



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 V 2083/25

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

– Antragstellerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres und Sport,
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen,

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - durch die
Präsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Jörgensen, den Richter am Verwaltungsgericht
Kaysers und die Richterin Hoffer am 29. August 2025 beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird auf 20.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Beteiligten streiten über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für das Einbringen und entgeltliche Anbieten von E-Scootern im öffentlichen Straßenraum.

Die Antragstellerin, ein Tochterunternehmen einer [REDACTED] Gesellschaft, ist als Vermieterin von E-Scootern tätig, bei denen es sich um Elektrokleinstfahrzeuge im Sinne der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung handelt. Die Fahrzeuge werden von Mitarbeitenden der Antragstellerin im Stadtgebiet platziert und können über eine kostenlose Smartphone-App angemietet werden. Bei Beendigung eines Mietvorgangs werden die Fahrzeuge von den Nutzenden am Straßenrand oder an anderer geeigneter Stelle abgestellt, wo sie nach Rückgabe für eine Anmietung durch den nächsten Nutzer bereitstehen (sog. Free-Floating-Modell). Sie war zuletzt Inhaberin einer Sondernutzungserlaubnis, welche ihr von der Antragsgegnerin am 28.04.2023 zunächst für den Zeitraum vom 01.05.2023 bis 30.04.2025 erteilt und mit Änderungsbescheid vom 04.03.2025 bis zum 31.07.2025 verlängert worden war.

2021 beschloss die Stadtbürgerschaft Bremen ein Sondernutzungskonzept für die Erteilung von Elektrokleinstfahrzeugen (Drs. 20/494 S), welches ein Gesamtkontingent von 2.500 E-Scootern, verteilt auf zwei Anbieter, festlegte. Der Auswahl sollte eine Muster-Sondernutzungserlaubnis zugrunde gelegt werden und es sollten diejenigen Verleihunternehmen eine Erlaubnis erhalten, deren Konzepte in qualitativer Hinsicht am besten die Gewähr dafür boten, die Nebenbestimmungen der Sondernutzungserlaubnis einzuhalten und die Anforderungen des § 18 BremLStrG umzusetzen. Soweit keine überwiegenden Sachgründe eine Entscheidung vorgaben, sollte die Auswahl zur Auflösung der Konkurrenzsituation durch Losentscheid stattfinden. Die Antragsgegnerin verfasste für das Auswahlverfahren 2023 einen Auswahlvermerk, welcher die Punktevergabe anhand einer Bewertungsmatrix in 13 Kategorien (entsprechend den 13 Nebenbestimmungen der Muster-Sondernutzungserlaubnis) darstellte. Pro Kategorie konnten bis zu 5 Punkte erreicht werden, wobei drei verschiedene Priorisierungsstufen festgelegt wurden, welche unterschiedlich gewichtet wurden. Der höchstbepunkteten Bewerberin sowie der in einem Losverfahren zwischen den Unternehmen mit der zweit- und dritthöchsten Punktwertung ausgelosten Bewerberin – der Antragstellerin – wurden Sondernutzungserlaubnisse erteilt.

Im Jahr 2024 beschloss die Stadtbürgerschaft eine Anpassung des bisherigen Sondernutzungskonzeptes (Drs. 21/400 S). Dort heißt es, das bisherige Verfahren sei mit

einem hohen Verwaltungsaufwand, auch im Hinblick auf sich anschließende Gerichtsverfahren, verbunden gewesen. Zudem seien seit der letzten Erlaubniserteilung kaum Neuerungen auf den Markt gekommen, bzgl. derer das Ordnungsamt in einem Auswahlverfahren qualitative Standards durch eine Konkurrenzsituation erhöhen könnte. Daher sollte das Auswahlverfahren dahingehend geändert werden, dass künftig diejenigen Anbieterinnen eine Erlaubnis erhalten, die durch ihr Konzept glaubhaft machen, dass sie die Nebenbestimmungen der Mustererlaubnis einhalten werden. Die Bewerberinnen müssen mit ihrem Antrag dem Ordnungsamt Bremen hinreichend substantiiert mitteilen, wie die Anforderungen der Muster-Sondernutzungserlaubnis umgesetzt werden sollen. Soweit mehr als zwei Anbieterinnen eine entsprechende Konzeption vorlegen, findet die Auswahl zur Auflösung der Konkurrenzsituation durch Losentscheid statt. Ferner wurde die Laufzeit der Sondernutzungserlaubnis von zwei auf drei Jahre angehoben sowie das Fahrzeugkontingent für Bremen-Nord um 200 E-Scooter erhöht.

Am 14.02.2025 gab die Antragsgegnerin unter Veröffentlichung der Muster-Sondernutzungserlaubnis öffentlich bekannt, dass sie für die nächste Auswahlperiode ab dem 01.08.2025 ein Auswahlverfahren nach dem beschriebenen Konzept durchführen werde. Sie forderte interessierte Unternehmen zur Antragstellung bis zum 17.03.2025 auf. Die Muster-Sondernutzungserlaubnis entspricht bis auf die Änderungen hinsichtlich des Fahrzeugkontingents und des Erlaubniszeitraums weitestgehend der bisherigen Muster-Sondernutzungserlaubnis. Sie enthält insgesamt 13 inhaltliche Nebenbestimmungen, die den Zustand der Fahrzeuge, die Wartung der Fahrzeuge, das Aufstellen und Umverteilen der Fahrzeuge, das Abstellen durch die Nutzenden, die Dokumentation durch Fahrzeugnutzende, Parkverbotszonen, Sanktionsmaßnahmen, Meldungswege, Reaktionszeiten, Erreichbarkeit, Schadensersatzforderungen, Einhaltung arbeits- und sozialrechtlicher Vorgaben und Unfall-Unterstützungsfonds für mobilitätseingeschränkte Personen betreffen. Wegen der Einzelheiten wird auf die Verfahrensinformationen, das Sondernutzungskonzept und die Muster-Sondernutzungserlaubnis Bezug genommen.

