftes – Aufstellen einer Ladeeinrichtung in aller Regel nicht erlaubnisfähig sein. Unterhalb der Bagatellgrenze des § 32 Abs. 1 StVO – vom Anwendungsbereich ausgenommen sind potenziell ungefährliche Hindernisse und nur geringfügige Beeinträchtigungen der Leichtigkeit des Verkehrs (vgl. Ritter in Dötsch/Koehl/Krenberger/Türpe, BeckOK StVR, Stand: 15.1.2026, § 32 StVO Rn. 6) – beginnt der Anwendungsbereich des Art. 18 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG, der schon jede potentielle Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs erfasst. Der Sache nach besteht nur im Anwendungsbereich des Art. 18 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG Raum für Zulassung von Ladeeinrichtungen. Bei gleichzeitiger Erfüllung des Tatbestands des Hindernisbereiten wäre nach Art. 21 Satz 1 BayStrWG nach Straßenverkehrsrecht zu entscheiden, aber – hypothetisch – wegen Dauer und Ausmaß der Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs in aller Regel auch eine Sondernutzungserlaubnis zu verweigern.

53

Auch der Sache nach ist die Einordnung einer Ladeeinrichtung als Hindernis nicht geboten. Ob Hindernisse im Sinne des § 32 Abs. 1 StVO vorliegen und eine Ausnahme nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StVO erforderlich ist, ist im Rahmen einer wertenden Gesamtschau zu beurteilen. Dabei soll es unter anderem auf die Zweckbestimmung des Gegenstandes sowie die mit ihm und der Dauer seines Verbleibs einhergehende Erschwerung oder Gefährdung des Verkehrs ankommen (BVerwG, U.v. 11.12.2014 – 3 C 6/13 – juris Rn. 24). Von § 32 Abs. 1 Satz 1 Alt. 3 StVO erfasst sind grundsätzlich verkehrsfremde Gegenstände, wie etwa Bauschuttcontainer, Altkleidercontainer, Bauzäune, nicht der Verkehrsberuhigung dienende Pflanzkübel, Tische mit Informationsmaterial etc. (Ritter in Dötsch/Koehl/Krenberger/Türpe, BeckOK StVR, Stand 15.1.2026, § 32 StVO Rn. 9). Nicht darunter fallen Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung, wie etwa zu diesem Zweck aufgestellte Blumenkübel, Poller, Sperrpfosten oder Bodenschwellen (Ritter, a.a.O. Rn. 12). Bei einer Vielzahl von gleichartigen Gegenständen, die vorübergehend im Verkehrsraum aufgestellt werden sollen, kann unter Umständen ein Regelungsbedarf durch koordinierte Ausnahmegenehmigungen ausgelöst werden, selbst wenn nicht bei jedem einzelnen Gegenstand ein Gefährdungspotential besteht (so für mehrere Wahlwerbestände: VGH BW, U.v. 11.3.2005 – 5 S 2421/03 – juris).

54

Ladeeinrichtungen für Elektrofahrzeuge erscheinen nicht als verkehrsfremde Gegenstände. Sie werden von der Verkehrsauffassung nicht als Fremdkörper wahrgenommen. Die zugunsten der Elektromobilität getroffene gesetzgeberische Grundentscheidung streitet für eine grundsätzlich erwünschte Zulassung als dem Verkehr dienende Einrichtungen unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Gemeingebrauchs anstelle eines grundsätzlichen Verbots mit der Möglichkeit, nur in begründeten Einzelfällen eine Ausnahme zu erteilen. Bei entsprechender Positionierung und in der üblichen Dimensionierung bilden die Ladeeinrichtungen keine, insbesondere nicht von außen auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs negativ einwirkenden Hindernisse. Der Grad der durch sie verursachten Beeinträchtigung bewegt sich dann unterhalb der Bagatellgrenze des § 32 Abs. 1 StVO. Da Ladeeinrichtungen dauerhaft aufgestellt werden sollen, da ihre Errichtung mit einigem Aufwand verbunden ist (Anschluss an Stromnetz erforderlich), dürfte sich ihre Aufstellung dort, wo sie als Hindernisse einzustufen wären, von vornherein verbieten. Eine

Erstreckung des Anwendungsbereichs von § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StVO auf dauerhaft aufgestellte „verkehrsnahe“, d.h. mit ihm in funktionalem Zusammenhang stehende Gegenstände (wie z.B. auch Parkscheinautomaten, Fahrradständer) erscheint nicht veranlasst, da wegen der Dauerhaftigkeit ihres Verbleibs eine Positionierung mit abstraktem Gefährdungspotential oberhalb der Geringfügigkeitsschwelle nicht in Betracht kommt und dem stets zu berücksichtigenden Gemeingebrauch bereits durch die Anwendung des Sondernutzungsregimes Genüge getan ist. Diejenigen Fälle, in denen die Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 32 Abs. 1 StVO eine nur geringfügige Beeinträchtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ergibt und daher negativ ausfällt, dürften in aller Regel deckungsgleich sein mit denjenigen, in denen der Gemeingebrauch nur in einem Umfang beeinträchtigt wird, in dem er im Interesse der Versorgung der Bevölkerung mit Ladestrom hingenommen werden kann.

55

II. Den sich aus Art. 18 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG ergebenden Anspruch der Klägerin auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ihren Genehmigungsantrag hat die Beklagte bislang nicht erfüllt.

56

1. Die Sondernutzungserlaubnis steht im Ermessen der Straßenbaubehörde; es besteht grundsätzlich kein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Erlaubnis, sondern nur ein Anspruch auf fehlerfreien Ermessensgebrauch (h.M., vgl. m.w.N. Wiget in Zeitler, BayStrWG, Stand Januar 2025, Art. 18 Rn. 26). Das Ermessen wird nur dann fehlerfrei ausgeübt, wenn die zur Ermessensentscheidung ermächtigte Behörde ihr Ermessen dem Sinn und Zweck des zugrundeliegenden Gesetzes entsprechend betätigt und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einhält (vgl. Art. 40 BayVwVfG), was durch das Verwaltungsgericht im Rahmen des § 114 Satz 1 VwGO überprüfbar ist. Dies bedeutet aber nicht, dass nur der Gesetzeszweck des zu vollziehenden Gesetzes beachtet werden müsste. Neben den straßen- und wegerechtlichen Bestimmungen sind auch andere den jeweils zu beurteilenden Sachverhalt betreffende Rechtsvorschriften zu berücksichtigen. Diese umfassende Prüfungskompetenz folgt daraus, dass die über die Erteilung der Erlaubnis entscheidende Straßenbaubehörde als Teil der an Gesetz und Recht gebundenen vollziehenden Gewalt (Art. 20 Abs. 3 GG) alle Rechtsnormen zu berücksichtigen hat, die den zu beurteilenden Sachverhalt betreffen und die nicht in die Beurteilungszuständigkeit einer anderen Behörde, ggf. in einem gesonderten Verwaltungsverfahren, fallen. Dazu zählen – außerhalb des Bereichs der einfachen Gesetze – die als unmittelbar geltendes Recht zu beachtenden Grundrechte sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. HessVGH, B.v. 30.3.1983 – 2 TG 26/83 – juris). Eine ordnungsgemäße Ermessensausübung erfordert eine Abwägung aller einschlägigen, für und gegen den Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis sprechenden Belange, wobei die Entscheidung von den konkretindividuellen Umständen des Einzelfalls determiniert sein wird. Bei der Frage, ob eine beantragte Erlaubnis erteilt oder abgelehnt werden soll, kommt es weiter darauf an, ob die für oder gegen die Sondernutzung sprechenden privaten bzw. öffentlichen Interessen überwiegen. Dabei ist die Verteilungs- und Ausgleichsfunktion der Sondernutzungserlaubnis mit zu beachten, die die zeitlich und örtlich gegenläufigen Interessen verschiedener Straßenbenutzer auszugleichen hat (vgl. BVerwG, B.v. 12.8.1980 – 7 B 155/79 – NJW 1981, 472). Die Ausübung des in Art. 18 Abs. 1 BayStrWG eingeräumten Ermessens kann nach obergerichtlicher Rechtsprechung durch (verwaltungsinterne) Richtlinien oder Anordnungen für eine gleichmäßige Handhabung allgemein geregelt werden (so in st. Rspr. BayVGH, z.B. B.v. 3.11.2011 – 8 ZB 10.2931 – juris); deren Erlass allerdings auch in Großstädten kein Geschäft der laufenden Verwaltung ist (VGH BW, U.v. 27.2.1987 – 5 S 2185/86 – juris; U.v. 6.7.2011 – 8 S 716/01 – juris; vgl. auch: BayVGH, U.v. 31.3.2003 – 4 B 00.2823 – NVwZ-RR 2003, 771). Lange wurde kontrovers diskutiert, ob für die Entscheidung (dies gilt sowohl für die Einzelfallentscheidung als auch für Richtlinien) nur Gründe des Straßen- und Straßenverkehrsrechts, also Belange der Sicherheit und Leichtigkeit und der Gemeinverträglichkeit maßgebend sind oder ob und in welchem Umfang auch andere Gesichtspunkte berücksichtigt werden können. Nach inzwischen ganz überwiegender Meinung können, da Schutzgut der Erlaubnispflicht die Straße schlechthin (und nicht nur in ihrer verkehrlichen Funktion) ist, auch Belange des Umfelds der Straße (z. B. bauplanerischer, baupflegerischer oder städtebaulicher Art) mit in die Entscheidung einbezogen werden. Notwendig ist allerdings, dass die heranzuziehenden Gründe und die zu würdigenden Gesichtspunkte einen sachlichen Bezug zur Straße, ihrem Umfeld und zu ihrer Funktion haben und den Widmungszweck berühren (m.w.N. auch zum Streitstand und zu Einzelfallentscheidungen: Wiget in Zeitler, BayStrWG, Stand Januar 2025, Art. 18 Rn. 26).

57

2. Nach Auffassung der Kammer ist die Vorschaltung eines Auswahlverfahrens als Voraussetzung für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Ladeeinrichtungen prinzipiell einer rechtmäßigen Ausgestaltung mit straßenrechtlicher Rechtfertigung zugänglich (a.). Eine Befugnis, losgelöst von einer straßenrechtlichen Rechtfertigung den Wettbewerb zu beschränken oder gar zielgerichtet in diesen einzugreifen, gibt Art. 18 BayStrWG jedoch nicht (b.). Mit Art. 22a BayStrWG – und einer sich in dessen Rahmen haltenden und mit höherrangigem Recht vereinbaren gemeindlichen Satzung – stünde der Beklagten jedoch eine Rechtsgrundlage zur Verfügung, die auch die mit einem straßenrechtlich veranlassten, aber in seiner konkreten Ausgestaltung nicht vollständig straßenrechtlich begründbaren, Auswahlverfahren verbundenen wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen hinreichend rechtfertigt (c.).

