

Einfach laden in der Kommune

Leitfaden zur Vergabe und Genehmigung von
Ladeinfrastruktur für kommunale Akteure

Nationale
 **LEITSTELLE**
Ladeinfrastruktur



Bundesministerium
für Digitales
und Verkehr



**Einfach laden in
der Kommune**

Vorwort

Der Straßenverkehr soll in naher Zukunft umwelt- und klimafreundlicher sein, sein CO₂-Ausstoß soll gesenkt werden. Bei Pkw ist der Umstieg auf Elektromobilität in vollem Gange. Damit diese Transformation gelingt, braucht es in ganz Deutschland eine flächendeckende, bedarfsgerechte und nutzungsfreundliche Ladeinfrastruktur. Um diese effizient weiter auszubauen, ist das Engagement vieler verschiedener Akteure gefragt. Eine zentrale Rolle nehmen dabei die Kommunen ein. Denn sie haben entscheidende Hebel in der Hand, um Wegbereiter für den Ausbau der öffentlichen Ladeinfrastruktur zu sein und damit der Elektromobilität insgesamt zum Erfolg zu verhelfen.

Welche Handlungsinstrumente haben Kommunen beim Ausbau von Ladeinfrastruktur? Was ist für sie beim Aufbau von Ladepunkten im öffentlichen und im nicht öffentlichen Raum wichtig? Wie sehen die rechtlichen Rahmenbedingungen jeweils aus? Was gilt es bei Vergaben, Ausschreibungen und Genehmigungsprozessen zu beachten? Welchen Mehrwert kann das FlächenTOOL der Nationalen Leitstelle Ladeinfrastruktur ihnen bieten? Wie können Kommunen potenzielle Betreiberunternehmen unterstützen? Wie muss eine gelungene Beschilderung öffentlicher Ladesäulen gestaltet sein?

Mit zahlreichen Grafiken, Exkursen und Best-Practice-Beispielen veranschaulicht dieser Leitfaden die verschiedenen Facetten des Themas Ladeinfrastruktur für

Kommunen und kommunale Akteure in ganz Deutschland und geht dabei auch auf Besonderheiten in den Bundesländern ein.

Der Leitfaden „Einfach laden in der Kommune“ geht ins Detail und gibt vor dem Hintergrund der zunehmenden Elektrifizierung im Straßenverkehr konkrete Hilfestellung bei der Umsetzung von Ladeinfrastruktur im öffentlichen Straßenraum. Über allem steht die Frage: Wie machen sich Kommunen fit für die Mobilität der Zukunft?

Über uns

Im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr plant, unterstützt und begleitet die Nationale Leitstelle Ladeinfrastruktur unter dem Dach der bundeseigenen NOW GmbH seit 2020 die Aktivitäten zum Ausbau der Ladeinfrastruktur in Deutschland. Wir unterstützen beim Umsetzen und Fördern. Um den Bedarf an Ladeinfrastruktur besser zu verstehen, erfassen wir relevante Daten. Wir vernetzen alle wichtigen Akteure und geben unser Wissen weiter. Für unsere Aufgaben entwickeln wir einzigartige digitale Werkzeuge wie das StandortTOOL, das FlächenTOOL und das LadeLernTOOL.

Unser Ziel ist eine flächendeckende und bedarfsgerechte Ladeinfrastruktur für ganz Deutschland. Die Nutzerinnen und Nutzer haben wir dabei immer im Blick.

Einfach laden. Daran arbeiten wir.

01

Elektromobilität und Ladeinfrastruktur in Deutschland

1.1 Die Rolle der Kommune	12
1.2 Kommunale Handlungsinstrumente	15
1.3 Exkurs: Das GEIG	18

02

Verteilung des öffentlichen Raums

2.1 Wettbewerbsrechtliche Einordnung	21
2.2 Die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis	24
2.3 Modelle zur Verteilung von öffentlichem Straßenraum	30
2.3.1 Initiative der Kommune	31
2.3.2 Initiative der Marktteilnehmer	33
2.4 Vergabe	36
2.4.1 Öffentliche Ausschreibung	39
2.4.2 Inhouse-Vergabe	44
2.4.3 Exkurs: Das FlächenTOOL	46

08

03

Weitere behördliche Entscheidungen

3.1 Anwendbarkeit des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts	48
3.1.1 Standort: öffentlicher Raum	49
3.1.2 Standort: privater öffentlich zugänglicher oder privater Raum	50
3.2 Straßenverkehrsrechtliche Anordnungen	54

48

04

Anlagen

62

05

Quellenangaben

64

01

Elektromobilität und Ladeinfrastruktur in Deutschland



Quelle 1

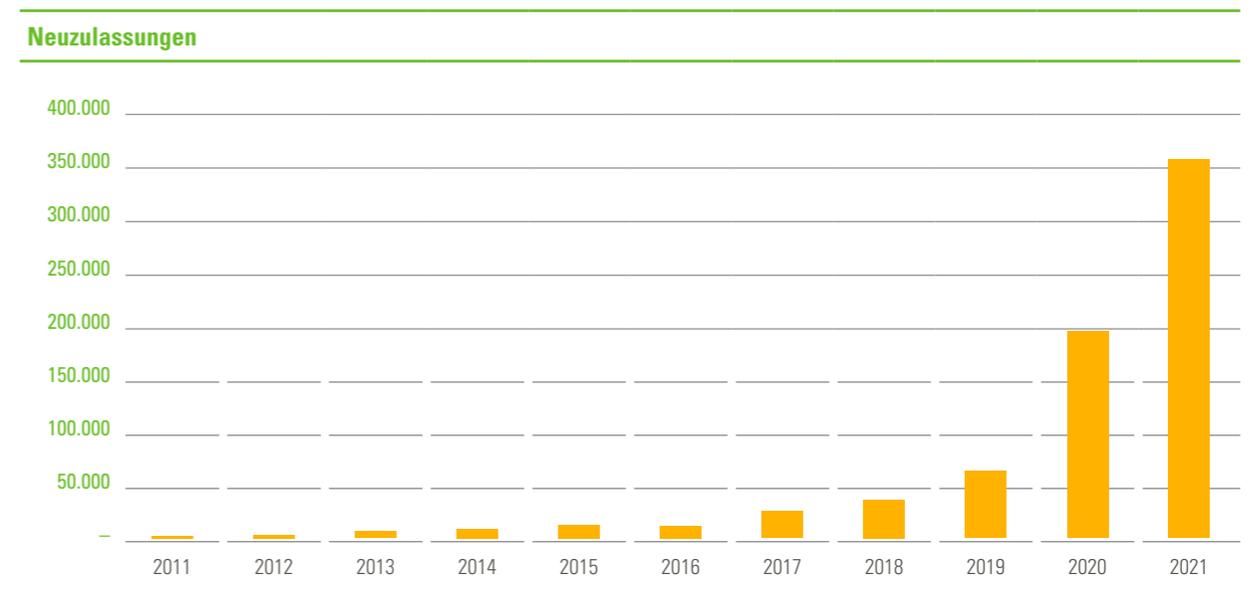


„Wir werden den Transformationsprozess der deutschen Automobilindustrie vor dem Hintergrund von Digitalisierung und Dekarbonisierung unterstützen. Rahmenbedingungen und Fördermaßnahmen werden wir darauf ausrichten, dass Deutschland Leitmarkt für Elektromobilität mit mindestens 15 Millionen Elektro-Pkw im Jahr 2030 ist. [...] Der Ausbau der Ladeinfrastruktur muss dem Bedarf vorausgehen. Wir werden deshalb den vorauslaufenden Ausbau der Ladesäuleninfrastruktur mit dem Ziel von einer Million öffentlich und diskriminierungsfrei zugänglichen Ladepunkten bis 2030 mit Schwerpunkt auf Schnellladeinfrastruktur ressortübergreifend beschleunigen, auf Effizienz überprüfen und entbürokratisieren.“¹



Die Bundesregierung hat sich ambitionierte Ziele für den Ausbau der für die Elektromobilität notwendigen Ladeinfrastruktur gesetzt. Damit einher geht auch die Erkenntnis, dass die Umstellung auf Elektro-Pkw in vollem Gange ist. Die Zulassungszahlen in den Jahren 2020 und 2021 bestätigen dies.

ABBILDUNG 1: NEUZULASSUNGEN BATTERIEELEKTRISCHE FAHRZEUGE IN DEUTSCHLAND



Quelle: KBA

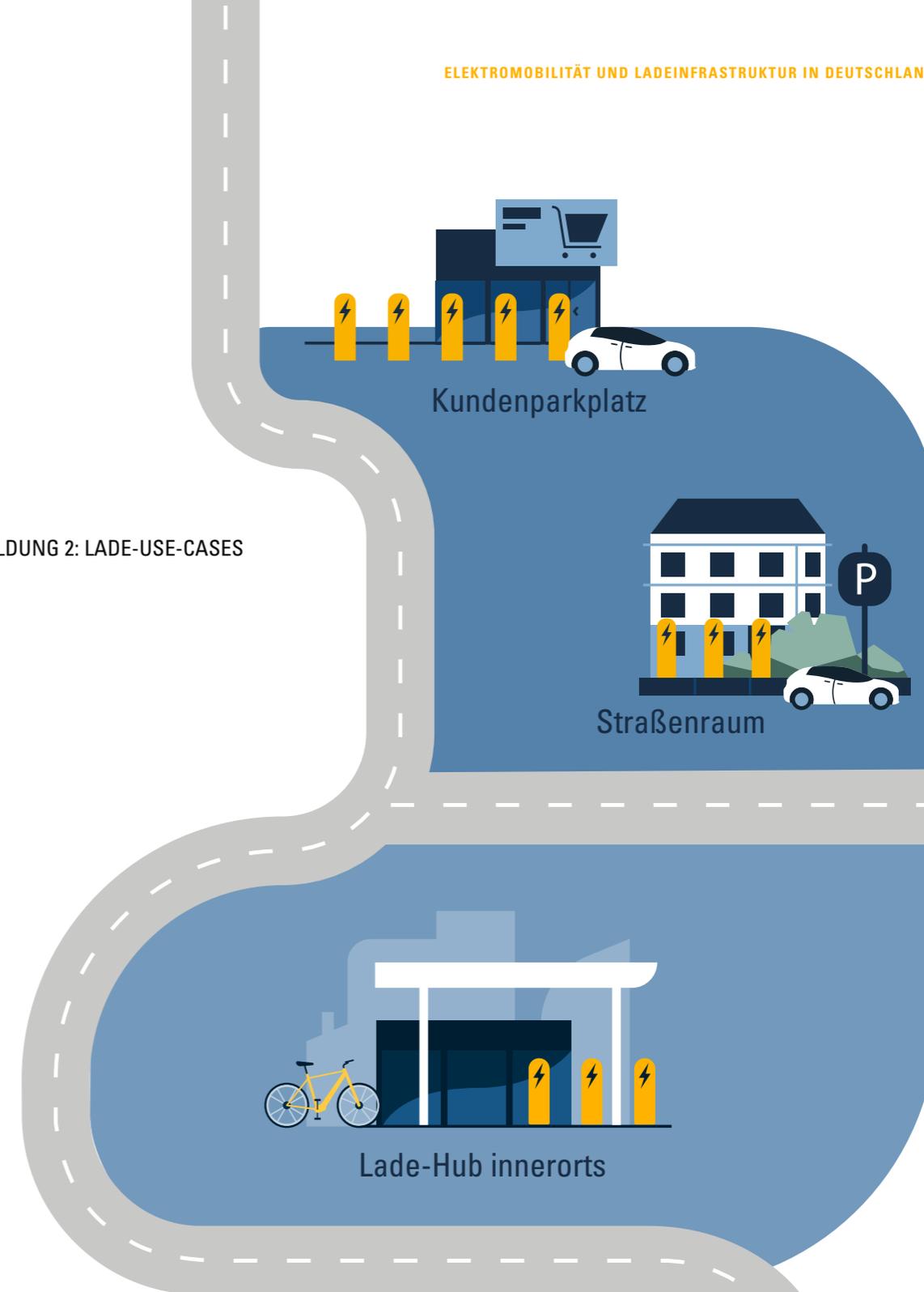


Quelle 2

Für 2030 plant die Bundesregierung mit mindestens 15 Millionen elektrischen Pkw auf deutschen Straßen.²