In einem Vermerk vom 10.03.2025 legte die Antragsgegnerin ihr Konzept für die Prüfung dar, ob die Bewerberinnen hinreichend substantiiert darlegen, dass und wie sie die Bestimmungen der Muster-Sondernutzungserlaubnis einhalten. Werde danach nach Prüfung der eingereichten Unterlagen deutlich, dass das antragstellende Unternehmen einzelne oder mehrere (Neben-)Bestimmungen der Muster-Sondernutzungserlaubnis nicht einhalten wird, seien die Anträge nicht erlaubnisfähig. Für die Prüfung wird eine Beurteilungsmatrix erstellt. In der Beurteilungsmatrix werden die sich aus den Nebenbestimmungen der Muster-Sondernutzungserlaubnis ergebenden Anforderungen in drei Kriteriengruppen mit unterschiedlichen Nachweiserfordernissen eingruppiert. Bei zwei

Kriteriengruppen (a und b) ist ein Nachweis erforderlich, dass die Anforderungen eingehalten werden (Gruppe a: einfache Erklärung; Gruppe b: Vorlage der allgemeinen Betriebserlaubnisse des Kraftfahrt-Bundesamtes). Eine Kriteriengruppe (c) erfordert detaillierte Angaben zur Frage, wie die Anforderungen eingehalten werden. Die angefügte Muster-Beurteilungsmatrix enthält insgesamt 43 Kriterien, für die jeweils abgefragt wird, ob diese erfüllt sind oder nicht. Punktzahlen und Faktoren für diese sind nicht vorgesehen.

Sieben Bewerberinnen reichten Erlaubnisansträge ein; darunter war der Erlaubnisantrag der Antragstellerin vom 16.03.2025.

In einem Vermerk vom 19.05.2025 führte die Antragsgegnerin aus, sechs der Bewerberinnen, darunter die Antragstellerin, hätten alle 43 Kriterien erfüllt. Erwiesen mehrere Unternehmen sich nach Festlegung sachbezogener Auswahlkriterien als gleichrangig, dürfe ein Losverfahren zur Anwendung kommen. Eine solche Konstellation liege hier vor. Im Ergebnis hätten sechs Unternehmen hinreichend substantiiert die Einhaltung der Muster-Sondernutzungserlaubnis und der dazugehörigen Nebenbestimmungen glaubhaft gemacht. Unter Zugrundelegung der sachbezogenen Auswahlkriterien erwiesen sie sich mithin als gleichrangig, sodass die Voraussetzungen für eine Auswahlentscheidung per Losverfahren gegeben seien.

Bei der am 05.06.2025 durchgeführten Auslosung wurden die Lose der [REDACTED] und der [REDACTED] gezogen.

Mit Bescheid vom 30.06.2025 lehnte die Antragsgegnerin den Antrag der Antragstellerin ab. Zur Begründung führte sie unter Wiederholung der Erwägungen aus dem Vermerk vom 19.05.2025 im Wesentlichen aus, neben der Antragstellerin hätten fünf weitere Unternehmen einen erlaubnisfähigen Antrag vorgelegt. Für den eingetretenen Fall der Antragskonkurrenz sehe das Sondernutzungskonzept eine Auswahl durch Losentscheid vor. Unter Zugrundelegung der sachbezogenen Auswahlkriterien hätten sich demnach sechs Unternehmen als gleichrangig erwiesen, die Voraussetzungen für eine Auswahlentscheidung per Losentscheid seien mithin gegeben gewesen. Dabei sei das Los für zwei Konkurrenzunternehmen gezogen worden. Gegen den Ablehnungsbescheid legte die Antragstellerin am 01.07.2025 Widerspruch ein, welcher noch nicht beschieden ist.

Sie hat am 02.07.2025 den vorliegenden Eilantrag gestellt. Die Entscheidung sei ermessensfehlerhaft erfolgt. Bei dem ersten Prüfungsschritt – der Frage der Erlaubnisfähigkeit der vorgelegten Konzepte als Voraussetzung für das „Ob“ einer Auswahlentscheidung – habe die Antragsgegnerin ihren Ermessensspielraum