58

a. Es ist ohne Weiteres einzusehen, weshalb die Verteilung der Aufstellorte über das Gemeindegebiet insbesondere aus straßenrechtlichen Gründen (Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, Vermeidung von Nutzungskonflikten und Übermöblierung) auch und gerade wegen der erforderlichen Ausweisung von diesbezüglichen Parkflächen mit Zusatzzeichen (nur) für elektrisch betriebene Fahrzeuge grundsätzlich ein ordnendes Eingreifen erfordert. Die sich aus der Existenz eines – wenn auch straßenrechtlich begründeten – Auswahlverfahrens in aller Regel zwangsläufig, wenn auch rechtsreflexhaft, ergebende wettbewerbsbeschränkende Wirkung wird von den Betroffenen hinzunehmen sein, wenn und soweit das Verfahren transparent und diskriminierungsfrei ausgestaltet und am Gleichheitsgrundsatz ausgerichtet ist. Die Wettbewerbsneutralität des Straßenrechts (zum Begriff: Burgi, NVwZ 2017, 257/263) steht dem zumindest bei hinreichendem straßenrechtlichen Bezug nicht entgegen. So wird sich eine Beschränkung der zulässigen Höchstzahl von Sondernutzungserlaubnissen für eine wirtschaftliche Betätigung zur Vermeidung einer „Übermöblierung“ des öffentlichen Straßenraums und Eindämmung von „Wildwuchs“, wenngleich sie zwangsläufig wettbewerbsbeschränkenden Charakter haben und mitunter auch (objektiv) berufsregelnde Tendenz aufweisen wird, unter straßenrechtlichen Gesichtspunkten als notwendig erweisen. Doch auch wenn ein straßenrechtlicher Bezug vorhanden ist, entbindet dieser die Behörde nicht davon, die straßenrechtlichen Interessen gegen die Wettbewerbsinteressen abzuwägen. Dies gilt sowohl für Einzelfallentscheidungen als auch gegebenenfalls für diesen zugrunde zu legende verwaltungsinterne Richtlinien und Anordnungen, mit denen die Ermessensausübung für eine gleichmäßige Handhabung allgemein geregelt werden kann (Wiget in Zeitler, BayStrWG, Stand Januar 2025, Art. 18 Rn. 26). Diese haben, jedenfalls wenn sie objektiv berufsregelnde Tendenz aufweisen, transparent und diskriminierungsfrei zu sein und dem Gleichbehandlungsgrundsatz zu genügen; m.a.W. „wettbewerbsbewusst“ ausgestaltet zu sein (Burgi, NVwZ 2017, 257/263; vgl. hierzu auch: OVG Bremen, B.v. 27.10.2023 – 1 B 146/23 – juris Rn. 25 zu einem Auswahlverfahren bezüglich E-Scootern im Straßenraum).

59

b. Eine Befugnis, losgelöst von einer straßenrechtlichen Rechtfertigung den Wettbewerb zu beschränken oder gar zielgerichtet in diesen einzugreifen, gibt Art. 18 BayStrWG allein jedoch nicht (vgl. insoweit auch den Unterschied zur neueren und speziellen Rechtsgrundlage des Art. 18a BayStrWG, wonach für das stationsbasierte Carsharing, bei dem sich ähnliche Herausforderungen stellen wie beim Ausbau der Ladeinfrastruktur, Sondernutzungserlaubnisse „im Wege eines diskriminierungsfreien und transparenten Auswahlverfahrens“ zur Verfügung gestellt werden können).

60

Art. 18 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG genügt insbesondere dann nicht als Eingriffsgrundlage, wenn eine Auswahl von Bewerbern anhand von Kriterien ohne straßenrechtlichen Bezug (Leistungsfähigkeit) erfolgt oder das zur Verfügung stehende Kontingent unter anderen als straßenrechtlichen Gesichtspunkten (tatsächliche Knappheit) begrenzt wird. Mit Burgi (a.a.O.) geht die Kammer davon aus, dass nicht schon jeder aus straßenrechtlichen Erwägungen heraus motivierte Eingriff in den freien Wettbewerb eine zusätzliche Rechtsgrundlage erfordert. Die Intensität des bewirkten Eingriffs darf bei Betrachtung im Lichte der jeweiligen Umstände des Einzelfalls nicht außer Verhältnis stehen zum straßenrechtlichen Bezug: Je weiter sich eine Kommune von der bloßen Verteilung einer begrenzten Zahl von Standorten anhand objektiver Kriterien (z.B. Windhundprinzip) entfernt und je mehr – wie etwa hier – das grundsätzlich als ein straßenrechtlich tragfähiges anerkannte Argument der Übermöblierung benutzt wird, um eine an anderen Kriterien (Verwaltungsvereinfachung, Attraktivität) orientierte Auswahl von Bewerbern zu begründen, desto mehr setzt sie sich damit einem weiteren Rechtfertigungsbedarf aus, der letztlich das Erfordernis einer gesonderten Rechtsgrundlage auslösen kann. Es sind der jeweilige Markt und seine Besonderheiten in den

Blick zu nehmen: Je stärker der Zugang zum Wettbewerb aufgrund von dessen Eigenart (hohe Marktzugangshürden infolge erforderlicher Investitionen) ohnehin schon beschränkt ist, umso sorgfältiger muss erwogen werden, ob weitere Beschränkungen angezeigt sind und straßenrechtlich begründet werden können. Auch ist die Auswahl nur eines Bewerbers unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung an strengere Voraussetzungen zu knüpfen und dürfte regelmäßig eine Ausschreibung erfordern, als die von mehreren Bewerbern. Ferner gilt: Je länger eine Regelung einschließlich ihrer Implementierung einzelne oder alle potentiellen Teilnehmer vom Markt fernhält, desto intensiver wird der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit und kann aufgrund seiner Dauerhaftigkeit ein gesondertes Rechtfertigungs- und Regelungsbedürfnis auslösen. Ein mehrere Jahre währender Ausschluss ohne die Chance auf eine Berücksichtigung in einem späteren Durchgang wiegt ungleich schwerer als der nur einen kurzen Zeitraum dauernde Ausschluss von Wettbewerbern in einem in regelmäßigen und kurzen Abständen wiederkehrenden Auswahlverfahren.

61

c. Mit Art. 22a BayStrWG – und einer sich in dessen Rahmen haltenden und mit höherrangigem Recht vereinbaren gemeindlichen Satzung – stünde der Beklagten jedoch eine Rechtsgrundlage zur Verfügung, die auch die mit einem straßenrechtlich veranlassten, aber in seiner konkreten Ausgestaltung nicht vollständig straßenrechtlich begründbaren, Auswahlverfahren verbundenen wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen hinreichend rechtfertigt.

62

Nach Art. 22a BayStrWG können u.a. die Gemeinden die Sondernutzungen an Straßen oder Teilen daran in ihrer Baulast auch abweichend u.a. von Art. 18 BayStrWG durch Satzung regeln. Zweck der Vorschrift, die zu Eingriffen insbesondere in die Grundrechte u.a. aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG ermächtigen kann, ist es, den Gemeinden die geeigneten Anpassungen des Sondernutzungsrechts an die Bedürfnisse der örtlichen Gemeinschaft zu ermöglichen (Wiget in Zeitler, BayStrWG, Stand Januar 2025, Art. 22a Rn. 1 f.). Bei der gebotenen verfassungskonformen Auslegung hat sich der jeweilige Satzungsgeber vornehmlich an dem Leitbild der Art. 18 ff. BayStrWG zu orientieren, soweit er abweichende Regelungen im Sinne von Art. 22a BayStrWG über materielle Anspruchsgrundlagen, materielle Anforderungen oder inhaltliche Beschränkungen trifft. Denn in diesem materiellen Regelungsbereich des Rechts der Sondernutzungen sind Maßnahmen, die den Schutzbereich eines Grundrechts berühren, auf das sich ein Bewerber um eine Sondernutzungserlaubnis oder ausnahmsweise auch ein sonstiger Dritter berufen kann, in der Tendenz eher häufig zu erwarten. Dagegen ist breiter Raum für abweichende Regelungen im Sinne von Art. 22a BayStrWG vor allem bei der Gestaltung des Verfahrens und im organisationsrechtlichen Bereich gegeben; insoweit ist eine Grundrechtsrelevanz von Sondernutzungssatzungen tendenziell eher nur selten zu besorgen (BayVGh, U.v. 20.1.2004 – 8 N 02.3211 – juris Rn. 75).

63

Nach Überzeugung der Kammer kann ein – wie oben II. 2. a. dargelegt – straßenrechtlich veranlassendes Auswahlverfahren, wie es die Beklagte durch den Stadtratsbeschluss vom 24. April 2024 im Grundsatz initiieren wollte, innerhalb von diesem Rahmen rechtmäßig verwirklicht werden. Die Kommune hat dabei das ihr in Art. 22a BayStrWG eingeräumte Satzungsermessen auszuüben. Das Ermessen der Kommune bei der Ausübung ihrer Satzungshoheit ist im Wesentlichen kommunalpolitischer Natur und unterliegt nicht der vollen verwaltungsgerichtlichen Kontrolle (vgl. für Gebührenfestsetzungen: BVerwG, U.v. 17.4.2002 – 9 CN 1/01 – NVwZ 2002, 1123/1124). Wenn die wettbewerbsbeschränkende Wirkung einer Regelung – wie hier – nicht lediglich den Rechtsreflex der Verwirklichung eines straßenrechtlichen Belangs bildet, sondern ein gezieltes Einwirken auf den Wettbewerb anhand einer Bewerbervorauswahl stattfindet, besteht insoweit ein zwingendes Satzungserfordernis.

64

Die Kammer verkennt an dieser Stelle nicht, dass vorliegend insbesondere Art. 21 GO weder unmittelbar noch analog Anwendung finden kann, ist aber der Auffassung, dass auch ein ordnendes Eingreifen in die Verteilung des öffentlichen Straßenraums nicht zuletzt unter Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung und dem gemeindlichen Gestaltungsermessen unterfällt. Nicht nur in Bezug auf ihre freiwillig geschaffenen öffentlichen Einrichtungen (Art. 57 Abs. 1 Satz 1 GO) verfügen die Gemeinden aufgrund ihres aus der Selbstverwaltungsgarantie folgenden Rechts auf eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung über ein weites, gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbares Gestaltungsermessen (BayVGh, B.v. 25.5.2023 – 4 CE

23.854 – juris u.V.a. U.v. 17.11.2020 – 4 B 19.1358 – BayVBl. 2021, 159 Rn. 47 m.w.N.). Bei Gemeindestraßen handelt es sich um gesetzlich vorgesehene Einrichtungen im Gemeingebrauch nach Art. 21 Abs. 5 GO, die sich von den öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde nach Art. 21 Abs. 1 GO durch ihre Widmung unterscheiden (Stepanek in Dietlein/Suerbaum, BeckOK Kommunalrecht Bayern, Stand November 2025, Art. 21 GO Rn. 34). Die von den ausgewählten Betreibern erst noch zu errichtende Ladeinfrastruktur wurde von der Beklagten nicht als öffentliche Einrichtung konzipiert. Es handelt sich dabei nicht um sächliche Mittel, die von der Gemeinde zu Zwecken der Daseinsvorsorge oder durch Widmung zum Zwecke der bestimmungsgemäßen Nutzung durch die Einwohner bereitgestellt und sodann unterhalten wird (vgl. zur Definition z.B. ... 2020, 372). Die Interessenlage ist allerdings vergleichbar: Hier wie dort wirkt sich die „überschießende“ Aufgabenwahrnehmung der Gemeinde auf Grundrechtspositionen, insbesondere auf die Berufsausübungsfreiheit, aus.