Diese Zahlen verdeutlichen den immensen Bedarf an Ladeinfrastruktur in Deutschland. Gedeckt werden soll dieser Bedarf entlang eines breiten Spektrums an sogenannten Lade-Use-Cases und entsprechend passgenauer Angebote, bei denen grundsätzlich zwischen privatem und öffentlichem Laden unterschieden wird. Das private Laden beinhaltet das Laden am Eigenheim, am Mehrparteienhaus oder beim Arbeitgeber, öffentliches Laden hingegen das Laden an sogenannten Lade-Hubs, auf Kundenparkplätzen und im öffentlichen Straßenraum. Beide Bereiche ergänzen sich dabei gegenseitig, wobei eine breite Verfügbarkeit privater Ladeinfrastruktur den Bedarf an öffentlicher Ladeinfrastruktur reduziert. Umgekehrt kann eine bedarfsgerechte öffentliche Ladeinfrastruktur einen möglichen Mangel an privater Ladeinfrastruktur ausgleichen. Die Verfügbarkeit privater Ladeinfrastruktur hängt dabei ganz entscheidend von der Siedlungsstruktur der jeweiligen Kommune ab. Eine detaillierte Betrachtung der Lade-Use-Cases in verschiedenen Szenarien und der daraus resultierenden Bedarfe findet sich in der Studie „Ladeinfrastruktur nach 2025/2030: Szenarien für den Markthochlauf“ der Nationalen Leitstelle Ladeinfrastruktur. In jedem Fall ist die öffentliche Ladeinfrastruktur eine Säule der Elektromobilität.

ABBILDUNG 2: LADE-USE-CASES



1.1 Die Rolle der Kommune

Der Aufbau einer flächendeckenden und nutzerfreundlichen öffentlichen Ladeinfrastruktur ist ein wichtiges Projekt im öffentlichen Interesse und stellt damit auch die Kommunen vor Herausforderungen. Durch die Hoheit über den öffentlichen Straßenraum sowie wichtige regulatorische Stellschrauben haben Kommunen zahlreiche Möglichkeiten, den Ausbau der Ladeinfrastruktur zu gestalten (mehr dazu in Kapitel 2). Das macht sie bei der Elektromobilität zu einem wichtigen Partner.



Quelle 3

Schon heute ist die Elektromobilität in deutschen Kommunen ein wichtiges Thema. Für zwei Drittel der in der Städtebefragung der NOW GmbH befragten Kommunen hat Elektromobilität einen hohen Stellenwert. Über 80 Prozent sind bereits aktiv, weitere zehn Prozent planen Aktivitäten.³ Neben der Elektrifizierung der Flotten ist der Ausbau von Ladeinfrastruktur dabei das Handlungsfeld mit der größten Aktivität. Die möglichen Aufgaben der Kommunen umfassen dabei neben klassischen Koordinationsaufgaben insbesondere die Erstellung ganzheitlicher Ladeinfrastrukturkonzepte, möglicherweise eingebettet in übergeordnete Mobilitätskonzepte, die Ermittlung von Bedarfen und Potenzialen sowie die Steuerung des Ausbaus vor Ort mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten.

ABBILDUNG 3: KOMMUNALE TREIBER BEIM LADEINFRASTRUKTURAUFBAU



1.2 Kommunale Handlungsinstrumente

Kommunen sind aufgrund ihrer Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten und der Kontrolle über den öffentlichen Straßenraum wichtige Akteure für den Ausbau der Ladeinfrastruktur im öffentlichen Raum. Verschiedene kommunale Handlungsinstrumente sorgen dabei für die organisatorische Umsetzung der entsprechenden Infrastrukturkonzepte, denn die Gemeinden können als Ergebnis ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie über ihre örtlichen Angelegenheiten, also auch über die örtliche Infrastruktur, innerhalb der Gesetze entscheiden.⁴ Die Gemeinden können Satzungen erlassen (sogenannte Satzungsautonomie) oder ihre Gestaltungskonzepte mittels öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher⁵ Verträge umsetzen.⁶

Dass Gemeinden Satzungen erlassen können, um ihre Ladeinfrastrukturkonzepte umzusetzen, folgt aus den allgemeinen Satzungsermächtigungen der Gemeindeordnungen der Länder. Soweit es sich um eine straßenrechtliche Sondernutzung handelt (siehe dazu Kapitel 2.4 und Tabelle A2) und soweit die Landesstraßengesetze eine derartige spezialgesetzliche Ermächtigunggrundlage enthalten⁷, können die Gemeinden Sondernutzungssatzungen erlassen. Darin können sie unter anderem regeln, dass Sondernutzungen an Ortsdurchfahrten und Gemeindestraßen von der Erlaubnispflicht befreit sind.



Quellen
4, 5, 6



Quelle 7





Quelle 8

Sondernutzungssatzungen – Praxisbeispiel Essen

Die Stadt Essen hat zudem „Richtlinien für die Erteilung von straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnissen zur Errichtung von E-Ladesäulen im Stadtgebiet der Stadt Essen“ erlassen, in denen nicht nur eine Gebührenfreiheit für derartige Sondernutzungsentscheidungen vorgesehen ist. Eine flächendeckende, bedarfsgerechte und nutzungsfreundliche Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge im öffentlichen Verkehrsraum soll darüber hinaus durch ein bestimmtes Verfahren realisiert werden. Das Stadtgebiet wurde mit einem Raster von 200 m x 200 m großen Kacheln überzogen. Pro Kachel kann zunächst für eine Elektroladesäule mit maximal zwei Ladepunkten nebst erforderlichen Zuleitungen auf Antrag eine Sondernutzungserlaubnis für die Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrsfläche an private Anbieterinnen und Anbieter erteilt werden. Sollten die Auslastungszahlen der jeweiligen Ladesäule belegen, dass am Standort ein höherer Bedarf gegeben ist, kann dann gegebenenfalls die Aufstellung einer zweiten Ladesäule in derselben Kachel genehmigt werden.⁸

Sondernutzungssatzungen – Praxisbeispiel Görlitz

Die Stadt Görlitz hat sich 2019 im Rahmen eines entsprechenden Mobilitätsprojektes dazu entschieden, ihre Sondernutzungssatzung im Hinblick auf Carsharing sowie E-Ladesäulen zu ergänzen. Ziel war es dabei, den verstärkten Ausbau öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Pkw dadurch voranzutreiben, dass eine Ausweisung „privilegierter Ladeflächen“, § 12b Abs. 3, 4 Sondernutzungssatzung Görlitz, erfolgt und das entsprechende Auswahlverfahren hinsichtlich der Zuteilung dieser Flächen an private Betreiber geregelt wird.⁹



Quelle 9

Eine weitere Möglichkeit, mit denen kommunale Infrastrukturkonzepte umgesetzt werden können, stellt der Abschluss von Ladestationskonzessionsverträgen dar. Solche können Gemeinden mit einem oder mehreren Ladestationsbetreibern in ihrem Gemeindegebiet abschließen. Mehr zur Vergabe findet sich in Kapitel 2.4.

1.3 Exkurs: Das GEIG

Das Gesetz zum Aufbau einer gebäudeintegrierten Lade- und Leitungsinfrastruktur für die Elektromobilität (Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetz – GEIG), das im März 2021 in Kraft trat, verpflichtet die Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohn- und Nichtwohngebäuden zur Errichtung von Leitungs- und Ladeinfrastruktur, abhängig von der Anzahl an zugehörigen Stellplätzen. Die wesentlichen Regelungen bezüglich Nichtwohngebäuden:

- Bei neu zu errichtenden Nichtwohngebäuden mit mehr als sechs Stellplätzen muss mindestens jeder dritte Stellplatz mit Leitungsinfrastruktur ausgestattet werden. Zusätzlich muss mindestens ein Ladepunkt errichtet werden. (§ 7)
- Bei größeren Renovierungen bestehender Nichtwohngebäude mit mehr als zehn Stellplätzen muss mindestens jeder fünfte Stellplatz mit Leitungsinfrastruktur ausgestattet werden. Zusätzlich muss mindestens ein Ladepunkt errichtet werden. (§ 9)
- Bei bestehenden Nichtwohngebäuden mit mehr als 20 Stellplätzen muss nach dem 1. Januar 2025 ein Ladepunkt errichtet werden. (§ 10)

Darüber hinaus beinhaltet das GEIG auch einen sogenannten Quartiersansatz (§ 10 Abs. 2), der Eigentümerinnen und Eigentümern von mehreren betroffenen Gebäuden die Möglichkeit gibt, die Pflicht zur Errichtung von Ladepunkten an einer oder mehreren Liegenschaften zu bündeln. Dieser Ansatz sollte

insbesondere für Kommunen interessant sein, die über zahlreiche, im Stadtgebiet verteilte Liegenschaften verfügen, da er ihnen planerischen Freiraum gewährt und kreative Lösungen ermöglicht. Laut Gesetz gilt es dabei lediglich dem bestehenden oder tatsächlichen Bedarf Rechnung zu tragen.

TABELLE 1: ÜBERSICHT ÜBER DIE SCHWELLENWERTE AUS DEM GEIG

Schwellenwerte	Wohngebäude		Nichtwohngebäude		
	Zu errichten	Renovierung	Zu errichten	Renovierung	Bestand
Stellplätze	≥ 5	≥ 10	≥ 6	≥ 10	≥ 20
Leitungsinfrastruktur	Jeder	Jeder	Jeder 3.	Jeder 5.	–
Ladepunkte	–	–	Mind. 1	Mind. 1	Mind. 1 (ab 01.01.25)

02

Verteilung des öffentlichen Raums



Quelle 10

Der öffentliche Straßenraum ist neben seiner ursprünglichen Funktion als Transportweg für Personen und Waren auch ein Wirtschaftsraum, in dem die Teilnehmenden im Wettbewerb zueinander stehen.¹⁰ Dies gilt grundsätzlich auch für die Ladeinfrastruktur und deren Betreiber, die um den begrenzt zur Verfügung stehenden öffentlichen Straßenraum konkurrieren. Mit dem Markthochlauf der Elektromobilität und der damit verbundenen deutlich steigenden Zahl an potenziellen Kundinnen und Kunden wird auch der Wettbewerb in Zukunft weiter verschärft werden. Damit einher geht die Frage nach der (gerechten) Verteilung des öffentlichen Straßenraums an die Marktteilnehmer.



