

Rechtsgutachten

**Die Bereitstellung öffentlicher Basis-Ladeinfrastruktur für E-Lkw
in der Bundesrepublik Deutschland**

–

Europarechtliche Rahmenbedingungen

Erstellt im Rahmen des vom Bundesministerium für Verkehr (BMV)
geförderten Forschungsprojekts „**Hochleistungsladen Lkw-Fernverkehr**“ (HoLa)

durch

**Dr. Holger Weiß, LL.M. und
Dr. Lukas Martin Landerer, LL.M.**

W2K Rechtsanwälte PartmbB

April 2026

Gliederung

| | |
|---|-----------|
| Vorbemerkungen | 4 |
| A. Sachverhalt, rechtliche Bestandsaufnahme und Aufgabenstellung | 6 |
| I. Schnellladeinfrastruktur für einen klimaverträglichen Lkw-Verkehr | 6 |
| II. Bestehender gesetzlicher Rahmen für die staatliche Gewährleistung von Lkw-Ladeinfrastruktur | 8 |
| 1. Gewährleistung des Infrastrukturhochlaufs | 8 |
| 1.1 Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe . | 9 |
| 1.2 Schnellladegesetz | 10 |
| 2. Flächenbereitstellung | 11 |
| 2.1 Flächen an Bundesfernstraßen | 11 |
| 2.1.1 Flächenbereitstellung als Aufgabe der für die Straßenbaulast zuständigen Stellen..... | 12 |
| 2.1.2 Lkw-Ladeparks an Bundesautobahnen (Nebenbetriebe) | 14 |
| 2.1.3 Lkw-Ladestationen an sonstigen Bundesfernstraßen (allgemeines Straßenrecht) | 17 |
| 2.2 Sonstige (private) Flächen, z.B. Autohöfe | 18 |
| 3. Ausschreibung für Lkw-Ladeinfrastruktur an unbewirtschafteten BAB-Rastanlagen | 18 |
| III. Reformvorschlag: Staatliche Bereitstellung öffentlicher Basis-Ladeinfrastruktur durch eine Bundesgesellschaft (St-ÖB-LI-Modell) | 19 |
| 1. Überblick | 20 |
| 2. „Bundes-Lkw-Ladegesellschaft“ | 20 |
| 2.1 Aufgaben | 21 |
| 2.2 Einbeziehung Privater in die Aufgabenerfüllung | 22 |
| 2.2.1 Direkter zentraler Vertrieb | 22 |
| 2.2.2 Indirekter zentraler Vertrieb | 22 |
| 2.3 Flächenbeschaffung von Privaten | 23 |
| 2.4 Organisationsform und Befugnisse | 23 |
| 3. Finanzierung | 24 |
| 3.1 Nutzerfinanzierung | 24 |
| 3.2 Zusätzliche Einnahmequellen und Finanzierungsmöglichkeiten | 25 |
| 3.2.1 Zuweisung von Haushaltsmitteln | 25 |
| 3.2.2 Aufnahme von Fremdkapital durch die Bundesgesellschaft..... | 25 |

| | | |
|-------------|---|-----------|
| 3.2.3 | Finanzierung über die Lkw-Maut? | 26 |
| 4. | Bundesgesetzliche Grundlage | 26 |
| B. | Vereinbarkeit des St-ÖB-LI-Modells mit dem Europäischen Unionsrecht..... | 27 |
| I. | Unionsrechtlicher Rahmen im Überblick | 27 |
| 1. | Unionsrechtlicher Auftrag zur Bereitstellung von Lkw-Ladeinfrastruktur | 27 |
| 2. | Mitgliedstaatlicher Gestaltungsspielraum und unionsrechtliche Rahmenbedingungen | 30 |
| II. | Aufgabenzuweisung an die Bundesgesellschaft..... | 30 |
| 1. | Aufgabenübertragung als staatlicher Organisationsakt..... | 31 |
| 2. | Inhouse-Privileg | 33 |
| III. | Finanzierung der Bundesgesellschaft..... | 33 |
| 1. | Finanzierung aus Haushaltsmitteln | 33 |
| 1.1 | Beihilfenrelevanz der staatlichen Finanzierung von ÖB-LI | 34 |
| 1.1.1 | Beihilfe zugunsten der Bundesgesellschaft..... | 35 |
| 1.1.2 | Beihilfen zu Gunsten privater Betreiber und Nutzern der ÖB-LI..... | 36 |
| 1.1.3 | Beihilfen zu Gunsten der Infrastrukturnutzer (Lkw-Betreiber) | 37 |
| 1.2 | Beihilfenrechtliche Rechtfertigung | 39 |
| 1.2.1 | Maßstab | 39 |
| 1.2.2 | Rechtfertigung | 41 |
| 1.3 | Zwischenergebnis | 43 |
| 2. | Übernahme einer Staatsgarantie gegenüber der Bundesgesellschaft | 43 |
| IV. | Überlassung bundeseigener Flächen an die Bundes-Lkw-Ladegesellschaft..... | 44 |
| V. | Zentraler Vertrieb der Ladedienstleistungen durch die Bundes-Lkw- Ladegesellschaft | 46 |
| 1. | Zentrale Preisgestaltung | 46 |
| 1.1 | Tarifsystem..... | 46 |
| 1.2 | Preisniveau | 47 |
| 2. | Zentrales Reservierungssystem | 48 |
| VI. | Einbeziehung Privater | 49 |
| 1. | Bindung der Bundes-Lkw-Ladegesellschaft an das EU-Vergaberecht..... | 49 |
| 2. | Beschaffungsvorgänge im Falle des direkten zentralen Vertriebs | 50 |
| 3. | Beschaffungsvorgänge im Fall des indirekten zentralen Vertriebs..... | 51 |

Vorbemerkungen

Dieses Rechtsgutachten ist im Rahmen des vom Bundesministerium für Verkehr (BMV) geförderten Projektes „Hochleistungsladen im Lkw-Fernverkehr“ (HoLa) in Zusammenarbeit mit der Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM) an der Bauhaus-Universität Weimar erstellt worden. In diesem Zusammenhang werden in diesem Rechtsgutachten Gestaltungs- und Reformalternativen hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Basis-Ladeinfrastruktur für E-Lkw in der Bundesrepublik Deutschland untersucht, die im Rahmen der folgenden Studie, die an der Professur IWM erstellt worden ist, beleuchtet und aus ökonomischer Perspektive grundsätzlich positiv beurteilt worden sind:

Grüter, C. / Beckers, T. / Pfaff, H. / Vorwerk, L. (2026): Bereitstellung von Ladeinfrastruktur für den batterieelektrischen Straßengüterverkehr in Deutschland – Eine ökonomische Analyse; im Rahmen des vom Bundesministerium für Verkehr (BMV) geförderten Forschungsprojekts „Hochleistungsladen im Lkw-Fernverkehr“ (HoLa) erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.

Angemerkt sei, dass die Gestaltungs- und Reformalternativen, die aus ökonomischer Perspektive grundsätzlich positiv beurteilt worden sind, ergänzend zu diesem (unionsrechtlichen) Rechtsgutachten in dem folgenden (ebenfalls im Rahmen des HOLA-Projekts erstellten) Rechtsgutachten aus verfassungsrechtlicher Perspektive untersucht worden sind:

Hermes, G. (2026): Die Bereitstellung öffentlicher Basis-Ladeinfrastruktur für E-Lkw in der Bundesrepublik Deutschland – Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen; im Rahmen des vom Bundesministerium für Verkehr (BMV) geförderten Forschungsvorhabens „Hochleistungsladen Lkw-Fernverkehr“ (HoLa) erstelltes Rechtsgutachten, Online-Veröffentlichung.

Im Übrigen ist im Rahmen des HoLa-Projekts das folgende weitere Rechtsgutachten erstellt worden, in dem spezielle vergabe- und beihilferechtliche Analysen bezüglich der Bereitstellung von Lkw-Ladeinfrastruktur in Deutschland durchgeführt worden sind:

Schulz, L. / Lehnshack, M. (2026): Vergabe von Hochleistungsladeinfrastruktur für E-Lkw im Fernverkehr; im Rahmen des vom Bundesministerium für Verkehr (BMV)

geförderten Forschungsvorhabens „Hochleistungsladen Lkw-Fernverkehr“ (HoLa)
erstelltes Rechtsgutachten, Online-Veröffentlichung.

A. Sachverhalt, rechtliche Bestandsaufnahme und Aufgabenstellung*

Im Interesse eines klimaverträglichen Lkw-Verkehrs ist der Aufbau einer Schnellladeinfrastruktur für elektrische Lkw dringend geboten (A.I). Der dazu entwickelte Reformvorschlag (A.III), dessen verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Umsetzbarkeit geprüft werden soll, wird verständlich vor dem Hintergrund des bestehenden gesetzlichen Rahmens, der deshalb hier knapp skizziert werden soll (A.II).

I. Schnellladeinfrastruktur für einen klimaverträglichen Lkw-Verkehr

Zur Erreichung der in Deutschland geltenden Klimaschutzziele – die nicht nur gesetzlich definiert, sondern auch völker-, unions- und verfassungsrechtlich fundiert sind¹ – müssen die Treibhausgasemissionen in allen Sektoren erheblich gesenkt werden. Für den Verkehrssektor hat die Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland das Ziel definiert, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um 48% gegenüber 1990 zu reduzieren.² Da ein Drittel der CO₂-Emissionen des Verkehrssektors vom Straßengüterverkehr verursacht wird, liegt im Einsatz von Nullemissions-Fahrzeugen ein sehr hohes CO₂-Einsparpotential.³ Die dafür

* Dieser Abschnitt A. wurde als Grundlage für die beiden parallelen Rechtsgutachten zu den verfassungsrechtlichen (*G. Hermes*) und den unionsrechtlichen (*H. Weiß, L. Landerer*) Fragen der Bereitstellung öffentlicher Basis-Ladeinfrastruktur für E-Lkw in der Bundesrepublik Deutschland von diesen drei Autoren gemeinsam verfasst und ist in identischer Textform einleitender Bestandteil beider Rechtsgutachten.

¹ Verfassungsrechtlich folgt der Auftrag zum Klimaschutz aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (objektive Pflicht des Staates zum Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit) und aus Art. 20a GG, siehe BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. – juris Ls. 1 und 2 = BVerfGE 157, 30-177. Im Recht der EU schreiben die Verordnung (EU) 2021/1119 vom 30.06.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“) und die Verordnung (EU) 2018/842 vom 30.05.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 die Klimaziele verbindlich fest. Für den Gebäudesektor gelten zudem die Vorgaben der Richtlinie (EU) 2018/844 vom 30.05.2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz, ABIEU L 156 vom 19.06.2018, 75. Völkerrechtlich verpflichtet vor allem das Pariser Klimaabkommen alle Vertragsstaaten zum Klimaschutz; in Deutschland gilt das Abkommen kraft des Gesetzes vom 28.09.2016 zu dem Übereinkommen von Paris vom 12.12.2015, BGBl. II 2016, Nr. 26, 1082. Der EGMR hat aus der EMRK ein Menschenrecht auf Klimaschutz abgeleitet, vgl. EGMR, Große Kammer, Urt. v. 09.04.2024 – 53600/20 Klimaseniorinnen / Schweiz; das Urteil dürfte auch die künftige Auslegung des Grundgesetzes beeinflussen.

² *Bundesregierung / BMDV*, Masterplan Ladeinfrastruktur II der Bundesregierung, Stand: Oktober: 2022, S. 5; https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/masterplan-ladeinfrastruktur-2.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 18.12.2025.

³ *BMDV*, Konzept nach § 3 Absatz 8 Schnellladegesetz zur Ausschreibung eines Lkw-Schnellladenetzes an unbewirtschafteten Rastanlagen, 19.06.2024, S. 3, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/1049638/80-Protokoll-Anlagenkonvolut.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.12.2025).

erforderliche „Antriebswende“ wird im Schwerpunkt über eine Elektrifizierung stattfinden, und zwar über batterieelektrische Systeme. Das gilt sowohl für den Personen- als auch für den Güterverkehr. Selbst im Schwerlastverkehr werden Wasserstoff und synthetische Kraftstoffe wahrscheinlich nur einen schmalen Anwendungsbereich haben. Dieser Trend hat sich in den letzten Jahren deutlich abgezeichnet.⁴

Um die batterieelektrischen E-Lkw mit Strom zu versorgen, ist der Aufbau einer öffentlichen Ladesäuleninfrastruktur unumgänglich.⁵ Ebenso wie im Pkw-Bereich gilt, dass die Ladeinfrastruktur flächendeckend und bedarfsgerecht ausgebaut werden muss. Bei der Ladeinfrastruktur für elektrische Lkw kommen allerdings weitere spezifische Anforderungen hinzu.

Dies betrifft zunächst die benötigten Grundstücksflächen sowie Ladeleistungen und damit auch die Netzanschlussleistungen. Der Flächenbedarf ist um ein Vielfaches größer, die benötigten Lade- und Netzanschlussleistungen deutlich höher als bei der Ladeinfrastruktur für Pkw. Hinzu kommen spezifische logistische Anforderungen. Insbesondere muss dafür gesorgt werden, dass die Ladevorgänge unter Berücksichtigung der gesetzlich vorgeschriebenen Lenk- und Ruhezeiten⁶ sowie arbeitsrechtlichen Vorgaben geplant und verlässlich durchgeführt werden können. Funktionsbedingung dafür ist ein Reservierungssystem, über das die Fahrerinnen und Fahrer die Ladeplätze mit hinreichendem zeitlichen Voraus buchen können.⁷

⁴ Hacker u.a., im Auftrag des Öko-Institut e.V., Electrification of heavy duty vehicles and development of charging infrastructure – future trends and recommendations for action from the perspective of vehicle manufacturers and charging infrastructure experts, 1st subreport of the research project "ELV LIVE - Accompanying research on the use of battery-electric heavy duty vehicles in day-to-day logistics operations", FKZ 16EM6003-1, 2024, abrufbar unter www.oeko.de; Strategy&, Truck study 2024, abrufbar unter <https://www.strategyand.pwc.com/de/en/industries/transport/truck-study.html> (zuletzt abgerufen am 18.12.2025).

⁵ Bundesregierung / BMDV, Masterplan Ladeinfrastruktur II der Bundesregierung (Fn. 2), S. 39. Möglicherweise wird man ergänzend dazu eine Ladeinfrastruktur in Form eines Oberleitungsnetzes errichten müssen. Zu den damit verbundenen juristischen Fragestellungen siehe Weiß/Hermes/Meyer/Landerer, Verfassungs- und unionsrechtlicher Rahmen für die Organisation und Finanzierung von Oberleitungs-Ladeinfrastruktur für den batterieelektrischen Straßengüterverkehr, Februar 2025, <https://w2k.de/wp-content/uploads/2025/03/2025-03-12-ESOB-RKI-RECHTSGUTACHTEN-endredaktionierte-Fassung.pdf>, zuletzt abgerufen am 18.12.2025.

⁶ Siehe die Übersicht auf der Homepage des Bundesamts für Logistik und Mobilität, https://www.balm.bund.de/SharedDocs/FAQs/DE/Fahrpersonalrecht/Fahrpersonalrecht_02_7.html (zuletzt abgerufen am 18.12.2025).

⁷ Vgl. Autobahn GmbH, Projektexposé „Planung, Errichtung und Betrieb von öffentlich zugänglicher Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw an unbewirtschafteten Rastanlagen entlang der Bundesautobahnen in der Bundesrepublik Deutschland“, ohne Datum, S. 6, abrufbar unter https://www.autobahn.de/storage/user_upload/qbank/Projektexpose_Ausschreibung_Lkw-Schnellladenetz_unbewirtschaftete_Rastanlagen.pdf (zuletzt abgerufen am 18.12.2025).

Nicht zuletzt muss die Nutzung der Ladeinfrastruktur wirtschaftlich attraktiv sein, wenn die Antriebswende hin zu batterieelektrischen Antrieben gefördert werden soll. Die Ladekosten müssen planbar sein. Es bedarf einer transparenten und diskriminierungsfreien Preisstruktur. Die Tarife müssen den Nutzerbedürfnissen entsprechen und der Höhe nach attraktiv sein.⁸

Um alle diese Anforderungen erfüllen zu können, bedarf es nicht nur einer bedarfsgerechten Planung und Bereitstellung von Lkw-Ladeinfrastruktur an den Verkehrsachsen und in der Fläche,⁹ sondern auch eines intelligenten Betriebsmodells, das ein zentrales Reservierungssystem vorhält und ein nutzerfreundliches Preissystem gewährleistet.