65

3. Die Ablehnung des Genehmigungsantrags der Klägerin unter Verweis auf das vorrangige Auswahlverfahren ist bereits deshalb gerichtlich zu beanstanden, weil bei einer Gesamtschau des durch § 17a Abs. 4 SoNuRL bewirkten Eingriffs insbesondere in die Berufsausübungsfreiheit der Klägerin dieser nicht allein durch Gründe mit einem hinreichend sachlichen Bezug zur Straße gerechtfertigt ist (a.) und allein Art. 18 BayStrWG und der Stadtratsbeschluss vom 24. April 2024 hierfür keine ausreichende Grundlage darstellen (b.).

66

a. Gegenstand der Betrachtung des Gerichts ist lediglich das Auswahlverfahren, auf welches die Klägerin verwiesen wird, nicht das Standortzuteilungsverfahren anhand der sich aus § 17a Abs. 5 bis 18 SoNuRL ergebenden Kriterien.

67

Die Beklagte beschränkt auf einer ersten Stufe den Zutritt zum Wettbewerb um geeignete Standorte für das Aufstellen von Ladeeinrichtungen durch Vorschaltung eines Auswahlverfahrens. In diesem Auswahlverfahren kommt straßenrechtlichen Kriterien allenfalls eine untergeordnete Bedeutung zu (wird ausgeführt). Nach erfolgter Bewerberauswahl soll erst auf einer zweiten Stufe, die für die streitgegenständliche Ablehnungsentscheidung nicht zum Tragen kam, in einem weiteren Verfahren die Verteilung der erforderlichen Ladeeinrichtungen auf die für geeignet befundenen Standorte erfolgen.

68

Das auf erster Stufe von der Beklagten angeordnete Verfahren zielt bereits seiner Benennung nach zunächst auf eine Auswahl von Bewerbern vor einer Verteilung von Standorten ab. Diese Wettbewerbsbeschränkung geschieht zum Zweck der Auswahl geeigneter Bewerber, welche insbesondere in der Lage sein sollen, die prognostizierte Nachfrage zu befriedigen und dafür kriterienkonforme Standorte auszuwählen. Da jedes im Auswahlverfahren erfolgreiche Unternehmen „seine“ Stadtteile (mit Abstrichen, dazu weiter unten) exklusiv zugewiesen bekommt, spielen die nach § 17a Abs. 4 SoNuRL zu beachtenden Standortkriterien erst auf der zweiten Stufe eine Rolle; Konkurrenzfragen zwischen mehreren im Auswahlverfahren erfolgreichen Bewerbern stellen sich dann aufgrund der zweistufigen Konzeption nicht mehr. Das die Konkurrenzsituation auflösende Auswahlverfahren orientiert sich kaum an straßenrechtlichen Kriterien, sondern vornehmlich an solchen des Wettbewerbs. In den Lostopf sollen nach Vorstellung der Beklagten von vornherein nur solche Bewerber gelangen, die die im Bedarfskonzept vorgesehene Anschlusskapazität vollständig ausfüllen können, da dies zur Erreichung des Ziels eines flächendeckenden Angebots notwendig ist. Für eine Zulassung zum Losverfahren gefordert wird zwar zudem die Einreichung von Standortvorschlägen, jedoch um sicherzustellen, dass sich die Bewerber bereits hinreichend mit den Auswahl- und Standortkriterien sowie den Herausforderungen bei der Standortsuche beschäftigt haben (vgl. Sitzungsvorlage zum Stadtratsbeschluss vom ...4.2024, S. 20), was ebenfalls ein an den Bewerber gestelltes Qualitätskriterium darstellt und nicht auf den jeweiligen Standort bezogen ist. Dahinter steht das Bestreben nach (Vor-)Auswahl hinreichend leistungsfähiger Bewerber, die in der Lage sind, das ihnen zugedachte Kontingent mittels Errichtung und Betrieb der erforderlichen Anzahl von Ladeeinrichtungen zu bedienen. Hierfür mögen auch straßenrechtliche Belange angeführt werden können, diese treten aber bei wertender Betrachtung hinter der Motivation der Wettbewerbsgestaltung mittels Auswahl und exklusiver Zulassung als geeignet befundener Bewerber zurück. Den Ausgangspunkt für die Bestimmung der Anzahl der erforderlichen Standorte bildete die zu erwartende Nachfrage und damit ein wettbewerblicher Aspekt. Die Beklagte führt zwar an, einer Übermöblierung des öffentlichen Straßenraums entgegenwirken zu wollen

und freilich kann es dafür als sachgerecht angesehen werden, das voraussichtlich nachgefragte Ladekontingent als Ausgangspunkt zu wählen und daraus die erforderliche Anzahl von Ladepunkten abzuleiten sowie das Stadtgebiet zu unterteilen und „Stadtteilkontingente“ zu bilden (vgl. S. 13 ff. der Sitzungsvorlage zum Stadtratsbeschluss vom ...4.2024). Weil aber ausgehend von der voraussichtlichen Nachfrage eine zu erreichende Mindestanzahl an Ladeeinrichtungen (in Abhängigkeit von der Anschlusskapazität) vorgegeben wird, wird der Umfang der Inanspruchnahme des öffentlichen Straßenraums abhängig gemacht von einem Kriterium des Wettbewerbs und damit Letzterem der Vorrang gegeben. Auch mag es der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zuträglich sein, wenn eine ausreichende Anzahl von Ladeeinrichtungen vorhanden ist. Wenn aber die Beklagte die mit der Umsetzung dieses Ziels zu betrauenden Unternehmen anhand von selbst gesetzten Qualitätsstandards auswählt, lässt sie sich damit eher vom Leitbild des aus Beklagtensicht ideal besetzten Marktes als vom Straßenrecht leiten. Für das Auswahlverfahren tritt der Verteilungsaspekt hinsichtlich straßenrechtlich relevanter konkreter Standorte hinter dem an Kapazitäts- und Qualitätskriterien orientierten Auswahl- und Ordnungsaspekt zurück. Genuin straßenrechtliche Belange kommen erst nach erfolgter Auswahl bei der eigentlichen Festlegung der Standorte für die erfolgreiche Bewerber zum Tragen.

69

Dies führt zu Wettbewerbseingriffen, die sich straßenrechtlich nicht hinreichend begründen lassen und die zudem in zeitlicher Hinsicht durch zwei sich kumulierende Aspekte verstärkt werden: Zum einen findet ein zeitweiliger Ausschluss des Wettbewerbs bereits dadurch statt, dass die Implementierung des Verfahrens, wie der bisherige Umsetzungsstand belegt, nicht unerhebliche Zeit in Anspruch nimmt. Zum anderen sind nicht erfolgreiche oder neu hinzukommende Bewerber für die Dauer der Kontingentzuweisung von drei Jahren von einer Marktteilnahme ausgeschlossen. Es ist ohne Weiteres einzusehen, dass finanzielle Reserven eines Unternehmens währenddessen aufgezehrt werden können und für die letztendliche Realisierung des später erlangten Teilhabeanspruchs letztlich nicht mehr zur Verfügung stehen. Selbst dann, wenn letztendlich alle Bewerber zum Zug kommen sollten, kann auf einem vergleichsweise jungen und volatilen Markt, wie dem für Ladeinfrastruktur, allein die Verzögerung der Marktteilhabe entscheidend sein für den tatsächlichen Markteintritt und den Verbleib am Markt. Im Zeitpunkt der (zweiten) mündlichen Verhandlung waren aber seit dem initialen Stadtratsbeschluss vom ... April 2024 bereits knapp zwei Jahre vergangen, ohne dass das im Beschluss vorgezeichnete Verfahren abgeschlossen wäre. In der Kombination mit der dreijährigen Kontingentzuweisung ergibt sich ein Wettbewerbsausschluss von insgesamt mindestens fünf Jahren, der sich auf Seiten der nicht zum Zug gekommenen oder neu hinzukommenden Bewerber auch in Ansehung der Volatilität des Marktes (etwa in Bezug auf die zu verwendenden Ladeeinrichtungen, Stichwort: Schnelllader) unter Umständen als faktischer Ausschluss vom Markt auch für die Zukunft auswirken kann. Naturgemäß wohnt jedem Verwaltungshandeln zwar ein gewisser Verzögerungseffekt bezüglich der Anspruchserfüllung inne, hier ist aber aufgrund der Umstände des Einzelfalles die Erheblichkeitsschwelle überschritten.

70

b. Allein Art. 18 BayStrWG und der Stadtratsbeschluss vom ... April 2024 bieten keine ausreichende Grundlage für den dargelegten Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Klägerin.

71

Der für über den Widmungszweck hinausgehende Grundrechtsbeschränkungen bei kommunalen Einrichtungen (BayVG, B.v. 25.5.2023 – 4 CE 23.854 – GewArch 2023, 328/330) einschlägige Satzungsvorbehalt gilt analog dazu auch, wenn grundrechtsrelevante Beschränkungen der Sondernutzung des grundsätzlich dem Gemeingebrauch gewidmeten öffentlichen Straßenraums aus nichtstraßenrechtlichen Gründen stattfinden. Der Satzungsvorbehalt ist Ausprägung des Gesetzesvorbehalts für eingreifendes Verwaltungshandeln und soll sicherstellen, dass den entscheidenden Ratsmitgliedern ins Bewusstsein gerufen wird, dass sie generellabstrakt über eine Vielzahl grundrechtsrelevanter Sachverhalte entscheiden, wofür die Satzung die einschlägige Handlungsform ist. Diese – mögliche, vgl. oben II. 2. c. – Handlungsform wurde hier unter Verkenntung der betroffenen Grundrechtspositionen nicht gewählt. Einem einfachen Stadtratsbeschluss fehlt es an der insbesondere für Eingriffe in Art. 12 Abs. 1 GG erforderlichen Rechtssatzqualität (BVerwG, U.v. 20.1.2022 – 8 C 35.20 – NVwZ 169/170).