2.1 Wettbewerbsrechtliche Einordnung

Im Rahmen ihrer Verpflichtung aus § 62 EnWG¹¹ hat die Monopolkommission im 7. Sektorgutachten Energie¹² („Wettbewerb mit neuen Energien“, 2019) den Markt für Ladesäulen untersucht und dabei Folgendes festgestellt:

Quellen
11, 12

„Durch die Kontrolle über die öffentliche Fläche kontrollieren Kommunen faktisch den Zugang zum Markt für öffentliche Ladesäulen. Es kann daher in der Regel von einer dominierenden Marktstellung der Kommunen auf dieser Vorleistungsebene ausgegangen werden. Wenn die Kommunen aus dieser Marktstellung heraus eine Marktstruktur auf den nachgelagerten Märkten begünstigen, die dort zur Dominanz einzelner Betreiber von Ladesäulen führt, kommt es dort zu nachteiligen Wettbewerbsverhältnissen. Dies kann in überhöhten (suprakompetitiven) Preisen für Ladestrom an den örtlichen Ladesäulen zum Ausdruck kommen.“¹²



Quelle 12



Da die Marktstellung auf Verträgen zwischen kommunalen Gebietskörperschaften und Betreibern von Ladesäulen beruht, empfiehlt die Kommission, den Risiken für überhöhte Preise bereits im Rahmen der Rechtevergabe entgegenzuwirken. Dazu schreibt sie:



Quelle 12

„Vor dem Hintergrund, dass die Kommune durch einen Vertrag einem Ladesäulenbetreiber in vielen Fällen de facto exklusive Rechte einräumt, könnte durch die Anwendung kartell- bzw. vergaberechtlicher Regeln – neben dem allgemeinen Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 GG – die faktische Monopolisierung des Marktes und die mögliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung der Kommune vermieden werden.“¹²

Diese Empfehlungen wurden zuletzt im 8. Sektorgutachten Energie („Wettbewerbschancen bei Strombörsen, E-Ladesäulen und Wasserstoff nutzen“, 2021) bekräftigt, da die Marktkonzentration insbesondere auf Landkreisebene zwar leicht rückläufig, nach wie vor aber erheblich ist.¹³ Aus den Gutachten der Monopolkommission wird die Bedeutung der Kommune für die Verteilungsfrage bei Ladeinfrastruktur deutlich. Zentrales Element zur Ausübung der kommunalen Kontrolle über den öffentlichen Straßenraum ist dabei die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis, die in einigen Szenarien vom Vergaberecht flankiert wird.¹⁰ In Kapitel 2.3 werden die verschiedenen Verteilungsszenarien vorgestellt, in Kapitel 2.4 dann die daraus resultierenden Vergabemodelle für die Errichtung und den Betrieb von Ladeinfrastruktur im öffentlichen Straßenraum.



Quellen
10, 13

2.2 Die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis



Quellen
14, 15

Eine straßenrechtliche Sondernutzung ist immer dann erforderlich, wenn öffentlicher Straßenraum umgewidmet werden soll, also auch bei der Errichtung einer Ladesäule mit zugehörigen Parkflächen.¹⁴ Diese Vorschriften sind unabhängig davon, ob die Sondernutzungserlaubnis als Verteilungsregime im Sinne von Kapitel 2.3 zum Zuge kommt, und ergeben sich aus den jeweiligen Landesstraßengesetzen. Es handelt sich allerdings nur dann um Sondernutzung, wenn Ladesäulen nicht durch den Straßenbaulastträger selbst aufgestellt werden.¹⁵ Soweit Ladesäulen durch den Straßenbaulastträger aufgestellt werden, handelt es sich um Verkehrsanlagen.

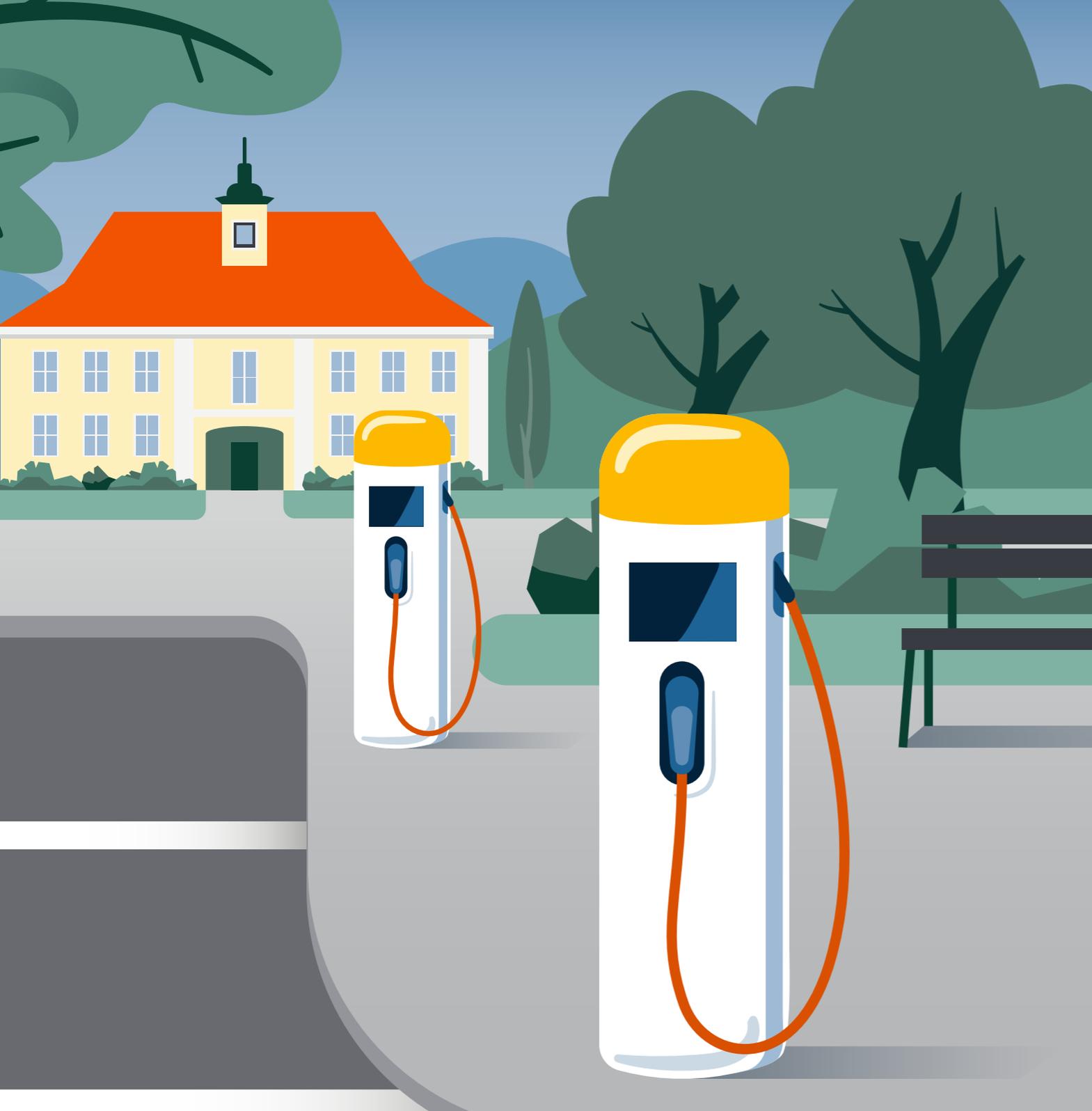
Da die Sondernutzungsgenehmigung kein neues Instrument ist, ist davon auszugehen, dass Kommunen in der Regel bereits über bestehende Prozesse verfügen. Dennoch kann es lohnenswert sein, die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommune in Bezug auf diese Verfahren zu betrachten und gegebenenfalls zu optimieren. Aufgrund des zu erwartenden Hochlaufs an Elektromobilität ist in Zukunft mit einer deutlichen Zunahme an Anträgen auf straßenrechtliche Sondernutzung im Zusammenhang mit Ladeinfrastruktur zu rechnen und die kommunale Verwaltung sollte darauf vorbereitet sein.

Daran wird sich auch durch die Einordnung von Ladesäulen als Zubehör im Sinne des Straßenrechts nichts ändern. Auch an Zubehörgegenständen sind bürgerlich-rechtliche oder öffentlich-rechtliche Sondernutzungen möglich.¹⁶ Da das Aufladen an einer Ladesäule über den Gemeingebrauch hinausgeht, müssen die Gemeinden auch weiterhin eine Sondernutzungserlaubnis erteilen. Das Instrument der Sondernutzungserlaubnis bietet der Gemeinde die Möglichkeit, den genauen Standort der Ladesäule zu bestimmen, Nebenbestimmungen zu erlassen und unter Umständen Sondernutzungsgebühren zu erheben.¹⁷

Üblicherweise beantragen Betreiber die entsprechende Genehmigung bei der Kommune, die diese nach abgeschlossener Prüfung in Form eines Verwaltungsaktes oder eines öffentlich-rechtlichen Vertrages erteilt. Eine klare und vollständige Dokumentation der erforderlichen Dokumente, die für Interessierte einfach zu finden sind, sowie ein möglichst unbürokratischer Weg, diese geordnet einzureichen, können in jedem Fall bereits helfen, die Initialphase zu erleichtern. Ein digitaler Genehmigungsprozess mit einer einheitlichen Antragsmaske könnte den Prozess für beide Seiten deutlich erleichtern.



Quellen
16, 17



Dies kann zusätzlich mit Anforderungsspezifikationen in Form einer Checkliste oder eines Leitfadens, der die Entscheidungsgrundlagen der Kommune nachvollziehbar macht und mögliche Ausschlusskriterien (die sich im besten Fall aus einem vorliegenden Ladeinfrastrukturkonzept ergeben) darlegt, flankiert werden. Dabei kann es sich unter anderem um technische Mindestanforderungen oder Standortvorgaben handeln. Denkbar wäre an dieser Stelle beispielsweise die Kombination mit dem FlächenTOOL der Nationalen Leitstelle Ladeinfrastruktur. Das FlächenTOOL (www.flaechentool.de, siehe auch Abschnitt 2.4.3) ist eine digitale Plattform, auf der Flächen, die für den Aufbau von Ladeinfrastruktur bereitstehen, Investoren angeboten werden können. Sollte die Sondernutzungserlaubnis als Verteilungsregime eingesetzt werden, ist es empfehlenswert, die sich daraus ergebenden Prozesse wie Verlosung oder Rotation transparent darzustellen.

Grundsätzlich gibt es für die Sondernutzungsgenehmigung einige zu beachtende Vorgaben, die sich aus den Landesstraßengesetzen ergeben. Dazu zählen unter anderem:

- Einhaltung von Gestaltungsleitlinien
- Flächennutzungskonkurrenz/Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit
- Bauordnungsrechtliche Bestimmungen
- Verkehrssicherungspflichten

Es empfiehlt sich, hier frühzeitig alle beteiligten kommunalen Behörden mit einzubeziehen. Dazu zählen vor allem Tiefbauamt, Straßenverkehrsbehörde, Denkmalschutzbehörde, Liegenschaftsverwaltung, Ordnungsamt, Katasteramt sowie die Bauaufsichtsbehörde.

Um die oben genannten Vorgaben prüfen zu können, müssen Anträge von interessierten Betreibern in der Regel folgende Dokumente enthalten:

- Fotos und Luftbilder vom Standort
- Standortbeschreibung
- Informationen über die geplante Ladeinfrastruktur
- Lagepläne
- Katasterauszug
- Leitungspläne

- Angaben zur aktuellen Beschilderung
- Begründung der Standortentscheidung

Auch sollte die Kommune darauf hinwirken, dass der Antrag auf Netzanschluss beim Verteilnetzbetreiber durch den Betreiber/Investor spätestens im Zuge der Antragsprüfung für die Sondernutzung erfolgt.

Nach erfolgreicher Prüfung (inklusive Standortbegehung) hat die Kommune zwei Möglichkeiten, die Sondernutzungserlaubnis zu erteilen. Einerseits als Verwaltungsakt, andererseits mittels eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Beide Verfahren sind hier zulässig und gemäß § 54 VwVfG gleichgestellt. Über Nebenbestimmungen hat die Kommune die Möglichkeit, die Sondernutzungserlaubnis an Vorgaben unter anderem zu Rückbau, Befristung oder Betriebspflichten zu koppeln.