II. Bestehender gesetzlicher Rahmen für die staatliche Gewährleistung von Lkw-Ladeinfrastruktur

Auf der Grundlage seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung zum Klimaschutz und seiner Infrastrukturverantwortung für den Verkehrssektor hat der Staat ein flächendeckendes funktionsadäquates Angebot zur Nutzung von Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw zu gewährleisten. Der bestehende gesetzliche Rahmen, mit dessen Hilfe er dieser Gewährleistungsverantwortung nachzukommen versucht, ist nachfolgend im Überblick zu erläutern. Er ergibt sich auf europäischer Ebene unmittelbar aus der AFIR¹⁰ und auf bundesrechtlicher Ebene aus dem Schnellladegesetz –SchnellLG¹¹.

1. Gewährleistung des Infrastrukturhochlaufs

Es ist anerkannt, dass dem Staat eine Gewährleistungsaufgabe im Verkehrsbereich zukommt, die sich auf die Bereitstellung von Verkehrswegen und auf die Ermöglichung der Mobilität von Personen und des Transports von Gütern auf diesen Verkehrswegen bezieht.¹² Angesichts des erheblichen Anteils des Verkehrssektors an den Treibhausgasemissionen verdichtet sich diese verkehrsbezogene Infrastrukturverantwortung vor dem Hintergrund der

⁸ *BMDV*, Konzept nach § 3 Absatz 8 Schnellladegesetz (Fn. 3), S. 12.

⁹ *Bundesregierung / BMDV*, Masterplan Ladeinfrastruktur II der Bundesregierung (Fn 2), S. 39.

¹⁰ Verordnung (EU) 2023/1804 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/94/EU, konsolidierte Fassung: Dokument 02023r1804-20250414.

¹¹ Schnellladegesetz vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2141), das durch Artikel 12 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

¹² Zuletzt mit ausführlichen Nachw. *Kloidt*, Wirtschaftliche Tätigkeiten auf öffentlichen Straßen, 2025, S. 74 ff.; s. auch *Dörr*, in: *VVDStRL* 2012, S. 323 (327); *Hermes*, in: *Die Verwaltung* 53 (2020), S. 311 ff.; bezogen auf den ÖPNV *Knauff*, *Der Gewährleistungsstaat*, 2004, S. 48.

bundesverfassungsgerichtlich anerkannten Klimaschutzverpflichtung¹³ zu der Aufgabe, für eine Transformation in Richtung Treibhausgasneutralität des Verkehrssektors Sorge zu tragen.¹⁴ Für den Gütertransport kann dies – neben einer Reihe anderer Maßnahmen wie z.B. der Verlagerung von Gütern auf die Schiene – nach dem aktuellen Erkenntnisstand nur die schnellstmögliche Umstellung des Lkw-Verkehrs auf treibhausgasneutrale und damit vor allem auf batterieelektrische Antriebe bedeuten. Daraus folgt die staatliche Verpflichtung, ein flächendeckendes und funktionsadäquates Angebot zur Nutzung von Ladeinfrastruktur für E-Lkw zu gewährleisten.

1.1 Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe

Auf europäischer Ebene wurde diese Verpflichtung aufgegriffen durch die Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (AFIR). Nach Art. 4 Abs. 1 AFIR müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass in ihrem Hoheitsgebiet eine Mindestabdeckung mit öffentlich zugänglichen Ladepunkten für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb sichergestellt ist. Dazu werden in Art. 4 Abs. 1 lit. a) bis h) AFIR bestimmte Mindestvorgaben aufgelistet. Lit. a) und b) ii) betreffen das TEN-V-Straßennetz¹⁵. Lit. b) i) – d) betreffen nur das TEN-V-Kernstraßennetz. Eine Mindestvorgabe für Parkplätze allgemein enthalten lit. e) und f).

Besondere Beachtung verdient das Fernziel nach Art. 4 Abs. 1 lit. d) AFIR, wonach die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass bis zum 31. Dezember 2030 entlang des TEN-V-Gesamtstraßennetzes öffentlich zugängliche Ladestandorte für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb in jeder Fahrtrichtung in einer Entfernung von höchstens 100 km voneinander errichtet werden und dass jeder Ladestandort eine Ladeleistung von mindestens 1 500 kW bietet und über mindestens einen Ladepunkt mit einer individuellen Ladeleistung von mindestens 350 kW verfügt. Besondere Bedeutung hat auch lit e), wonach bis zum 31. Dezember 2027 auf jedem sicheren und gesicherten Parkplatz mindestens zwei¹⁶ öffentlich zugängliche

¹³ S. dazu bereits oben Fn. 1.

¹⁴ Überblick und ausführliche Nachw. dazu bei *Hermes*, in: *Die Verwaltung* 53 (2020), S. 311 ff.

¹⁵ Verordnung (EU) 2024/1679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über Leitlinien der Union für den Aufbau des Transeuropäischen Verkehrsnetzes, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1153 und (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 (Text von Bedeutung für den EWR)

¹⁶ Nach lit. f) müssen es bis zum 31.12.2030 vier sein.

Ladestationen für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb mit einer individuellen Ladeleistung von mindestens 100 kW vorhanden sein müssen.

1.2 Schnellladegesetz

Zur Umsetzung der AFIR gilt in Deutschland das SchnellLG. Nach § 3 Abs. 1 SchnellLG gewährleistet das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur die flächendeckende und bedarfsgerechte Bereitstellung von Schnellladeinfrastruktur für reine Batterieelektrofahrzeuge. Der Anwendungsbereich des SchnellLG erstreckt sich nach § 1 SchnellLG auch auf E-Lkw (Fahrzeugklasse N i. S. d. Art. 4 der Verordnung (EU) 2018/858).

Seine Gewährleistungsaufgabe erfüllt das Ministerium konzeptionell über Bedarfsplanung, Ausschreibungen und vertraglich gesicherte Betreiberpflichten.¹⁷ Kern des Konzepts ist zunächst eine systematische Ermittlung des bundesweiten Bedarfs an Schnellladestandorten durch das Ministerium. Dabei werden Suchräume und konkrete Standorte so geplant, dass ein Grundversorgungsnetz („Deutschlandnetz“) entsteht, das das bestehende privatwirtschaftliche Angebot ergänzt und Lücken insbesondere auf Mittel- und Langstrecken sowie in weniger wirtschaftlich attraktiven Räumen schließt. Nach § 3 Abs. 2 Satz 4 SchnellLG soll ein Schwerpunkt auf den Infrastrukturausbau des Mittel- und Langstreckenverkehrs gelegt werden, wobei sich die Schnellladeinfrastruktur an Bundesfernstraßen an bewirtschafteten und unbewirtschafteten Rastanlagen befinden soll.

Auf der Grundlage dieser Bedarfsplanung und festgelegter Standards schreibt das BMV die Errichtung und den Betrieb von Schnellladestandorten in Losen in einem oder mehreren Vergabeverfahren aus. Die Lose bündeln zahlreiche Suchräume und umfassen auch wirtschaftlich schwächere Standorte und werden nach Kriterien wie Kosten, technisches/betriebliches Konzept und Kundenfreundlichkeit vergeben; so werden Betreiber vertraglich verpflichtet, Infrastruktur aufzubauen und über einen definierten Zeitraum zu betreiben.

Das SchnellLG enthält bislang – ebenso wenig wie die AFIR – keine Regelungen, die die spezifischen Bedürfnisse im Bereich der Lkw-Ladeinfrastruktur adressieren. Immerhin macht § 3 Abs. 2 Satz 3 SchnellLG sowohl für Pkw als auch für Lkw die Zielvorgabe, dass es dem

¹⁷ S. den Überblick des BMV „Das Deutschlandnetz“ (<https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/deutschlandnetz.html>); zuletzt abgerufen am 18.12.2025).

Nutzer ermöglicht werden soll, „bundesweit jeden Ort auf direktem Weg zu erreichen“. Und das Ziel der „Nutzerfreundlichkeit“ kommt in § 3 Abs. 3 SchnellLG zum Ausdruck. Bei alledem hat der Gesetzgeber aber offenbar in erster Linie die Pkw-Ladeinfrastruktur im Blick gehabt.

2. Flächenbereitstellung

Wegen des besonders großen Flächenbedarfs bei der Realisierung von Ladestandorten für E-Lkw kommt es für den Aufbau einer bedarfsgerechten Lkw-Ladeinfrastruktur maßgeblich auf die rechtlichen Rahmenbedingungen an, nach denen sich der Zugriff auf die erforderlichen Flächen bestimmt. Entsprechend den erläuterten Vorgaben der AFIR und des SchnellLG ist der Blick dabei zunächst auf die Bundesfernstraßen (insbes. bewirtschaftete und unbewirtschaftete Rastanlagen) zu richten (unten A.II.2.1), bevor der allgemeine rechtliche Rahmen für die Realisierung von Lkw-Ladeinfrastruktur auf sonstigen (privaten) Flächen (z.B. Autohöfe) kurz anzusprechen ist (dazu A.II.2.2). Soweit es zunächst also um Ladestationen auf Flächen der Bundesfernstraßen (bewirtschaftete und unbewirtschaftete Rastanlagen; sonstige Parkflächen, die zu den Bundesfernstraßen gehören) geht, ist zunächst die Bedeutung der Straßenbaulast und die Rolle der Autobahn GmbH in diesem Zusammenhang zu klären (nachfolgend A.II.2.1.1), bevor der Rechtsrahmen für die Realisierung von größeren Ladestandorten mit mehreren Ladestationen (Ladeparks, dazu A.II.2.1.2) erläutert wird, während einzelne Lkw-Ladestationen auf Bundesfernstraßenflächen (dazu A.II.2.1.3) in der Praxis nur eine nachgeordnete Rolle spielen dürften.

2.1 Flächen an Bundesfernstraßen

Die hier zunächst zu betrachtenden Flächen „an“¹⁸ Bundesfernstraßen sind rechtlich Bestandteile dieser Straßen. Deshalb gehört ihre Bereitstellung für Zwecke der Errichtung und des Betriebs von Ladeinfrastruktur für Lkw zur Bundesfernstraßen-Baulast und muss den bundesfernstraßenrechtlichen Regeln über die Bereitstellung von Straßenflächen für solche besonderen Zwecke folgen.

¹⁸ Flächen in der Nähe von Bundesstraßen (insbesondere Autohöfe) werden erst später – unten A.II.2.2 – behandelt.

2.1.1 Flächenbereitstellung als Aufgabe der für die Straßenbaulast zuständigen Stellen

Zu den Flächen der Bundesfernstraßen gehören auch die für die Realisierung von Lkw-Ladeinfrastruktur primär in Betracht kommenden Fahrgassen und Parkflächen auf bewirtschafteten und unbewirtschafteten Rastanlagen an Bundesautobahnen sowie Parkplätze an sonstigen Bundesfernstraßen, soweit sie als Bundesstraße gewidmet sind. Bei solchen Verkehrsflächen handelt es sich um unselbständige Teile von Bundesstraßen im Sinne des § 1 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 FStrG.¹⁹ Sie sind Teil des Straßenkörpers i. S. d. § 1 Abs. 4 Nr. 1 FStrG.²⁰ Der Begriff des Straßenkörpers ist nicht auf die (meist befestigte) Verkehrsfläche (insb. die geteerte Fläche) begrenzt, sondern umfasst nach § 1 Abs. 4 Nr. 1 FStrG auch die angrenzenden Böschungen, Gräben, Sicherheitstreifen etc.

Die Straßenbaulast an den Bundesautobahnen und sonstigen Bundesfernstraßen umfasst nach § 3 Abs. 1 Satz 1, 2 FStrG alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Bundesfernstraßen zusammenhängenden Aufgaben. Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Bundesfernstraßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern. Zu den der Straßenbaulast zugeordneten Aufgaben gehört auch die Wahrnehmung der Eigentumsrechte an den Straßengrundstücken²¹, soweit diese nicht durch das öffentlich-rechtliche Nutzungsregime als Folge der Widmung überlagert sind. Die für die Wahrnehmung der Straßenbaulast zuständige Stelle bedarf also keiner gesonderten zivilrechtlichen Gestattung,²² wenn sie auf Bundesstraßen Einrichtungen oder Nutzungen zulässt, die (auch) das Eigentumsrecht an den Straßengrundstücken berühren.

Träger der Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen ist – jenseits der hier nicht weiter interessierenden Ortsdurchfahrten – der Bund (§ 5 Abs. 1 FStrG). Die mit der Straßenbaulast einhergehenden Aufgaben (insbesondere Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und

¹⁹ S. dazu nur *Meßerschmidt*, NZV 2022, S. 169 (171) m.w.N.

²⁰ BVerwG, 16.06.2016 – 9 A 4/15 –, juris Rn. 39 (bezogen auf nicht bewachte Parkplätze und PWC-Anlagen); *Sauthoff*, in: Müller/Schulz, FStrG, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 34.

²¹ Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zur Wahrnehmung der Eigentumsrechte durch den Straßenbaulastträger fehlt im FStrG (anders im Landesrecht, bspw. § 12 Abs. 1 LStrG BW; § 13 Abs. 1 HStrG; § 11 Abs. 5 StrWG NRW; Art. 13 Abs. 1 BayStrWG); nach herrschender Auffassung gilt hier aber nichts anderes, siehe *Sauthoff*, in: Müller/Schulz, FStrG, 3. Aufl. 2022, § 8 Rn 81; *Stahlhut*, in: Kodal, Hdb. Straßenrecht, 8. Aufl. 2021. Kap 27 Rn. 4.

²² Vgl. *Majcherek*, in: Marschall, FStrG, 6. Aufl. 2012, § 8 Rn 46.

die vermögensmäßige Verwaltung) hat der Bund durch §§ 1 und 5 Abs. 1 InfrGG zur „Ausführung“ auf die Autobahn GmbH übertragen, soweit es sich um Bundesautobahnen oder um sonstige Bundesfernstraßen handelt, deren Verwaltung der Bund auf Antrag eines Landes nach Art. 90 Abs. 4 GG in Bundesverwaltung übernommen hat. Bei der Autobahn GmbH handelt es sich um eine Gesellschaft, deren alleiniger Gesellschafter der Bund ist²³. Es handelt sich um eine formelle Privatisierung der Bundesfernstraßenverwaltung²⁴; bei der Autobahn GmbH handelt es sich um einen Fall der sogenannten „Verwaltung in Privatrechtsform“²⁵. Die Wahrnehmung der Straßenbaulastaufgaben für die übrigen Bundesfernstraßen liegt gem. Art. 90 Abs. 3 GG bei den Ländern oder den nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften.

Die umfassende Zuständigkeit der Autobahn GmbH des Bundes und der Landesstraßenbauverwaltungen der Länder für die Wahrnehmung der Straßenbaulastaufgaben für Bundesfernstraßen bedeutet allerdings nicht, dass diese Stellen die Lkw-Ladeinfrastruktur auf Bundesfernstraßenflächen selbst aufbauen müssen oder dürfen. Die Straßenbaulast nach § 3 Abs. 1 FStrG soll nach herrschender Auffassung kein „Organisationsprivileg“ begründen. Der Aufbau von Straßen, Teilen von Straßen oder Anlagen auf Straßen soll auch durch Dritte erfolgen können.²⁶

Sofern Dritte Anlagen und Einrichtungen auf Flächen errichten und unterhalten, die straßenrechtlich als Teil einer Bundesfernstraße zu qualifizieren sind, ist aber zu klären, welche öffentlich-rechtlichen²⁷ und ggf. zivilrechtlichen Gestattungen sie benötigen und wer jeweils nach welchem Verfahren legitimiert ist, diese Gestattungen zu erteilen. Dies gilt auch und nicht zuletzt für Lkw-Ladeinfrastruktur und hängt davon ab, ob es sich dabei um einen Nebenbetrieb

²³ Nach der Formulierung in Art. 90 Abs. 2 Satz 3 GG und in § 1 Abs. 2 InfrGG steht die Gesellschaft „im unveräußerlichen Eigentum des Bundes“.