überschritten, weil die in der Muster-Sondernutzungserlaubnis niedergelegten Auswahlkriterien teils sachwidrig seien und der Entscheidung somit nicht vollständig hätten zu Grunde gelegt werden dürfen. Im Hinblick auf den zweiten Schritt des Auswahlermessens liege ein Ermessensausfall vor. Die Antragsgegnerin habe gänzlich auf eine eigene Auswahlentscheidung verzichtet. Die Auswahl sei stattdessen durch den Zufall per Losentscheid getroffen worden. In der Schaffung der Mustererlaubnis sei keine vorgelagerte Ermessensausübung zu erkennen. Vielmehr erfasse die Mustererlaubnis mit den darin festgelegten Mindestanforderungen nur den ersten Prüfungsschritt hinsichtlich des „Ob“ der Erlaubniserteilung. Der Losentscheid könne auch nicht mit einer Reduzierung des Verwaltungsaufwandes gerechtfertigt werden. Die Verwaltung sei verpflichtet, Kapazitäten für eine ordnungsgemäße Ermessensentscheidung bereitzustellen. In Anbetracht von Art. 19 Abs. 4 GG könne auch der Aufwand für Klageverfahren keine Vereinfachung durch Losverfahren begründen. Jedenfalls liege ein Ermessensdefizit vor. Die Entscheidung durch Losverfahren werde den betroffenen grundrechtlichen und grundfreiheitlichen Belangen der Bewerberinnen nicht gerecht. Ein Losentscheid sei als ultima ratio nur zulässig, wenn anhand von qualitativen Kriterien keine Entscheidung getroffen werden könne. Vor Durchführung eines Losverfahrens müsse daher eine Bewertung der konkurrierenden Anträge im Hinblick auf qualitative Unterschiede erfolgen. Glücksspielrechtliche Entscheidungen, wonach Losverfahren als Auswahlmittel anerkannt seien, seien auf die vorliegende Konstellation nicht übertragbar. Ein Anordnungsgrund ergebe sich aus den negativen wirtschaftlichen Auswirkungen bei einer Nichtbetätigung in Bremen für den Zeitraum des Widerspruchsverfahrens.

Sie beantragt,

1. die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, über ihren Antrag vom 16.03.2025 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden;
2. anzuordnen, dass bis dahin die bestehende Sondernutzungserlaubnis der Antragstellerin fortgilt.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Der Ablehnungsbescheid sei rechtmäßig. Soweit die Unzulässigkeit einiger Nebenbestimmungen gerügt werde, sei dies irrelevant, weil die Gleichrangigkeit hiervon nicht berührt und die Antragstellerin somit nicht beschwert sei. Auch eine Entscheidung per Losentscheid sei eine Entscheidung der Antragsgegnerin. Bei dem Auswahlverfahren seien die Grundsätze der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz gewahrt gewesen. Die Durchführung eines Losverfahrens sei zulässig gewesen. Dies

erfordere lediglich eine Gleichrangigkeit der Bewerberinnen, welche hier bei denjenigen Bewerberinnen, die die sachbezogenen Auswahlkriterien erfüllt hätten, gegeben gewesen sei. In dem Sondernutzungskonzept sei nicht von Mindestanforderungen die Rede. Vielmehr handele es sich bei den einzuhaltenden Anforderungen der Muster-Sondernutzungserlaubnis um qualifizierte Auswahlkriterien. Die Frage der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes sei für die Überprüfung der Auswahlentscheidung nicht maßgeblich, da derartige Erwägungen bei dieser nicht angestellt worden seien. Es liege auch kein Anordnungsgrund vor.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin verwiesen.

II.

Beide Anträge sind nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig.

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht auf Antrag, schon vor Klageerhebung, einstweilige Anordnungen zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Das setzt gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO voraus, dass die Antragstellerin einen Anordnungsanspruch, d.h. den zu sichernden oder regelnden materiell-rechtlichen Anspruch im Hauptsacheverfahren, als auch einen Anordnungsgrund, d.h. die besondere Dringlichkeit der Sache, glaubhaft macht. Ein Anordnungsgrund liegt vor, wenn die vorläufige gerichtliche Entscheidung erforderlich ist, weil das Abwarten einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren unzumutbar wäre. Ein Anordnungsanspruch liegt vor, wenn der Rechtsbehelf in der Hauptsache bei summarischer Prüfung voraussichtlich Erfolg haben wird. Maßgeblich sind die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung (vgl. zu alldem etwa NdsOVG, Beschl. v. 06.04.2022 – 14 ME 180/22 –, juris Rn. 19 m.w.N.).

Der Antrag zu 2. ist wörtlich gerichtet auf eine Fortgeltung der zuletzt erteilten Sondernutzungserlaubnis. In der Sache macht die Antragstellerin einen Anspruch auf Erteilung einer vorläufigen (weiteren) Sondernutzungserlaubnis oder jedenfalls einen Anspruch auf Duldung einer fortdauernden Sondernutzung geltend.

Sowohl der so verstandene Antrag zu 2. als auch der auf Neubescheidung gerichtete Antrag zu 1. sind jedoch unbegründet. Die Antragstellerin hat weder einen Erlaubnis- bzw. Duldungsanspruch noch einen Neubescheidungsanspruch glaubhaft gemacht.

1.

Rechtsgrundlage für die begehrte Sondernutzungserlaubnis ist § 18 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 4 Satz 1 BremLStrG. Nach § 18 Abs. 1 Satz 1 BremLStrG bedarf der Gebrauch der Straße über den Gemeingebrauch hinaus (Sondernutzung) der Erlaubnis.