72

Der hier konkret gefasste Ratsbeschluss vom ... April 2024 könnte im Übrigen auch ohne Annahme eines Satzungserfordernisses keine genügende Grundlage für die Beschränkung der Ausübung grundrechtlicher Befugnisse durch Vorschaltung eines Auswahlverfahrens bilden, da er die Ausgestaltung im Wesentlichen der Verwaltung überlässt. Wird die Ausübung grundrechtlicher Befugnisse durch Gesetz beschränkt, so darf die Bestimmung der Voraussetzungen, unter denen eine Erlaubnis erteilt wird, nicht dem Belieben der Verwaltung überlassen bleiben (BVerfG, B.v. 12.4.2007 – 1 BvR 78/02 – NVwZ 2007, 1306). Der Stadtrat hat vorliegend der Verwaltung einen zu weit reichenden Gestaltungsspielraum im grundrechtsrelevanten Bereich belassen: Der Beschluss vom ... April 2024 beinhaltet das Auswahlverfahren nicht – es wurde lediglich auf „das beschriebene Verfahren“ und eine Anlage zur Beschlussvorlage Bezug genommen, aus der erkennbar wird, dass dessen konkrete Ausgestaltung noch nicht feststeht und Anpassungen seitens der Verwaltung möglich bleiben (vgl. S. 19 der Beschlussvorlage: „Im Folgenden wird der Ablauf des vorgesehenen Genehmigungs- und Losverfahrens in den Grundzügen beschrieben. Details der Abläufe werden vor Veröffentlichung hinsichtlich des Losverfahrens noch abgestimmt und festgelegt bzw. interne Abläufe im Genehmigungsprozess im Sinne eines effektiven und möglichst schnellen Ablaufs stetig mit fortlaufender Erfahrung optimiert.“ Hervorh. d. Verf.). Hiermit werden unter der Maßgabe einer möglichst schnellen Verdoppelung der Anschlussleistung wesentliche Gesichtspunkte bei der Bewerberauswahl der Verwaltung überlassen. Insoweit nicht kohärent nimmt § 17a Abs. 4 SoNuRL aber Bezug auf ein vom Stadtrat beschlossenes Auswahlverfahren (Hervorh. d. Verf.), während über Dauer, Inhalt und Anforderungen des Verfahrens die Verwaltung entscheidet.

73

4. Unabhängig von diesen (oben 3.) Mängeln leidet das Auswahlverfahren in materiellrechtlicher Hinsicht an einem erheblichen, nicht zu rechtfertigenden „Konstruktionsfehler“, sodass die gegenüber der Klägerin zuletzt ergangene Ablehnungsentscheidung ermessensfehlerfrei nicht damit begründet werden kann, dass sie sich zunächst in diesem Auswahlverfahren durchsetzen müsste.

74

Das Auswahlverfahren ist nicht wettbewerbsbewusst (zum Begriff vgl. bereits oben II. 2. a.) konzipiert, da es auf unabsehbare Zeit einen unvollständigen Wettbewerb zu Lasten der Bewerber einschließlich der Klägerin sowie zu Gunsten der Beigeladenen hinnimmt. Der Beschluss vom 24. April 2024 beinhaltet neben der Implementierung des für alle Bewerber verpflichtenden Auswahlverfahrens unter Nr. 13 auch den „geeigneten Weiterbetrieb“ der bestehenden Ladeinfrastruktur der Beigeladenen unter Aussetzung des beschlussmäßigen Erfordernisses des Rückbaus. Das von der Beigeladenen seit Jahren in Anspruch genommene Ladekontingent wird in der Beschlussvorlage von vornherein nicht zur Disposition gestellt. Damit perpetuiert die Beklagte einen wettbewerbswidrig gewordenen (wird ausgeführt) Zustand und verkennet, dass dem neuen Verfahren der Schutz des auf die Beigeladenen entfallenden Kontingents inhärent ist, ohne dass es dafür eine insbesondere straßenrechtliche Veranlassung gäbe.

75

Die Beklagte gestaltet damit nicht nur den Wettbewerb, sondern definiert schon den Umfang, in dem überhaupt Wettbewerb stattfindet und nimmt dabei den Teil des Marktes, der von der Beigeladenen bedient wird, von vornherein aus. Das auf die vorhandenen Ladeeinrichtungen der Beigeladenen entfallende Kontingent wird dem Auswahlverfahren entzogen und bleibt dieser vorbehalten: Bei der Bedarfsermittlung werden von der insgesamt prognostizierten Nachfrage von 44.129 kW lediglich 17.321 kW als Bedarf in das Auswahlverfahren gegeben und über die Stadtbezirke verteilt (vgl. Beschlussvorlage S. 15 f.). Nach allseitigem Verständnis wurde der Beigeladenen mit den erteilten Sondernutzungserlaubnissen zugleich das Recht eingeräumt, mittels der Ladeeinrichtungen, deren Errichtung gestattet wird, Ladestrom an den Endkunden zu veräußern. Damit wird die Beigeladene gegenüber anderen Wettbewerbern, die zuvor ein Auswahlverfahren durchlaufen müssen, bevorzugt, was auch Art. 3 Abs. 1 GG widerspricht. Ob das Verfahren als solches den Anforderungen an Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Gleichbehandlung genügt, kann dahinstehen, da es auf einem von der Beklagten nicht diskriminierungsfrei vordefinierten Wettbewerb aufsetzt.

76

Dies gilt unabhängig davon, dass eine Überführung des derzeit noch auf die Beigeladene entfallenden Ladekontingents in den Wettbewerb zu einem späteren Zeitpunkt beabsichtigt war (vgl. Beschlussvorlage S. 33: „Für die bereits aufgebauten rund 1.200 in Betrieb befindlichen Ladepunkte [der Beigeladenen] ist im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben und in möglicher Übereinstimmung mit dem neuen Verfahren eine

Nachfolgeregelung zu finden.“). Die Frage, wie und wann nachträglich die angestrebte Übereinstimmung mit dem neuen Verfahren hergestellt werden soll, ist auch im Zeitpunkt der (zweiten) mündlichen Verhandlung noch gänzlich ungeklärt. Der Beschlussfassung am ... April 2024 lag zwar die abstrakte Zielsetzung („möglichste Übereinstimmung mit dem neuen Verfahren“) zugrunde, nicht aber eine konkrete Maßgabe zum Vorgehen. Vielmehr wurde zunächst – nur – ein Mandat erteilt, Rechtsberatungsleistungen in Anspruch zu nehmen, um eine Handlungsempfehlung zu entwickeln zur Vorbereitung, Dokumentation und Durchführung einer Nachfolgeregelung für die Ladeinfrastruktur im Rahmen der Betrauung an die Beigeladene (vgl. Beschlussvorlage S. 33).

77

Bedenklich ist das Vorgehen der Beklagten vor allem wegen der damit verbundenen Hinnahme einer auf unbestimmte Zeit fortdauernden faktischen Besserstellung der Beigeladenen zu Lasten anderer Bewerber (vgl. oben). Mit jedem Monat, den die Beigeladene zu den bisherigen Konditionen am Markt verweilt, verstärkt sich ihre Marktposition. Wegen des noch nicht abgeschlossenen Auswahlverfahrens hat sie bis auf Weiteres keine Konkurrenten. Neu eintretende Wettbewerber haben es umso schwerer, wenn sie am Markt bereits einen seit mehreren Jahren etablierten Monopolisten vorfinden, gegen den sie sich durchsetzen müssen. Die dadurch hinzunehmende Situation irritiert in wettbewerbsrechtlicher Hinsicht auch, weil der Zuschnitt der Stadtteilkontingente von den über das gesamte Stadtgebiet verteilten Standorten der Beigeladenen überlagert wird. Den erfolgreichen Bewerbern wird somit – anders die Beschlussvorlage suggeriert (vgl. dort S. 15: „Der Ausbau je Stadtbezirk erfolgt jeweils durch ein Ladepunktbetreibendes Unternehmen in den jeweiligen Kontingenten.“) – gerade kein exklusiver Zugriff auf das im jeweiligen Stadtteil insgesamt nachgefragte Ladekontingent gewährt. Dasjenige Kontingent, das von der Beigeladenen über deren Ladeeinrichtungen an den Endkunden gebracht wird, bleibt dieser bis auf Weiteres vorbehalten. Es läge auch nicht fern anzunehmen, dass die Endkunden an das Angebot der Beigeladenen (Standorte, Handhabung, Preis) gewöhnt sind und im Zweifel eher diesem zuneigen.

78

Auf die Frage, ob und ggf. ab wann der kommunalwirtschaftlichen Betätigung der Beigeladenen nach Art. 87 GO insgesamt Grenzen gesetzt waren (insbesondere die Einzelfragen der Subsidiarität und der Bereichsausnahme für Energieversorger), kommt es in diesem Zusammenhang nicht an. Der Eingriff in den Wettbewerb erfolgt nämlich nicht durch die weitere wirtschaftliche Betätigung der Beigeladenen, deren Zulässigkeit hier nicht in Rede steht, sondern infolge der zu ihren Gunsten vorgenommenen Vorstrukturierung des Marktes durch die Beklagte. Das dadurch bedingte teilweise Fehlen einer Wettbewerbssituation (in Bezug auf mehr als 60% der Nachfrage) ist auf aktuell nicht absehbare Zeit nicht – und mit zunehmender Rentabilität des Geschäftsmodells umso weniger – hinnehmbar.

79

Die Kammer erkennt als nachvollziehbaren Grund für die bei Beschlussfassung vorgefundene Sonderstellung der Beigeladenen am Markt durchaus an, dass jedenfalls deren erstmalige Betrauung im Jahr 2016 vor dem Eindruck eines noch defizitären Marktes bei unklarer Prognose erfolgte und der Aufbau der Ladeinfrastruktur anfänglich nur unter Zuhilfenahme von Fördermitteln des Bundes erfolgen konnte. Auch ist die Entscheidung, das Auswahlverfahren vorbehaltlich des der Beigeladenen über die genehmigten Standorte zugewiesenen Kontingents auszugestalten und durchzuführen unter den in der mündlichen Verhandlung von den Beklagtenvertreterinnen benannten administrativen Gesichtspunkten ebenso wie dem Bestreben, die schon vorhandene Infrastruktur zu erhalten (vgl. Beschlussvorlage S. 33), nachvollziehbar. Beide Argumente sind aber weder unter straßenrechtlichen noch unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten auf Dauer tragfähig. Keinen straßenrechtlichen Bezug weisen nämlich Regelungen auf, die in erster Linie darauf abzielen, Verwaltungsabläufe zu vereinfachen, indem ein seitens der Behörde bestimmtes Kontingent an wenige vorausgewählte Bewerber verteilt wird (vgl. zu Altkleidersammelcontainern: OVG Lüneburg, U.v. 20.7.2017 – 7 LB 58/16 – KommJur 2017, 432).