²⁴ *Manssen*, in: Siegel/Troidl (Hrsg.), Straßenrecht, 2025, § 4 Rn. 314.

²⁵ In der Gesellschafterversammlung der Gesellschaft wird der Bund durch das Bundesministerium für Digitales und Verkehr vertreten (§ 3 InfrGG).

²⁶ *Witting*, in: Müller/Schulz, FStrG, 3. Aufl. 2022, § 3 Rn. 25.

²⁷ Nicht näher erörtert werden hier Überlegungen, die Errichtung und der Betrieb von Ladestationen als genehmigungsbedürftige und genehmigungsfähige Sondernutzung (§ 8 Abs. 1 FStrG) zu qualifizieren; dazu übersichtlich *Ader/Beischau*, EnWZ 2025, 3 (8). Denn Zustimmung verdient die Auffassung, wonach die Errichtung und der Betrieb einer Ladestation keiner Sondernutzungserlaubnis bedarf (VG München, 02.05.2018 – M 2 E 18.2021 –, juris Rn. 15; a. A. *Hartwig/Sterniczuk*, NVwZ 2016, 1375), weil eine Ladestation selbst Teil der Straße ist und als Hilfseinrichtung für Verkehrsteilnehmer in unmittelbarem Zusammenhang mit der Straßenfunktion steht; so auch VGH München, 13.07.2018 – 8 CE 18.1071 –, juris Rn. 15 f.

an den Bundesautobahnen im Sinne des § 15 FStrG (nachfolgend A.II.2.1.2) oder um sonstige Ladestationen handelt (dazu unten A.II.2.1.3).

2.1.2 Lkw-Ladeparks an Bundesautobahnen (Nebenbetriebe)

Entsprechend den Zwischenergebnissen des HoLa-Projektes²⁸ legen wir nachfolgend zugrunde, dass die hier zu erörternde Ladeinfrastruktur für E-Lkw an Bundesautobahnen im Wesentlichen aus Ladestandorten mit mehreren Ladepunkten besteht und dass die Zufahrt zu diesen Ladepunkten durch geeignete Vorrichtungen (z. B. elektronische Schranken) beschränkt wird. Denn anderenfalls wäre die Funktionalität der Ladepunkte, für die ein Reservierungssystem wohl unabdingbar sein dürfte²⁹, stark eingeschränkt. Solche Einrichtungen werden nachfolgend als „Ladepark“ bezeichnet.

Für die Realisierung solcher Ladeparks an Autobahnen ist zunächst die mögliche Erforderlichkeit eines Planfeststellungsverfahrens zu beachten. Soweit es um vorhandene Rastanlagen geht, kommt es dafür auf die – fachplanungsrechtlich zu beantwortenden – Frage an, ob die Umwandlung von Verkehrs- bzw. Parkflächen auf Rastanlagen in einen E-Lkw-Ladepark eine erhebliche bauliche Umgestaltung im Sinne des § 17 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 FStrG darstellt, für die auch nicht die Ausnahme des § 74 Abs. 7 VwVfG (Entfall von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung) greift. Die Antwort auf diese Frage, die nicht Gegenstand dieses Rechtsgutachtens ist, dürfte zunächst von dem Regelungsgehalt der jeweiligen „alten“ Planungsentscheidung (Planfeststellung) abhängen, auf der die Rastanlage beruht (pauschale Ausweisung als Rastanlage oder Ausweisung differenzierter Flächen für Verkehr, Nebenbetriebe, Grünanlagen etc.). Sodann dürfte die Erheblichkeit der Änderung davon abhängen, ob und inwieweit planungsrechtlich relevante Belange (z.B. Sicherheitsaspekte im Zusammenhang mit dem erforderlichen Netzanschluss oder Rückstaugefahren bei geschlossener „Schranke“ vor dem Ladepunkt) berührt werden. Schließlich könnte auch der Umfang der umzuwandelnden Fläche von Bedeutung sein.

²⁸ Siehe *Plötz/Speth/Kappler/Klausmann/Satvat*, Megawatt-Laden im Lkw-Fernverkehr: Erste Erkenntnisse zu Herausforderungen und Lösungsansätzen, Karlsruhe (Fraunhofer ISI), 2024, S. 12 mit Abbildungen und Erläuterungen zu den Vorschlägen für ein Standardlayout von Autobahn-Lkw-Ladestationen (https://hochleistungsladen-lkw.de/hola-wAssets/docs/publikationen/HoLa_LessonsLearnt.pdf; zuletzt abgerufen am 18.12.2025).

²⁹ Davon geht auch die Autobahn GmbH in ihrer Ausschreibung aus, wenn sie für das im Rahmen des Angebotes vorzulegende Betriebskonzept eine Reservierungsoption verlangt; Autobahn GmbH, Projektexposé (Fn. 7), S. 8.

Was die hier interessierende Frage der Einschaltung Dritter bei der Realisierung solcher Ladeparks an den Bundesautobahnen angeht, so beantwortet sich diese nach unserer Einschätzung aus dem rechtlichen Regime des § 15 FStrG. Denn es handelt sich bei solchen Ladeparks um Nebenbetriebe im Sinne dieser Vorschrift. Weil diese Einordnung von Lkw-Ladeparks an Bundesautobahnen – soweit ersichtlich – in Rechtsprechung und Literatur noch nicht erörtert wurde, sollen nachfolgend unsere rechtlichen Erwägungen dazu kurz dargestellt werden.

Gemäß § 15 Abs. 1 FStrG sind Nebenbetriebe alle „Betriebe an den Bundesautobahnen, die den Belangen der Verkehrsteilnehmer der Bundesautobahnen dienen (z. B. Tankstellen, bewachte Parkplätze, Werkstätten, Verlade- und Umschlagsanlagen, Raststätten) und eine unmittelbare Zufahrt zu den Bundesautobahnen haben“. Wie sich aus dem Wortlaut („z. B.“) eindeutig ergibt, sind diese in Absatz 1 genannten einzelnen Betriebsarten lediglich beispielhaft genannt. Es werden also auch alle anderen Einrichtungen (Servicebetriebe) erfasst, die den Belangen der Verkehrsteilnehmer dienen. Ladestationen für batteriebetriebene Lkw dienen den Belangen der Verkehrsteilnehmer ebenso wie fossile Tankstellen. § 15 Abs. 1 FStrG stellt keine Anforderungen an den Funktionsumfang, die bauliche Größe der Anlagen oder die Ausgestaltung des Waren- oder Dienstleistungsangebots.³⁰ Ein Nebenbetrieb liegt daher auch dann vor, wenn sich das Angebot auf die Lademöglichkeiten beschränkt und daneben keine Waren oder weiteren Dienstleistungen angeboten werden. Die rechtliche Qualität eines Nebenbetriebs ist nach § 15 Abs. 1 FStrG auch nicht davon abhängig, dass sie durch einen rechtsförmlichen Akt (z.B. Vertrag, Verwaltungsakt) begründet wird. Vielmehr knüpft die Vorschrift die rechtliche Eigenschaft „Nebenbetrieb“ allein an die *tatsächliche Service-Funktion* eines Betriebs, der außerdem noch eine unmittelbare Zufahrt zu den Bundesautobahnen haben muss. Jedenfalls soweit es also um Lkw-Ladeparks – und nicht lediglich um einzelne Ladesäulen – geht, wird es sich regelmäßig um Nebenbetriebe im Sinne des § 15 FStrG handeln.³¹ Räumlich erfasst werden von einem solchen Nebenbetrieb „Lkw-

³⁰ Linke, in: Marschall, FStrG, 6. Aufl. 2012, § 15 Rn. 8.

³¹ Vgl. dazu auch die Ausführungen zu „Nebenbetriebe / Rastanlagen“ auf der Homepage des BMDV: <https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/nebenbetriebe-rastanlagen.html> (E-Ladesäulen als Servicebetriebe, die rechtlich als „Nebenbetriebe“ einzuordnen sind; zuletzt aufgerufen am 8.12.2025).

Ladepark“ alle die Flächen, die erforderlich sind, um die in der Vorschrift genannte Servicefunktion für Verkehrsteilnehmer erfüllen zu können (Funktionsflächen).³²

Was die Einschaltung Privater in den Bau und den Betrieb von Lkw-Ladeparks an Autobahnen angeht, so ergeben sich aus § 15 FStrG folgende Konsequenzen: Während der *Bau* von Nebenbetrieben auf Dritte übertragen werden *kann* (§ 15 Abs. 2 Satz 1 FStrG), sieht § 15 Abs. 2 Satz 2 FStrG vor, dass der „*Betrieb* von Nebenbetrieben auf Dritte zu übertragen *ist*, soweit nicht öffentliche Interessen oder besondere betriebliche Gründe entgegenstehen“. Weiter sieht § 15 Abs. 3 Satz 1 FStrG für das Recht, einen Nebenbetrieb an der Bundesautobahn zu betreiben, vor, dass „der Konzessionsinhaber eine umsatz- oder absatzabhängige Konzessionsabgabe an den Bund zu entrichten“ hat und setzt damit offensichtlich einen Konzessionsvertrag voraus. Ob dadurch einfache Beauftragungen (ohne Konzessionsvertrag) ausgeschlossen werden,³³ ist bislang nicht geklärt. Insbesondere der zweite Halbsatz von § 15 Abs. 1 Satz 2 FStrG („soweit ...“) spricht aber dafür, dass dem Bund – nach Maßgabe der jeweils bedeutsamen öffentlichen Interessen oder betrieblichen Gründe – ein Gestaltungsspielraum zur Verfügung steht, ob, in welchem Umfang und auf welche Art und Weise er Dritte mit dem Betrieb von Nebenbetrieben beauftragt. Wenn etwa dem öffentlichen Interesse an einem Hochlauf der Elektrifizierung des schweren Straßengüterverkehrs durch eine „Standard“-Konzessionierung (orientiert an Konzessionen für Tankstellen) privater Ladeparkbetreiber auf Rastplätzen nicht genügt werden kann, darf der Bund nach unserer Einschätzung einen „Mittelweg“ zwischen Konzessionsvertrag und Eigenvornahme in Gestalt eines Auftrags beschreiten, der für Betrieb, Service, technische Verfügbarkeit, Zugang und Zugangsentgelte klare Vorgaben (z.B. Reservierung) enthält und diese durch stark eingeschränkte Betriebsrisiken und Betriebschancen kompensiert.

Zusammenfassend kann zu Lkw-Ladeparks an Bundesautobahnen festgehalten werden: Die dafür erforderlichen Flächen auf bewirtschafteten und unbewirtschafteten Rastanlagen sind Teil der Bundesautobahnen. Ihre Bereitstellung zum Zweck der Realisierung von Lkw-

³² Dementsprechend wird bei Rastanlagen mit einem oder mehreren Nebenbetrieben (bewirtschaftete Rastanlagen) unterschieden zwischen den Verkehrsflächen (Verkehrsanlage, zu der die Park- und Erholungsflächen, die Grünanlagen und die Fahrgassen gehören) einerseits und den Flächen, die den Servicebetrieben (Tankstelle, E-Ladesäule, Raststätte, Hotel) zugeordnet sind, andererseits. So die Ausführungen zu „Nebenbetriebe / Rastanlagen“ auf der Homepage des BMDV: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/nebenbetriebe-rastanlagen.html>.

³³ Für die Erforderlichkeit einer Konzession *Linke*, in: Marschall, FStrG, 6. Aufl. 2012, § 15 Rn. 16; Müller, in: Müller/Schulz, FStrG, 3. Aufl. 2022, § 15 FStrG Rn. 9.

Ladeinfrastruktur ist Teil der als Straßenbaulast bezeichneten Verwaltungsaufgabe, die von der Autobahn GmbH wahrgenommen wird. Bei Lkw-Ladeparks an Bundesautobahnen handelt es sich um Nebenbetriebe im Sinne des § 15 FStrG. Für die Einschaltung Privater in den Bau und den Betrieb von Lkw-Ladeparks auf Autobahn-Rastanlagen bedeutet dies, dass die Autobahn GmbH diese entweder selbst bauen und – nach Maßgabe der in § 15 Abs. 2 Satz 2 FStrG genannten Voraussetzungen – auch selbst betreiben oder aber den Bau und (im Regelfall) den Betrieb auf Dritte übertragen kann, und zwar regelmäßig durch Konzessionsvertrag³⁴, unter besonderen Voraussetzungen (öffentliches Interesse, besondere betriebliche Gründe) aber auch durch einfache Beauftragung.

2.1.3 Lkw-Ladestationen an sonstigen Bundesfernstraßen (allgemeines Straßenrecht)

Anders stellt sich die Rechtslage für Lkw-Ladestationen an sonstigen Bundesfernstraßen dar, weil hier die auf „Betriebe an Bundesautobahnen“ beschränkte Vorschrift für Nebenbetriebe in § 15 FStrG nicht gilt. Die Flächenbereitstellung für Ladestationen an sonstigen Bundesfernstraßen richtet sich also nach allgemeinem Bundes-Straßenrecht – unabhängig davon, ob es sich um eine einzelne Ladestation oder um einen Ladepark handelt. Dieses allgemeine Regime des Straßenrechts könnte auch an Bundesautobahnen zur Anwendung kommen, wenn und soweit man (wohl eher selten zu erwartende) einzelne Lkw-Ladestationen³⁵ auf Rastanlagen nicht als Nebenbetriebe im Sinne des § 15 FStrG qualifiziert.

Zunächst gilt auch für die Erweiterung oder wesentliche Änderung an sonstigen Bundesfernstraßen zum Zwecke der Realisierung von Lkw-Ladestationen, dass möglicherweise eine Planfeststellung oder Plangenehmigung erforderlich wird. Insoweit gilt hier nichts anderes als für Autobahnen (oben A.II.2.1.2).

Und auch für das allgemeine straßenrechtliche Regime gilt, dass die Bereitstellung von (Park-)Flächen, die als Teile von Bundesfernstraßen zu qualifizieren sind, für Zwecke der Lkw-

³⁴ Nicht erörtert wird hier die Frage, welche Bedeutung bestehende Konzessionsverträge für Tankstellen auf bewirtschafteten Rastanlagen für die Möglichkeit haben, auf derselben bewirtschafteten Rastanlage einen weiteren Nebenbetrieb (Lkw-Ladepark) auf einen anderen Konzessionär zu übertragen; s. dazu unten die Nachw. in Fn. 42.

³⁵ Die Rechtsprechung qualifiziert einzelne PKW-Ladestationen – jedenfalls im Stadtgebiet – bislang als Straßenzubehör, s. VGH München, Beschl. v. 13.07.2018 – 8 CE 18.1071 –, juris Rn. 15 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 11.10.2022 – OVG 1 S 28/22 –, juris Rn. 5.

Ladeinfrastruktur zu den Straßenbaulast-Aufgaben gehört, die von der Autobahn GmbH oder den Straßenbaubehörden der Länder wahrgenommen (dazu oben A.II.2.1.1) werden.

Auch im Übrigen sind – abgesehen von der fehlenden Verpflichtung, den Betrieb im Regelfall auf Dritte zu übertragen, und der Nichtgeltung der Regelung zu Konzessionsabgaben – keine wesentlichen Abweichungen gegenüber dem in § 15 FStrG enthaltenen Regelungsmodell für Nebenbetriebe ersichtlich: Auch Lkw-Ladeparks und einzelne Ladestationen an sonstigen Bundesfernstraßen können also im Wege der Konzession oder der einfachen Beauftragung an Dritte übertragen werden. Soweit die fraglichen (Park-)Flächen als Bundesstraße gewidmet sind, ist ihre Bereitstellung zum Zweck der Realisierung von Lkw-Ladeinfrastruktur Teil der als Straßenbaulast bezeichneten Verwaltungsaufgabe, die von den Straßenbaubehörden der Länder oder – in den Fällen des Art. 90 Abs. 4 GG – von der Autobahn GmbH wahrgenommen wird. Sie können Lkw-Ladeinfrastruktur an sonstigen Bundesfernstraßen entweder selbst bauen und betreiben oder aber Bau und Betrieb auf Dritte übertragen kann, und zwar durch Konzessionsvertrag oder durch einfache Beauftragung.