2.3 Modelle zur Verteilung von öffentlichem Straßenraum



Quelle 10

Bei der Frage nach der Verteilung von öffentlichem Straßenraum an Marktteilnehmer muss unterschieden werden, ob die Initiative von der Kommune (A) oder von Marktteilnehmern selbst (B) ausgeht. Denn nur bei einer aktiven Rolle der Kommune kommt es neben der Verteilungssituation auch zu einer sogenannten Beschaffungssituation. Die Beschaffungssituation ist dabei Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Vergaberechts als sogenanntes Verteilungsregime. Das Verteilungsregime bezeichnet den regulatorischen Rahmen für die Verteilungsentscheidung. Außerhalb des Vergaberechts muss die straßenrechtliche Sondernutzung allein als Verteilungsregime dienen.¹⁰

TABELLE 2: ÜBERSICHT VERTEILUNGSREGIME

Initiative	Verteilungssituation	Beschaffungssituation	Verteilungsregime
Kommune (A)	✓	✓	Vergaberecht
Marktteilnehmer (B)	✓		Sondernutzung

2.3.1 Initiative der Kommune

Handelt eine Kommune bei der Verteilung von öffentlichem Straßenraum an Marktteilnehmer proaktiv, handelt es sich um den ersten der oben genannten Fälle. Hierbei werden in der Regel die Marktteilnehmer direkt angesprochen, den Sondernutzungstatbestand (Errichtung von Ladeinfrastruktur) zu erbringen. Zumeist erfolgt dies über (öffentliche) Ausschreibungen eben jener Leistung. Dabei gilt zu beachten, dass das bloße Identifizieren von Flächen oder die Erstellung von Potenzialanalysen oder Elektromobilitätskonzepten ohne anschließende Ausschreibung von Leistungen nicht mit einer proaktiven Rolle bei der Verteilung von öffentlichem Straßenraum gleichbedeutend ist.

Schreibt die Kommune also den Sondernutzungstatbestand explizit aus, liegt neben der Verteilungssituation auch eine Beschaffungssituation vor. In diesem Fall greift, je nach Wert der Leistung, das Vergaberecht. Oberhalb der europäischen Schwellenwerte handelt es sich dabei um das Vergaberecht aus dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), unterhalb gelten die national verankerten allgemeinen Grundsätze des Vergaberechts (Wettbewerb, Transparenz, Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit) aus der Vergabeverordnung (VgV) bzw. der Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO). Der Wettbewerbsgrundsatz soll dabei sicherstellen, dass zur Stärkung des Wettbewerbs möglichst viele Marktteilnehmer Zugang zum Vergabeverfahren öffentlicher Beschaffung haben, der Grundsatz



Quelle 18

der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung soll sicherstellen, dass alle Marktteilnehmer eine faire Chance auf den Zuschlag für die zu erbringende Leistung erhalten.¹⁸ Sowohl das auf europarechtliche Vorgaben rückführbare GWB als auch die rein nationalen vergaberechtlichen Bestimmungen bilden im Falle einer aktiven Rolle der Kommune das Verteilungsregime. Sie spannen den regulatorischen Rahmen für die Verteilung des öffentlichen Straßenraums für Ladeinfrastruktur an Betreiberunternehmen. Die Vorgaben erlauben eine Entscheidung für oder gegen Marktteilnehmer auf Basis wettbewerblicher und konkurrenzbezogener Aspekte. Zwar braucht es nach wie vor eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis für die Errichtung von Ladeinfrastruktur im öffentlichen Straßenraum, diese muss jedoch keine Verteilungssituation mehr lösen und kann im Anschluss an ein Vergabeverfahren lediglich an solche Marktteilnehmer erteilt werden, die den Zuschlag für die Erbringung des Sondernutzungstatbestandes erhalten haben.

Einen Überblick über mögliche Vergabeverfahren, damit verbundene Vorschriften und deren Wirkung gibt das Kapitel 2.4.

2.3.2 Initiative der Marktteilnehmer

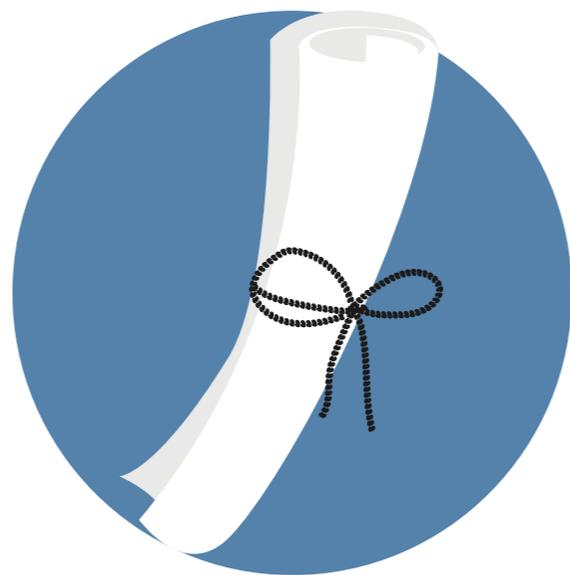
Geht nicht die Kommune auf die Marktteilnehmer zu, sondern umgekehrt diese auf die Kommune, handelt es sich um eine Verteilung ohne Beschaffungssituation (siehe Tabelle 2). Dabei treten mögliche Betreiberunternehmen mit dem Anliegen der Errichtung von Ladeinfrastruktur im öffentlichen Straßenraum an die Kommune heran, ohne dass es eine vorangehende Ausschreibung braucht. Dies kann auch der Fall sein, wenn die Kommune zwar bereits Flächen für den Aufbau von Ladeinfrastruktur identifiziert, die Errichtung und den Betrieb aber bislang (noch) nicht explizit ausgeschrieben hat. In einem solchen Szenario findet das Vergaberecht keine Anwendung.

Außerhalb des Anwendungsbereichs des Vergaberechts muss die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis die Verteilungssituation für den öffentlichen Straßenraum lösen. Für die Entscheidung über diese dürfen allerdings nur solche Aspekte berücksichtigt werden, die einen „sachlichen Bezug zur Straße“ aufweisen. Dies umfasst die Sicherheit des Verkehrs, bauplanerische und stadtpflegerische Aspekte sowie Aspekte der Gemeinverträglichkeit. Hingegen können nach derzeitigem Verständnis wettbewerbliche oder konkurrenzbezogene Aspekte die die Entscheidung anhand wirtschaftlicher Kriterien ermöglichen würden, nur sehr eingeschränkt berücksichtigt werden. Die Eignung der Sondernutzungserlaubnis als Verteilungsregime ist dementsprechend beschränkt.



Quelle 10

Um Wettbewerbsverzerrung und Ungleichbehandlung zu vermeiden, bietet es sich für Kommunen jedoch an, im Rahmen der Sondernutzungserlaubnis Verteilungskonzepte zu entwickeln. Bei zeitgleich eingehenden Anträgen kann hierbei ein Rotations-, bei zeitlich gestaffelten Anträgen ein Priorisierungsprinzip genutzt werden. In beiden Fällen sind die zeitlichen Befristungen der Sondernutzungserlaubnis sowie Lose oder Kontingentierung der Standorte geeignete Mittel. Ausschließlichkeitsverträge, die eine exklusive Nutzung über längere Zeiträume und ggf. sogar sämtliche relevanten Standorte einräumen, sollten nur in einer Verteilungssituation mit Beschaffungsmodell in Frage kommen, da das Vergaberecht ein wesentlich stärkeres Verteilungsregime ist.¹⁰



Ermächtigungsgrundlage für Vergabe der Flächen für öffentliche Ladeinfrastruktur

Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ergibt sich die sogenannte Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts.¹⁹ Diese verbietet es, die Förderung klimaschonender Mobilitätsformen als Begründung für Parkverbote im öffentlichen Verkehrsraum heranzuziehen.²⁰ Zwar ist beispielsweise die bevorrechtigte Zuteilung von Parkplätzen für Elektroautos oder Carsharing-Angebote am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG zu messen – diese Bevorrechtigung wird jedoch regelmäßig durch Ziele des Umweltschutzes gerechtfertigt sein.²¹ Sofern kommunale Verkehrskonzepte umgesetzt werden, die eine geordnete städtebauliche Entwicklung garantieren, besteht für die Kommunen zudem ein größerer Spielraum, den Verkehr zur Erreichung ihrer planerischen Ziele einzuschränken, vgl. § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Fall 2 StVO.

Aufgrund der Privilegienfeindlichkeit bedarf die Privilegierung von Elektrofahrzeugen und Carsharing-Angeboten besonderer Ermächtigungsgrundlagen, die seit Einführung des § 46 Abs. 1a StVO und der Absätze 1g, 1h des § 45 StVO existieren. Diese wiederum beruhen auf § 3 Abs. 4, 5 und 6 EmoG bzgl. Elektrofahrzeugen und hinsichtlich der Bevorrechtigung von Carsharing auf § 3 Abs. 2 und 3 CsgG.²²

Quellen
19, 20, 21

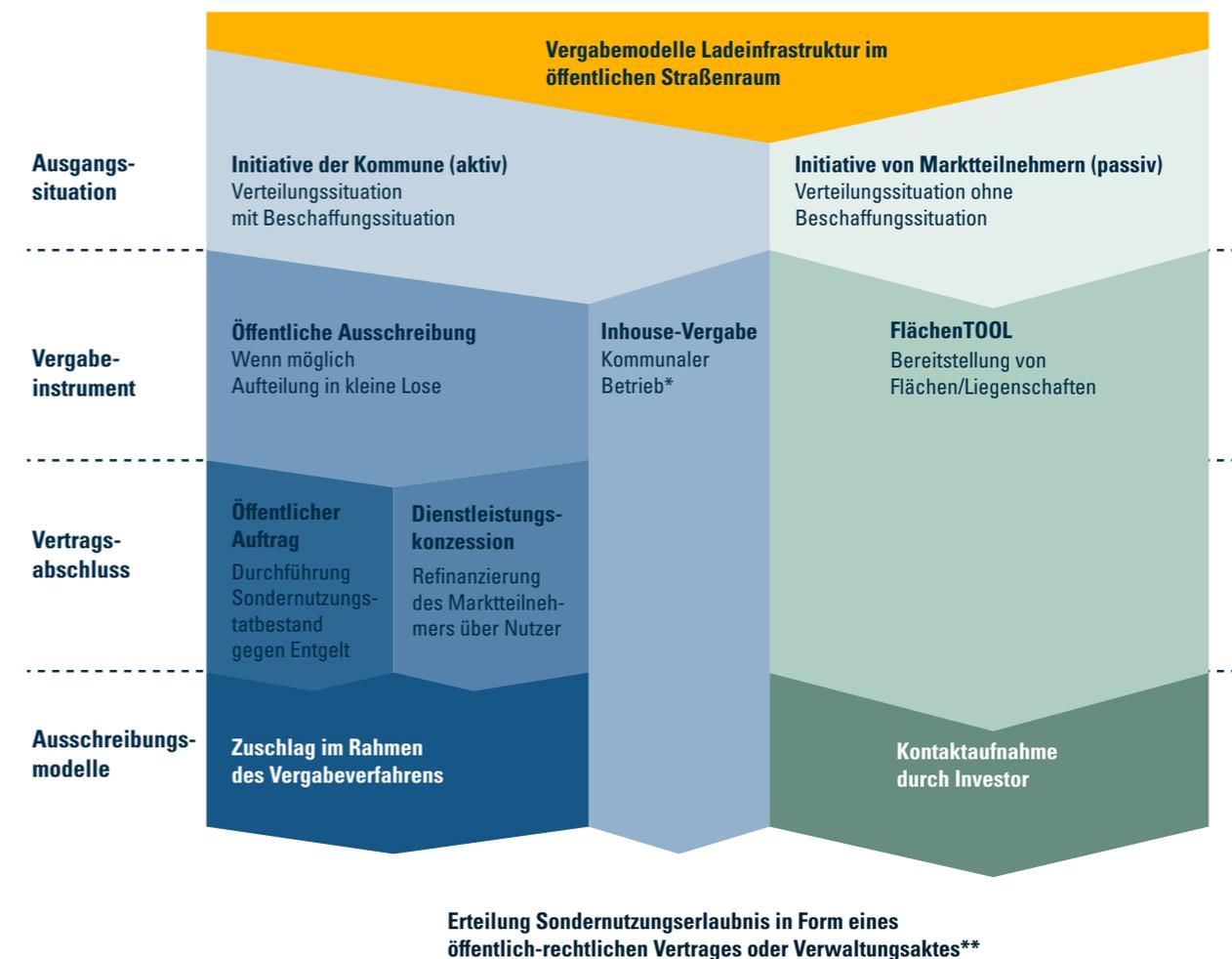
Quelle 22

2.4 Vergabe

Entscheidet sich eine Kommune dafür, Ladeinfrastruktur im öffentlichen Raum errichten zu lassen, steht sie voraussichtlich bald vor der Frage, wie sich Betreiberunternehmen für die benötigte Ladeinfrastruktur am besten finden lassen. Im folgenden Kapitel sollen für die zuvor beschriebenen Szenarien (Initiative der Kommune bzw. des Marktes) mögliche Modelle dargestellt werden.