Bei dem Bereitstellen von E-Scootern im öffentlichen Verkehrsraum handelt es sich um eine erlaubnispflichtige Sondernutzung (ausführlich VG Bremen, Beschl. v. 24.05.2023 – 5 V 829/23 –, juris Rn. 34-43; OVG NRW, Beschl. v. 26.10.2023 – 11 A 339/23 –, juris Rn. 52; offengelassen OVG Bln.-Bbg., Beschl. v. 23.05.2024 – OVG 1 S 25/24 – juris Rn. 10).

2.

Liegt eine Sondernutzung vor, entscheidet nach § 18 Abs. 4 Satz 1 und 2 BremLStrG die Ortspolizeibehörde, hier das Ordnungsamt, über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis nach pflichtgemäßem Ermessen. Die Erlaubnis darf nur auf Zeit oder auf Widerruf und kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden. Gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 BremLStrG soll eine Erlaubnis nicht erteilt werden, wenn behinderte Menschen durch die Sondernutzung in der Ausübung des Gemeingebrauchs erheblich beeinträchtigt würden. Sie ist zu versagen, wenn die Sondernutzung die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs oder straßen- oder städtebauliche oder andere öffentliche Belange beeinträchtigen würde oder ihr Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung entgegenstehen (§ 18 Abs. 4 Satz 5 BremLStrG).

Konkurrieren für ein- und dieselbe Straßenfläche unterschiedliche Personen um eine Sondernutzung, hat die Behörde zunächst zu prüfen, ob diese für sich genommen erlaubnisfähig sind, d.h. die oben genannten Belange einer Sondernutzung nicht entgegenstehen. Verbleibt danach nicht mehr als ein erlaubnisfähiger Antrag, erübrigt sich eine Auswahlentscheidung. Gleiches gilt, wenn eine der beantragten Sondernutzungen von vornherein nicht realisierbar ist oder kein bescheidungsfähiger Antrag vorliegt (vgl. VG Bremen, Ur. v. 17.10.2024 – 5 K 2415/24 –, juris Rn. 23 f.). Sind danach mindestens zwei konkurrierende Nutzungen für sich genommen erlaubnisfähig, ist in einem zweiten Prüfungsschritt eine ermessensfehlerfreie Auswahlentscheidung zu treffen.

Ein gebundener Anspruch auf Erteilung einer (vorläufigen) Sondernutzungserlaubnis bzw. Duldung, wie ihn die Antragstellerin mit ihrem Antrag zu 2. geltend macht, kommt mangels

einer Ermessensreduzierung auf Null – Anhaltspunkte für eine solche sind nicht ersichtlich – nicht in Betracht. Die Antragstellerin hat auch keinen mit ihrem Antrag zu 1. geltend gemachten Anspruch auf ermessensfehlerfreie Neubescheidung.

Das Verwaltungsgericht überprüft die vorzunehmende Ermessensausübung der Antragsgegnerin nur eingeschränkt nach Maßgabe des § 114 Satz 1 VwGO. Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich darauf, anhand der von der Behörde tatsächlich angestellten Erwägungen zu prüfen, ob die Verwaltung den ihr eingeräumten Ermessensspielraum ausgeschöpft hat, ob sie die gesetzlichen Grenzen der Ermessensbetätigung überschritten hat und ob sie die nach dem Zweck der Ermessensermächtigung für die Entscheidung relevanten Gesichtspunkte bei ihrer Entscheidung berücksichtigt hat (BVerwG, Urt. v. 12.09.2019 – 8 C 9.18 –, juris Rn. 20). Ein Ermessensfehler liegt ferner vor, wenn die Behörde das ihr zustehende Auswahlmessen überhaupt nicht ausgeübt hat (Ermessensausfall).

3.

Ein solcher Ermessensfehler zum Nachteil der Antragstellerin, der zu einem mit dem Antrag zu 1. geltend gemachten Anspruch auf Neubescheidung führen würde, liegt hier nicht vor.

a.

Ein Ermessensausfall ist nicht erkennbar.

Die Antragsgegnerin hat zunächst erkannt, dass ihr im Rahmen von § 18 BremLStrG überhaupt ein Ermessen zusteht, d.h. Anträge auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis (im Regelfall) weder zwingend abzulehnen sind noch ihnen zwingend stattzugeben ist. Sie hat – entsprechend dem Beschluss der Stadtbürgerschaft – daher das streitgegenständliche Bewerbungs- und Auswahlverfahren eingeleitet. Wäre jeweils eine gebundene Entscheidung zu treffen, so wäre ein Auswahlverfahren von vornherein obsolet. Mit der Durchführung eines solchen hat die Antragsgegnerin also gerade gezeigt, dass ihr bewusst war, dass ihr mehrere mögliche Entscheidungen zur Verfügung standen, d.h. ihr ein Ermessen eröffnet war. Dementsprechend könnte das von der Antragstellerin angenommene Vorliegen eines Ermessensausfalls von vornherein nur das Auswahlmessen betreffen.

Auch insoweit ist jedoch kein Ermessensausfall erkennbar, insbesondere nicht aufgrund des durchgeführten Losverfahrens. Die Annahme, die Antragsgegnerin habe das Losverfahren an die Stelle einer eigenen Entscheidung über die Erlaubnis anträge gesetzt,

trifft nicht zu. Vielmehr hat sie lediglich die letztlich getroffene Auswahlentscheidung vom Ergebnis der Auslosung abhängig gemacht, diese also als Auswahlmethode genutzt.