2.2 Sonstige (private) Flächen, z.B. Autohöfe

Für Standorte im Umfeld von Bundesfernstraßen, die sich aufgrund ihrer guten Erreichbarkeit und ihrer bereits vorhandenen Parkflächen für Lkw-Ladeinfrastruktur eignen (Autohöfe, Gewerbegebiete etc.), enthält das deutsche Recht keine speziellen Regeln, die die Bereitstellung von Flächen für Ladeinfrastruktur betreffen. Aus der Perspektive eines Modells mit zentralem Vertrieb bieten sich deshalb nur zwei Wege an: Entweder muss sich derjenige, der Lkw-Ladeinfrastruktur errichten, betreiben und zentral anbieten soll, das jeweilige Grundstückseigentum nach allgemeinem Zivilrecht beschaffen bzw. das Recht zur Realisierung des Vorhabens von dem Eigentümer einräumen lassen, bevor er es im Rahmen des allgemeinen (Bau-)Planungsrechts realisieren kann. Oder der Verfügungsberechtigte wird – ohne seine Rechte an dem Grundstück zu übertragen – mit der Bereitstellung von Lkw-Ladeinfrastruktur auf seiner Fläche nach den Vorgaben eines zentralen „Anbieters“ beauftragt (zu diesen beiden Varianten eines direkten oder indirekten zentralen Vertriebs unten A.III.2.2).

3. Ausschreibung für Lkw-Ladeinfrastruktur an unbewirtschafteten BAB-Rastanlagen

Auf der Grundlage des zuvor umrissenen rechtlichen Rahmens hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, das nach § 3 Abs. 1 Satz 1 SchnellIG die flächendeckende

und bedarfsgerechte Bereitstellung von Schnellladeinfrastruktur für reine Batterieelektrofahrzeuge gewährleisten muss, auf Grundlage des § 3 Abs. 8 SchnellLG ein Konzept zur Ausschreibung eines Lkw-Schnellladenetzes an unbewirtschafteten³⁶ Rastanlagen erstellt. Dieses Konzept sieht ein Modell vor, dass auf Wettbewerb um die Errichtung und den Betrieb von Lkw-Ladeinfrastruktur und auf der Pflicht zur Durchleitung von Strom (freie Wahl des Stromlieferanten) aufbaut:³⁷

- Die Ladesäuleninfrastruktur wird von privaten Anbietern geplant, errichtet und betrieben. Hierfür erhalten diese eine Vergütung. Den an den Ladesäulen verkauften Strom können die Nutzer entweder direkt vom Betreiber kaufen oder von einem Stromlieferanten ihrer Wahl (Durchleitung).
- Der Bund legt ein einheitliches Infrastrukturentgelt fest, das der Betreiber bei jedem Ladevorgang für die Nutzung der Ladeeinrichtungen als Preisbestandteil transparent ausweist.
- Das Infrastrukturentgelt erhebt der Betreiber bei jedem Ladevorgang und in jeder angeführten Ladeoption (Ad-hoc-Laden, vertragsbasiertes Laden mit EMP oder Durchleistungsmodell) und leitet es an den Bund weiter.
- Über das Infrastrukturentgelt hinausgehende Zahlungen für den Ladevorgang verbleiben beim Ad-hoc-Laden beim Betreiber; das gleiche gilt, soweit der Betreiber dritten EMP das Laden für seine Kunden ermöglicht oder der Betreiber selbst als EMP tätig wird.

III. Reformvorschlag: Staatliche Bereitstellung öffentlicher Basis-Ladeinfrastruktur durch eine Bundesgesellschaft (St-ÖB-LI-Modell)

Die am 16.9.2024 veröffentlichte Ausschreibung eines Lkw-Schnellladenetzes an unbewirtschafteten Rastanlagen entlang der Bundesautobahnen³⁸ kann nur einen ersten Schritt in Richtung einer flächendeckenden Lkw-Ladeinfrastruktur darstellen. Sie beschränkt sich nämlich auf unbewirtschaftete Rastanlagen an Autobahnen, klammert also die bereits

³⁶ Die Errichtung von Ladeinfrastruktur an bewirtschafteten Rastanlagen entlang der Bundesautobahnen (im Wege der Änderung bestehender Konzessionsverträge für Tankstellen-Nebenbetriebe) ist gegenwärtig Gegenstand eines Verfahrens vor dem OLG Düsseldorf (Az.: Verg 29/22). Das OLG Düsseldorf hatte am 16. Juni 2023 beschlossen, vor Entscheidung über die Beschwerde den Europäischen Gerichtshof um eine Vorabentscheidung zu ersuchen. Nach dessen Urteil v. 29.4.2025 – C-452/23, das das Verfahren zur abschließenden Entscheidung an das OLG Düsseldorf zurückverwies, steht die Entscheidung des OLG noch aus. Vor diesem Hintergrund wurden in der ersten Ausschreibung für den Aufbau des Lkw-Schnellladenetzes mit Veröffentlichung im Sommer 2024 zunächst nur die unbewirtschafteten Rastanlagen berücksichtigt, siehe Autobahn GmbH, Projektexposé (Fn. 7), S. 8.

³⁷ Autobahn GmbH, Projektexposé (Fn. 7), S. 9.

³⁸ Einen Überblick über den Stand gibt die Nationale Leitstelle Ladeinfrastruktur unter <https://nationale-leitstelle.de/nutzfahrzeuge/> (zuletzt abgerufen am 18.12.2025).

bewirtschafteten Rastanlagen, die sonstigen Fernstraßen sowie den urbanen und ländlichen Raum aus. Außerdem überlässt das Ausschreibungskonzept den Vertrieb den Betreibern. Es ist nicht erkennbar, wie dadurch ein zentrales Reservierungssystem – das auch an Ladestationen jenseits der Bundesautobahnen genutzt werden kann – zur Entstehung gebracht und ein insgesamt transparentes und attraktives Preissystem gewährleistet werden soll.

In diesem Kontext sind in der Studie

Grüter, C. / Beckers, T. / Pfaff, H. / Vorwerk, L. (2026): Bereitstellung von Ladeinfrastruktur für den batterieelektrischen Straßengüterverkehr in Deutschland – Eine ökonomische Analyse; im Rahmen des vom Bundesministerium für Verkehr (BMV) geförderten Forschungsprojekts „Hochleistungsladen im Lkw-Fernverkehr“ (HoLa) erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.

weiterreichende Modellkonzeptionen bezüglich der Bereitstellung von (Basis-) Ladeinfrastruktur für den batterieelektrischen Straßengüterverkehr in Deutschland entwickelt worden, die den Gegenstand der nachfolgenden rechtlichen Machbarkeitsprüfung bilden. Ihre Eckpunkte lassen sich wie folgt beschreiben:

1. Überblick

Die Grundidee des Modells ist, dass eine staatliche Gesellschaft des Bundes dafür sorgt, dass

- ein öffentliches Basis-Ladeinfrastrukturnetz für E-Lkw flächendeckend und bedarfsgerecht bereitgestellt wird (im Folgenden: ÖB-LI-Netz) und
- ein nutzerfreundliches zentrales Vertriebssystem etabliert wird, das den spezifischen Bedürfnissen des Lkw-Verkehrs Rechnung trägt.

Im Zentrum des Modells steht eine öffentliche Gesellschaft des Bundes, die in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher organisiert sein kann (hierzu A.III.2.4 = S. 23) und die Verantwortung für Bereitstellung und Betrieb des ÖB-LI-Netzes trägt. Es wird daher im folgenden als „**Staatliches ÖB-LI-Modell**“ oder kurz „**St-ÖB-LI-Modell**“ bezeichnet.

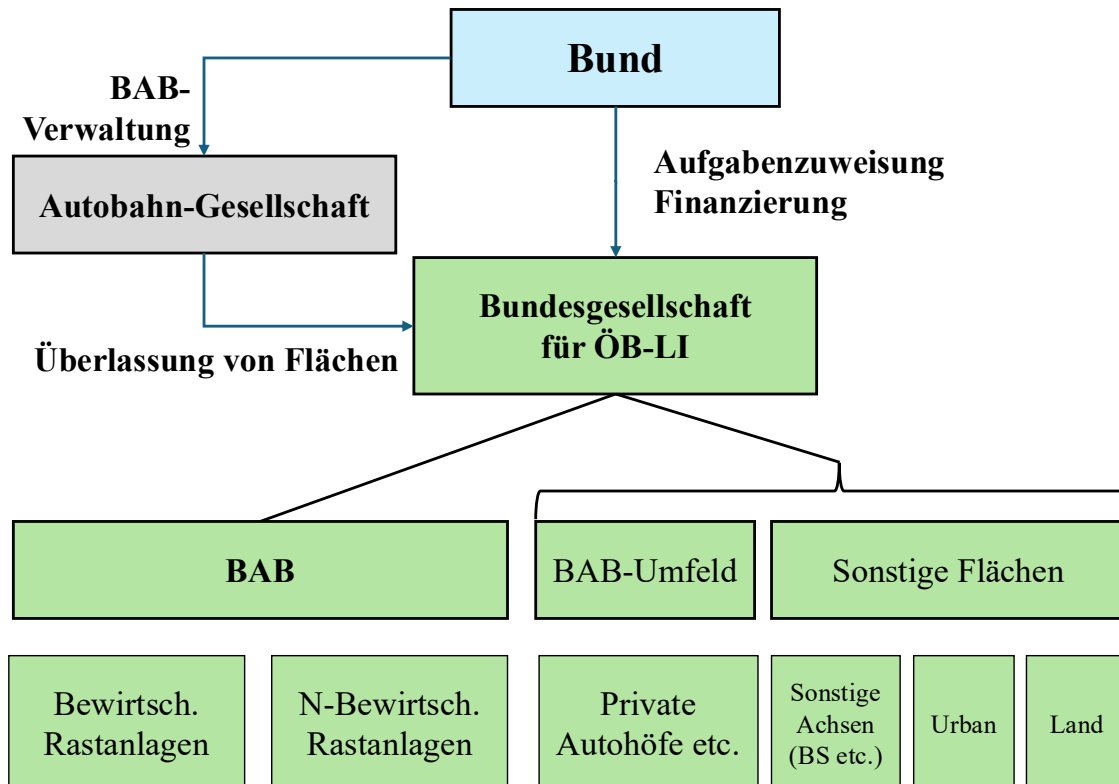
2. „Bundes-Lkw-Ladegesellschaft“

In dem **St-ÖB-LI-Modell** überträgt der Bund einer Gesellschaft, deren alleiniger Gesellschafter er ist, die Gewährleistungsverantwortung dafür, dass ein flächendeckendes und bedarfsgerechtes öffentliches Basis-Ladeinfrastruktur-Netzwerks für E-Lkw bereitgestellt und

nutzerfreundliche betrieben wird. Das ÖB-LI-Netz muss insbesondere an den Verkehrsachsen, aber auch in der Fläche und im urbanen Raum errichtet werden. Besonders wichtig sind die Bundesautobahnen (BAB) und das Umfeld der BAB.

Das Modell lässt sich wie folgt skizzieren:

Bereitstellung eines öffentlichen Basis-Netzwerks



2.1 Aufgaben

Die Aufgaben der Gesellschaft umfassen die gesamte Leistungserstellung in einem weiten Sinne. Dazu gehört zunächst die „Beschaffung“ der Flächen nach den zuvor dargelegten Regeln von der Autobahn GmbH, den Straßenbauverwaltungen der Länder oder privaten Grundstückseigentümern. Neben der Planung, Finanzierung,³⁹ Beschaffung und Errichtung der erforderlichen Anlagen gehört sodann auch die Konzeption und Umsetzung des

³⁹ Hierzu näher unten A.III.3.

Stromnetzanschlusses zu den Aufgaben der Gesellschaft. Auch die Wartung und Instandhaltung der Anlagen sowie Betrieb/Betriebsführung gehören zum Aufgabenbereich der Lkw-Ladegesellschaft.

Schließlich soll diese Gesellschaft des Bundes – im Unterschied zu dem Konzept der aktuellen Ausschreibung für unbewirtschaftete Rastanlagen – auch für einen zentralen Vertrieb verantwortlich zeichnen, der den spezifischen Bedürfnissen des Lkw-Verkehrs Rechnung trägt. Dazu gehören insbesondere ein zentrales Reservierungssystem und ein zentrales Preissystem, das transparent ist, funktionsadäquate Tarifstrukturen aufweist, preislich attraktiv ist und branchentaugliche Bezahlmethoden vorsieht.

2.2 Einbeziehung Privater in die Aufgabenerfüllung

In die Erfüllung Ihrer Aufgaben kann und soll die Bundesgesellschaft private Unternehmen einbeziehen. Diese Einbeziehung Privater kann im Umfang und in der Art und Weise unterschiedlich gestaltet werden. Die Beschaffungsmodelle werden sich grundlegend danach unterscheiden, ob die Bundesgesellschaft den im Modell vorgesehenen zentralen Vertrieb direkt selbst durchführt (Eigenvertrieb) oder indirekt organisiert, indem sie zentrale Vorgaben setzt, aber Dritte damit beauftragt, den Vertrieb im eigenen Namen und für Rechnung der Bundesgesellschaft durchzuführen.

2.2.1 Direkter zentraler Vertrieb

Bei einem direkten zentralen Vertrieb (Eigenvertrieb) würde die Bundesgesellschaft selbst als Fahrstromanbieter agieren, also Vertragspartnerin der Ladestromkunden werden und die Leistungen direkt erbringen. Sie würde die Leistungen privater Auftragnehmer nur im Innenverhältnis in Anspruch nehmen. Das könnte Entwicklungsleistungen, Planungs- und Bauleistungen sowie technische und kaufmännische Betriebsführungsleistungen umfassen.

2.2.2 Indirekter zentraler Vertrieb

Bei einem indirekten zentralen Vertrieb würde die Bundesgesellschaft private Unternehmen damit beauftragen, im eigenen Namen nach außen als Fahrstromanbieter aufzutreten, aber für Rechnung der Bundesgesellschaft zu handeln. Das Abnahmerisiko läge daher auch in diesem Fall bei der Bundesgesellschaft. Zudem würde die Bundesgesellschaft zentrale Vorgaben setzen, die ein einheitliches Reservierungssystem sowie einheitliche Preisstrukturen sicherstellen. Die

Beschaffung der privaten Leistungen könnte ggfs. im Zuge integrierter Ausschreibungen von Planung, Errichtung und Betrieb der E-Lkw-Ladestationen erfolgen.

2.3 Flächenbeschaffung von Privaten

Neben den dargestellten Leistungen müsste sich die Bundesgesellschaft an allen Standorten, die im Eigentum Privater stehen, den Zugriff auf die benötigten Flächen verschaffen. Dies kann einerseits durch die Vereinbarung von dinglichen Nutzungsrechten (z. B. Eigentum, Erbbaurecht, Dienstbarkeit etc.) oder schuldrechtlichen Mietverträgen erfolgen. Im Modell des indirekten Vertriebs ist es andererseits auch denkbar, dass die Bundesgesellschaft den Privaten, der das Verfügungsrecht über die Fläche innehat, damit beauftragt, die Ladeinfrastruktur für E-Lkw bereitzustellen und zu betreiben. Das könnte sich etwa an Autohöfen und Tankstellen anbieten. Dort könnte dieser Ansatz auf mehr Akzeptanz stoßen als die Vereinbarung von Nutzungsrechten für die Bundesgesellschaft.

2.4 Organisationsform und Befugnisse

Die Bundesgesellschaft kann sowohl in öffentlich-rechtlicher Form (z. B. als Anstalt des öffentlichen Rechts) oder in privatrechtlicher Form (z. B. als GmbH) organisiert sein. Sie wird einerseits unternehmerisch tätig sein, andererseits aber auch hoheitliche Befugnisse ausüben.