80

Aus der zeitlichen Perspektive im Zeitpunkt des Stadtratsbeschlusses (dazu sogleich) und erst Recht in dem der (zweiten) mündlichen Verhandlung lässt sich der Vorteil, der der Beigeladenen daraus erwächst, dass sie aus übergeordneter Notwendigkeit als Monopolistin in den Markt eingetreten ist, auch unter dem Zugeständnis eines stets erforderlichen Übergangszeitraums und Erwägungen eines möglichen „Bestandsschutzes“ nur so lange rechtfertigen, wie tatsächlich kein anderer, leistungsfähiger Anbieter

vorhanden ist, zumal sie zum Aufbau ihrer Infrastruktur – jedenfalls in anderem Umfang als die jetzigen Bewerber – Fördermittel in Anspruch nehmen konnte.

81

Jedenfalls führt hier die die Wettbewerbsbehinderung in besonderem Maße verschärfende zeitliche Komponente inzwischen dazu, dass die Gründe, die im Zeitpunkt der Beschlussfassung im Stadtrat (**.4.2024) möglicherweise noch dafür gesprochen haben könnten, konkrete Überlegungen zu deren Beendigung erst zu einem unbestimmten Zeitpunkt nach Abschluss des Auswahlverfahrens anzustellen, über die Zeit ihre Berechtigung verloren haben. Dass im Zeitpunkt der (zweiten) mündlichen Verhandlung, als seit der Beschlussfassung im Stadtrat bereits knapp 22 Monate verstrichen waren, noch immer keine Strategie für einen wettbewerbsbewussten Umgang mit den Ladeeinrichtungen der Beigeladenen entwickelt gewesen ist, verleiht der weiter hingenommenen Wettbewerbsbeschränkung zusätzliche Brisanz. Nachdem sich abzeichnete, dass die Überführung des auf das neue Auswahlverfahren entfallenden Kontingents noch einige Zeit in Anspruch nehmen würde (die Klägerin hält insoweit mit für die Kammer schlüssiger Darstellung die tatsächliche Errichtung der ersten „neuen“ Ladesäulen frühestens im Jahr 2027 für realistisch), hätte ein wettbewerbsbewusstes Vorgehen parallele Überlegungen dahingehend erfordert, wie mit dem sich zunehmend verfestigenden faktischen Monopol der Beigeladenen umzugehen ist.

B.

82

Diese die Ermessensfehlerhaftigkeit der Ablehnungsentscheidung vom 17. April 2025 begründenden Erwägungen führen, auch unter der Einschränkung, dass etwaige Nebenbestimmungen in das Ermessen der Beklagten gestellt werden (I.), zu keinem Anspruch auf Erteilung der begehrten Erlaubnisse (II.).

83

I. Die Klage auf Erteilung der begehrten Sondernutzungserlaubnisse für die Errichtung von E-Ladesäulen im öffentlichen Raum gemäß Antrag vom 30. Juni 2022 in der Fassung der Anträge vom 31. März 2023 und 28. April 2023 hat auch unter der Einschränkung, dass die Klägerin – und das Gericht – etwaige Nebenbestimmungen in das noch auszuübende Ermessen der Beklagten stellt (Antrag I.2. der Klägerin), keinen Erfolg. Dieser Klageantrag ist unzulässig.

84

Der so formulierte Hilfsantrag ist bereits mangels Statthaftigkeit unzulässig, da sich eine auf einen ausgewählten Aspekt des Ermessens beschränkte Verbescheidungsklage unter den nach der Verwaltungsgerichtsordnung statthaften Rechtsbehelfen nicht wiederfindet (1.) und ihre Zulassung zur Erreichung des hier verfolgten Rechtsschutzziels nicht erforderlich ist (2.).

85

1. Die Disposition über den Streitgegenstand obliegt der Klagepartei innerhalb des von der einschlägigen Prozessordnung vorgegebenen Rahmens. Der Antrag zielt ersichtlich darauf ab, die Frage einer Ermessensreduzierung auf Null zum Gegenstand der gerichtlichen Entscheidungsfindung zu machen, ohne sich dabei in einem Urteil ggf. „nur“ den Aspekt einer im Ermessen stehenden Nebenbestimmung nach Art. 18 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG entgegenhalten lassen zu müssen (vgl. unten II. 1.). Hierfür wäre die Verpflichtungsklage die statthafte Klageart. Hat diese keinen Erfolg, kommt ein Verbescheidungsanspruch in Betracht, wenn das Gericht einen auf das Ergebnis der behördlichen Entscheidung durchschlagenden Ermessensfehler erkennt, sofern der Verwaltung Ermessensspielräume verbleiben (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Ein gezieltes Angreifen von ausgewählten Teilaspekten einer Ermessensentscheidung mittels ausdrücklicher Ausklammerung anderer Teilaspekte im Wege einer gleichsam „modifizierten Verbescheidungsklage“ sieht die VwGO nicht vor. Die Klägerin hat es insoweit nicht in der Hand, die Funktionszuweisung zwischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltung zu steuern (Riese in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht – VwGO, Stand Juli 2025, § 113 Rn. 221). In Rechtsprechung und Literatur sind außer der Klage auf Neuverbescheidung als Minus zur Verpflichtungsklage keine weiteren Abstufungen anerkannt. Hinsichtlich der fehlenden Spruchreife, die stets zu einem Verbescheidungsanspruch führt, differenziert das Gesetz auch nicht zwischen Hauptregelung und Nebenbestimmungen (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Überdies würde, wenn eine Ermessensreduzierung auf Null vorläge, der Tenorauspruch auf Neuverbescheidung lauten, da das Gericht die behördlicherseits noch nicht getroffene, aber zwingend notwendige Entscheidung über Nebenbestimmungen nicht selbst vornehmen kann.

86

Auch aus materiellrechtlichen Gründen ist eine prozessuale Auftrennung der Entscheidung über die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis und den Erlass von Nebenbestimmungen nach Art. 18 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG nicht geboten. Denn wie sich bereits aus dem Normtext ergibt, sind Erteilung und Befristung bzw. Widerrufsvorbehalt derart miteinander verbunden, dass erstere nur zusammen mit letzteren ergehen darf (siehe B. II. 1.). Darüber hinaus wirkt sich die jeweilige Nutzungsdauer der erteilten Sondernutzungserlaubnis – wie zuvor dargelegt wurde – auf die anzustellenden Ermessenserwägungen für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis aus.

87

2. Die Anerkennung einer gleichsam „modifizierten Verbescheidungsklage“ als weitere statthafte Klageart ist jedenfalls vorliegend auch nicht zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes, Art. 19 Abs. 4 GG, geboten.

88

Vorliegend bietet der Ablehnungsbescheid der Beklagten keinen Anlass für die Kammer, sich inhaltlich zur Frage von Nebenbestimmungen nach Art. 18 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG zu äußern oder ein Urteil gar allein entscheidungserheblich hierauf zu stützen. Zu der die Klägerin vor allem bewegenden Frage einer Ermessensreduzierung auf Null nimmt das Gericht im Rahmen des Hauptantrags I.1. der Klägerin entscheidungserheblich Stellung. Deshalb brauchte das Gericht nicht durch eine differenzierende Antragstellung veranlasst zu werden, sich zu bestimmten Ermessensaspekten zu positionieren.

89

Zudem kommt dem ersten Hilfsantrag, nachdem die Ermessensentscheidung der Beklagten, wie oben gezeigt, aus anderen Gründen fehlerhaft war, keine eigenständige prozessuale Bedeutung zu. Die maximal erlangbare Verpflichtung zur Neuverbescheidung wurde mit dem im Ergebnis erfolgreichen Verbescheidungsantrag (vgl. oben A.) vollumfänglich erreicht.

90

II. Der uneingeschränkte Verpflichtungsantrag (Antrag I.1. der Klägerin) ist zulässig, aber nicht begründet. Die Beklagte unterliegt keiner Verpflichtung, die begehrten Erlaubnisse wie beantragt zu erteilen.

91

1. Eine antragsgemäße Verpflichtung der Beklagten zur Erteilung der begehrten Sondernutzungserlaubnisse scheitert bereits wegen der nach Art. 18 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG zwingend erforderlichen Nebenbestimmungen.

92

In Art. 18 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG ist ausdrücklich geregelt, dass die Erlaubnis nur auf Zeit (befristet) oder unter dem Vorbehalt des Widerrufs erteilt werden darf. Die Auswahl unter den nach Art. 18 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG vorgegebenen Möglichkeiten ist unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes von der Beklagten zu treffen. Die Erteilung der Erlaubnis auf Zeit oder auf Widerruf sind grundsätzlich gleichwertige Möglichkeiten, das öffentliche Interesse am Gemeingebrauch der Straße zu sichern. Bei der Entscheidung für eine der beiden Möglichkeiten hat eine Interessensabwägung stattzufinden; es ist also nach den gegebenen Möglichkeiten die dem Erlaubnisnehmer günstigere auszuwählen, wenn hierdurch dem Schutz der Straße gegen Beschädigung, den Erfordernissen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und der weiteren Ausgestaltung der Straße genügt wird (Wiget in Zeitler, BayStrWG, Stand Januar 2025, Art. 18 Rn. 18).

93

Die Auswahl sowie die sachgerechte und verhältnismäßige Ausgestaltung von Nebenbestimmungen ist Sache der Beklagten. Eine gerichtliche Verpflichtung der Beklagten zur Erteilung der Sondernutzungserlaubnisse ohne Befristung oder Vorbehalt des Widerrufs liefe der gesetzlichen Konzeption zuwider.