Soweit die Antragstellerin rügt, die Behörde hätte vor bzw. statt der Durchführung des Losverfahrens einen umfassenderen Vergleich der Bewerberinnen vornehmen müssen, macht sie inhaltlich nicht das Fehlen einer Auswahlentscheidung schlechthin geltend, sondern bemängelt die zur getroffenen Auswahl führenden Erwägungen der Antragsgegnerin und deren Auswirkungen auf die getroffene Auswahlentscheidung. Mängel im Hinblick auf die bei einer Ermessensentscheidung herangezogenen Kriterien (Anstellen sachfremder Erwägung oder Außerachtlassen von beachtlichen Gesichtspunkten) betreffen aber nicht den Aspekt des Ermessensausfalls; vielmehr macht die Antragstellerin hiermit inhaltlich einen Ermessens Fehlgebrauch geltend (s. dazu unten).

b.

Auch ein die Antragstellerin in ihren Rechten verletzender (§ 113 Abs. 5 VwGO) Ermessens Fehlgebrauch oder eine Ermessensüberschreitung sind nicht erkennbar.

Der Schutzzweck des Erlaubnisvorbehalts für Sondernutzungen liegt in dem erforderlichen Interessenausgleich von gegenläufigen Straßennutzungsinteressen. Daher erstreckt sich die Ermessensausübung nicht nur auf die Wahrung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, sondern darüber hinaus sind alle Gründe zu berücksichtigen, die einen sachlichen Bezug zur Straße, ihrem Umfeld, ihrer Funktion oder ihrem Widmungszweck haben. Dagegen ist die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis nicht dazu bestimmt, als zusätzliches Eingriffsinstrument für andere straßenrechtsfremde öffentliche Belange zu dienen. Daher können auch Nebenbestimmungen in einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis etwa nicht auf immissionsschutz-, umwelt-, sicherheitsrechtliche oder auf sonstige Überlegungen gestützt werden, es sei denn sie stehen mit der Straßennutzung in Zusammenhang (vgl. VG Bremen, Beschl. v. 24.05.2023 – 5 V 829/23 –, juris Rn. 46 m.w.N.; Beschl. v. 17.10.2024 – 5 K 2415/24 –, juris Rn. 21).

Bei einer im Falle einer aufzulösenden Konkurrenzsituation zu treffenden Auswahlentscheidung findet, wenn es sich – wie hier – nicht um eine Beschaffung der öffentlichen Hand auf Initiative der Verwaltung handelt, Vergaberecht keine Anwendung. Liegt aber ein wettbewerblich geprägtes Umfeld vor, muss der Verteilungskonflikt – dies ist Ausfluss der betroffenen grundrechtlichen Belange der Bewerberinnen – dennoch unter Wahrung der Grundsätze der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz gelöst werden (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 27.10.2023 – 1 B 146/23 –, juris Rn. 25; VG Bremen, Urte. v. 17.10.2024 – 5 K 2415/24 –, juris Rn. 25). Auch bei der in einer

Konkurrenzsituation notwendigen Auswahlentscheidung dürfen zudem grundsätzlich nur solche materiellen Auswahlkriterien angewandt werden, die einen sachlichen Bezug zur Straße haben (vgl. VG Bremen, Beschl. v. 24.05.2023 – 5 V 829/23 –, juris Rn. 48 m.w.N., OVG NRW, Urt. v. 16.06.2015 – 11 A 1131/13 –, juris Rn. 50. ff.).

Gemessen an diesen Grundsätzen sind keine Ermessensfehler zum Nachteil der Antragstellerin erkennbar. Die Durchführung eines Losverfahrens war jedenfalls nach durchgeführter Prüfung sachbezogener Kriterien zulässig (dazu aa.). Die Antragsgegnerin hat das Auswahlverfahrens auch nicht willkürlich am Zweck der Arbeitserleichterung ausgerichtet und durfte die Auswahlmethode im Vergleich zum Jahr 2023 ändern (dazu bb.). Ein Verstoß gegen Unionsrecht ist nicht ersichtlich (dazu cc.). Die geprüften sachbezogenen Auswahlkriterien sind zwar zum Teil sachfremd, was sich jedoch nicht zum Nachteil der Antragstellerin ausgewirkt hat (dazu dd.). Es sind auch keine Fehler bei der Durchführung des Losverfahrens ersichtlich (dazu ee.).

aa.

Dagegen, dass zur Auswahl zwischen sechs der Bewerberinnen im letzten Schritt des Auswahlverfahrens ein Losverfahren durchgeführt wurde, ist rechtlich nichts zu erinnern.

Auch unter Berücksichtigung grundrechtlicher Garantien, vorliegend namentlich des Art. 12 Abs. 1 GG, kann ein Losverfahren zur Vergabe einer Erlaubnis oder Genehmigung jedenfalls dann zur Anwendung kommen, wenn sich mehrere Konkurrentinnen nach Festlegung von sachbezogenen Auswahlkriterien und deren Anwendung auf den konkreten Einzelfall als gleichrangig erweisen (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 27.10.2023 – 1 B 146/23 –, juris Rn. 32 m.w.N.).

