

Durchführung eines diskriminierungsfreien und transparenten Auswahlverfahrens i. S. d. § 16a Abs. 4 Straßengesetz für Baden-Württemberg (Straßengesetz - StrG) zur Verteilung von Carsharing-Stellflächen

Stand vom 13.08.2026

Hinweise zur Verwendung der Musterunterlagen

1. Allgemeines

Die vorliegenden Musterunterlagen wurden im Auftrag des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg und der KEA Klimaschutz- und Energieagentur Baden-Württemberg GmbH von der Rechtsanwaltskanzlei BBG und Partner erstellt. Sie haben den Anspruch, auch von unerfahrenen Rechtsanwender:innen verwendet werden zu können. Zu diesem Zweck sind die Unterlagen sowohl systematisch als auch sprachlich möglichst einfach gehalten. Eine juristisch-sprachliche Einkleidung lässt sich allerdings nicht ganz vermeiden, wenn die Unterlagen zugleich rechtssichere, bestimmte Regelungen treffen sollen.

Die Unterlagen gehen (wie bei **Muster**unterlagen erwartbar) von gewissen Standardszenarien aus. Sie bieten einen guten Ausgangspunkt für die Erstellung der eigenen Unterlagen, müssen aber immer auf den jeweiligen Einzelfall zugeschnitten und angepasst werden. Um das Vorgehen zu vereinfachen, sind in den Unterlagen bereits viele Stellen mit [...] markiert, die eine Entscheidung, eine Ergänzung oder eine weitere gedankliche Beschäftigung mit einem bestimmten Punkt erfordern. **Aber auch alle nicht markierten Inhalte und Regelungen sollten unbedingt sorgfältig darauf geprüft werden, ob sie für das geplante Unterfangen relevant und zutreffend sind und ob sie den eigenen Zielen zuträglich sind.**

Die im Dokument enthaltenen Hinweise sollen Denkanstöße und Hilfestellungen bieten, sie ersetzen aber keinesfalls eine Rechtsberatung. Bei Fragen oder Schwierigkeiten bei der Verwendung der Musterunterlagen ist daher im Zweifel eine Rechtsberatung in Anspruch zu nehmen. Es wird außerdem keine Haftung für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Musterunterlagen übernommen.

Die Musterunterlagen wurden unter Berücksichtigung typischer Herausforderungen und Konfliktfälle in der Praxis erstellt. Diese sollen durch die vorgeschlagenen Regelungen möglichst vermieden oder schon im Voraus gelöst werden. Gleichzeitig wurde versucht, die Regelungsdichte und Komplexität nicht zu überspannen. Dieser Zielkonflikt musste in einem Kompromiss aus Rechtssicherheit und Einfachheit aufgelöst werden.

2. Anwendungsfall: Zuteilung von straßenrechtlich gewidmeten Flächen für das stationsbasierte/stationsflexible Carsharing; keine Verwendung für Free-Floating-Angebote

Die Musterunterlagen sind für den Zweck konzipiert, die Gestaltung eines straßenrechtlichen Auswahlverfahrens zur Verteilung von Flächen für das stationsgebundene oder stationsflexible Carsharing zu erleichtern. Sie berücksichtigen nicht das free-floating Carsharing, das anders als die erstgenannten Angebote jedenfalls nach aktueller herrschender Auffassung keine Sondernutzungserlaubnis erfordert. Die Vorliegenden Unterlagen sind daher zur Regulierung eines free-floating Angebots ungeeignet.

Die Unterlagen setzen zudem voraus, dass es um straßenrechtlich gewidmete Flächen geht. Ungewidmete Flächen erfordern keine Sondernutzungserlaubnis und unterliegen deshalb auch nicht den Verfahrensvorschriften des Straßengesetzes.

3. Keine Beschaffung

Die Unterlagen gehen davon aus, dass die Gemeinde keinen entgeltlichen Auftrag oder eine stark subventionierte Konzession vergeben möchte, sondern dass sie einen eigenwirtschaftlich tätigen Carsharinganbieter durch die Zurverfügungstellung von Flächen im öffentlichen Straßenraum unterstützen will.