Im besten Fall verfügt die Kommune bereits über ein (Elektro- bzw. Ladeinfrastruktur-)Mobilitätskonzept, in dessen Rahmen mögliche Standorte für Ladeinfrastruktur identifiziert wurden, für die nun Betreiberunternehmen gesucht werden sollen. Die nachfolgende Abbildung bietet eine Übersicht über die in diesem Kapitel beschriebenen Modelle.

ABBILDUNG 4: VERGABEMODELLE LADEINFRASTRUKTUR IM ÖFFENTLICHEN STRASSENRAUM



* Zur Praxis der Inhouse-Vergabe an kommunale Stadtwerke läuft derzeit eine Untersuchung des Bundeskartellamtes auf Basis einer kritischen Einordnung der Monopolkommission.

** Ein Gestattungsvertrag anstelle des öffentlich-rechtlichen Sondernutzungsvertrages kommt nur in Frage, wenn die Sondernutzung nicht den Gemeingebrauch beeinträchtigt, was bei Ladeinfrastruktur, die zumeist an Bürgersteigen oder auf Parkflächen errichtet wird, unwahrscheinlich scheint.



Quellen
23, 24

Wie in Kapitel 2.2 beschrieben, erzeugt eine aktive Rolle der Kommune eine Beschaffungssituation, in der das Vergaberecht Anwendung findet. Dieses bildet den Rechtsrahmen, den öffentliche Einrichtungen bei der Beschaffung berücksichtigen müssen. Welche Vorgaben zu beachten sind, hängt vom Auftragsvolumen ab: Bei Dienstleistungs- und Lieferaufträgen beträgt der Schwellenwert für das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) 214.000 € netto²³, für Konzessionen und Bauaufträge 5.350.000 € netto²⁴. Oberhalb dieser Werte ist eine europaweite Ausschreibung notwendig; unterhalb genügt eine nationale Ausschreibung (nach nationalem Vergaberecht VgV bzw. UVgO).

Vergabemodelle



Quelle 25

Abbildung 4 zeigt die klassischen Modelle für die Vergabe von Errichtung und Betrieb von Ladeinfrastruktur. Geht die Initiative von der Kommune aus, so führt diese in der Regel eine öffentliche Ausschreibung durch. Hierbei hat sie die Möglichkeit, die Leistung entweder in Form eines öffentlichen Auftrags oder einer Dienstleistungskonzession zu vergeben. Daneben ist unter Umständen eine Inhouse-Vergabe an ein kommunales Unternehmen (u. a. Stadt- oder Gemeindegewerke) möglich. Möchte die Kommune nicht selbst aktiv auf Marktteilnehmer zugehen, hat sie die Möglichkeit, ihre Liegenschaften im FlächenTOOL²⁵ zu bewerben, ohne eine Ausschreibung durchzuführen.

2.4.1 Öffentliche Ausschreibung

Eine öffentliche Ausschreibung stellt das von der Monopolkommission für die Errichtung und den Betrieb von Ladeinfrastruktur empfohlene Instrument dar. Da hier das Vergaberecht (europäisch/national) Anwendung findet, liegt der Ausschreibung ein starkes Verteilungsregime zugrunde, was der Kommune wettbewerbsrechtlich langfristige Sicherheit bieten kann und schließlich auch den Betreiberunternehmen sowie den Verbraucherinnen und Verbrauchern durch den verstärkten Fokus auf die Wirtschaftlichkeit zugutekommt. Dem gegenüber stehen hohe Ex-ante-Aufwendungen für die Vorbereitung und Durchführung einer solchen Ausschreibung, die insbesondere für kleinere Kommunen eine hohe Hürde darstellen können, wenn die finanziellen und personellen Ressourcen für umfangreiche Ausschreibungsverfahren nicht gegeben sind. Um Skaleneffekte realisieren zu können, bietet es sich für kleinere Gebietskörperschaften an, sich mit umliegenden Gebietskörperschaften zusammenzuschließen oder die Ausschreibung direkt auf Landkreisebene durchzuführen.

Entscheidet sich eine Kommune dafür, die Errichtung und den Betrieb von Ladeinfrastruktur im öffentlichen Straßenraum auszuschreiben, sind zwei Optionen denkbar.

- **Öffentlicher Auftrag:** Bei einem öffentlichen Auftrag erfolgt die Refinanzierung des Auftragnehmers über ein vom Auftraggeber gezahltes Entgelt. Das Betriebsrisiko liegt beim Auftraggeber. Die Einnahmen aus dem Betrieb der Ladeinfrastruktur verbleiben hier also bei der Kommune, die den Betreiberunternehmen ein vorher vereinbartes Entgelt zahlt. Gerade in der frühen Phase des Markthochlaufs der Elektromobilität kann dieses Modell helfen, Partner für (noch) nicht wirtschaftliche Standorte zu gewinnen.
- **Dienstleistungskonzession:** Bei einer Dienstleistungskonzession liegt die Refinanzierung beim Auftragnehmer. Die Einnahmen aus dem Betrieb der Ladeinfrastruktur verbleiben beim Auftragnehmer, der somit auch das ausschließliche Betriebsrisiko trägt. Gerade für attraktive Standorte bietet sich diese Form der Vergabe an.

TABELLE 3: VERGLEICH ÖFFENTLICHER AUFTRAG UND DIENSTLEISTUNGSKONZESSION

Vergleich	Öffentlicher Auftrag	Dienstleistungskonzession
Schwellenwert GWB	214.000 € (Lieferung/Dienstleistung) 5.350.000 € (Bauftrag)	5.350.000 €
Betriebsrisiko	Auftraggeber (AG)	Auftragnehmer (AN)
Refinanzierung AN	Entgelt durch AG	Nutzungsentgelte

Stand: 03/2022

In beiden Fällen umfasst die Vergabe ein breites Spektrum an Leistungen. Der Ergebnisbericht zum Elektromobilitätskonzept der Stadt München²⁶ enthält weitergehende Empfehlungen zur konkreten Ausgestaltung und zu Inhalten von Vergabeverfahren in diesem Kontext.



Quelle 26

Zu vergebende Leistungen bei einer Ausschreibung (exemplarisch)

- Lieferung und Installation der Ladeinfrastruktur
- Notwendige Tiefbau-, Elektrik- und Markierungsarbeiten
- Netzanschluss
- Anschluss und Betrieb des Backend-Systems
- Bereitstellung von Nutzerzugängen (z. B. RFID-Karten)
- Support des Regelbetriebes



Neben der Ladesäulenverordnung enthalten auch die Förderprogramme des Bundes und der Länder regelmäßig detaillierte technische Voraussetzungen, an denen sich eine Ausschreibung orientieren kann. Darüber hinaus empfiehlt die Monopolkommission die Aufteilung der Standorte in möglichst kleine Lose oder die Bündelung von attraktiven mit weniger attraktiven Standorten zu Paketen. Da die Wahrung mittelständischer Interessen im Vergaberecht verankert ist (vgl. § 97 Abs. 4 GWB), sind Kommunen mitunter sogar dazu verpflichtet, eine solche Teillosvergabe durchzuführen. Bislang ist nicht einheitlich geregelt, inwieweit und in welchen Zeiträumen die Leistungen neu vergeben werden müssen. Erste Kommunen bewegen sich hier in einem Bereich von acht bis zehn Jahren (vgl. u. a. Elektromobilitätskonzept der Stadt Stuttgart²⁷). Zu kurze Laufzeiten können die Attraktivität eines Standortes gleichwohl verringern, so dass es hier auf eine maßvolle Vertragsgestaltung ankommt.



Quelle 27

Da die Monopolkommission dem Bundeskartellamt bereits jetzt Kartellklagen empfiehlt, wenn (insbesondere größere) Kommunen (exklusive) Verträge mit einzelnen Betreibern abschließen²⁸, sollten Kommunen ihre Pflichten diesbezüglich in jedem Fall gewissenhaft prüfen und wenn gewünscht eine kartellrechtlich einwandfreie Ausschreibung durchführen.



Quelle 28

2.4.2 Inhouse-Vergabe

Bei der sogenannten Inhouse-Vergabe beauftragt die Kommune (ohne vorherige Ausschreibung) ein kommunales Eigenunternehmen (in der Regel die Stadt- oder Gemeindewerke) mit der Errichtung und dem Betrieb von Ladeinfrastruktur. Durch die enge Verzahnung von Stromversorgung und Elektromobilität ist diese Option durchaus naheliegend. Es gilt jedoch den neu geschaffenen § 7c EnWG zu beachten, der es Verteilnetzbetreibern nur noch im Ausnahmefall (von der BNetzA festgestelltes Marktversagen) erlaubt, Ladeinfrastruktur zu besitzen und zu betreiben. Die gesellschaftsrechtlichen Strukturen sollten dahingehend also zunächst auf Konformität geprüft werden.



Quelle 29

Deutlich werden die Synergieeffekte durch die Tatsache, dass Energieversorgungsunternehmen einen großen Teil der in Deutschland bereits errichteten Ladeinfrastruktur betreiben.²⁹ Das lässt den Schluss zu, dass die Inhouse-Vergabe bislang ein gängiges Instrument für Kommunen ist, um Ladeinfrastruktur im öffentlichen Straßenraum zu errichten.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob eine Inhouse-Vergabe der Flächen für die Errichtung von Ladeinfrastruktur wettbewerbsrechtlich problematisch ist. Dieser Frage widmen sich auch das Gutachten der Monopolkommission (vgl. Kapitel 2.1) und die daran anschließende, derzeit laufende Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts. Der Markthochlauf der Elektromobilität und

das damit verbundene steigende wirtschaftliche Potenzial verstärken die Sichtweise auf den öffentlichen Straßenraum als Wettbewerbsraum. Kommunen sollten deshalb genau prüfen, ob eine Inhouse-Vergabe im Rahmen des Energiewirtschaftsrechts wie auch der jeweiligen Haushalts- und Vergabeordnungen zulässig ist.