Der Antragsgegnerin kommt bei der Auswahl und Gewichtung der maßgeblichen Kriterien ein nur eingeschränkt gerichtlich kontrollierbarer Bewertungsspielraum zu (VG Bremen, Beschl. v. 24.05.2024 – 5 V 829/23 – juris Rn. 74). Gleiches gilt für die Frage, unter welchen Voraussetzungen zwischen Bewerberinnen ein relevanter qualitativer Unterschied besteht und umgekehrt, wann dies nicht der Fall ist und daher ein Losverfahren durchgeführt wird.

Die Antragsgegnerin hat in nicht zu beanstandender Weise die Bewerberinnen zunächst anhand sachbezogener Kriterien verglichen und ist hierbei zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Auswahlentscheidung zwischen sechs der Bewerberinnen durch Losverfahren getroffen werden soll.

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin hat die Antragsgegnerin – wie auch in dem 2023 durchgeführten Auswahlverfahren – einen Vergleich der Bewerberinnen anhand sachbezogener Kriterien vorgenommen:

Nach dem bisherigen Auswahlverfahren wurde die Frage, ob ein relevanter Qualitätsunterschied besteht, mithilfe der Bepunktung von 13 an die Muster-Sondernutzungserlaubnis angelehnten Kategorien mit insgesamt 24 Unteraspekten, zum Teil mit variablen Punkten (0-5), sowie einer abschließenden wertenden Gesamtbetrachtung beantwortet. Abweichend hiervon hat die Antragsgegnerin im streitgegenständlichen Auswahlverfahren geprüft, ob substantiiert dargestellt wurde, dass die Anforderungen der Mustererlaubnis erfüllt werden. Hierzu wurden insgesamt 43 Aspekte in 14 Kategorien (z.B. Zustand und Wartung der Fahrzeuge, Aufstellen und Umverteilen der Fahrzeuge, Abstellen der Fahrzeuge durch Nutzende usw.) abgefragt, wobei je nach Kategorie unterschiedliche Nachweisanforderungen galten.

Inhaltlich wurden weitgehend die gleichen Aspekte abgefragt. Das neue Verfahren unterscheidet sich von dem bisherigem somit nicht hinsichtlich der Anwendung von Sachkriterien (zur Zulässigkeit der einzelnen Kriterien s.u.) schlechthin. Die Antragsgegnerin hat vielmehr ihre Auswahlmethode lediglich im Hinblick darauf angepasst, in welchem Fall sie bei der Betrachtung der weitestgehend identischen Aspekte eine qualitative Gleichwertigkeit annimmt. Anstelle der Bewertung einer geringen Anzahl von Kriterien mit variablen Punkten sowie einer anschließenden wertenden Gesamtbetrachtung wird nun eine größere Anzahl von Aspekten bewertet, diese jedoch wiederum ohne variable Bepunktung, sondern nur mit den beiden Bewertungsmöglichkeiten der Erfüllung oder Nichterfüllung. Beides stellt eine qualitative Bewertung dar.

Anders, als die Antragstellerin meint, sind die nunmehr abgeprüften Kriterien auch keine bloßen „Mindestanforderungen“ in dem Sinne, dass ihre Erfüllung bereits zwingende Voraussetzung für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis wäre und ihre Prüfung daher nicht zu einem sachkriterienbasierten Vergleich führen würde.

Zwar hat die Antragsgegnerin teils, etwas in dem Vermerk vom 10.03.2025, die Formulierung verwendet, bei dem Fehlen eines oder mehrerer der 43 Kriterien der Bewertungsmatrix sei ein Antrag „nicht erlaubnisfähig“. Hieraus lässt sich aber nicht ableiten, dass die Antragsgegnerin davon ausgegangen ist, die Kriterien seien gesetzliche Voraussetzungen für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis und eine solche dürfe bei ihrem Fehlen somit von Gesetzes wegen nicht erteilt werden.

Eine Erlaubniserteilung ist nur bei Vorliegen der in § 18 Abs. 4 Satz 5 BremLStrG genannten Gründe zwingend zu versagen. Das ist der Fall, wenn die Sondernutzung die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs oder straßen- oder städtebauliche oder andere öffentliche Belange beeinträchtigen würde oder ihr Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung entgegenstehen. Hiervon ausgehend ist die Annahme fernliegend, dass die Antragsgegnerin davon ausgegangen sein könnte, alle 43 geprüften Kriterien seien nötig, damit kein Fall des § 18 Abs. 4 Satz 5 BremLStrG vorliegt. Es ist nicht ersichtlich, dass sie eine solche tatbestandliche Funktion sämtlicher Kriterien angenommen hat. Zwar sind einige der Kriterien, etwa diejenigen die sich auf das Abstellen der E-Scooter im Straßenraum beziehen, durchaus etwa auch für Sicherheitsfragen relevant. Das trifft jedoch erkennbar nicht auf alle Kriterien zu.