4. Verfahrensart: Straßenrechtliches Auswahlverfahren

Die Unterlagen gehen davon aus, dass ein rein straßenrechtliches Auswahlverfahren durchgeführt werden soll. Sie unterstellen damit, dass kein Vergaberecht zu beachten ist und bilden kein Vergabeverfahren ab. Das rein straßenrechtliche Auswahlverfahren ist niedrighschwelliger und weniger formalisiert als ein förmliches Vergabeverfahren.

Je nachdem, was für Änderungen an den Unterlagen vorgenommen werden, kann ggf. doch Vergaberecht einschlägig sein (insbesondere, wenn die Regeln zur Betriebspflicht verschärft werden, sodass sich daraus für die Gewinner:innen des Auswahlverfahrens eine echte einklagbare Leistungspflicht gegenüber der Gemeinde ergibt). Ob Vergaberecht einschlägig ist oder nicht, sollte genau geprüft werden, da ggf. andere Rechtsgrundlagen (und damit z. B. strengere Fristen oder andere Verfahrensregelungen) einschlägig sein könnten. Die Musterunterlagen lassen sich auch in diesem Fall noch als Ausgangspunkt verwenden – es werden dann aber abhängig davon, welches Vergaberechtsregime anwendbar ist, evtl. größere Anpassungen und Änderungen erforderlich.

5. Verfahrensführung ohne Vergabeportal

Die Unterlagen gehen davon aus, dass das straßenrechtliche Auswahlverfahren allein per E-Mail durchgeführt wird. Dieses Vorgehen scheint gerade für kleinere Kommunen pragmatisch und recht gangbar, da so die Bedienung eines Vergabeportals (und damit eine mögliche Quelle für Verfahrensfehler) entfällt und keine Vergabestelle eingebunden werden muss. Es sind trotzdem die Vorgaben zu wahren, die sich aus den Grundsätzen von Transparenz und Diskriminierungsfreiheit (§ 16a Abs. 3 Straßengesetz Baden-Württemberg) ergeben. Beispielsweise sind Antworten auf die Fragen von Verfahrensteilnehmern jeweils auch den anderen Teilnehmern zur Verfügung zu stellen.

Soll doch ein Vergabeportal genutzt werden, ist darauf zu achten, dass die Einstellungen und die Pflege des Portals sich an den Vorgaben der Unterlagen orientieren. Bleibt es (wie in den unveränderten Unterlagen vorgesehen) bei einem straßenrechtlichen Auswahlverfahren ohne vergaberechtlichen Bezug, muss dies auch im Vergabeportal so abgebildet werden.

6. Bekanntmachung

Das Verfahren ist ortsüblich bekannt zu machen. Gemäß § 27a LVwVfG soll dies durch Veröffentlichung im Internet geschehen. Wir empfehlen, die gesamten Unterlagen (mit Ausnahme dieses Erläuterungsdokuments) zu veröffentlichen.

7. Verfahrensgegenstand: Stellflächenpakete

Die Unterlagen gehen davon aus, dass Gegenstand des Auswahlverfahrens Stellflächenpakete sind, keine einzelnen Stellflächen. Dadurch kann die Gemeinde größere „Stationen“ definieren, wenn an einem Standort mehrere Flächen zur Verfügung stehen. Hintergrund ist, dass solche Stationen häufig wirtschaftlich aber auch für die Kundschaft attraktiver sind, als Carsharingangebote mit Einzelfahrzeugen auf Einzelflächen. Außerdem ist in vielen Gemeinden nicht gewünscht, dass direkt benachbarte Flächen bei einer geringen Flächenanzahl an einer Station verschiedenen Anbietern zufallen, sodass dann bsp. zwei unterschiedliche Carsharingfahrzeuge auf insgesamt zwei Flächen direkt nebeneinanderstehen.