94

2. Unbeschadet der Ausführungen unter 1. stellt sich die Erteilung der Erlaubnisse an die Klägerin auch unter Berücksichtigung der rechtswidrigen Ausgestaltung des ihr aktuell entgegengehaltenen Auswahlverfahrens nicht als die einzige rechtmäßige behördliche Entscheidung dar und besteht für die Klägerin deshalb kein Anspruch auf Erteilung der konkret begehrten Sondernutzungserlaubnisse.

a. Zunächst ist unter Bezugnahme auf die vorstehenden Ausführungen (A. II. 2.) noch klarzustellen, dass sich – entgegen der Auffassung der Klägerin – der Rechtsanspruch auf die beantragten Sondernutzungserlaubnisse unabhängig von sonstigen, insbesondere grundrechtlichen Rechtspositionen nicht bereits aus dem ggf. verfassungskonform zu bestimmenden „Regelfall“ (so Schriftsatz der Klägerin vom 24.10.2025) des Art. 18 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG ergibt, weil legitime und beachtliche straßenrechtliche Gründe nicht entgegenstünden. Genau dies ist auf Grund der – trotz der formalen und inhaltlichen Beanstandungen der Kammer hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung – fortbestehenden und im Ausgangspunkt straßenrechtlich begründeten (vgl. oben A. II. 2) Grundsatzentscheidung der Beklagten gemäß Stadtratsbeschluss vom 24. April 2024, den weiteren Ausbau der Ladeinfrastruktur im öffentlichen Straßenraum des Stadtgebiets durch ein Auswahlverfahren zu steuern, auch im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung noch der Fall.

b. Nach allgemeinen Grundsätzen über die Ausübung des Ermessens kann sich im Einzelfall eine so weitgehende Bindung der Behörde ergeben, dass nur eine ganz bestimmte Entscheidung pflichtgemäß ist. In einem solchen Fall hat das Gericht die Sache spruchreif zu machen und abschließend zu entscheiden. Eine Schrumpfung des Ermessens auf ein einziges rechtmäßiges Ergebnis kann eintreten, wenn nach Lage der Dinge alle denkbaren Alternativen nur unter pflichtwidriger Vernachlässigung eines eindeutig vorrangigen Gesichtspunkts gewählt werden könnten (Schönenbroicher in Mann/Sennekamp/Uechtritz, NK-VwVfG, 3. Aufl. 2025, § 40 Rn. 214). Der grundsätzlich bestehende Ermessensspielraum der Straßenbaubehörde bzw. der Gemeinde bei der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis kann insbesondere bei grundrechtsrelevanten Sachverhalten eingeschränkt oder auf Null reduziert sein, und sich daraus ein Anspruch auf Erteilung der begehrten Erlaubnis ergeben. Neben den Art. 4, 5, 12 und 14 GG, die in der Praxis des Sondernutzungsrechts eine besondere Bedeutung haben, spielt vor allem der Gleichheitssatz (Art. 3 GG) eine entscheidende Rolle, weil weder wesentlich gleiche Sachverhalte willkürlich anders behandelt werden dürfen, noch von einer gleichmäßigen behördlichen Praxis in gleichheitssatzwidriger Weise abgewichen werden darf – Selbstbindung der Verwaltung – (vgl. schon BayVerfGH, E.v. 10.4.1962 – Vf. 120-VI-61 – VerwRspr. 15, 135). Aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz kann ein Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis abgeleitet werden, sofern gleiche Sachverhalte in Rede stehen (BayVerfGH, E.v. 16.5.2011 – Vf. 73-VI-10 – juris).

c. Für die Kammer ist nicht ersichtlich, dass der Gleichheitssatz der Klägerin zum jetzigen Zeitpunkt oder auch bei der von der Klägerin geforderten, auf den Zeitpunkt der Antragstellung bezogenen Betrachtung einen Anspruch auf Erteilung gerade der konkret begehrten Sondernutzungserlaubnisse vermitteln sollte, dass sich die Beseitigung der aktuell unzulässig ausgestalteten Wettbewerbsbeschränkung im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG allein zu ihren Gunsten auswirken soll oder dass den Staatszielbestimmungen des Art. 20a GG und Art. 141 Abs. 1 BV selbst bei Unterstellung des von der Klägerin substantiiert vorgetragenen Defizits an Ladekapazitäten allein durch die begehrte Erlaubniserteilung an sie hinreichend Rechnung getragen werden könnte. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der von der Klägerin angeführten, aber keinen unmittelbaren Anspruch der Klägerin begründenden europarechtlichen Vorgaben über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (AFIR, Verordnung (EU) 2023/1804 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023).

Die Klägerin hat aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG ein Recht auf Teilhabe an einem gleichberechtigten, diskriminierungsfreien und transparenten Wettbewerb, über den ihr gegenüber von der Beklagten bislang nicht rechtmäßig entschieden wurde. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung mit der Beigeladenen, der das bei der Entscheidung über den Antrag der Klägerin bestehende Ermessen auf Null verdichten könnte, bestand aber weder seit Antragstellung in der Vergangenheit noch besteht dieser im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung. Letzteres schon deshalb, weil (wie unter A. II. 4. und E. II. dargelegt) die Beklagte mit den der Beigeladenen zuletzt erteilten Sondernutzungserlaubnissen ohne gleichzeitig zumindest konzipiertes und eingeleitetes Verfahren zu einer Überführung des Bestands in einen diskriminierungsfreien und transparenten Wettbewerb eine jedenfalls unzulässig gewordene Sonderbehandlung der Beigeladenen rechtlich perpetuiert; auf diesbezügliche Gleichstellung kann sich die Klägerin aber nicht berufen, da es insoweit keine Gleichheit im Unrecht gibt. In den Zeiträumen davor –

selbst seit den ersten Interessenbekundungen der Klägerin noch vor der förmlichen Antragstellung am 30. Juni 2022 – wiederum bestanden durchgehend offensichtlich rechtfertigende Gründe für eine zwischen der Beigeladenen (als noch während der Phase der „Unattraktivität“ des Markts gefördert in den Markt eingetretener Bestandsinhaberin von Ladeinfrastruktur) und der Klägerin differenzierte Verwaltungspraxis (vgl. hierzu unter C. I.). Vor diesem Hintergrund begründet auch die Argumentation der Klägerin, ihre frühen Interessensbekundungen und lange zurückliegende erste behördliche Antragstellung begründeten einen „atypischen“ Fall, keine Ermessensreduzierung.

99

Hieran ändert auch der in den Mittelpunkt der klägerischen Argumentation gerückte Aspekt, bei Hinwegdenken des rechtswidrig aufgesetzten Auswahlverfahrens könne sie nicht zuletzt vor dem Hintergrund der vorgenannten Rechtspositionen nach dem Prioritätsgrundsatz beanspruchen, in begehrter Weise verbeschieden zu werden, nichts:

100

Der Prioritätsgrundsatz ist, obschon er als allgemeines Ordnungsprinzip bei Verteilungsentscheidungen gilt, nicht das obligatorisch anzuwendende Standardprinzip für das Treffen von Auswahlentscheidungen. Die Entscheidung für ein Auswahlverfahren wird geleitet von Erwägungen, ob den Grundsätzen der Objektivität und Rechtssicherheit oder solchen der Einzelfallgerechtigkeit mehr Rechnung zu tragen ist. Eine Direktive des Gesetzgebers, dass bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen nur mittels Anwendung des Prioritätsgrundsatzes dem Rechtsstaatsgrundsatz hinreichend Rechnung getragen ist, ist dem hier einschlägigen Fachrecht nicht zu entnehmen. Dieser ist nur dann zur Anwendung zu bringen, wenn ein sachgerechteres Prinzip nicht zur Verfügung steht. Dem Prioritätsprinzip liegt der Gedanke zugrunde, dass es grundsätzlich ermessensfehlerfrei ist, bei beschränkten Kapazitäten insbesondere aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung unter mehreren Antragstellern denjenigen auszuwählen, der zuerst einen Antrag gestellt hat, solange ein Nachrücken möglich bleibt, wenn eine sachgerechte Auswahl auf andere Weise nicht getroffen werden kann (vgl. dazu grundlegend: BVerwG, U.v. 28.6.1963 – VII C 23/63 – NJW 1964, 71). Daraus kann allerdings nicht im Umkehrschluss gefolgert werden, dass das Ermessen verpflichtend nach dem Prioritätsprinzip auszuüben wäre, wenn keine anderen Kriterien zur Verfügung stehen. Es spricht zwar Einiges für eine zumindest gewohnheitsrechtliche Anerkennung des Prioritätsgrundsatzes in insoweit nicht gesetzlich geregelten echten Konkurrenzsituationen (d.h., faktisch schließt die Ausnutzung einer Genehmigung alle weiteren aus, vgl. hierzu auch: BayVerfGH, E.v. 16.5.2011 – Vf. 73-VI-10 – juris Rn. 41). Übertragen auf das Sondernutzungsrecht im öffentlichen Raum bedeutet dies, dass Konflikte hinsichtlich desselben Standortes nach dem Prioritätsprinzip zu lösen sind, wenn ein besseres Verfahren nicht zur Verfügung steht. Ein genereller Anspruch auf Anwendung des Prioritätsgrundsatzes lässt sich hieraus nicht ableiten (vgl. zum Ganzen ausführlich: Rolshoven, NVwZ 2006, 516).

101

Die Beklagte hat sich auch nicht selbst dahingehend gebunden, über die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen allein nach dem Prioritätsgrundsatz entscheiden zu wollen. Der Gleichheitssatz findet eine spezielle Ausprägung im Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung. Die Verwaltung ist bei ihrem Handeln nach selbstgesetzten Maßstäben dazu verpflichtet, nicht ohne sachlichen Grund von ihrer eigenen Verwaltungspraxis abzuweichen. In der Regel bilden Verwaltungsvorschriften die Grundlage für eine verwaltungsinterne Bindung und dies bereits mit oder sogar vor ihrem ersten Anwendungsfall im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Behörde, wobei es auf eine mittelbare oder unmittelbare Außenwirkung nicht ankommen soll (Thiele in Dreier GG, 4. Aufl. 2023, GG Art. 3 Abs. 1 Rn. 73). Über den Gleichheitssatz erhalten die Verwaltungsvorschriften bzw. die Verwaltungspraktiken in den Bereichen, in denen der Verwaltung rechtlich Entscheidungsspielräume (v. a. Ermessen) eingeräumt werden, daher auch Bindungswirkung gegenüber der Rechtsprechung und vermögen Leistungsansprüche zu begründen, wenn der Anspruchsteller die nach der Verwaltungspraxis bestehenden Voraussetzungen erfüllt, ohne begünstigt worden zu sein. Ein Anspruch besteht regelmäßig dann, wenn der durch eine Versagung begründete Gleichheitsverstoß nur durch Gewährung der begehrten Begünstigung beseitigt werden kann. Hat eine Behörde die Gewährung einer in ihrem Ermessen stehenden Begünstigung in einer bestimmten Art und Weise praktiziert, so darf sie hiervon in einem gleichliegenden Fall zu Lasten anderer Bewerber nur bei genereller Aufgabe der bisherigen Praxis abweichen (m.w.N. Wollenschläger in Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 1).

102

Unabhängig davon, dass der Erteilung von Erlaubnissen an die Beigeladene in der Vergangenheit in Ermangelung anderer Bewerber keine nach dem Prioritätsgrundsatz getroffene Auswahlentscheidung zugrunde gelegen haben dürfte, hat die Beklagte jedenfalls mit dem Stadtratsbeschluss vom 24. April 2024 eine neue, gerade nicht dem Prioritätsprinzip folgende, trotz der formalen und inhaltlichen Beanstandungen der Kammer hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung bezüglich der Grundsatzentscheidung fortbestehende Verwaltungspraxis initiiert.

103

3. Nur der Vollständigkeit halber weist die Kammer darauf hin, dass die Annahme einer Ausnahme im Sinne von § 17a Abs. 4 SoNuRL, welche wegen der Erforderlichkeit von Nebenbestimmungen i.S.v. Art. 18 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG ebenfalls nur zu einem Verbescheidungsanspruch führen würde, offensichtlich fernliegend ist.