Soweit die Antragsgegnerin ausführt, das Erfülltsein sämtlicher Kriterien sei Voraussetzung für die Erlaubnisfähigkeit, ist dies nach alldem erkennbar dahingehend zu verstehen, dass sie ihr Ermessen dahingehend ausübt, dass sie keine Erlaubnisse an Unternehmen erteilen möchte und wird, die nicht alle Kriterien erfüllen. Diese beinhalten dabei sowohl solche Aspekte, deren Fehlen unter Umstände sogar zur zwingenden Antragsablehnung nach § 18 Abs. 4 Satz 5 BremLStrG führen könnten, als auch solche, die die Antragsgegnerin im Rahmen ihres Ermessens (nur) aus subjektiver Sicht für unverzichtbar hält. Setzt die Antragsgegnerin ohnehin das kumulative Vorliegen aller 43 Voraussetzungen (teils aufgrund der gesetzlichen Vorgaben, teils aufgrund eigener Entscheidung) voraus, ist es auch nicht notwendig, dass Verfahren in zwei Prüfungsschritte (getrennt nach gesetzlichen und im Rahmen des Ermessens erdachten Voraussetzungen) aufzuteilen.

Die Antragsgegnerin ist – erkennbar an der Anwendung der Bewertungsmatrix auf alle sieben Bewerberinnen – davon ausgegangen, dass sämtliche der sieben eingegangenen Anträge für sich genommen im rechtlichen Sinne nach § 18 Abs. 4 BremLStrG erlaubnisfähig und realisierbar sind und hat sodann aus diesem Grund – entgegen der Auffassung der Antragstellerin – eine erste Auswahl mithilfe einer qualitativen Bewertung vorgenommen. Dazu hat sie zunächst im Vorhinein anhand der Muster-Sondernutzungserlaubnis abstrakt die entscheidungsrelevanten Kriterien bestimmt und diese sodann für die einzelnen Bewerberinnen geprüft. Erst nachdem sechs Bewerberinnen bei der Anwendung der sachbezogenen Kriterien dasselbe Ergebnis erreichten, hat sie ein Losverfahren durchgeführt

Auf die Frage, ob ein Losverfahren auch ohne vorherigen Vergleich von Konkurrentinnen anhand sachbezogener Kriterien zulässig ist, kommt es daher mangels Vorliegens einer

solchen Konstellation nicht an (s. zur Problemstellung im Glücksspielrecht bereits VG Bremen, Beschl. v. 14.05.2023 – 5 V 829/23 –, juris Rn. 90 m.w.N.).

bb.

Auch mit ihrem Einwand, die neue Auswahlmethode könne nicht durch eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands gerechtfertigt werden, dringt die Antragstellerin nicht durch.

Zwar geht die Antragsgegnerin von einer Vereinfachung des Auswahlverfahrens aufgrund der neuen, nicht mehr mit variablen Punkten arbeitenden Beurteilungsmatrix aus. Hierin liegt aber keine Heranziehung einer sachfremden Erwägung.

Wie dargelegt, kommt der Antragsgegnerin im Hinblick auf die Auswahlkriterien ein gerichtlich nur eingeschränkt kontrollierbarer Bewertungsspielraum zu, welcher sowohl die Auswahl als auch die Gewichtung der maßgeblichen Kriterien einschließt. Dem Beschluss der Stadtbürgerschaft folgend ist sie dabei davon ausgegangen, dass es am Markt der Verleihunternehmen keine erheblichen Qualitätsverbesserungen und -unterschiede mehr gibt und hat sich daher dafür entschieden, eine Abfrage von 43 Kriterien anstelle einer variablen Bepunktung durchzuführen. Das Fehlen erheblicher Qualitätsunterschiede – welche sich somit weniger auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie den Gemeingebrauch auswirken – stellt eine sachbezogene und nicht willkürliche Überlegung dar, aufgrund derer die Antragsgegnerin sich entscheiden durfte, die zu prüfenden Kriterien auf andere Weise zu bewerten und zu gewichten. Angesichts dessen stellt die Reduzierung des Verwaltungsaufwand keinen alleinigen, willkürlichen und von Sachgründen losgelösten Auslöser für das veränderte Verfahren dar. Der Umstand, dass mit einer aus sachbezogenen Gründen erfolgten Änderung (möglicherweise) auch ein geringerer Arbeitsaufwand für die Behörde einhergeht, ist nicht zu beanstanden.

Ein Ermessensmissbrauch liegt auch nicht unter Gesichtspunkt vor, dass sich das Auswahlverfahren im Vergleich zu dem 2023 angewandten Methodik verändert hat. Zwar sind die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten, wenn eine Behörde eine ständige Verwaltungspraxis im Einzelfall unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG nicht beachtet (sog. Selbstbindung der Verwaltung). Ein solcher Fall liegt hier jedoch nicht vor. Es fehlt bereits an einer ständigen Verwaltungspraxis. Das Auswahlverfahren wurde 2023 erstmalig in seiner damaligen Form durchgeführt, ohne dass Anzeichen dafür vorliegen, dass die Antragsgegnerin hierbei geplant oder nach außen kundgetan hätte, dass die Erteilung mehrjähriger Sondererlaubnisse für den gewerblichen E-Scooter-Verleih – die als solche ohnehin eher Einzelfallcharakter aufweist – in Zukunft weiterhin in derselben Form ablaufen soll. Im Übrigen kann eine ständige Ermessenspraxis – ohne dass dem

Vertrauensschutzaspekte entgegenstünden – aus sachgerechten Erwägungen für die Zukunft geändert werden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 26.06.2007 – 1 WB 12/07 –, juris Rn. 29 m.w.N.). Das war hier angesichts der soeben dargelegten Erwägungen der Fall.

cc.