Hier sollte sich die Gemeinde überlegen, welche Strategie sie verfolgt und die Unterlagen entsprechend anpassen (z. B. durch eine Änderung des Vergabegegenstands zu Einzelflächen).

8. Potenzial-Aufteilung

Die Unterlagen bieten die Möglichkeit, Stellflächenpakete nach wirtschaftlicher Attraktivität zu kategorisieren. Typischerweise untergliedern Gemeinden, die eine solche Einteilung vornehmen, die zur Verfügung stehenden Standorte/Stellflächenpakete in zwei bis drei verschiedene Kategorien. Die Carsharinganbieter werden dann verpflichtet, nicht nur wirtschaftlich attraktive, sondern auch wirtschaftlich herausfordernde Standorte zu bedienen. Die Idee dahinter ist es, das Carsharing flächendeckend auszubauen.

Bei der Erstellung dieser Musterunterlagen sind wie von einer Aufteilung in zwei Kategorien ausgegangen: Wirtschaftlich attraktivere „A“-Standorte sowie eher unattraktivere „B“-Standorte.

Ob überhaupt eine solche Kategorisierung vorgenommen werden soll, wie viele Kategorien gebildet werden sollen und nach welchen Kriterien die Flächen geordnet werden sollen, obliegt der Entscheidung und den strategischen Erwägungen der ausschreibenden Gemeinde. Dabei ist unbedingt zu beachten, dass die Carsharinganbieter eigenwirtschaftlich agieren. Das Gesamtpaket muss deshalb wirtschaftlich attraktiv bleiben – andernfalls kann es passieren, dass keine Bewerbungen eingehen. Ggf. kann es für die Gemeinde attraktiver sein, ein kleines Angebot sicherzustellen, als gar keins.

9. Eignungskriterien, (keine) zahlenmäßige Beschränkung der Teilnehmer

Wenn dem Vorschlag in den Musterunterlagen gefolgt wird, findet keine Beschränkung der Teilnehmeranzahl statt. Es nehmen dann alle Anbieter am Verfahren teil, die die Eignungskriterien erfüllen. Diese stellen also „Mindestkriterien“ dar, die für eine Teilnahme erfüllt werden müssen, aber keine Besser- oder Schlechterstellung im Vergleich zu anderen Anbietern bedingen. Als Eignungskriterien können insb. Referenzen abgefragt werden. Ob solche Referenzen nötig sind und wenn ja, welche Erfahrungen genau ein Anbieter mitbringen muss, um „geeignet“ zu sein, ist in den Unterlagen individuell festzulegen (vgl. dazu auch die weitergehenden Hinweise in der Bekanntmachung zum „Verfahren zur Teilnehmerauswahl“ und in Anlage 2a).

Soll die Teilnehmeranzahl beschränkt werden, so ist diese Beschränkung vorzugsweise direkt nach der Ermittlung der geeigneten Teilnehmer vorzunehmen. Es ist dann zu überlegen, welches Verfahren für die Ermittlung der vorzugswürdigen Teilnehmer unter allen geeigneten Teilnehmern zielführend ist (z. B. durch Punktesystem, Wertungskriterien, Auslosung etc.) Eine Beschränkung auf nur einen Anbieter stünde in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit und dem Teilhabeanspruch interessierter Carsharing-Anbieter. Ob dies rechtlich zulässig sein kann, ist bisher gerichtlich nicht entschieden. Gute Argumente sprechen aber dafür, dass eine solche Beschränkung dann zulässig ist, wenn die Gesamtzahl der Stellflächen im Großraum der ausschreibenden Gemeinde (je nach örtlichen Gegebenheiten auch in der Region der ausschreibenden Gemeinde) so niedrig ist, dass es ausgeschlossen scheint, dass ein wirtschaftlicher Betrieb der Stellflächen (auch unter Berücksichtigung möglicher Stellflächen im privaten Raum) möglich ist, wenn sie auf mehrere Anbieter aufgeteilt werden, oder wenn andernfalls eine Zersplitterung des Angebots zulasten der Nutzenden droht. Dies sollte im Vorfeld durch eine gewissenhafte Markterkundung überprüft werden. Auch hierzu finden sich weitere Hinweise in der Bekanntmachung zum Abschnitt „Verfahren zur Teilnehmerauswahl“.