Im Fall eines direkten zentralen Vertriebs wird die Bundesgesellschaft selbst die Betreiberin des Reservierungssystems und Fahrstromanbieterin sein. Auch im Fall des indirekten zentralen Vertriebs ist sie unternehmerisch tätig. Hier treten zwar die privaten Auftragnehmer nach außen als Betreiber und Fahrstromanbieter auf. Im Innenverhältnis nimmt die Bundesgesellschaft ihnen aber das Abnahmerisiko ab. Das kann insbesondere dadurch erreicht werden, dass die Bundesgesellschaft den Auftragnehmern eine feste Vergütung bezahlt und die Selbstkosten (einschließlich eines kalkulatorischen Gewinns) erstattet, während die Einnahmen aus dem Fahrstromverkauf an die Bundesgesellschaft abgeführt werden und. Bei wirtschaftlicher Betrachtung ist die Bundesgesellschaft daher auch im Modell des indirekten Vertriebs die „eigentliche“ Betreiberin des Reservierungssystems und die „eigentliche“ Fahrstromanbieterin.

Die Bundesgesellschaft könnte aber auch über die hoheitlichen Befugnisse verfügen, die für eine effektive und effiziente Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind. Das betrifft im Fall des indirekten Vertriebs insbesondere die Befugnis, zentrale Vorgaben für die Nutzung eines einheitlichen Reservierungssystems sowie für die Struktur und die Höhe von

Reservierungsentgelten und Fahrstrompreisen zu setzen. Auch die hoheitliche Definition von Nutzungsbedingungen für die Ladeinfrastruktur dürfte zweckmäßig sein. Für den Fall, dass die Bundesgesellschaft in privatrechtlicher Form verfasst wird, könnten ihr diese hoheitlichen Befugnisse unter näher zu prüfenden Voraussetzungen im Wege der Beleihung übertragen werden.

Alternativ ist es auch denkbar, solche Befugnisse ganz oder teilweise nicht der Bundesgesellschaft selbst, sondern einem Bundesministerium oder eine Bundesbehörde zuzuweisen. Dann müsste indes eine enge Abstimmung zwischen der Bundesgesellschaft und dem Bundesministerium / der Bundesbehörde stattfinden.

Unabhängig von der Wahl zwischen diesen beiden Varianten kommt es entscheidend darauf an, dass die Bedingungen für das Reservierungssystem und die Preisgestaltung einheitlich gestaltet und von der Bundesgesellschaft insbesondere im Modell eines indirekten zentralen Vertriebs durchgesetzt werden können.

3. Finanzierung

Die Finanzierung der ÖB-LI wird teilweise über Nutzerentgelte erfolgen (nachfolgend A.III.3.1). Gerade in der Hochlaufphase werden aber zusätzliche Einnahmequellen und Finanzierungsmöglichkeiten erforderlich sein (unten A.III.3.2).

3.1 Nutzerfinanzierung

Über die Erhebung von Nutzerentgelten werden die Betriebskosten und ein Teil der Investitionskosten abzudecken sein. Die Nutzerentgelte sollten neben einer nutzungsabhängigen Preiskomponente (bemessen nach Reservierung, Fahrstrommenge und/oder Lade- und Reservierungszeit) eine nutzungsunabhängige Preiskomponente umfassen, soweit dies unionsrechtlich mit den Vorgaben der AFIR vereinbar ist (dazu unten B.V.1.1). Denn die Bereitstellung der Ladeinfrastruktur geht mit sehr hohen Fixkosten einher. Durch eine nutzungsunabhängige Preiskomponente ist es möglich, die Fixkosten verursachungsgerecht(er) auf alle Nutzer zu verteilen, ineffiziente Nutzungsanreize (z. B. Ausweichen auf andere, womöglich volkswirtschaftlich ungünstigere Lademöglichkeiten) zu vermeiden sowie – nicht zuletzt – die Investitions- und Planungssicherheit zu verbessern und die Kapitalkosten zu verringern.

3.2 Zusätzliche Einnahmequellen und Finanzierungsmöglichkeiten

Für den Aufbau der ÖB-LI in der Hochlaufphase sind angesichts der sehr hohen Investitionskosten weitere Finanzquellen und Finanzierungsmöglichkeiten erforderlich.

3.2.1 Zuweisung von Haushaltsmitteln

In der derzeitigen Praxis des Bundes und der Länder wird der Aufbau von Ladeinfrastruktur stark mit Steuermitteln unterstützt. Nach Angaben des Bundesministeriums für Verkehr wurde in den Jahren 2018 bis 2023 über den KTF ein Volumen von 4,565 Milliarden Euro für die Schaffung von öffentlicher Ladeinfrastruktur bereitgestellt.⁴⁰ Bis heute wurden im Rahmen von Förderprogrammen 2,056 Milliarden Euro für die Errichtung von Ladepunkten eingesetzt.⁴¹

Das Programm zum Ausbau der Lkw-Ladesäuleninfrastruktur nach dem SchnellLG (siehe oben A.II.1.2) sieht Zuschüsse in Höhe von ca. 1.6 Milliarden Euro vor.⁴²

Vor diesem Hintergrund ist es naheliegend, dass auch der Aufbau der ÖB-LI für Lkw durch die Bundesgesellschaft mit Steuermitteln unterstützt würde. Die Bundesgesellschaft würde dann Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt erhalten.

3.2.2 Aufnahme von Fremdkapital durch die Bundesgesellschaft

Um Haushaltsmittel zu schonen und der Bundesgesellschaft mehr Handlungsspielraum zu verschaffen, könnte ihr die Befugnis eingeräumt werden, das für den Aufbau der ÖB-LI benötigte Kapital selbst am Kapitalmarkt aufzunehmen. Auf diesem Weg könnte ggfs. eine „schuldenbremsen-neutrale“ Finanzierung erreicht werden.⁴³ Wichtig ist dabei, dass der Bundesgesellschaft z. B. durch die Stellung einer Staatsgarantie ermöglicht wird, das Kapital zu staatsanleiheähnlichen Konditionen aufzunehmen, so dass keine unnötigen Kapitalkosten erzeugt werden.

⁴⁰ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand: Fördermaßnahmen im Bereich Elektromobilität und Ladeinfrastruktur, WD 5 – 3000 – 098/23, S. 7.

⁴¹ Siehe Nationale Leitstelle Ladeinfrastruktur, Fördermonitoring, abrufbar über <https://nationale-leitstelle.de/verstehen/foerdermonitoring/> (zuletzt abgerufen am 18.12.2025).

⁴² Siehe Pressemitteilung der EU-Kommission, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_25_3093, zuletzt abgerufen am 18.12.2025; dazu auch Fn. 57

⁴³ Zu dieser Frage vgl. das parallel zu diesem unionsrechtlichen Gutachten erstellte verfassungsrechtliche Gutachten von *G. Hermes*.

3.2.3 Finanzierung über die Lkw-Maut?

Im Ergebnis nicht weiterführend wäre dagegen eine Finanzierung von Lkw-(Punkt-) Ladeinfrastruktur über die Lkw-Maut.⁴⁴ Denn damit könnte nur die ÖB-LI finanziert werden, die auf den Rastanlagen der Bundesautobahnen oder Flächen mautpflichtiger Bundesstraßen errichtet wird und damit Teil der Verkehrsinfrastruktur des Bundes ist. Die ÖB-LI auf sonstigen Flächen – z. B. an Autohöfen – müsste mit anderen Nutzerentgelten finanziert werden. Es würde also zu zwei verschiedenen (Nutzer-)Finanzierungsregimen kommen. Das ist nicht zweckmäßig. Insbesondere könnte die Mitfinanzierung der Ladeinfrastruktur auf den BAB-Rastanlagen über die Lkw-Maut einen wirtschaftlichen Anreiz dazu setzen, in erster Linie die ÖB-LI an den BAB zu nutzen (die der Lkw-Fahrer ja ohnehin über die Maut „schon bezahlt“ hat). Gerade an den BAB sind die Flächen und demzufolge auch die Ladeplätze der ÖB-LI aber besonders knapp. Eine wirtschaftliche „Sogwirkung“ hin zur ÖB-LI auf den BAB wäre daher kontraproduktiv.

Exkurs: Ein alternativer Weg zur Schaffung einer Einnahmequelle könnte die Einführung einer Sonderabgabe sein, die von allen Lkw-Betreibern, welche das deutsche Straßennetz nutzen möchten, zur Finanzierung der aus Gründen des Klimaschutzes erforderlichen Antriebswende zu bezahlen wäre. Die damit erzielten Einnahmen könnten der Bundesgesellschaft zugewiesen und exklusiv für den Aufbau der ÖB-LI (und ggfs. weiterer Infrastrukturen für alternative Kraftstoffe) verwendet werden. Die Einführung einer solchen Sonderabgabe war jedoch nicht Gegenstand des HoLa-Projekts. Sie wird im Rahmen dieses Rechtsgutachtens nicht auf ihre rechtliche Machbarkeit hin geprüft.

4. Bundesgesetzliche Grundlage

Aufgrund der erheblichen Ausweitung und Konzeptänderung der staatlichen Infrastrukturgewährleistung gegenüber dem bisher auf der Grundlage des SchnellLG verfolgten Ansatzes für den Aufbau des ÖB-LI-Netzwerks wird nachfolgend die Prämisse zugrunde gelegt, dass die Grundstruktur des Modells in einem Bundesgesetz festgelegt wird.

Gegenstände eines solchen Bundesgesetzes wären insbesondere

⁴⁴ Zur Mautfinanzierung einer Oberleitungsladeinfrastruktur für Lkw siehe *Weiß/Hermes/Landerer/Mayer*, Verfassungs- und unionsrechtlicher Rahmen für die Organisation und Finanzierung von Oberleitungs-Ladeinfrastruktur für den batterieelektrischen Straßengüterverkehr, Rechtsgutachten 2025, S. 42 ff., abrufbar über https://www.uni-weimar.de/fileadmin/user/fak/bauing/professuren_institute/Infrastrukturwirtschaft_und-management/Forschung/Drittmittelprojekte/projektergebnisse/2025_esob-rki/2025-03-12_-_ESOB-RKI_RECHTSGUTACHTEN_endredaktionierte_Fassung_.pdf (zuletzt abgerufen am 18.12.2025).

- Definition der Aufgabe
- Regeln für die Feststellung des Bedarfs
- Bestimmung der Zuständigkeiten (insb. Verhältnis der neuen Bundesgesellschaft zur Autobahn GmbH, Aufsicht durch das BMV)
- Vorgaben für die Aufgabenerfüllung
- Befugnisse / Rechte / evt. Beleihung
- Finanzierung

B. Vereinbarkeit des St-ÖB-LI-Modells mit dem Europäischen Unionsrecht

Zur Beantwortung der Frage nach der Vereinbarkeit des St-ÖB-LI-Modells mit dem Europäischen Unionsrecht geben wir zunächst einen Überblick über den unionsrechtlichen Rahmen (B. I.), bevor wir die einzelnen Elemente des St-ÖB-LI-Modells am Maßstab des Unionsrechts prüfen (B. II – VI.).

I. Unionsrechtlicher Rahmen im Überblick

Fragt man nach der Vereinbarkeit des St-ÖB-LI-Modells mit dem Europäischen Unionsrecht, so ist zunächst festzustellen, dass das Unionsrecht die Mitgliedstaaten damit beauftragt, für den bedarfsgerechten Ausbau der Lkw-Ladeinfrastruktur zu sorgen.

1. Unionsrechtlicher Auftrag zur Bereitstellung von Lkw-Ladeinfrastruktur

Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 AFIR müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass in ihrem Hoheitsgebiet eine Mindestabdeckung mit öffentlich zugänglichen Ladepunkten für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb sichergestellt ist. Der Begriff der „Mindestabdeckung“ wird in Art. 4 Abs. 1 Satz 2 AFIR und den weiteren Absätzen durch detaillierte, zeitlich gestaffelte Vorgaben für den Ausbau der Lkw-Ladeinfrastruktur im TEN-V-Straßennetz,⁴⁵ auf Parkplätzen und an städtischen Knoten konkretisiert. Art. 4 Abs. 1 und 2 AFIR lautet:

⁴⁵ Verordnung (EU) 2024/1679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über Leitlinien der Union für den Aufbau des Transeuropäischen Verkehrsnetzes, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1153 und (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 (Text von Bedeutung für den EWR)

(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass in ihrem Hoheitsgebiet eine Mindestabdeckung mit öffentlich zugänglichen Ladepunkten für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb sichergestellt ist.

Zu diesem Zweck stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass

a) bis zum 31. Dezember 2025 entlang mindestens 15 % der Länge des TEN-V-Straßennetzes öffentlich zugängliche Ladestandorte für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb in jeder Fahrtrichtung errichtet werden und dass jeder Ladestandort eine Ladeleistung von mindestens 1 400 kW bietet und über mindestens einen Ladepunkt mit einer individuellen Ladeleistung von mindestens 350 kW verfügt;

b) bis zum 31. Dezember 2027 entlang mindestens 50 % der Länge des TEN-V-Straßennetzes öffentlich zugängliche Ladestandorte für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb in jeder Fahrtrichtung errichtet werden und dass jeder Ladestandort

i) entlang des TEN-V-Kernstraßennetzes eine Ladeleistung von mindestens 2 800 kW bietet und über mindestens zwei Ladepunkte mit einer individuellen Ladeleistung von mindestens 350 kW verfügt;

ii) entlang des TEN-V-Gesamtstraßennetzes eine Ladeleistung von mindestens 1 400 kW bietet und über mindestens einen Ladepunkt mit einer individuellen Ladeleistung von mindestens 350 kW verfügt;

c) bis zum 31. Dezember 2030 entlang des TEN-V-Kernstraßennetzes öffentlich zugängliche Ladestandorte für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb in jeder Fahrtrichtung in einer Entfernung von höchstens 60 km voneinander errichtet werden und dass jeder Ladestandort eine Ladeleistung von mindestens 3 600 kW bietet und über mindestens zwei Ladepunkte mit einer individuellen Ladeleistung von mindestens 350 kW verfügt;

d) bis zum 31. Dezember 2030 entlang des TEN-V-Gesamtstraßennetzes öffentlich zugängliche Ladestandorte für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb in jeder Fahrtrichtung in einer Entfernung von höchstens 100 km voneinander errichtet werden und dass jeder Ladestandort eine Ladeleistung von mindestens 1 500 kW bietet und über mindestens einen Ladepunkt mit einer individuellen Ladeleistung von mindestens 350 kW verfügt;

e) bis zum 31. Dezember 2027 auf jedem sicheren und gesicherten Parkplatz mindestens zwei öffentlich zugängliche Ladestationen für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb mit einer individuellen Ladeleistung von mindestens 100 kW eingesetzt werden;

f) bis zum 31. Dezember 2030 auf jedem sicheren und gesicherten Parkplatz mindestens vier öffentlich zugängliche Ladestationen für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb mit einer individuellen Ladeleistung von mindestens 100 kW eingesetzt werden;

g) bis zum 31. Dezember 2025 an jedem städtischen Knoten öffentlich zugängliche Ladepunkte für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb mit einer Gesamtladeleistung von mindestens 900 kW, die von Ladestationen mit einer individuellen Ladeleistung von mindestens 150 kW abgegeben wird, errichtet werden;

h) bis zum 31. Dezember 2030 an jedem städtischen Knoten öffentlich zugängliche Ladepunkte für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb mit einer Gesamtladeleistung von mindestens 1 800 kW, die von Ladestationen mit einer individuellen Ladeleistung von mindestens 150 kW abgegeben wird, errichtet werden.

(2) Die Berechnung des Prozentsatzes des TEN-V-Straßennetzes gemäß Absatz 1 Buchstaben a und b erfolgt auf der Grundlage folgender Elemente:

a) Für die Berechnung des Nenners: die gesamte Länge des TEN-V-Straßennetzes innerhalb des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats;

b) für die Berechnung des Zählers: die kumulierte Länge der Abschnitte des TEN-V-Straßennetzes zwischen zwei öffentlich zugänglichen Ladestandorten für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb, die die Anforderungen von Absatz 1 Buchstabe a bzw. b erfüllen, mit Ausnahme von Abschnitten des TEN-V-Straßennetzes zwischen zwei dieser Ladestandorte, die mehr als 120 km voneinander entfernt sind.