104

a. Das Vorhaben der Klägerin fällt offensichtlich nicht in den Anwendungsbereich von § 17a Abs. 21, Abs. 22 und Abs. 23 SoNuRL, wonach in besonderen Einzelfällen eine Ausnahme von den in diesem Paragraphen geregelten regulären Genehmigungsverfahren und Kriterien gewährt werden kann. Die Klägerin beabsichtigt zum einen nicht Ladeeinrichtungen zu errichten, die privilegiert Sicherheitsbehörden, Institutionen mit öffentlichrechtlichem Auftrag oder Fahrzeuge des ÖPNV vorbehalten sind. Auch dienen die zu errichtenden Ladesäulen nicht der Testung neuer Technologien im Bereich der Ladeinfrastruktur im Rahmen von Forschungsprojekten. Sie beabsichtigt ferner mit ihrem Antrag nicht die Errichtung von Schnellladepunkten.

105

b. Die Einrichtung von 1.677 Ladepunkten im Stadtgebiet stellt auch keinen Ausnahmefall i.S.v. § 32 SoNuRL dar. Für ein Vorhaben, welches etwa die Hälfte des aktuell erforderlichen Ladekontingents abdeckt, liegt die Behandlung als Einzelfall denkbar fern, da die Genehmigung das als Regelfall vorgeschriebene Auswahlverfahren obsolet machen würde.

C.

106

Die Anträge gerichtet auf Feststellung, dass (I.) vor der Beschlussfassung über die neuen Sondernutzungsrichtlinien am ... April 2024 bzw. (II.) bis zu deren Inkrafttreten am 1. Januar 2025 ein Anspruch auf Erteilung der begehrten Erlaubnisse bestanden hätte (Anträge III.1. und IV.1. der Klägerin) können im Hinblick auf § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO als zulässig angesehen werden, bleiben aber in der Sache ohne Erfolg. Die um die Maßgabe, dass etwaige Nebenbestimmungen im Ermessen der Beklagten standen, modifizierten Feststellungsanträge (Anträge III.2. und IV.2. der Klägerin) sind aus den entsprechend geltenden, oben (B. I. 1.) genannten Gründen unzulässig.

107

I. Die Beklagte war vor der Beschlussfassung über die neuen Sondernutzungsrichtlinien am 24. April 2024 zu keinem Zeitpunkt verpflichtet, den Antrag der Klägerin vom 30. Juni 2022 in der Fassung der Anträge vom 31. März 2023 und 28. April 2023 positiv zu verbescheiden. Ergänzend zum Klageantrag differenziert die Kammer hier zusätzlich zwischen den Zeiträumen (1.) vor und (2.) nach dem Beschluss der Vergabekammer:

108

1. Das ab dem 29. Mai 2020 laufende und auf Exklusivität gerichtete Vergabeverfahren stellte jedenfalls bis zum Erkennen von dessen Rechtswidrigkeit durch die Beklagte infolge des Beschlusses der Vergabekammer vom 19. Oktober 2023 ein legitimes Hindernis für eine positive Verbescheidung des Antrags der Klägerin vom 30. Juni 2022 dar. Das Straßenrecht erlaubt die Reglementierung des Zugangs zu Sondernutzungserlaubnissen an sich; in Verbindung mit einer entsprechenden Rechtsgrundlage auch mit der Motivation der Gestaltung des Wettbewerbs (vgl. oben). Das Vergaberecht stellt ohne Zweifel eine solche Rechtsgrundlage dar (vgl. Burgi, NVwZ 2017, 257/260).

109

2. Auf die Frage, ob im Übergangszeitraum zwischen dem Vergabekammerbeschluss vom 19. Oktober 2023 und dem Stadtratsbeschluss vom ... April 2024 von einer Fortgeltung des Ausschreibungsverfahrens auszugehen war, da die Vergabekammer der Beklagten lediglich eine Zurückversetzung des Verfahrens in

den Stand vor der Ausschreibung aufgab, kommt es nicht an. Denn jedenfalls war der Beklagten ein angemessener Zeitraum einzuräumen, um zu klären, wie mit dem Beschluss umgegangen wird. Nachdem eine allgemeingültige Regelung zur Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zu einem bestimmten Zweck kein Geschäft der laufenden Verwaltung darstellt (s.o.), war richtigerweise eine Entscheidung des Stadtrats herbeizuführen. Gleiches hätte für die Erteilung der begehrten Sondernutzungserlaubnisse an die Klägerin gegolten. Denn mit der Erlaubniserteilung wären Standorte im gesamten Stadtgebiet mit einem erheblichen Anteil der nachgefragten Ladeleistung an einen einzigen Anbieter vergeben worden; ein Unterfangen, für das einerseits zuvor ein europaweites Vergabeverfahren angestrengt worden war und das andererseits ein zukünftiges Auswahl- und Verteilungsverfahren obsolet gemacht hätte. Den hier zwischen Vergabekammerbeschluss und Stadtratsbeschluss verstrichenen Zeitraum von etwa einem halben Jahr erachtet die Kammer in Anbetracht der zu prüfenden Umstände als angemessen. Im betreffenden Zeitraum wurden fünf Vollversammlungen des Stadtrats der Beklagten einberufen. Bei Berücksichtigung des üblichen Vorlaufs für Entscheidungen dieser Tragweite sowie der Tatsache, dass der Jahreswechsel in den Zeitraum fiel, erscheinen sechs Monate nicht unangemessen lang. Eine erneute Auseinandersetzung der Beklagten mit dem Antrag vom 30. Juni 2022 war währenddessen im Übrigen auch deswegen nicht als zwingend geboten anzusehen, weil eine – wenn auch nicht bestandskräftige – Ablehnung mit Bescheid vom 19. Juli 2023 ergangen war und die Klägerin die Beklagte nicht ausdrücklich zur Neuverbescheidung oder Aufhebung aufgefordert hatte.

110

Schließlich wäre das bei einer zu treffenden Entscheidung auszuübende Ermessen zu Gunsten der Erteilung der konkret begehrten Erlaubnisse nicht auf Null reduziert gewesen. Insbesondere hat keine Verpflichtung der Beklagten bestanden, zwingend nach dem Prioritätsgrundsatz zu entscheiden. Hier war zwar die Entscheidung für ein neues Auswahlverfahren noch nicht getroffen worden, seit 13. November 2023 (vgl. Medienbericht, Bl. 841 f. d. A.) war aber bekannt, dass ein neues Verfahren angestrebt werde. Somit war zumindest eine Entscheidung gegen ein künftiges Vorgehen nach dem Prioritätsprinzip gefallen und manifest geworden bzw. war die bereits mit der Entscheidung für ein Vergabeverfahren getroffene Festlegung perpetuiert.

111

Die Beklagte hatte sich auch durch die vorangegangene Betrauung der Beigeladenen im Jahr 2016 nicht selbst dahingehend gebunden, in der Zukunft stets nach dem Prioritätsgrundsatz zu entscheiden. Aufgrund der damals bestehenden Marktlage (Defizitgeschäft) war damals keine Auswahlentscheidung unter mehreren Anbietern zu treffen gewesen. Die Frage, ob außerhalb einer „echten Konkurrenzsituation“ in Bezug auf bestimmte Standorte überhaupt von einer Pflicht zur vorrangigen Erwägung des Prioritätsprinzips auszugehen ist (vgl. dazu Rolshoven, NVwZ 2006, 516/520 f.), kann somit dahinstehen.

112

II. Eine Differenzierung zwischen dem Zeitpunkt der Beschlussfassung über die neuen Sondernutzungsrichtlinien (24. April 2024) und dem von deren Inkrafttreten (1. Januar 2025) ist nach Auffassung der Kammer nicht geboten, auch für diesen Zeitraum ist der Klageantrag unbegründet.

113

Das Ermessen der Beklagten war auch in dem zwischen der Beschlussfassung am 24. April 2024 und dem Inkrafttreten der neuen Sondernutzungsrichtlinien am 1. Januar 2025 aus den oben unter B. II. genannten Gründen nicht dahingehend auf Null reduziert, dass der Klägerin die konkret beantragten Sondernutzungserlaubnisse hätten erteilt werden müssen.

D.

114

Die Klagen auf Feststellung, dass bis 31. Dezember 2024 ein Verbescheidungsanspruch bestanden hätte (Anträge III. 3. und IV. 3. der Klägerin), sind bereits unzulässig.

115

Ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit eines erledigten belastenden Verwaltungsakts wegen Ermessensfehlern ist nicht mit einem Präjudizinteresse wegen der beabsichtigten Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen zu begründen, wenn nicht auszuschließen ist, dass dieser

auch bei fehlerfreier Ermessensausübung ergangen wäre (vgl. BVerwG, U.v. 16.5.2013 – 8 C 15.12 – juris Rn. 55).

116

Dies ist hier der Fall. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine nach pflichtgemäßer Ermessensausübung getroffene Entscheidung ebenfalls auf Ablehnung gelautet hätte. Insbesondere wäre es auch nach dem Stadtratsbeschluss vom ... April 2024, mit dem eine neue Verwaltungspraxis initiiert wurde, unabhängig von der konkreten Umsetzung und der – wie dargelegt – formalen und inhaltlichen gerichtlichen Beanstandung dieser Praxis jedenfalls nicht als ermessensfehlerhaft zu werten gewesen, keine die diesbezügliche Grundsatzentscheidung konterkarierenden Verwaltungsakte zu erlassen. Mit der Erlaubniserteilung an die Klägerin wäre aber das noch zur Verfügung stehende Ladekontingent aufgebraucht gewesen. Auch etwa die Frage, ob der Klägerin die begehrten Erlaubnisse zumindest zeitweilig hätten erteilt werden können, stand im nicht auf Null reduzierten und gerichtlich nicht voll überprüfbaren Ermessen der Beklagten.

E.

117

Die auf Aufhebung der der Beigeladenen am 29. Dezember 2025 erteilten Genehmigung gerichtete Drittanfechtungsklage (Antrag V. der Klägerin) hat keinen Erfolg. Sie ist bereits unzulässig. Es spricht zwar Einiges dafür, die Klägerin - ausnahmsweise – als klagebefugt anzusehen (I.), sie verfügt aber nicht über das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis (II.).

118

I. Es spricht einiges dafür, dass sich der vorliegende Einzelfall hinreichend von den üblicherweise bei Konkurrenzsituationen um Sondernutzungserlaubnisse angetroffenen Konstellationen unterscheidet, weshalb die Klägerin – ausnahmsweise – als klagebefugt im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO angesehen werden könnte. Letztlich kann diese Frage aber offen bleiben.