10. Ablehnung ungeeigneter Bewerber

Bewerbern, die die aufgestellten Eignungskriterien nicht erfüllen (oder die nach dem aufgestellten Verfahren zur Reduzierung der Teilnehmeranzahl nicht weiter berücksichtigt werden, weil sie z.B. den Losentscheid verloren haben oder nach dem Wertungssystem nicht die erforderliche Punktzahl erreicht haben, um sich gegen andere Anbieter durchzusetzen), sollte per Bescheid eine Absage erteilt werden. Bei der Erstellung dieses Bescheids sollten die örtlichen Besonderheiten und die gängige Verwaltungspraxis beachtet werden (Formulierung, etc.). Der Tenor eines solchen Bescheids könnte bspw. lauten:

Sehr geehrte ...

Leider muss ich Ihren Antrag auf Teilnahme am Auswahlverfahren ... [genaue Bezeichnung] ablehnen. Ihre Bewerbung wird im Auswahlverfahren nicht weiter berücksichtigt.

Aus den Gründen:

- Sie erfüllen die Eignungskriterien nicht. [Näher ausführen]

ODER

- Sie erfüllen zwar die Eignungskriterien, allerdings gehören Sie nach Durchführung des Verfahrens zur Beschränkung der Teilnehmeranzahl nicht zu den weiterhin teilnahmeberechtigten Bewerbern. [Näheres ausführen]

Der Bescheid ist mit der ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen.

Geeigneten Bewerbern ist kein gesonderter Bescheid zu erteilen, für diese endet das Verfahren mit dem Abschluss des Sondernutzungsvertrags.

11. Draw-Verfahren; keine Güte-/Wertungskriterien

Die Unterlagen sehen die Durchführung eines Draw-Verfahrens vor, wenn Konkurrenz bei der Bewerbung um bestimmte Flächen besteht (Umkehrschluss: Wenn sich insgesamt nur ein Anbieter bewirbt oder jedenfalls nicht mehr als ein Anbieter jeweils Interesse an den zur Verfügung stehenden Flächen bekundet, findet kein Draw-Verfahren statt). Das vorgeschlagene Draw-Verfahren ermöglicht eine faire Verteilung der zur Verfügung stehenden Flächen und gewährleistet, dass jeder Anbieter nur Flächen erhält, an denen auch tatsächlich ein Interesse besteht. Alternativ zum Draw-Verfahren ließe sich die Flächenverteilung beispielsweise auch durch einen Zufallsentscheid steuern, hier haben die Carsharinganbieter allerdings geringere Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Ergebnis.

Wertungs- bzw. Gütekriterien für eine Auswahlentscheidung nach „Rang“ enthalten die Unterlagen bewusst nicht. Die Durchführung einer Wertung erhöht die Komplexität und den Arbeitsaufwand nicht nur für die Gemeinde, sondern auch für die beteiligten Carsharing-Unternehmen. Einen Mehrwert bietet sie vor allem dann, wenn es einen spürbaren Bewerberüberhang gibt, was insbesondere im ländlichen Raum ungewöhnlich ist.

Die „Qualitätssteuerung“ erfolgt nach diesen Musterunterlagen vielmehr über die Ausgestaltung der Eignungskriterien, die interessierte Anbieter mindestens erfüllen müssen, um am Verfahren teilnehmen zu dürfen. Die Bekanntmachung und Anlage 2a enthalten weitere Hinweise zur individuellen Ausgestaltung dieser Eignungskriterien.

Das Draw-Verfahren endet mit dem Abschluss des Sondernutzungsvertrags, der das Verwaltungsverfahren abschließt.