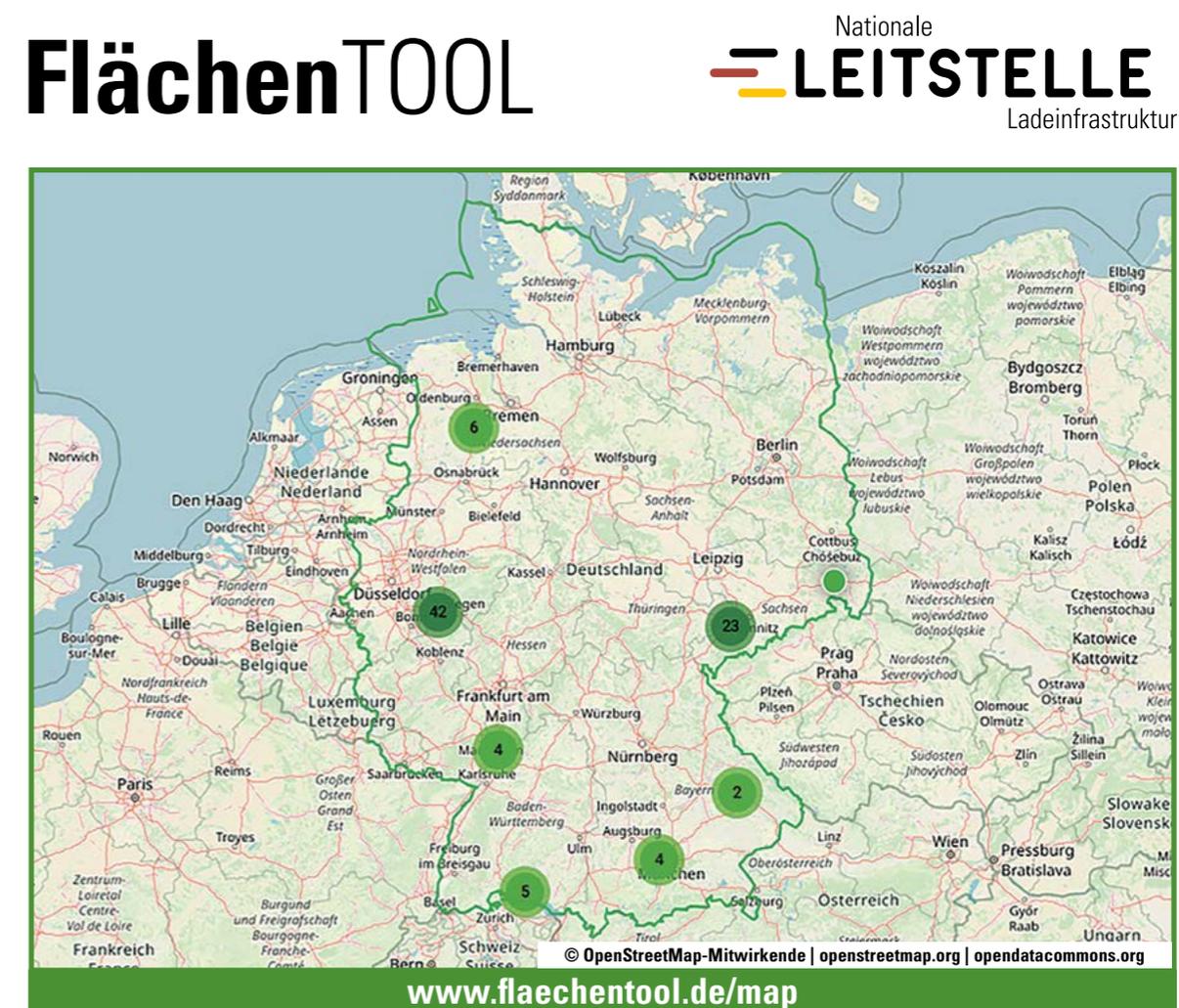
2.4.3 Exkurs: Das FlächenTOOL



Quelle 25

Einen einfachen Weg, den Ausbau von Ladeinfrastruktur vor Ort zu steuern, bietet das FlächenTOOL²⁵ der Nationalen Leitstelle Ladeinfrastruktur. Im FlächenTOOL haben Kommunen, Unternehmen und Privatleute die Möglichkeit, ihre Liegenschaften zu bewerben und möglichen Investoren anzubieten. Dabei können Flächen individuell beschrieben, bebildert und auf einer interaktiven Karte eingezeichnet werden. Das FlächenTOOL dient dabei zunächst nur als Vermittlungsplattform zwischen jenen, die Liegenschaften anbieten, und jenen, die nach Standorten für ihre Ladeinfrastrukturprojekte suchen, und ersetzt weder notwendige Vertragswerke noch Genehmigungsprozesse. Es bietet den Kommunen jedoch einen unbürokratischen und einfachen Weg, von ihnen selbst identifizierte Standorte für den Ladeinfrastrukturausbau zu platzieren. Abhängig von der Attraktivität eines Standortes ist es auf diesem Wege allein jedoch schwierig, den Zeithorizont abzuschätzen sowie den Ausbau über attraktive und weniger attraktive Standorte gleichermaßen zu moderieren. Die Nutzung des FlächenTOOLs schließt die Durchführung einer Vergabe gleichwohl nicht aus. Denkbar wäre beispielsweise der Verweis auf die gelisteten Flächen im Zuge der Ausschreibung.

ABBILDUNG 5: SCREENSHOT FLÄCHENTOOL



03

Weitere behördliche Entscheidungen



Quelle 30

Unabhängig vom Vergabemodell sind für die Errichtung von Ladeinfrastruktur im öffentlichen, privaten öffentlich zugänglichen³⁰ und privaten (Straßen-) Raum einige Genehmigungen notwendig. Im Kern stehen dabei die sich auch aus dem Baurecht ergebenden Genehmigungspflichten sowie die bereits angesprochene straßenrechtliche Sondernutzung.

3.1 Anwendbarkeit des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts



Quellen
31, 32

Es bedarf zunächst der grundsätzlichen Entscheidung, ob für die Errichtung einer Ladesäule Baurecht oder Straßen- und Straßenverkehrsrecht Anwendung findet. Nach einer jüngeren Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgesichtshofes³¹ muss für die rechtliche Beurteilung zukünftig nach dem Standort der Ladesäule differenziert werden.³² Hierbei ist der öffentliche Raum vom privaten Raum und privaten öffentlich zugänglichen Raum abzugrenzen. Im öffentlichen Raum sind Vorschriften des Straßen- und Straßenverkehrsrechts zu beachten, im privaten und privaten öffentlich zugänglichen Raum finden hingegen die Vorschriften des Baurechts Anwendung.

3.1.1 Standort: öffentlicher Raum

Bei Ladesäulen im öffentlichen Straßenraum handelt es sich nicht um bauliche Anlagen im Sinne des Bauplanungsrechts,³³ sondern um Zubehör im Sinne des Straßenrechts, da sie der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs dienen. Somit unterliegen Ladesäulen im öffentlichen Raum weder dem Bauplanungs- noch dem Bauordnungsrecht, sondern allein straßen- und straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften. Für die Anwendung des Bauplanungsrechts fehlt es also an einem Vorhaben nach § 29 BauGB. Ferner können Ladesäulen im öffentlichen Verkehr gemäß den Bauordnungen aller Bundesländer von der Anwendung des Bauordnungsrechts ausgenommen werden.³⁴



Quellen
33, 34

3.1.2 Standort: privater öffentlich zugänglicher oder privater Raum

Werden Ladesäulen allerdings auf privaten Flächen oder privaten Flächen mit öffentlicher Zugänglichkeit errichtet, so finden baurechtliche Vorschriften Anwendung. Der private und private öffentlich zugängliche Raum umfasst beispielsweise Parkplätze von Supermärkten oder Parkhäuser. Innerhalb dieses Raums befinden sich Ladesäulen nicht im Geltungsbereich der öffentlichen Straßen. Ladesäulen fallen hier unter den Begriff der baulichen Anlage im Sinne der Landesbauordnungen.



Quelle 35

Die Bauministerkonferenz der Länder hat am 26./27. September 2019 die Änderung von § 61 Abs. 1 Nr. 15b) der Musterbauordnung der Länder (MBO) beschlossen. Hiernach sollen „Ladestationen für Elektromobilität und die damit verbundene Änderung der Nutzung“ bauordnungsrechtlich verfahrensfrei sein. In einigen Bundesländern war dies bereits vorher der Fall, die meisten anderen haben die Vorgaben seitdem umgesetzt. In der Praxis werden Ladesäulen, Ladegeräte oder Ladestationen ausdrücklich in den verfahrensfreien Bauvorhaben aufgeführt, die sich in der Regel in den Anlagen der Bauordnungen der Länder finden lassen. Einen Überblick gibt Tabelle 1 im Anhang.³⁵

Allerdings beziehen sich diese Vorschriften zumeist lediglich auf die Ladesäule selbst. Zusätzliche Baumaßnahmen wie die Errichtung von Überdachungen, Nebengebäuden oder Transformatoren, die insbesondere bei der Errichtung von Schnellladeinfrastruktur üblich sind, sind in der Regel weiterhin genehmigungspflichtig.

Im privaten und privaten öffentlich zugänglichen Raum ist die Errichtung von Ladesäulen also in der Regel bauordnungsrechtlich genehmigungsfrei gestellt, dennoch müssen die sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, also insbesondere die des Bauplanungsrechts, eingehalten werden.

Ladesäulen können auch im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans errichtet werden. In diesem Fall darf nicht den Festsetzungen des Bebauungsplans widersprochen werden und die Erschließung muss gesichert sein. Das im Juni 2021 in Kraft getretene Baulandmobilisierungsgesetz sieht nun explizit eine solche Festsetzung von „Flächen für Ladeinfrastruktur elektrisch betriebener Fahrzeuge“ in § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB vor. Enthält der Bebauungsplan keine Festsetzungen zu Ladesäulen, muss auf die Festsetzungen und die Regelungen durch die Baunutzungsverordnung (BauNVO) zurückgegriffen werden.



Quelle 36

Dabei kommen zwei Möglichkeiten in Betracht: Zum einen könnten Ladesäulen als zulässiges bzw. ausnahmsweise zulässiges Vorhaben in den einzelnen Baugebieten zu qualifizieren sein. Zum anderen könnten Ladesäulen unter die Kategorie der Nebenanlagen im Sinne des § 14 BauNVO fallen. Mit Blick auf die Baugebiete der BauNVO können Ladesäulen wohl als nicht störende Gewerbebetriebe qualifiziert werden.³⁶ Dies gilt jedoch nicht absolut. Im konkreten Einzelfall muss sichergestellt werden, dass ein etwaiger Kunden- bzw. An- und Abfahrtsverkehr im jeweiligen Baugebiet, insbesondere im reinen Wohngebiet, nicht als doch störend anzusehen ist. Jedenfalls können Ladesäulen als untergeordnete Nebenanlage im Sinne des § 14 BauNVO angesehen werden, da sie in der Regel dem Baugebiet selbst dienen. Die Subsumtion von Ladesäulen unter den Begriff des nicht störenden Gewerbebetriebs bzw. der untergeordneten Nebenanlage ermöglicht es, Ladesäulen in nahezu jedem Baugebiet zu errichten.



3.2 Straßenverkehrsrechtliche Anordnungen

Nach erfolgter Erteilung der straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis im Sinne von Kapitel 2.2 kann das zuständige (Tief-)Bauamt die Genehmigung für notwendige Tiefbauarbeiten vergeben.

Sollten für den Aufbau der Ladeinfrastruktur Bauarbeiten im öffentlichen Straßenraum notwendig sein, so bedarf es auch hierfür einer Genehmigung der entsprechenden Straßenbaubehörde.

Werden Ladestationen ausschließlich an uneingeschränkt zugänglichen Parkplätzen errichtet, kann die Verfügbarkeit dieser für die Elektromobilität und damit das zeitgleiche Aufladen einer größeren Zahl von Fahrzeugen nicht gewährleistet werden. Im Zuge des Aufbaus von Ladeinfrastruktur kommt es deshalb auch zur Umwidmung von Parkflächen, da unbedingt Sonderparkflächen ausgewiesen werden sollten. Die notwendige, neu anzubringende straßenverkehrsrechtliche Beschilderung muss rechtssicher garantieren, dass die Parkflächen ausschließlich Elektrofahrzeugen zum Aufladen zur Verfügung stehen. Bei der Beschilderung gilt es einige wesentliche Punkte zu beachten:

Die Ladeleistung der Ladeinfrastruktur in Kombination mit der Ladeleistung der Elektrofahrzeuge bestimmt die zu erwartende Ladedauer. Daraus lässt sich eine Höchstparkdauer ableiten. Allerdings muss entschieden werden, ob eine zeitliche Überbelegung durch Elektrofahrzeuge geduldet werden soll oder nicht. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn die zu erwartende Verweildauer des Ladenden deutlich länger ist als die zu erwartende Ladedauer, wie es entlang von Einkaufsmeilen oder Freizeitangeboten der Fall sein kann. Besonders schwierig wird diese Gegenüberstellung bei Free-Floating-Flotten von E-Carsharing-Anbietern, bei denen die Parkdauer nicht vorhersehbar ist.