(3) Entlang der Straßen des TEN-V-Straßennetzes kann für beide Fahrtrichtungen ein einziger öffentlich zugänglicher Ladestandort für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb errichtet werden, sofern

a) der Ladestandort von beiden Fahrtrichtungen aus leicht zugänglich ist;

b) der Ladestandort angemessen ausgeschildert ist;

c) die in Absatz 1 festgelegten Anforderungen in Bezug auf die maximale Entfernung zwischen Ladestandorten, die Gesamtladeleistung des Ladestandorts, die Anzahl der Ladepunkte und die Ladeleistung einzelner Ladepunkte, die für eine einzelne Fahrtrichtung gelten, für beide Fahrtrichtungen erfüllt sind.⁴⁶

Diese harten quantitativen Vorgaben zum Infrastrukturausbau werden durch Vorgaben zur Preisgestaltung und Bezahlssystemen (Art. 5 AFIR) ergänzt, die sowohl für die Pkw- als auch die Lkw-Ladeinfrastruktur gelten. Ziel ist es, die Nutzerfreundlichkeit und Diskriminierungsfreiheit zu gewährleisten (vgl. Erwägungsgrund 37 der AFIR). Allerdings werden dabei die spezifischen Bedürfnisse des Lkw-Verkehrs nicht adressiert (hierzu näher B.V.1 und B.V.2). Der EU-Gesetzgeber hat für den Bereich der Lkw-Verkehrs zwar das

⁴⁶ Die weiteren – hier nicht wiedergegebenen – Absätze des Art. 4 enthalten Ausnahmebestimmungen.

Bedürfnis erkannt, dass Ladevorgänge während der gesetzlich vorgeschriebenen Fahrtunterbrechungen stattfinden können sollten (vgl. Erwägungsgrund 18 der AFIR). Zur Umsetzung dieser Anforderung trifft die AFIR indes keine Regelungen.

2. Mitgliedstaatlicher Gestaltungsspielraum und unionsrechtliche Rahmenbedingungen

Die Umsetzung des in Art. 4 AFIR formulierten Auftrags zum Aufbau von Ladeinfrastruktur legt das Unionsrecht insgesamt in die Verantwortung der Mitgliedstaaten. Die AFIR macht – jenseits der Bestimmungen des Art. 5 AFIR zu Bezahlmöglichkeiten und Preissystemen – keine Vorgaben zum „Wie“ der Umsetzung. Den Mitgliedstaaten eröffnet sich daher ein Gestaltungsspielraum. Das betrifft die organisatorische Umsetzung ebenso wie die Finanzierung einschließlich der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Markt.

Der Gestaltungsspielraum wird indes durch verschiedene allgemeinen Regelungsregime des Unionsrechts eingeraht und begrenzt. Dazu gehören insbesondere das EU-Beihilfenrecht, die EU-Grundfreiheiten, das EU-Vergaberecht und das Kartellrecht. Welche Implikationen sich aus diesen Regelungsregimen ergeben, wird im Folgenden entlang der Struktur des St-ÖB-LI-Modells geprüft, beginnend bei der Aufgabenzuweisung an die Bundesgesellschaft (B.II), über ihre Finanzierung (B.III), die Überlassung bundeseigener Flächen für den Infrastrukturaufbau (B.IV), den zentralen Vertrieb der Ladedienstleistungen (B.V) und die Einbeziehung Privater in die Aufgabenerfüllung (B.VI).

II. Aufgabenzuweisung an die Bundesgesellschaft

Bezüglich der Aufgabenzuweisung an die Bundesgesellschaft stellt sich die Frage, ob sich insoweit Anforderungen aus dem EU-Vergaberecht ergeben. Prüfungsmaßstab sind die Richtlinie 2014/24/EU (Auftragsvergabe-RL)⁴⁷ und die Richtlinie 2014/23/EU (Konzessionsvergabe-RL)⁴⁸.

⁴⁷ Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG; Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Konzessionsvergabe.

⁴⁸ Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe, zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2023/2497 der Kommission vom 15. November 2023 zur Änderung der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für öffentliche Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge sowie für Wettbewerbe.

Die Prüfung kommt zu dem Ergebnis, dass die Aufgabenzuweisung – abhängig von ihrer Ausgestaltung – schon keine „Auftragsvergabe“ bzw. „Konzessionsvergabe“ darstellt und daher nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinien fällt (hierzu B.II.1). Sollte es sich doch um eine Beauftragung oder Konzession handeln, so kann diese nach dem in Art. 12 Abs. 1 Auftragsvergabe-RL und Art. 17 Abs. 1 Konzessionsvergabe-RL verankerten Inhouse-Privileg ohne vorherige Ausschreibung erfolgen (hierzu B.II.2).

1. Aufgabenübertragung als staatlicher Organisationsakt.

Die Auftragsvergabe-RL bzw. die Konzessionsvergabe-RL sind nur anwendbar, wenn es sich bei der Aufgabenzuweisung um eine „Auftragsvergabe“ bzw. eine „Beschaffung im Wege von Konzessionen“ handelt (Art. 1 Abs. 1 Auftragsvergabe-RL, Art. 1 Abs. 1 Konzessionsvergabe-RL). Daran fehlt es, wenn die Aufgabenzuweisung in Form einer echten Kompetenzübertragung erfolgt (vgl. Art. 1 Abs. 6 Auftragsvergabe-RL und Art. 1 Abs. 4 Auftragsvergabe-RL).

Wie der EuGH in der Entscheidung „Remondis“ betont hat, steht die „Aufteilung der Zuständigkeiten innerhalb eines Mitgliedstaats unter dem Schutz von Art. 4 Abs. 2 AEUV ..., nach dem die Union verpflichtet ist, die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten ...“.⁴⁹ Dieser Schutz bezieht sich insbesondere auf die „innerstaatliche Neuordnung von Kompetenzen.“⁵⁰ Daher fallen Kompetenzübertragungen als Maßnahmen der staatsinternen Organisation“ nicht in den Anwendungsbereich des Vergaberechts. Allerdings muss eine echte Kompetenzübertragung vorliegen. Der EuGH hat dazu ausgeführt:

„Wie der Generalanwalt in Rn. 53 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, muss eine Kompetenzübertragung, damit sie als solche angesehen werden kann, nicht nur die mit der übertragenen Kompetenz verbundenen Zuständigkeiten, u. a. die Verpflichtung, den mit dieser Kompetenz verbundenen Aufgaben nachzukommen, sondern auch die damit einhergehenden Befugnisse umfassen. Hierfür ist es erforderlich, dass die öffentliche Stelle, der eine Kompetenz übertragen wird, befugt ist, die Erfüllung der sich aus dieser Kompetenz ergebenden Aufgaben zu organisieren und den diese Aufgaben betreffenden rechtlichen Rahmen zu schaffen. Weiter muss sie über eine finanzielle Unabhängigkeit verfügen, die es erlaubt, die Finanzierung dieser Aufgaben sicherzustellen. Dies ist dagegen nicht der Fall, wenn die ursprünglich zuständige Stelle die Hauptverantwortung für diese Aufgaben behält, sich die finanzielle Kontrolle über diese vorbehält oder den Entscheidungen, die die von ihr hinzugezogene Einrichtung treffen

⁴⁹ EuGH, Urt. v. 21.12.2016 – C-51/15 –, juris Rn. 40.

⁵⁰ EuGH, Urt. v. 21.12.2016 – C-51/15 –, juris Rn. 41.

möchte, vorab zustimmen muss ... Also kann keine Kompetenzübertragung vorliegen, wenn die neuerdings zuständige öffentliche Stelle von der betreffenden Befugnis nicht selbständig und eigenverantwortlich Gebrauch macht ... Wie der Generalanwalt in Nr. 56 seiner Schlussanträge festgestellt hat, bedeutet eine solche Handlungsfreiheit nicht, dass die neuerdings zuständige Einrichtung jeglicher Einflussnahme durch eine andere öffentliche Einrichtung entzogen sein müsste. Eine Einrichtung, die eine Kompetenz überträgt, kann ein gewisses Überwachungsrecht für die mit dieser öffentlich-rechtlichen Dienstleistung verbundenen Aufgaben behalten. Ein solcher Einfluss schließt jedoch grundsätzlich jede Einmischung in konkrete Modalitäten der Durchführung der Aufgaben, die unter die übertragene Kompetenz fallen, aus.“⁵¹

Nach diesem Maßstab ist die Aufgabenzuweisung an die Bundesgesellschaft dann kein Auftrag und keine Konzession, wenn

- der Bundesgesellschaft die Kompetenz und die für die Erfüllung der aus dieser Kompetenz folgenden Aufgaben notwendigen Befugnisse übertragen werden;
- die Bundesgesellschaft über eine finanzielle Unabhängigkeit verfügt und
- die ihr übertragenen Aufgaben selbständig und eigenverantwortlich erfüllt, wobei allerdings gewisse Überwachungsrechte unschädlich sind.

Im Übrigen setzt sowohl das Vorliegen eines Auftrags als auch einer Konzession einen schriftlich geschlossenen und entgeltlichen Vertrag voraus (Art. 2 Abs. 1 Nr. 5 Auftragsvergabe-RL, Art. 5 Nr. 1 Konzessionsvergabe-RL). Der Vertragsbegriff impliziert das Einvernehmen zweier Personen über die Erbringung von Leistungen⁵² und setzt die rechtliche Gleichordnung der Vertragsparteien nach dem Prinzip der Vertragsfreiheit voraus. Ein Vertrag liegt nicht vor, wenn die Parteien die Auftragsbedingungen nicht verhandeln können.⁵³ Wenn die Aufgabenzuweisung insgesamt durch einseitigen Hoheitsakt erfolgt, nämlich durch ein Bundesgesetz und ggfs. konkretisierende Hoheitsakte (z. B. Rechtsverordnung, Verwaltungsakt), auf deren Inhalt die Bundesgesellschaft keinen Einfluss nehmen kann, liegt (auch) mangels Vertrages keine Beauftragung bzw. Konzessionierung im vergaberechtlichen Sinne vor.⁵⁴

⁵¹ EuGH, Urt. v. 21.12.2016 – C-51/15 –, juris Rn. 46.

⁵² Die Rechtsform ist irrelevant, solange sich aus der Rechtsbeziehung tatsächlich konkrete Leistungspflichten ergeben, VK Münster, Beschl. v. 02.07.2019 – VK 1 - 17/19 –, juris Rn. 87.

⁵³ Vgl. EuGH, Urt. 19.04.2007 – C-295/05 –, juris Rn. 54; EuGH, Urt. 18.12.2007 – C-220/06 –, juris Rn 51; Ganske in: Reidt/Stickler/Glahs (Hrsg), Vergaberecht, 5. Aufl. 2024, § 103 GWB, Rn 9.

⁵⁴ Ganske in: Reidt/Stickler/Glahs (Hrsg), Vergaberecht, 5. Aufl. 2024, § 103 GWB, Rn 10.

2. Inhouse-Privileg

Sollte die Aufgabenzuweisung hingegen nicht in Form einer echten Kompetenzübertragung und nicht (nur) durch Hoheitsakt, sondern (auch) durch den Abschluss von Verträgen erfolgen, kann ein Auftrag oder eine Konzession im vergaberechtlichen Sinne anzunehmen sein. In diesem Fall könnte eine Direktbeauftragung aber nach den Grundsätzen des (vertikalen) Inhouse-Privilegs erfolgen (Art. 12 Abs. 1 Auftragsvergabe-RL und Art. 17 Abs. 1 Konzessionsvergabe-RL). Die dafür geltenden Voraussetzungen wären erfüllbar:

- Der Bund müsste über die Bundesgesellschaft eine dienststellenähnliche Kontrolle ausüben können (Kontrollkriterium).
- Mehr als 80% der Tätigkeiten der Bundesgesellschaft müssten der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie vom Bund oder von anderen öffentlichen Auftraggebern, die vom Bund kontrolliert werden, betraut worden ist (Tätigkeitskriterium).
- Und es dürfte keine direkte private Kapitalbeteiligung an der Bundesgesellschaft bestehen (Beteiligungskriterium).

III. Finanzierung der Bundesgesellschaft

Wie bei der Modellbeschreibung dargelegt wurde (siehe A.III.3), kann die Bundesgesellschaft auf unterschiedlichem Wege finanziert werden. Klar ist, dass der Aufbau des ÖB-LI-Netzwerks teilweise durch Nutzerentgelte finanziert würde, es aber auch zusätzlicher Einnahmequellen und Finanzierungsmöglichkeiten bedarf. Denkbar ist die Zuweisung von Steuermitteln, die Etablierung einer Sonderabgabe und/oder die Ermächtigung der Bundesgesellschaft, selbst Kapital am Kapitalmarkt zu beschaffen (siehe oben A.III.3.2).

1. Finanzierung aus Haushaltsmitteln

Sofern der Bundesgesellschaft für die Erfüllung ihrer Aufgaben Haushaltsmittel zugewiesen werden, ist das EU-Beihilfenrecht zu beachten. Die Finanzierung der ÖB-LI mit Haushaltsmitteln kann sowohl unmittelbar gegenüber der Bundesgesellschaft als auch mittelbar

gegenüber privaten Betreibern und Nutzern der Infrastruktur beihilfenrechtlich relevant werden.⁵⁵

1.1 Beihilfenrelevanz der staatlichen Finanzierung von ÖB-LI

Kernvorschrift des Beihilferechts ist Art. 107 Abs. 1 AEUV. Danach sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die EU-Kommission prüft das Vorliegen einer Beihilfe anhand folgender Kriterien:⁵⁶

- Vorliegen eines Unternehmens,
- Finanzierung der Maßnahme aus staatlichen Mitteln,
- Gewährung eines Vorteils,
- Selektivität der Maßnahme sowie
- Auswirkungen der Maßnahme auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten.

Liegt eine Beihilfe vor – und ist kein Freistellungstatbestand einschlägig –, so muss der Mitgliedstaat die Kommission von der beabsichtigten Einführung der Beihilfe unterrichten (Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV), um ihr eine Überprüfung zu ermöglichen (vgl. Art. 108 Abs. 3 Satz 2 AEUV). Er darf die Maßnahmen nicht durchführen, bevor die Kommission einen abschließenden Beschluss erlassen hat (Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV). Im Rahmen dieses Verfahrens werden insbesondere verschiedene Rechtfertigungstatbestände von der Kommission geprüft.

Zur Anwendung des Beihilfentatbestand und den Rechtfertigungstatbeständen im Bereich des staatlich geförderten Aufbaus von Ladesäuleninfrastruktur hat die Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission ein sog. „Guiding template: Electric recharging stations and

⁵⁵ Bekanntmachung der EU-Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2016/C 262/01, ABIEU v. 19.07.2016 Nr. C 262/1, Rn. 200; *Land Baden-Württemberg (Hrsg.) / pwc*, Leitfaden EU-Beihilfenrecht, DAWI und Infrastrukturfinanzierung, S. 81; *Arhold*, in *MüKo Wettbewerbsrecht*, Bd. 5, 4. Aufl.2022, Art 107 AEUV Rn. 350; *Gayger*, 'Infrastructure Funding at the Interface between EU State Aid and MS', *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 15, No. 4 (2016), S. 539 (543 f.).

⁵⁶ Bekanntmachung der EU-Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe, Fn. 55, Rn. 5.

hydrogen stations for road vehicles“ veröffentlicht.⁵⁷ Danach soll im Kern Art. 107 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 AEUV als Rechtfertigungsnorm zur Anwendung kommen. Zur Interpretation können ggfs. die Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen (2022/C 80/01) herangezogen werden.⁵⁸

1.1.1 Beihilfe zugunsten der Bundesgesellschaft

Die Zuweisung von staatlichen Mitteln an die Bundesgesellschaft erfüllt den Beihilfentatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV gegenüber der Bundesgesellschaft.