119

Die für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis an einer öffentlichen Straße einschlägige Norm des Art. 18 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG vermittelt grundsätzlich keinen Drittschutz. Sie stellt keine typische Auswahlnorm dar, sondern hat vor allem das öffentliche Interesse an der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs im Blick. Allein aus der – hier nicht vorliegenden – faktischen Konkurrenzsituation zwischen zwei Bewerbern um eine Sondernutzungserlaubnis für dieselbe Straßenfläche ergibt sich keine in Art. 18 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG nicht vorgesehene rechtliche Konkurrenzsituation, die allein eine Drittwirkung der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zur Folge haben könnte. Nur in Ausnahmefällen kann sich ergeben, dass den Vorschriften über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis eine drittschützende Wirkung zukommt (BayVGH, U.v. 23.7.2009 – 8 B 08.3282 – GewA 2010, 420).

120

Vorliegend verfügte die Beklagte mit der angefochtenen Sondernutzungserlaubnis jedoch nicht allein über einen oder einige Standorte, sondern zugleich über einen wesentlichen Teil des gesamten für das Stadtgebiet angenommenen Ladekontingents, wodurch die Teilhabemöglichkeit der Klägerin zumindest an Letzterem merklich geschmälert wird. Nachdem höchststrichterlich bei vergleichbarer Interessenlage eine Befugnis zur Drittanfechtung bejaht worden ist, sprechen gute Gründe dafür, diese auch der Klägerin nicht abzusprechen (vgl. zur unmittelbaren Zuteilung eines grundsätzlich vergabefähigen Frequenzspektrums an bestimmte Marktteilnehmer durch die Bundesnetzagentur: BVerwG, U.v. 26.1.2011 – 6 C 2/10 – NVwZ 2011, 613). Nachdem die Beklagte eine Verknüpfung der zu verteilenden Standorte mit der darüber angebotenen Ladeleistung hergestellt hat, schuf sie durch die angefochtene Erlaubniserteilung insoweit eine Verdrängungssituation jedenfalls zu Lasten derjenigen, die in dem in diesem Punkt defizitären Auswahlverfahren zum Zug kommen. Ob die Klägerin, die daran selbst nicht teilgenommen hat, zu diesem Kreis zählt, bedarf keiner Entscheidung. Solange keine effektive Verteilung des Kontingents erfolgt ist, wirkt sich die Kontingenzuteilung an die Beigeladene zwar weder zu Lasten der Klägerin noch eines sonstigen Marktteilnehmers aus. Der Geltendmachung des Interesses an der Beseitigung dürfte dies aber wohl nicht entgegenstehen, da die Klägerin jedenfalls potentielle Marktteilnehmerin ist.

121

II. Der Klage fehlt aber jedenfalls das Rechtsschutzbedürfnis, da die bis 30. Juni 2027 befristete Erlaubnis wegen des überwiegenden Interesses an der Versorgungssicherheit mit anderer Begründung sofort wieder rechtmäßig erlassen werden könnte und bei realitätsnaher Betrachtung erlassen werden müsste.

122

In dem Bescheid wird davon ausgegangen, dass die Nutzer infolge der mehrjährigen Existenz der 598 Ladeeinrichtungen der Beigeladenen auf deren Verfügbarkeit eingestellt sind und ihr Mobilitätsverhalten entsprechend ausgerichtet haben (S. 3) und argumentiert, dass die Verfügbarkeit der Bestandsladeinfrastruktur ab dem 1. Januar 2026 zwingend erforderlich sei (S. 5). Angesichts des Umstands, dass es sich bei den genehmigten Ladesäulen im Wesentlichen um die einzigen Normalladesäulen im öffentlichen Straßenraum des Stadtgebiets der Beklagten handelt, liegt diese Bewertung auf der Hand. In der Begründung klingt zwar bereits die Erkenntnis der Beklagten an, dass sie Sondernutzungserlaubnisse künftig nicht länger auf die Betrauung der Beigeladenen stützen wird können (vgl. S. 3), von einem konkret ins Auge gefassten Verfahren für die Überführung in den Wettbewerb ist in dem Bescheid allerdings nicht die Rede. Die Bescheidsbegründung leidet damit im Bereich der Ermessensausübung an demselben Fehler, wie der gegenüber der Klägerin ergangene Ablehnungsbescheid: Die Beklagte statuiert, dass das Auswahlverfahren auf die Ladesäulen der Beigeladenen von vornherein keine Anwendung finde, da es sich dabei nicht um neue Ladesäulen handle und dass das im Auswahlverfahren ausgeschriebene Kontingent für die Errichtung und den Betrieb von neuen Ladesäulen zeige, dass mit dem Betrieb der zu genehmigenden Bestandsladeinfrastruktur keine Kapazitäterschöpfung einhergehe (S. 5). Damit wird gerade auch vor dem Hintergrund der im Zeitpunkt des Bescheiderlasses der Beklagten bereits bekannten zeitlichen Entwicklung (vgl. hierzu bereits oben A. II. 4.) die Sonderbehandlung der Beigeladenen unzulässig perpetuiert.

123

All dies kann jedoch im Zeitpunkt der (zweiten) mündlichen Verhandlung nicht zur von der Klägerin begehrten Aufhebung der Sondernutzungserlaubnis führen, weil sich der Weiterbetrieb der Ladeeinrichtungen der Beigeladenen längstens (ggf. auf Grund des Widerrufsvorbehalts im Bescheid auch kürzer) bis zum 30. Juni 2027 unter den im Zeitpunkt der Beurteilung der Zulässigkeitsvoraussetzungen maßgeblichen Umständen noch straßenrechtlich rechtmäßig begründen ließe.

124

Denn es ist gerade vor dem Hintergrund der Darlegung der Klägerin, dass die Ladeinfrastruktur im Stadtgebiet der Beklagten seit Jahren massiv hinter dem tatsächlichen Bedarf zurückbleibe, einzusehen, dass ein Wegfall fast sämtlicher Lademöglichkeiten im öffentlichen Straßenraum des Stadtgebiets die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gefährden geeignet wäre, wenn auf das Vorhandensein von entsprechender Infrastruktur Vertrauende oder Angewiesene überhaupt keine Lademöglichkeit vorfinden. Diese Begründung trägt aber unter Wettbewerbsgesichtspunkten allenfalls die vorübergehende weitere Ausstattung der Beigeladenen mit Sondernutzungserlaubnissen, bis in Bezug auf das gesamte Kontingent und dem folgend alle möglichen und erforderlichen Standorte Wettbewerb herrscht. Die vorgebrachten Argumente aus dem Zuwendungsrecht (S. 6) gebieten allenfalls einen Weiterbetrieb bis Mai 2027, hätten aber einer Überführung des Kontingents in den Wettbewerb zu diesem Zeitpunkt nicht entgegen gestanden. Auch wenn die Beklagte – die Rechtskraft dieser Entscheidung und ihre Befolgung vorausgesetzt – das auf die Beigeladene entfallende Kontingent früher in den Wettbewerb überführt, führte dies nicht zu einem Aufhebungsanspruch, weil der in Bescheidsziffer 2.1.7 enthaltene Widerrufsvorbehalt seinem Wortlaut nach für diesen Fall genützt werden könnte. Das Allgemeininteresse an der Fortgeltung überwiegt das Aufhebungsinteresse nur solange, bis andere, in einem den Anforderungen genügenden Auswahlverfahren ermittelte, CPOs in der Lage sind, dem Endkunden Strom über ihre eigenen Einrichtungen (oder die der Beigeladenen) anzubieten. Ab diesem Zeitpunkt müsste sich die Beklagte veranlasst sehen, von dem Widerrufsvorbehalt Gebrauch zu machen.

125

Im Übrigen erscheint es jedenfalls zweifelhaft, ob die Klägerin, ihren Anspruch auf die beantragten Sondernutzungserlaubnisse unterstellt, überhaupt in der Lage wäre, angesichts der prognostischen Dauer (für u.a. Detailplanung der konkreten Standorte, Ausschreibung und Vergabe, tatsächliche Bauausführung, Stromanschluss, etc.) bis zur Errichtung nennenswert vor dem 30. Juni 2027 eigene Ladesäulen in Betrieb zu nehmen.

F.

126

Die Zwischenfeststellungsklage (Antrag VI. der Klägerin) ist (I.) mangels feststellungsfähigen Rechtsverhältnisses und (II.) mangels Voreingrifflichkeit unzulässig.

127

I. Bei dem beanstandeten Auswahlverfahren und dessen Rechtmäßigkeit handelt es sich nicht um ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis.

128

Keine Rechtsverhältnisse sind bloße Vorfragen oder einzelne Elemente von Rechtsverhältnissen, soweit sie nicht selbst den Charakter von Rechten oder Pflichten haben. Kein Rechtsverhältnis ist die rechtliche Qualifizierung eines Handelns der Verwaltung als rechtswidrig, rechtsverletzend, fehlerhaft, nichtig, ungültig, unwirksam usw., nachdem dies für die Nichtigkeit von Verwaltungsakten in § 43 Abs. 1 VwGO ausdrücklich geregelt ist (Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 43 Rn. 15 f.). Nicht möglich ist insbesondere die Feststellung der Unwirksamkeit oder Rechtswidrigkeit von Verwaltungsvorschriften (BVerwG, U.v. 26.1.1996 – 8 C 19/94 – juris Rn. 10) wie hier § 17a SoNuRL der Beklagten, welcher das beanstandete Auswahlverfahren aus Sicht der Beklagten umsetzt.

129

II. Die beantragte Feststellung ist ferner nicht voreingrifflich im Sinne einer Einträglichkeit für das hauptsächlich verfolgte Begehren. Die für die Zulässigkeit einer Zwischenfeststellungswiderklage erforderliche Voreingrifflichkeit fehlt, wenn die Klage zur Hauptsache unabhängig davon abgewiesen wird, ob das zwischen den Parteien streitige Rechtsverhältnis besteht (BGH, U.v. 15.12.2009 – XI ZR 110/09 – NJW-RR 2010, 640). Die seitens der Kammer inzident festgestellte Rechtswidrigkeit des Auswahlverfahrens wirkt sich nicht zu Gunsten der Klägerin aus. Weder eine im Sinne der Rechtsauffassung der Kammer erfolgende Ausgestaltung des Verfahrens noch ein völliger Verzicht darauf würden – wie dargelegt – unmittelbar zur Erteilung der hauptsächlich erstrebten Sondernutzungserlaubnisse führen.

G.

130

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2, § 154 Abs. 3 VwGO; die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst, da sie sich mangels eigener Antragstellung keinem Kostenrisiko aussetzte (vgl. § 162 Abs. 3 VwGO). Bei der Kostenentscheidung wurde zur Darstellung des Anteils des Obsiegens der Klägerin der Verbescheidungsanspruch wertmäßig mit einem Drittel des Verpflichtungsanspruchs angesetzt (jedoch ohne diesen streitwert erhöhend berücksichtigt zu haben).

H.

131

Die Berufung war nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 124 Abs. 2 Nrn. 3 oder 4 VwGO nicht vorliegen (§ 124 a Abs. 1 Satz 1 VwGO).