Auch ist eine rechtssichere Beschilderung³⁷ notwendig, um konsequentes Abschleppen von Falschparkenden zu ermöglichen. Den örtlichen Ordnungsämtern sollten dabei klare Vorgaben gemacht werden, wie sie in solchen Fällen vorzugehen haben. Eine klare, rechtssichere Beschilderung ist dabei nicht nur zu empfehlen, um gegen mögliche Falschparkende, insbesondere Fahrerinnen und Fahrer von Fahrzeugen, die nicht geladen werden können, noch effizienter vorgehen zu können. Es sollte darüber hinaus ebenfalls geregelt werden, wie sich die Halterinnen und Halter von Elektrofahrzeugen die noch begrenzten öffentlichen Ladesäulen teilen. Bei einer Beschilderung von Ladesäulen ist beispielsweise an eine Beschränkung der Parkdauer auf



Quelle 37



Quellen
38, 39, 40

die Ladezeit oder eine generelle Ladezeitbeschränkung mittels Parkscheibe zu denken.³⁸ Allerdings geht aus dem EmoG hervor, dass eine zeitliche Beschränkung auf die Dauer des Ladevorgangs unzulässig ist. Vielmehr soll, damit die Ladesäule möglichst vielen Nutzerinnen und Nutzern zur Verfügung steht, die zulässige Parkdauer tagsüber vier Stunden nicht überschreiten.³⁹ Es existiert eine Reihe von Verkehrszeichen, die zur Beschilderung von Ladesäulen verwendet werden.⁴⁰



Das Zeichen 365-65 („Ladestation für Elektrofahrzeuge“) hat keinen Ge- oder Verbotscharakter. Mit dem Zeichen sollen Fahrerinnen und Fahrer von Elektrofahrzeugen lediglich auf Lademöglichkeiten aufmerksam gemacht werden. Es beinhaltet jedoch gerade keine Beschränkung der Stellflächen auf Elektrofahrzeuge. Da das Zeichen 365-65 kein Ge- oder Verbot festlegt, entfalten auch weitere Zusatzzeichen keine rechtliche Wirkung.

Nun bildet das EmoG in Verbindung mit der StVO die Rechtsgrundlage für Verkehrszeichen für Ladestationen, indem nicht auf die Ladestation an sich, sondern auf die Bevorrechtigung des Parkens für Elektrofahrzeuge abgestellt wird. § 3 Abs. 4 Nr. 1 EmoG ermöglicht, Parkflächen für die privilegierte Nutzung von elektrisch betriebenen Fahrzeugen zu reservieren.⁴¹ Die entsprechenden Zusatzzeichen sind 1010-66 und 1024-20. Die Einführung der Zusatzzeichen hat jedenfalls in verwaltungsgerichtlicher Hinsicht dazu geführt, dass auf den Parkplätzen mit dem Zusatzzeichen 1010-66 („Kfz mit Stecker“) ausschließlich gekennzeichnete Elektrofahrzeuge, d. h. Fahrzeuge mit E-Kennzeichen, rechtmäßig parken dürfen.⁴² Elektrofahrzeuge, die nicht über ein E-Kennzeichen verfügen, parken auf diesen Stellplätzen ordnungswidrig und dürfen abgeschleppt werden. Bei dem Zusatzzeichen 1024-20 handelt es sich um ein sogenanntes Frei-Zusatzzeichen. Frei bedeutet hier „ausgenommen“; insofern ist auf eine korrekte Verwendung beispielsweise in Verbindung mit



Quellen
41, 42



Quelle 43

den Zeichen 283 oder 286 und 314 zu achten. Nach Intention des Gesetzgebers sollen vor allem Parkplätze in unmittelbarer Nähe zur Ladeinfrastruktur, die bislang lediglich aus ordnungsrechtlichen Gründen vorgehalten werden können, für eine bestimmte Dauer – tagsüber nicht über vier Stunden – ausschließlich von elektrisch betriebenen Fahrzeugen benutzt werden können.⁴³

Zudem wird mit der 2020 erfolgten Einfügung der Nummer 55a BKat durch das 54. ÄndVStVR in Anlage zu § 1 Abs. 1 BKatV das unberechtigte Parken auf einem Parkplatz für elektrisch betriebene Fahrzeuge (§ 12 Abs. 2 StVO)

mit einem Bußgeld in Höhe von 55 € geahndet. Zudem ist mit § 39 Abs. 10 S. 2 StVO zur Unterstützung einer Parkflächenvorhaltung für elektrisch betriebene Fahrzeuge auch die Option geschaffen worden, das entsprechende Symbol zusätzlich auf der Parkfläche anzubringen, um eine weitere visuelle Hürde für Falschparkende zu schaffen.

Zusätzlich ermöglicht das Zusatzzeichen 1050-32 in Verbindung mit dem Zeichen 314 die Parkmöglichkeit explizit während des Ladevorgangs.

ABBILDUNG 6: AKTUELL GELTENDE PARKZEICHEN MIT ZUSATZ



ABBILDUNG 7: PARK- UND HALTEVERBOTSZEICHEN MIT ZUSÄTZEN FÜR E-FAHRZEUGE

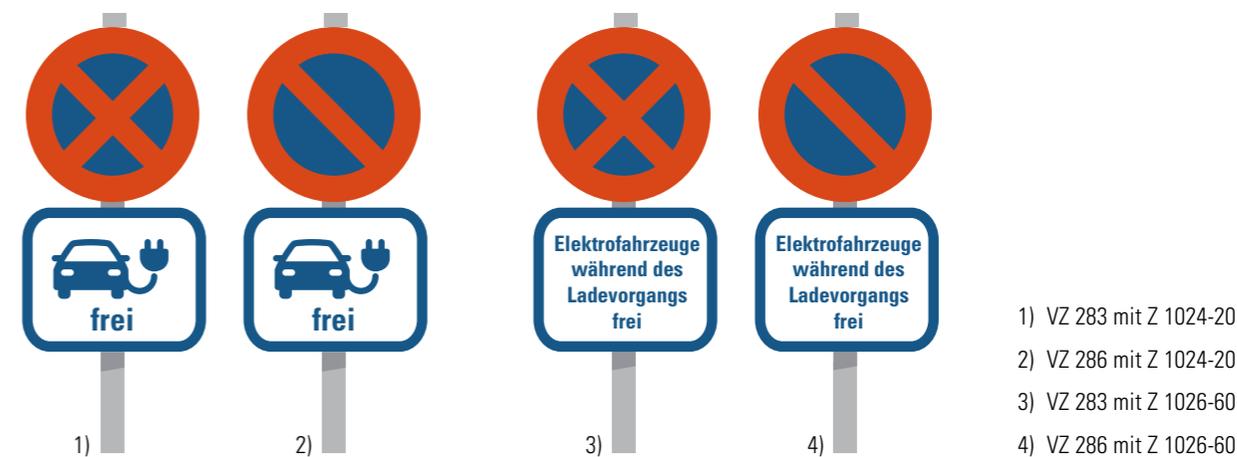
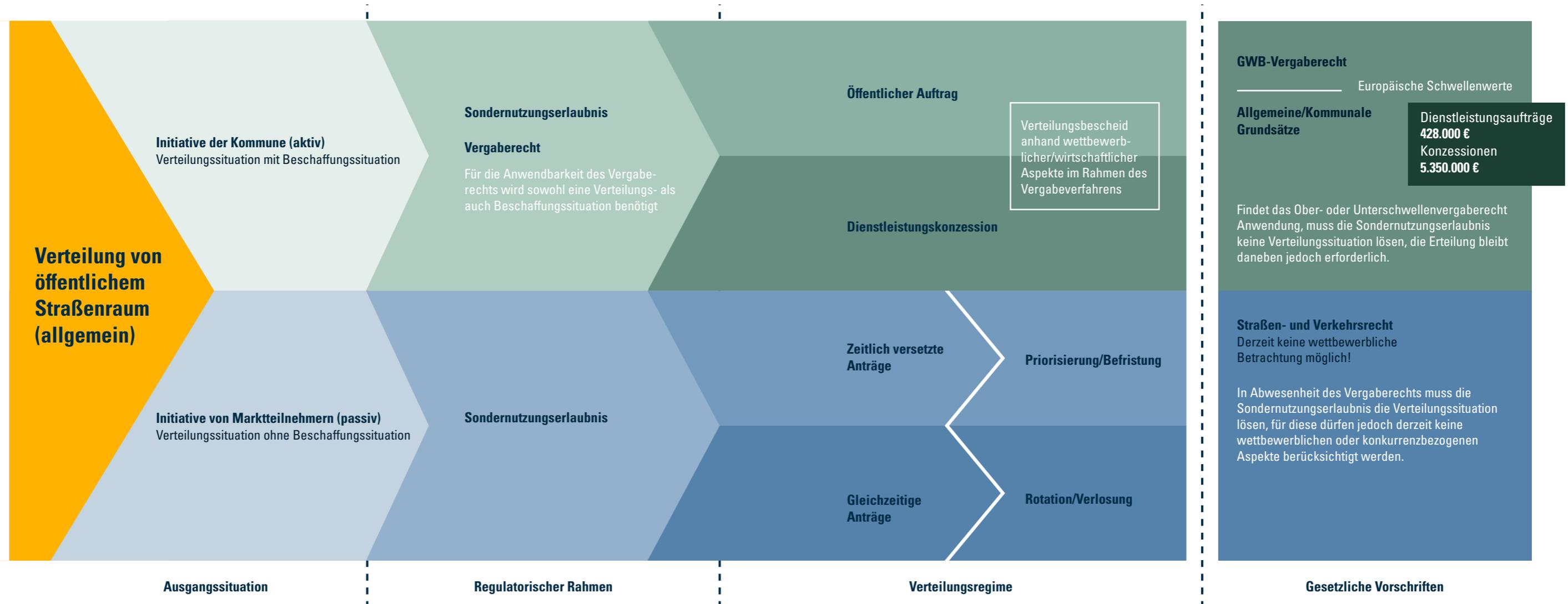


ABBILDUNG 8: VERGABERECHT



04

Anlagen

TABELLE A1: ÜBERSICHT UMSETZUNG MUSTERBAUORDNUNG (MBO)

Bundesland	Bauordnung	Vorschrift Genehmigungsfreiheit entsprechend oder ähnlich der MBO
Baden-Württemberg	LBO BW	Anhang zu § 50 I, Nr. 4 a)
Bayern	BayBO	Art. 57 I, Nr. 16 b)
Berlin	BauOBln	
Brandenburg	BbgBO	§ 61 I, Nr. 15 a)
Bremen	BremLBO	§ 61 I, Nr. 15 g)
Hamburg	HBauO	
Hessen	HBO	Anhang zu § 63, Nr. 4.8
Mecklenburg-Vorpommern	LBauO M-V	§ 61 I, Nr. 15 b)
Niedersachsen	NBauO	Anhang zu § 60, Nr. 14.3
Nordrhein-Westfalen	BauO NRW	
Rheinland-Pfalz	LBO R-P	§ 62 I, Nr. 3 g)
Saarland	LBO Saarland	§ 61 I, Nr. 13 h)
Sachsen	SächsBO	
Sachsen-Anhalt	BauO LSA	§ 60 I, Nr. 15 e)
Schleswig-Holstein	LBO SH	§ 63 I, Nr. 15 b)
Thüringen	ThürBO	§ 60 I, Nr. 15 b)