Die Bundesgesellschaft wird als Unternehmen im Sinne des Beihilfenrechts tätig. Der unionsrechtliche Unternehmensbegriff ist funktional und weit gefasst. Er umfasst jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung.⁵⁹ Wirtschaftlich ist jede Tätigkeit, die im Anbieten von Waren oder Dienstleistungen auf einem Markt besteht.⁶⁰ Ob die Einheit mit oder ohne Gewinnerzielungsabsicht handelt, ist unerheblich.⁶¹ Vor diesem Hintergrund sieht die EU-Kommission die Bereitstellung und den Betrieb von Ladeinfrastruktur als unternehmerische Tätigkeit an.⁶² Ausgenommen ist lediglich die Bereitstellung von Ladeinfrastruktur für rein hoheitliche Zwecke wie etwa für Fahrzeuge von Polizei, Feuerwehr oder Militär.⁶³

Nach diesem weiten Maßstab sind die Bereitstellung und der Betrieb der ÖB-LI für gewerbliche E-Lkw eine unternehmerische Tätigkeit. Die Bundesgesellschaft wird sowohl im Falle eines zentralen direkten Vertriebs als auch im Fall eines zentralen indirekten Vertriebs selbst unternehmerisch tätig. Bei einem direkten Vertrieb tritt sie selbst als Infrastrukturbetreiberin

⁵⁷ EU-Kommission, Recovery and Resilience Facility – State Aid, Guiding template: Electric recharging stations and hydrogen stations for road vehicles, 04.04.2023, S. 9, Fn. 38, abrufbar unter https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/rrf-guiding-templates_en (zuletzt abgerufen am 18.12.2026).

⁵⁸ Am 17.12.2025 hat die EU-Kommission eine Pressemitteilung zur beihilferechtlichen Genehmigung der „staatliche[n] Beihilfe Deutschlands in Höhe von 1,6 Mrd. EUR zur Förderung des Ausbaus von Schnellladestationen für Elektro-Lastwagen an Autobahnen der Fördermaßnahmen der Bundesrepublik Deutschland gemäß des SchnellLG veröffentlicht (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_25_3093). Laut der Pressemitteilung wurde die Beihilfe nach Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV i. V. m. den Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen ((2022/C 80/01)) geprüft. Die Entscheidung selbst ist noch nicht veröffentlicht und konnte daher bei der Erstellung dieses Gutachtens nicht berücksichtigt werden.

⁵⁹ Bekanntmachung der EU-Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe, Fn. 55, Rn. 7.

⁶⁰ Bekanntmachung der EU-Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe, Fn. 55, Rn. 12.

⁶¹ Bekanntmachung der EU-Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe, Fn. 55, Rn. 9.

⁶² EU-Kommission, RRF – Electric recharging stations, Fn. 57, Rn. 13.

⁶³ EU-Kommission, RRF – Electric recharging stations, Fn. 57, Rn. 14.

und Fahrstromanbieterin am Markt auf. Im Fall des indirekten zentralen Vertriebs treten zwar die privaten Auftragnehmer nach außen als Betreiber und Fahrstromanbieter auf. Im Innenverhältnis nimmt die Bundesgesellschaft ihnen aber das Abnehmerisiko ab. Bei wirtschaftlicher Betrachtung ist die Bundesgesellschaft daher auch im Modell des indirekten Vertriebs die „eigentliche“ Betreiberin des Reservierungssystems und die „eigentliche“ Fahrstromanbieterin (siehe bereits oben A.III.2.2).

Die übrigen Kriterien des Art. 107 Abs. 1 AEUV werden ebenfalls erfüllt sein. Die Zuweisung staatlicher Mittel begründet einen selektiven Vorteil für die Bundesgesellschaft.⁶⁴ Eine Verfälschung des Wettbewerbs und Auswirkungen auf den Handel können nicht ausgeschlossen werden, zumal es neben dem von der Bundesgesellschaft bereitgestellte ÖB-LI-Netz (weiterhin) private Lkw-Ladeinfrastrukturanbieter geben soll.⁶⁵

Die Bundesregierung wird das St-ÖB-LI-Modell daher gemäß Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV vor der Einführung bei der EU-Kommission anzeigen müssen. Sie wird das Modell erst nach einer abschließenden Entscheidung der EU-Kommission umsetzen dürfen, Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV.

1.1.2 Beihilfen zu Gunsten privater Betreiber und Nutzern der ÖB-LI

Die Bereitstellung einer (teilweise) aus staatlichen Mitteln finanzierten ÖB-LI für E-Lkw kann auch zu Gunsten privater Betreiber, die die Bundesgesellschaft für den Betrieb der ÖB-LI einsetzt, eine Beihilfe darstellen.

Im Modell des indirekten zentralen Vertriebs überlässt die Bundesgesellschaft die ÖB-LI-Infrastruktur privaten Betreibern. Diese treten nach außen gegenüber den Nutzern als Infrastrukturdienstleister und ggfs. als Fahrstromanbieter auf. Inwiefern es in diesem Zusammenhang zu wirtschaftlichen Vorteilen für die privaten Betreiber kommt, hängt stark von der Modellgestaltung ab.

- Wenn die Bundesgesellschaft die Risiken (und Chancen) aus dem Absatz von Fahrstrom vollständig auf sich behält, die privaten Betreiber also vollständig für Rechnung der Bundesgesellschaft agieren, liegt der Gewinn der Betreiber allein in der Vergütung, die die

⁶⁴ EU-Kommission, RRF– Electric recharging stations, Fn. 57, Rn. 21.

⁶⁵ Vgl. EU-Kommission, RRF– Electric recharging stations, Fn. 57, Rn. 32, 33.

Bundesgesellschaft ihnen für ihre Dienstleistung bezahlt. Das Vorliegen einer Beihilfe kann in diesem Fall dadurch ausgeschlossen werden, dass die privaten Betreiber in einem wettbewerblichen Vergabeverfahren ausgewählt werden, das den Vorgaben der Auftragsvergabe-RL (in Deutschland umgesetzt in §§ 97 ff. GWB) entspricht.⁶⁶

- Sollten die privaten Betreiber die ÖB-LI hingegen von der Bundesgesellschaft anmieten und (teilweise) auf eigenes wirtschaftliches Risiko betreiben, kann das Vorliegen einer Beihilfe nach Ansicht der EU-Kommission tatbestandlich (nur) durch ein wettbewerbliches, transparentes und diskriminierungsfreies Auswahlverfahren vermieden werden, bei dem das höchste Mietpreisangebot das einzige Auswahlkriterium ist.⁶⁷ Ansonsten muss auf alternativem Weg belegt werden, dass die Überlassungskonditionen marktüblich sind.⁶⁸ Das dürfte aber nicht einfach zu realisieren sein.

Sofern diese Maßgaben nicht erfüllt sind, muss tatbestandlich im Grundsatz von einer Begünstigung ausgegangen werden. Die anderen Elemente des Beihilfenbegriffs (selektive Begünstigung, potenzielle Wettbewerbsverzerrung und Wirkung auf den grenzüberschreitenden Handel) werden bei Vorliegen einer Begünstigung anzunehmen sein. Die Maßnahme müsste daher auch im Hinblick auf die begünstigende Wirkung für die Betreiber bei der EU-Kommission angezeigt und von dieser freigegeben werden.

1.1.3 Beihilfen zu Gunsten der Infrastrukturnutzer (Lkw-Betreiber)

Schließlich kann das Nutzungsangebot, das die Bundesgesellschaft den Lkw-Betreibern (direkt oder indirekt) macht, eine Beihilfe auf Nutzerebene bedeuten.⁶⁹ Damit ist gemeint, dass die Nutzer der ÖB-LI gegenüber anderen Marktteilnehmern, die im selben Markt tätig sind (insb. Transportunternehmen), aber die geförderte Infrastruktur nicht nutzen können, wirtschaftlich begünstigt werden.

Nach Auffassung der EU-Kommission kann eine ökonomische Begünstigung nur dann ausgeschlossen werden, wenn die Nutzung der Ladeinfrastruktur allen Nutzern zu gleichen Bedingungen offensteht und die Preispolitik für die Nutzer auf Marktbedingungen beruht.⁷⁰ Die

⁶⁶ Bekanntmachung der EU-Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe, Fn. 55, Rn. 89, 96.

⁶⁷ EU-Kommission, RRF– Electric recharging stations, Fn. 57, Rn. 26; Bekanntmachung der EU-Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe, Fn. 55, Rn. 95.

⁶⁸ EU-Kommission, RRF– Electric recharging stations, Fn. 57, Rn. 26.

⁶⁹ *Kelekis*, Recent Developments in Infrastructure Funding: When Does It Not Constitute State Aid?, in: European State Aid Law Quarterly 2011, 433 (435 f.); *Gayger*, Infrastructure Funding at the Interface between EU State Aid and MS' Economic Policy, in: European State Aid Law Quarterly 2016, 539 (544)

⁷⁰ EU-Kommission, RRF– Electric recharging stations, Fn. 57, Rn. 28.

Konditionen dürften also nicht günstiger sein als die Preise, die marktwirtschaftliche Akteure bei eigenwirtschaftlicher Bereitstellung verlangen. Da die Schaffung des ÖB-LI Netzwerks auf eine Förderung der Antriebswende im Schwerlastverkehr abzielt, ist nicht zu erwarten, dass diese Bedingung erfüllt wird.

Eine tatbestandliche Ausnahme nach dem Altmark-Trans-Regime kommt nach Auffassung der EU-Kommission bei der Bereitstellung von Ladeinfrastruktur für gewerblich genutzte Lkw nicht in Betracht. Die Berufung auf Altmark-Trans soll nur möglich sein, wenn die Ladeinfrastruktur für Fahrzeuge genutzt wird, die ihrerseits eine Dienstleistung von Allgemeinem Wirtschaftlichen Interesse erfüllen⁷¹ – wie etwa Busse, die im ÖPNV eingesetzt werden.

Auch eine selektive Wirkung kann der Maßnahme nicht abgesprochen werden. Die Bereitstellung subventionierter Infrastruktur wirkt in der Regel selektiv, wenn das Infrastrukturangebot auf die Bedürfnisse eines bestimmten oder bestimmbaren Nutzerkreis ausgerichtet ist.⁷² Das ist nicht nur der Fall, wenn eine staatlich finanzierte Erschließungsmaßnahme einzelnen Unternehmen dient,⁷³ sondern auch, wenn eine Infrastruktur einer bestimmten Branche nutzt.⁷⁴ Das Angebot der ÖB-LI dient sogar nur einem Teil der Speditionsbranche, nämlich denjenigen Unternehmen, die (batteriebetriebene) E-Lkw einsetzen. Die Betreiber von Lkw, die mit fossilen oder synthetischen Kraftstoffen oder mit Wasserstoff betrieben werden und die auf demselben Markt tätig sind (insb. Transportunternehmen), können die ÖB-LI de facto nicht nutzen. Die Umstellung einer entsprechenden Lkw-Flotte auf batterieelektrische Fahrzeuge wird aus wirtschaftlichen

⁷¹ EU-Kommission, RRF– Electric recharging stations, Fn. 57, Rn. 30.

⁷² *Kekelelis*, Recent Developments in Infrastructure Funding: When Does It Not Constitute State Aid?, in: European State Aid Law Quarterly 2011, 433 (435 f.); *Gayger*, Infrastructure Funding at the Interface between EU State Aid and MS' Economic Policy, in: European State Aid Law Quarterly 2016, 539 (548); *Arhold*, in: MüKo Wettbewerbsrecht, Bd. 4, 4. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 561; EU-Kommission, Entscheidung C 20/94 (NN 27/94) – Kimberley Clark, ABl. 1994, C 170/8

⁷³ EU-Kommission, Entscheidung C 20/94 (NN 27/94) – Kimberley Clark, ABl. 1994, C 170/8; zusammenfassend: EU-Kommission, Entscheidung Kimberley Clark, 25th. Report on Competition Policy, 1995, Rn. 158; s.a. *Kelelis*, Recent Developments in Infrastructure Funding: When Does It Not Constitute State Aid?, in: European State Aid Law Quarterly 2011, 433, 435 f.

⁷⁴ So hat die EU-Kommission etwa die staatliche Finanzierung des Aufbaus kommunaler Bewässerungssysteme zur Nutzung durch Landwirte nur deswegen nicht als Beihilfe qualifiziert, weil es den Landwirten zuvor möglich gewesen war, kostenfrei Grundwasser zu beziehen, so dass sie aus der staatlichen Bewässerungsinfrastruktur keinen wirtschaftlichen Vorteil erzielen konnte; eine mangelnde Selektivität wurde nicht thematisiert; vgl. *Europäische Kommission*, Entscheidung vom 08.11.2019, SA.54436 – Kommission/Deutschland (Bayern), C(2019) 8080 final.

Gründen in vielen Fällen jedenfalls kurzfristig nicht möglich und im Fall einer mit Wasserstoff angetriebenen Flotte auch gar nicht angestrebt sein. Daher hätte die Haushaltsfinanzierung der ÖB-LI eine selektiv begünstigende Wirkung, sofern man – wie hier – davon ausgeht, dass deren staatliche Bereitstellung mit wirtschaftlichen Vorteilen für die Nutzer einhergeht.

Wenn eine selektive Begünstigung gegeben ist, führt diese in der Regel auch zu einer (potenziellen) Wettbewerbsverzerrung.⁷⁵ Das wird jedenfalls dann angenommen, wenn die begünstigten Unternehmen in einem liberalisierten Wirtschaftszweig tätig sind, in dem Wettbewerb herrscht oder herrschen könnte.⁷⁶ Bei dem Straßengüterverkehr handelt es sich um einen liberalisierten Wirtschaftszweig. Daher ist eine wettbewerbsverzerrende Wirkung der Begünstigung von E-Lkw durch die Lkw-Mautfinanzierung der ÖB-LI möglich. Wenn eine Maßnahme Wettbewerbsverzerrungen auslösen kann, wird grundsätzlich auch eine Wirkung auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten angenommen.⁷⁷ Denn insoweit genügen potenzielle Auswirkungen. Diese sind ohne Weiteres anzunehmen, wenn die begünstigten Unternehmen grenzüberschreitend tätig sind.⁷⁸ Das ist im Straßengüterverkehr regelmäßig der Fall.

1.2 Beihilfenrechtliche Rechtfertigung

1.2.1 Maßstab

Laut dem von der EU-Kommission veröffentlichten „Guiding template: Electric recharging stations and hydrogen stations for road vehicles“ misst die EU-Kommission die bei ihr nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV angemeldeten Beihilfen für die Bereitstellung von Ladeinfrastruktur am Maßstab von Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV.^{79,80} Zur Interpretation der

⁷⁵ EU-Kommission, RRF– Electric recharging stations, Fn. 57, Rn. 32.

⁷⁶ Bekanntmachung der EU-Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe, Fn. 55, Rn. 187.

⁷⁷ EU-Kommission, RRF– Electric recharging stations, Fn. 57, Rn. 33.

⁷⁸ Bekanntmachung der EU-Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe, Fn. 55, Rn. 190 f.

⁷⁹ Der Ausnahmetatbestand umfasst „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“. Auf dieser Grundlage wurde z. B. die „Förderrichtlinie Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge“ des BMVI vom 13.02.2017 genehmigt; vgl. EU-Kommission, Entscheidung C(2017)753 final vom 13.02.2017, zur Beihilfe Nummer SA.46574 (2016/N).

⁸⁰ EU-Kommission, RRF– Electric recharging stations, siehe oben Fn. 57, dort Fn. 52 und Rn. 61 ff.

Vorschrift können ggfs. die Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen (2022/C 80/01) herangezogen werden.⁸¹

Art. 93 AEUV will die EU-Kommission nur heranziehen, wenn die Ladeinfrastruktur Unternehmen dient, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von Allgemeinem Wirtschaftlichen Interesse (DAWI) betraut sind.⁸² – Das ist rechtlich zweifelhaft. Zum einen hat Art. 93 AEUV zwei Alternativen und erfasst in der ersten Alternative nach Wortlaut und Zielrichtung alle staatlichen Unterstützungsmaßnahmen, durch die die Mitgliedstaaten im Rahmen einer verkehrspolitischen Gesamtkonzeption gezielt Einfluss auf Angebot und Nachfrage im Verkehrssektor nehmen (sog. Koordinierungsbeihilfen).⁸³ Zum anderen könnte in dem hier zu prüfenden St-ÖB-LI-Modell die der Bundesgesellschaft übertragene Aufgabe, das ÖB-LI-Netz flächendeckend und bedarfsgerecht bereitzustellen und für ein nutzerfreundliches Vertriebssystem zu sorgen (Reservierungssystem, transparente und attraktive Preise), durchaus als DAWI qualifiziert werden.