Auch ein Verstoß gegen Unionsrecht, insbesondere gegen Art. 56 Abs. 1 AEUV (freier Dienstleistungsverkehr), ist nicht ersichtlich. Etwaige sich hieraus ergebenden Gleichbehandlungs- und Transparenzerfordernisse (zusammenfassend zu diesen OVG Bremen, Beschl. v. 23.10.2023 – 1 B 146/23 – juris Rn. 46 m.w.N. aus der Rechtsprechung des EuGHs) sind erfüllt. Insbesondere ist eine hinreichende Transparenz des Auswahlverfahrens durch die Bekanntmachung vom 14.02.2025 hergestellt worden (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 23.10.2023 – 1 B 146/23 – juris Rn. 47 zu dem insoweit vergleichbaren Auswahlverfahren im Jahr 2023). Auch ist nicht ersichtlich, dass die herangezogenen Kriterien selbst diskriminierend waren oder in solcher Weise angewandt wurden.

dd.

Im Hinblick auf die Auswahl und Anwendung der sachbezogenen Kriterien liegt ebenfalls kein Fehler zum Nachteil der Antragstellerin vor. Das Sondernutzungskonzept als solches ist nicht zu beanstanden. Die Nebenbestimmungen der Muster-Sondernutzungserlaubnis, deren Einhaltung durch die Bewerberinnen die Antragsgegnerin geprüft hat, sind teilweise sachwidrig, was sich jedoch nicht zum Nachteil der Antragstellerin ausgewirkt hat.

(1)

Gegen das zugrundeliegende Sondernutzungskonzept bestehen keine rechtlichen Bedenken.

Das gilt zunächst für die Begrenzung der E-Scooter auf ein Gesamtkontingent von nunmehr 2.700 Fahrzeugen und die Begrenzung auf die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für zwei Anbietende (ausführlich VG Bremen, Beschl. v. 24.05.2023 – 5 V 829/23 –, juris Rn. 51-54 zur Begrenzung auf damals 2.500 E-Scootern von zwei Verleihunternehmen). Auch die Befristung auf drei Jahre ist nicht zu beanstanden. Eine Befristung von Sondernutzungserlaubnissen ist grundsätzlich in § 18 Abs. 4 Satz 2 BremLStrG vorgesehen und soll hier sicherstellen, dass nach Ablauf der Laufzeit auch neue Unternehmen die Chance bekommen, eine Erlaubnis zu erhalten (vgl. ausführlich zu der früheren Begrenzung auf zwei Jahre VG Bremen, Beschl. v. 24.05.2023 – 5 V 829/23 –, juris Rn. 55). Die Laufzeit von nunmehr drei Jahren ist auch nicht derart

lang, dass nicht ausgewählten Unternehmen für einen unangemessen langen Zeitraum ausgeschlossen werden.

(2)

Die Muster-Sondernutzungserlaubnis, deren Einhaltung die Antragsgegnerin für sämtliche Bewerberinnen geprüft hat, halten sich nicht sämtlich in den Grenzen des in § 18 Abs. 1 und Abs. 4 BremLStrG vorgegeben Ermessenszweck. Das betrifft die Nebenbestimmung 12 (Einhaltung arbeits- und sozialrechtlicher Vorgaben) und die Nebenbestimmung 11 (Schadensersatzforderungen) in Gänze sowie die Nebenbestimmung 6 (Parkverbotszonen) in Teilen, während die übrigen Nebenbestimmungen – auf der hier lediglich zu prüfenden abstrakten Ebene – einen hinreichenden Straßenbezug aufweisen (vgl. ausführlich zu den insoweit überwiegend wortgleichen Nebenbestimmungen in der Muster-Sondernutzungserlaubnis 2023 bereits VG Bremen, Beschl. v. 24.05.2023 – 5 V 829/23 –, juris Rn.60-69).

Die Antragstellerin kann sich jedoch nicht auf die fehlerhaften Nebenbestimmungen der Mustererlaubnis berufen, weil sich diese nicht zu ihrem Nachteil auf das Auswahlergebnis ausgewirkt haben. Nach dem Auswahlvermerk haben sämtliche der sechs in das Losverfahren gelangten Anbieterinnen alle Auswahlkriterien, darunter die auf die Nebenbestimmungen 12, 11 und 6 bezogenen, eingehalten. Ein Wegfall dieser Kriterien hätte somit nicht zu einer Erhöhung der Chancen der Antragstellerin in dem Losverfahren geführt.

(3)

Im Hinblick auf die Prüfung, ob die Antragstellerin die Kriterien der Bewertungsmatrix einhält, kommt schon deshalb kein für sie nachteiliger Fehler in Betracht, weil alle Kriterien als erfüllt angesehen wurden. Fehler bei der Prüfung der ebenfalls in Losverfahren gelangten Konkurrentinnen hat die Antragstellerin nicht geltend gemacht und sind auch sonst nicht ersichtlich.

ee.

Schließlich sind keine Fehler bei der Durchführung des Losverfahrens selbst ersichtlich oder von der Antragstellerin dargelegt worden.

III.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Ziffer 43.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025. Die Kammer hat sich bei der Streitwertfestsetzung

zudem auch an Ziffer 54.1 des Streitwertkatalogs orientiert. Eine Halbierung des Werts ist nicht angezeigt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzu legen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung berechnigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag, durch den ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzu legen.

Dr. Jörgensen

Kaysers

Hoffer