TABELLE A2: STRASSENRECHTLICHE SONDERNUTZUNG IN DEN LANDES-
STRASSENGESETZEN

Bundesland	Rechtsgrundlage
Baden-Württemberg	§ 18 StrG BW
Bayern	Art. 18 BayStrWG
Berlin	§ 11 BerlStrG
Brandenburg	§ 18 BbgStrG
Bremen	§ 18 BremIStrG
Hamburg	§ 19 HWG
Hessen	§ 16 HStrG
Mecklenburg-Vorpommern	§ 22 StrWG-MV
Niedersachsen	§ 18 NStrG
Nordrhein-Westfalen	§ 18 StrWG NRW
Rheinland-Pfalz	§ 41 LStrG RP
Saarland	§ 18 StrG SL
Sachsen	§ 18 SächsStrG
Sachsen-Anhalt	§ 18 StrG LSA
Schleswig-Holstein	§ 21 StrG SH
Thüringen	§ 18 ThürStrG

05

Quellenangaben

- 1 Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025“, 2021, https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-11/Koalitionsvertrag%202021-2025_0.pdf, zuletzt abgerufen am 22.06.2022.
- 2 Bundesregierung, Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 2021, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 31.03.2022.
- 3 NOW GmbH, Elektromobilität in deutschen Kommunen. Eine Bestandsaufnahme, 2019, https://www.now-gmbh.de/wp-content/uploads/2020/09/broschuere_staedtebefragung.pdf, zuletzt abgerufen am 02.05.2022.
- 4 Vgl. Dreier, in: Dreier, GG Kommentar, 2. Aufl. 2008, Art. 28 Rn. 140.
- 5 So richtet sich die straßenrechtliche Sondernutzung, die den Gemeingebrauch nicht beeinträchtigt, nach bürgerlichem Recht (z. B. § 21 I StrG BW; § 23 I StrWG NRW).
- 6 Bspw. durch städtebauliche Verträge i. S. d. § 11 Abs. 1 BauGB.
- 7 Vgl. bspw. Art. 22a BayStrWG.
- 8 Stadtverwaltung Görlitz, Ergänzung der Sondernutzungssatzung um neue Nutzungsarten, 2020, https://www.european-energy-award.de/fileadmin/images/kommunen-profile/PDB_KProfile/2020-02-20_Goerlitz_Ergaenzung_der_Sondernutzungssatzung.pdf, zuletzt abgerufen am 31.03.2022.
- 9 Stadt Essen, Richtlinien für die Erteilung von straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnissen zur Errichtung von E-Ladesäulen im Stadtgebiet der Stadt Essen, 2019, https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/66/dokumente_1/Richtlinien_Sondernutzungserlaubnisse_Errichtung_ELadesaeulen.pdf, zuletzt abgerufen am 31.03.2022.
- 10 Burgi, NVwZ, 2017, 257.
- 11 Gem. § 62 EnWG erstellt die Monopolkommission alle zwei Jahre ein Sektorgutachten, in dem sie den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs und die Frage beurteilt, ob funktionsfähiger Wettbewerb auf den Märkten der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas in der Bundesrepublik Deutschland besteht, die Anwendung der Vorschriften dieses Gesetzes über die Regulierung und Wettbewerbsaufsicht würdigt und zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen der leitungsgebundenen Versorgung mit Elektrizität und Gas Stellung nimmt.
- 12 Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Energie: Wettbewerb mit neuer Energie, 2019, https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/7sg_energie_volltext.pdf, Rn. 278, zuletzt abgerufen am 02.05.2022.
- 13 Monopolkommission, 8. Sektorgutachten Energie: Wettbewerbschancen bei Strombörsen, E-Ladesäulen und Wasserstoff nutzen, 2021, https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/8sg_energie_volltext.pdf, zuletzt abgerufen am 02.05.2022.
- 14 Vgl. Edhofer, in: PdK Bay L-12, BayStrWG, Art. 2 S. 13.
- 15 Edhofer, in: PdK Bay L-12, BayStrWG, Art. 2 S. 15.
- 16 Vgl. bspw. Häußler, in: Zeitler, BayStrWG, Art. 2 Rn. 50.
- 17 Betrachtet man Ladesäulen einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes folgend (VGH München, Beschluss v. 13.07.2018 – 8 CE 18.1071) als Straßenzubehör, womit die Errichtung einer Ladesäule keine Sondernutzung darstellt, besteht keine straßen- und straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis- bzw. Genehmigungspflicht mehr. In diesem Fall sollte sich der Straßenbaulastträger jedenfalls ein Mitspracherecht vorbehalten. Dies kann in Form eines Koordinierungs- oder Abstimmungsverfahrens geschehen.
- 18 Beschaffungsamt des BMI, Rechtsgrundlagen: Das Vergaberecht, https://www.bescha.bund.de/DE/Service/Rechtsgrundlagen/rechtsgrundlagen_node.html, zuletzt abgerufen am 02.05.2022.
- 19 Siehe zu diesem Begriff BVerwG, Urt. v. 28.05.1998 – 3 C 11-97.

- 20 Ringwald, ZUR 2019, 695 (660).
- 21 Kluth, LKV 2018, 112 (114 f.).
- 22 Zur verfassungsrechtlichen Einordnung siehe Engelmann, NZV 2018, 563 (563 f.).
- 23 Vgl. § 106 Abs. 2 Nr. 1 GWB i. V. m. Art. 4 (c) der Richtlinie 2014/24/EU.
- 24 Vgl. § 106 Abs. 2 Nr. 1 GWB i. V. m. Art. 4 (a) der Richtlinie 2014/24/EU; § 106 Abs. 2 Nr. 4 GWB i. V. m. Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2014/23/EU.
- 25 Nationale Leitstelle Ladeinfrastruktur, FlächenTOOL, <https://flaechentool.de/>, zuletzt abgerufen am 02.05.2022.
- 26 Publikation folgt.
- 27 Ladestationen für E-Autos, Landeshauptstadt Stuttgart, <https://www.stuttgart.de/leben/mobilitaet/elektromobilitaet/ladestationen.php>, zuletzt abgerufen am 02.05.2022.
- 28 Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung im Bereich öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge, Pressemitteilung v. 09.07.2020, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2020/09_07_2020_Ladesaehlen.html, zuletzt abgerufen am 02.05.2022.
- 29 BNetzA, Zahlen und Daten zur öffentlichen Ladeinfrastruktur, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Energie/Unternehmen_Institutionen/E_Mobilitaet/Ladesaehleninfrastruktur.html, zuletzt abgerufen am 02.05.2022.
- 30 Diese Unterscheidung erfolgt aufgrund des Umstands, dass gem. § 2 Nr. 9 LSV Ladepunkte auch dann öffentlich zugänglich sind, wenn sie sich entweder im öffentlichen Straßenraum oder auf privatem Grund befinden, sofern der zum Ladepunkt gehörende Parkplatz von einem unbestimmten oder nur nach allgemeinen Merkmalen bestimmbar Personenkreis tatsächlich befahren werden kann.

- 31 Diese Differenzierung nimmt erstmals der VGH München in seinem Beschluss v. 13.07.2018 – 8 CE 18.1071 vor. Siehe auch VGH München, Beschluss v. 02.05.2018 – M 2 E 18.2021. Die Literatur hat vor dieser Entscheidung das Vorliegen einer baulichen Anlage in diesem Sinne bejaht und nimmt den Beschluss kritisch auf.
- 32 Ob die Oberverwaltungsgerichte der übrigen Bundesländer dieser Unterscheidung folgen, bleibt abzuwarten.
- 33 Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Auflage 2019, § 29 Rn. 14.
- 34 So nimmt bspw. Art. 1 Abs. 2 Nr. 2 BayBO Anlagen des öffentlichen Verkehrs einschließlich ihrer Nebenanlagen vom Regime des Bauordnungsrechts aus. Anlagen in diesem Sinne sind insbesondere die öffentlichen Straßen nach bayerischem Landesrecht einschließlich ihrer Bestandteile.
- 35 Vgl. bspw. Art. 57 Abs. 1 Nr. 16 lit. b) BayBO.
- 36 Harendt/Mayer, KommJur 2016, 161 (164).
- 37 Durchstarterset Elektromobilität, Die Anwendung des Elektromobilitätsgesetzes, <https://xn--durchstarterset-elektromobilitaet-kwc.de/wissen/elektromobilitaetsgesetz-emog/>, zuletzt abgerufen am 02.05.2022.
- 38 BT-Drucks. 18/3418, 27; so auch Schubert, NZV 2015, 153 (156).
- 39 BT-Drucks. 18/3418, 27.
- 40 Ein Überblick ist abrufbar unter <http://www.vzkat.de/2018/Elektrofahrzeuge/Elektrofahrzeuge-Ladestationen.htm>, zuletzt abgerufen am 02.05.2022.
- 41 Siehe schon Mayer, in: Boesche/Franz/Fest/Gaul, Berliner Handbuch zur Elektromobilität, 255 (258 f.).

42 Für den Fall, dass ein nicht elektrisch betriebenes Fahrzeug auf einem Sonderparkplatz für Elektrofahrzeuge abgestellt wird, urteilte das VG Gelsenkirchen, rechtfertige die damit einhergehende Funktionsbeeinträchtigung dieser Verkehrsfläche eine Abschleppmaßnahme regelmäßig bereits auch ohne konkrete Behinderung eines i. S. v. § 2 EmoG bevorrechtigten Fahrzeugs. Ebenso gebiete der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Regel nicht die Einhaltung einer bestimmten Wartezeit. VG Gelsenkirchen, Urt. v. 23.01.2020, 17 K 4015/18 = BeckRS 2020, 9; zur Urteilsanmerkung siehe Hühnemann, NJW Spezial 2020, 299. Schon das VG Hamburg entschied 2018 in einem Gerichtsbescheid der zweiten Kammer, dass durch einen systematischen Vergleich mit anderen Bevorrechtigungen, wie bspw. in Bezug auf Behindertenparkplätze, ein Fahrzeug auch ohne konkrete Behinderung der bevorrechtigten Verkehrsteilnehmenden und ohne Einhaltung einer besonderen Wartezeit regelmäßig zwangsweise entfernt werden dürfe. Denn „[n]ur so kann dem mit der Einrichtung von bevorrechtigten Parkplätzen verfolgten Anliegen hinreichend effektiv Rechnung getragen werden. Die parkbevorrechtigten Benutzerkreise sollen nach der gesetzgeberischen Wertung darauf vertrauen können, dass der gekennzeichnete Parkraum ihnen unbedingt zur Verfügung steht.“ VG Hamburg Gerichtsbescheid v. 25.05.2018, 2 K 7467/17 = BeckRS 2018, 41449, Rn. 40.

43 54. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften v. 20.04.2020, BR-Drs. 591/19.



IMPRESSUM

Herausgeber:
Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)
Invalidenstraße 44, 10115 Berlin

Erstellt durch:
Nationale Leitstelle Ladeinfrastruktur
unter dem Dach der NOW GmbH, Fasanenstraße 5, 10623 Berlin

In Zusammenarbeit mit:
Noerr Partnerschaftsgesellschaft mbB

Noerr

Gestaltung und Realisation:
waf.berlin

Erscheinungsjahr:
06.2022

Copyright:
Die Nutzungsrechte liegen – soweit nicht explizit genannt – bei der NOW GmbH und den Autoren.





Nationale
LEITSTELLE
Ladeinfrastruktur



Bundesministerium
für Digitales
und Verkehr

NOW
NOW-GMBH.DE

Die Nationale Leitstelle Ladeinfrastruktur wurde im Auftrag des BMDV und unter dem Dach der NOW GmbH gegründet.