12. Verhandlungsverfahren

Die Musterunterlagen bieten zwei verschiedene Verfahrensgestaltungen. Einerseits ein am offenen Verfahren orientiertes Verfahren ohne Verhandlungen und andererseits ein Verhandlungsverfahren, bei dem die Gemeinde noch einmal konkret über die Unterlagen mit den Carsharinganbietern sprechen kann. Soweit der Zeitplan es zulässt, empfehlen wir, ein Verhandlungsverfahren durchzuführen, um möglichst gute Ergebnisse zu erreichen. Die Entscheidung muss vor Beginn des Verfahrens gefällt und entsprechend in den Unterlagen umgesetzt werden.

13. Beihilfenrechtliche Rechtfertigung

Der Einfachheit halber verweisen diese Unterlagen im Falle finanzieller Förderung der Gemeinde an den Carsharinganbieter (auch z. B. beim Verzicht auf Sondernutzungsgebühren o. Ä.) für die beihilfenrechtliche Rechtfertigung auf die De-Minimis-Regelung. Diese Regelung ist recht einfach zu handhaben und für die Gemeinde recht bequem, da das Risiko der möglichen Rückzahlungspflicht auf Seiten des Anbieters liegt. Jedoch ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Rechtfertigung als De-Minimis-Beihilfe beihilfenrechtlich zulässig und ausreichend ist oder welche alternativen Rechtfertigungsmöglichkeiten ggf. möglich sein könnten. Insbesondere sollte im Rahmen einer Markterkundung geklärt werden, ob die in Betracht kommenden Carsharinganbieter weitere De-Minimis-Beihilfen empfangen können oder nicht.

Sollte ein substanzielles finanzielles Engagement der Gemeinde gewünscht sein oder eine Förderung über die De-Minimis-Regelungen ausscheiden, müsste im Einzelfall eine anderweitige Konstruktion gewählt werden.

14. Fristen / Zeitplan

Das Straßengesetz schreibt keine konkreten Fristen und Zeitpläne vor. Die Fristen müssen aber angemessen sein. Nach unserer Auffassung können Fristen, die sich an den Vorgaben der Vergabeverordnung orientieren, als angemessen angesehen werden. Vor diesem Hintergrund schlagen wir folgenden Zeitplan für ein am offenen Verfahren orientiertes Auswahlverfahren vor:

1. Veröffentlichung der Bekanntmachung
2. Antragsfrist, Frist für Einreichung der Interessenbekundungen ca. 30 Tage
3. Eignungsprüfung, ggf. Absage an ungeeignete/ausgeschlossene Bewerber
4. ggf. Einladung zum Draw-Verfahren, mit ca. zwei Wochen Vorlauf
5. ggf. Draw-Verfahren
6. Erteilung der Sondernutzungserlaubnis/Vertragsunterzeichnung, bestenfalls nicht früher als 30 Tage nach dem Bekanntwerden der Absage an ungeeignete Bewerber

Wird ein Verhandlungsverfahren gewählt, schlagen wir folgenden Zeitplan vor:

1. Veröffentlichung der Bekanntmachung
2. Antragsfrist, ca. 30 Tage
3. Eignungsprüfung, ggf. Absage an ungeeignete/ausgeschlossene Bewerber
4. Einladung zu Verhandlungsgesprächen, mit ca. zwei Wochen Vorlauf
5. Verhandlungsgespräche
6. Anpassung der Unterlagen
7. Aufforderung zur Interessenbekundung
8. Frist für die Interessenbekundungen, ca. 30 Tage (nach Absprache mit den Carsharinganbietern auch kürzer)
9. ggf. Einladung zum Draw-Verfahren, mit ca. zwei Wochen Vorlauf
10. ggf. Draw-Verfahren
11. Erteilung der Sondernutzungserlaubnis/Vertragsunterzeichnung, bestenfalls nicht früher als 30 Tage nach dem Bekanntwerden der Absage an ungeeignete Bewerber