Art. 106 Abs. 2 AEUV soll nach Auffassung der EU-Kommission insgesamt nicht relevant sein. Diese Norm werde von Art. 93 AEUV als *lex specialis* verdrängt.⁸⁴ Auch diese Aussage ist nicht unzweifelhaft, handelt es sich bei Art. 106 Abs. 2 AEUV doch um eine Vorschrift, die zu Gunsten von Unternehmen, die mit DAWI betraut sind, alle „Vorschriften der Verträge“ in ihrer Geltung zurücknimmt, soweit diese Vorschriften die Erfüllung der übertragenen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich behindert. Art. 93 AEUV rechtfertigt hingegen nur Beihilfen.

In der Praxis wird sich die Bundesregierung jedoch an der Rechtsauffassung der EU-Kommission orientieren müssen. Die Mitgliedstaaten sind bei Maßnahmen, die Beihilfen beinhalten, auf das „grüne Licht“ aus Brüssel angewiesen. Die Durchführung eines

⁸¹ Am 17.12.2025 hat die EU-Kommission eine Pressemitteilung zur beihilferechtlichen Genehmigung der „staatliche[n] Beihilfe Deutschlands in Höhe von 1,6 Mrd. EUR zur Förderung des Ausbaus von Schnellladestationen für Elektro-Lastwagen an Autobahnen der Fördermaßnahmen der Bundesrepublik Deutschland gemäß des SchnellLG veröffentlicht (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_25_3093). Laut der Pressemitteilung wurde die Beihilfe nach Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV i. V. m. den Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen ((2022/C 80/01)) geprüft. Die Entscheidung selbst ist noch nicht veröffentlicht und konnte daher bei der Erstellung dieses Gutachtens nicht berücksichtigt werden.

⁸² EU-Kommission, RRF– Electric recharging stations, siehe oben Fn. 57, Rn. 55, 56.

⁸³ *Epiney*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, AEUV Art. 93 Rn. 15; vgl. auch Mitteilung der Kommission – Gemeinschaftliche Leitlinien für staatliche Beihilfen an Eisenbahnunternehmen (2008/C 184/07), ABl. C 184 vom 22.07.2008, 13, Rn. 89.

⁸⁴ EU-Kommission, RRF– Electric recharging stations, siehe oben Fn. 57, dort Fn. 52 und Rn. 72.

gerichtlichen Verfahrens kommt in der Regel schon aus Zeitgründen nicht in Frage. Daher legen wir im Folgenden die Auffassung der EU-Kommission (bzw. der Generaldirektion Wettbewerb) zugrunde.

1.2.2 Rechtfertigung

Laut den „Guiding template: Electric recharging stations and hydrogen stations for road vehicles“ führt die EU-Kommission die Prüfung gemäß Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV in folgenden wesentlichen Schritten durch:⁸⁵

- „The aid measure needs to facilitate the development of economic activities and have an incentive effect without resulting in an infringement of relevant EU law affecting the compatibility test.
- The aid measure must not unduly affect trading conditions to an extent contrary to the common interest. For those purposes the Commission will check whether the State intervention is needed, appropriate and proportionate and addresses a market failure to achieve the objectives pursued by the measure. The Commission will also verify that transparency of the aid is ensured. Together, these conditions ensure that the distortive effects of the aid are as far as possible limited.
- The Commission will assess the negative effects of the aid measure in terms of distortions of competition and impact on trade between Member States against the common interest. In particular, the Commission will in this step not only consider the benefits of the aid for the beneficiary’s economic activity, but also take into account the positive effects of the aid for the community at large.
- The Commission will finally balance the positive effects with the negative effects of the aid on competition and trade.“

Im Kern unterzieht die EU-Kommission den in der Beihilfe liegenden Eingriff in den Markt daher einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Wie aus den weiteren Ausführungen in dem „Guiding template“ deutlich wird, berücksichtigt die EU-Kommission dabei maßgeblich die verbindlichen Klimaschutzziele der EU und den Umstand, dass die Mitgliedstaaten durch die AFIR dazu verpflichtet sind, für den Aufbau von

⁸⁵ EU-Kommission, RRF– Electric recharging stations, siehe oben Fn. 57, Rn. 64 ff.

Ladeinfrastruktur zu sorgen.⁸⁶ Dem Grunde nach wird die staatliche Intervention zur Förderung des Aufbaus von (Lkw-)Ladeinfrastruktur daher nicht in Frage stehen.

Die EU-Kommission prüft aber gleichwohl sehr genau, ob die Maßnahme im Einzelnen erforderlich ist. Sie verlangt die Durchführung einer detaillierten Alternativenprüfung, bei der untersucht wird, ob es andere Wege und Mittel gibt, die den Wettbewerb weniger beeinträchtigen und das Ziel gleichermaßen effektiv verwirklichen könnten. Das betrifft sowohl alternative Maßnahmen als auch mögliche Abwandlungen der vorgeschlagenen Maßnahme, mit denen sich der Markteingriff reduzieren lässt. Auf einer letzten Ebene behält sich die EU-Kommission vor, die negativen Effekte aus dem Eingriff in den Markt gegen die positiven Effekte der Maßnahmen abzuwägen.

Hinweis: Im Rahmen dieser Prüfung nimmt die EU-Kommission auch die Beihilfenintensität in den Blick. Dabei prüft sie auch die Kumulierung mit anderen Maßnahmen. Insoweit ist insb. an die Befreiung emissionsfreier schwerer Nutzfahrzeuge von den Lkw-Mautgebühren auf den deutschen Autobahnen zu denken. Diese ist nach Art. 7ga Abs. 1 Uabs. 5 Wegekosten-RL⁸⁷ bis zum 31.12.2025 vollständig und ab dem 01.10.2026 um bis zu 75% zulässig. Soweit Deutschland von dieser Möglichkeit weiterhin Gebrauch macht, führt dies zu einer Kumulation von Fördereffekten, die im Rahmen der beihilferechtlichen Rechtfertigungsprüfung zu berücksichtigen ist. Nach unserer Einschätzung dürften aber auch die kumulierten Beihilfen angesichts der hohen Bedeutung der Antriebswende im Schwertransport für den Klimaschutz grundsätzlich noch angemessen sein.

Schließlich prüft die EU-Kommission im Rahmen der beihilferechtlichen Rechtfertigung auch die Vereinbarkeit der Maßnahme mit sonstigem EU-Recht, und zwar hinsichtlich aller ihrer Elemente. Dies betrifft vorliegend insbesondere die Mechanismen des zentralen (direkten oder indirekten) Vertriebs, worauf wir gesondert zurückkommen (siehe unten B.V).

Es liegt auf der Hand, dass sich bei der beschriebenen Prüfung erhebliche Bewertungsspielräume eröffnen. Die Rechtsprechung gesteht der EU-Kommission in beihilferechtlichen Verfahren auch ein weites, nur eingeschränkt überprüfbares Ermessen zu.⁸⁸

⁸⁶ EU-Kommission, RRF– Electric recharging stations, siehe oben Fn. 57, Rn. 65.

⁸⁷ Richtlinie (EU) 2022/362 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Februar 2022 zur Änderung der Richtlinien 1999/62/EG, 1999/37/EG und (EU) 2019/520 hinsichtlich der Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch Fahrzeuge.

⁸⁸ Nowak, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, AEUV Art. 93 Rn. 56.

Vor diesem Hintergrund sind eine detaillierte institutionenökonomische Analyse und Begründung des St-ÖB-LI-Modells, in der die ökonomische Vorteilhaftigkeit auch gegenüber denkbaren Alternativen und Abwandlungen überzeugend aufgezeigt wird, von großer Bedeutung. Zudem ist in praktischer Hinsicht zu einer frühzeitigen und engen Abstimmung mit der EU-Kommission zu raten. In dem „Guiding template“ signalisiert die EU-Kommission ihre Unterstützungsbereitschaft und verpflichtet sich zu einer prioritären Behandlung entsprechender Anfragen.⁸⁹

1.3 Zwischenergebnis

Die (teilweise) Finanzierung der ÖB-LI für E-Lkw durch Haushaltsmittel ist eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV, und zwar sowohl zu Gunsten der Bundesgesellschaft als auch zu Gunsten der Nutzer der Ladeinfrastruktur. Bei einem indirekten Vertriebsmodell kann auch eine Beihilfe zu Gunsten der Betreiber der Ladeinfrastruktur vorliegen. Die Etablierung des St-ÖB-LI-Modells muss daher nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV bei der EU-Kommission notifiziert werden. Eine beihilfenrechtliche Rechtfertigung ist grundsätzlich möglich. Die EU-Kommission wird das Modell jedoch einer detaillierten Prüfung hinsichtlich seiner Wirkungen auf den Wettbewerb unterziehen und insbesondere den Nachweis verlangen, dass es keine alternativen Maßnahmen oder alternativen Gestaltungen des Modells gibt, die gleichermaßen tauglich sind und weniger in den Wettbewerb eingreifen.

2. Übernahme einer Staatsgarantie gegenüber der Bundesgesellschaft

Auch ein Finanzierungsmodell, bei dem die Bundesgesellschaft selbst Kapital am Kapitalmarkt beschafft, ist beihilfenrechtlich relevant, wenn der Bund – was ökonomisch zu empfehlen ist – eine Staatsgarantie übernimmt (hierzu oben A.III.3.2.2). Die Staatsgarantie bedeutet eine selektive Begünstigung für die Bundesgesellschaft, je nach Vertriebsmodell auch für die Betreiber der Infrastruktur und nicht zuletzt für deren Nutzer. Auch ein solches Modell ist daher nach Art. 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV bei der EU-Kommission anzuzeigen. Die Prüfung der beihilfenrechtlichen Rechtfertigung folgt den eben für die Haushaltsfinanzierung aufgezeigten Maßgaben, so dass auf die Ausführungen verwiesen werden kann (siehe oben B.III.1.2).

⁸⁹ EU-Kommission, RRF– Electric recharging stations, siehe oben Fn. 57, Rn. 59.

IV. Überlassung bundeseigener Flächen an die Bundes-Lkw-Ladegesellschaft

Ein weiteres Element des St-ÖB-LI-Modells besteht darin, dass der Bund der Bundesgesellschaft Nutzungsrechte an bundeseigenen Flächen für die Errichtung und den Betrieb der Infrastruktur einräumt. Das betrifft insbesondere die Flächen auf den Rastanlagen der Bundesautobahnen. Diese Flächen sind knapp. Zur Errichtung des ÖB-LI-Netzes müssten die Nutzungsrechte voraussichtlich insgesamt oder jedenfalls größtenteils der Bundesgesellschaft zugewiesen werden. Dadurch könnte die Bundesgesellschaft im Bereich der Bundesautobahnen eine monopolartige Stellung erhalten.

Die EU-Kommission wird die damit verbundenen ökonomischen Wirkungen im Rahmen der beihilferechtlichen Rechtfertigungsprüfung berücksichtigen. Ergänzend sind die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit einschlägig.⁹⁰ Denn die Zuweisung der Nutzungsrechte an den BAB-Flächen würden den Zugang EU-ausländischer Unternehmen zum deutschen Markt für die Bereitstellung von Ladesäuleninfrastruktur für E-Lkw im Bereich der wichtigsten Verkehrsachsen erschweren. Die Prüfung hat vorrangig am Maßstab des einschlägigen Sekundärrechts, nämlich der Dienstleistungs-Richtlinie 2006/123/EG⁹¹ zu erfolgen.

Die Dienstleistungs-RL verbietet bestimmte diskriminierende Anforderungen (Art. 14) und stellt bestimmte andere Anforderungen unter Rechtfertigungsvorbehalt (Art. 15). Zu den zu prüfenden Anforderungen zählen gemäß Art. 15 Abs. 2 lit. d unter anderem solche „Anforderungen“, die die Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit aufgrund ihrer Besonderheiten bestimmten Dienstleistungserbringern vorbehalten. Hierzu zählt die Begründung von ausschließlichen Rechten zu Gunsten eines öffentlichen DAWI-Unternehmens (Verwaltungsmonopol).⁹² Ob auch besondere Rechte erfasst werden, die zwar kein Monopol, aber eine besondere Marktstellung vermitteln und dadurch den Marktzugang für andere Unternehmen erschweren, ist in der Rechtsprechung nicht geklärt. Soweit eine Regelung unter Art. 15 Abs. 2 Dienstleistungs-RL fallen sollte, wäre sie an Art. 15 Abs. 3 Dienstleistungs-

⁹⁰ Beispielsweise hat der EuGH, die Einführung eines nationalen mobilen Zahlungssystems mit einer Monopolstellung für die Bezahlung staatlicher Leistungen (bspw. Parkgebühren) als Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV gewertet; vgl. EuGH, Urte. v. 07.11.2018 – C-171/17 –, juris Rn. 88 ff.

⁹¹ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

⁹² Vgl. EuGH, Urte. v. 07.11.2018, – C-171/17 – juris, Rn. 79.

RL zu messen. Danach sind entsprechende Regelungen nur zulässig, wenn sie nichtdiskriminierend sind, auf einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses beruhen und verhältnismäßig (geeignet und erforderlich) sind. Dies setzt voraus, dass keine weniger einschneidenden Maßnahmen bestehen dürfen, die zum selben Ergebnis führen („keine mildereren Mittel“).⁹³ – Sollte die Dienstleistungs-RL nicht anwendbar sein, kommt das Primärrecht zum Tragen. Danach gilt ein ähnlicher Prüfungsmaßstab, der ebenfalls der Struktur einer Verhältnismäßigkeitsprüfung folgt.

Die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit sind in Art. 49 und 56 AEUV verankert. Bezüglich der Rechtfertigungsanforderungen wird zwischen offenen Diskriminierungen (die direkt an der Staatsangehörigkeit anknüpfen), versteckten Diskriminierungen (die im Ergebnis zu einer Benachteiligung von EU-Ausländern führen) und allgemeinen Beschränkungen (die EU-Ausländer und Inländer gleichermaßen betreffen) unterschieden. Offene Diskriminierungen sind grundsätzlich verboten und können nur unter strengen Voraussetzungen nach Maßgabe von (Art. 62 i. V. m.) Art. 52 AEUV (Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit) gerechtfertigt werden. Allgemeine Beschränkungen sind gerechtfertigt, wenn sie Zielen dienen, die zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen, und hierzu geeignet und erforderlich sind.⁹⁴ Die Rechtfertigungsanforderungen an versteckte Diskriminierungen sind nicht abschließend geklärt; sie werden in der Rechtsprechung aber tendenziell wie allgemeine Beschränkungen behandelt.⁹⁵

Damit gilt strukturell der gleiche Maßstab wie im Rahmen der beihilferechtlichen Rechtfertigungsprüfung.

In der Sache ist die Zuweisung der Nutzungsrechte an den Flächen an den Bundesautobahnen an die Bundesgesellschaft nach unserer Einschätzung gerechtfertigt. Die Bereitstellung der ÖB-LI muss gerade die zentralen Verkehrsachsen abdecken. Ein zentrales Reservierungssystem ist angesichts der Flächenknappheit gerade hier von fundamentaler Bedeutung. Die Zuweisung der Nutzungsrechte an den Flächen der BAB an die Bundesgesellschaft ist daher modellimmanent. Im Übrigen ist die Ladeinfrastruktur auf den Flächen der BAB Bestandteil der Verkehrsinfrastruktur. Das akzeptiert auch das Unionsrecht. Nach der Wegekosten-RL

⁹³ EuGH, Urt. v. 07.11.2018, – C-171/17 – juris, Rn. 80; Für DAWI besteht mit Art. 15 Abs. 4 Dienstleistungs-RL eine zusätzliche Rechtfertigungsmöglichkeit. Allerdings schreibt Art. 15 Abs. 6 Dienstleistungs-RL vor, dass ab dem 28.12.2016 die Einführung neuer Anforderungen im Sinne Art. 15 Abs. 2 Dienstleistungs-RL nur noch zulässig ist, wenn die Anforderungen die in Art. 15 Abs. 3 Dienstleistungs-RL genannten Bedingungen erfüllen. Zudem besteht gemäß Art. 15 Abs. 7 Dienstleistungs-RL eine Meldepflicht gegenüber der EU-Kommission.

⁹⁴ EuGH Urt. v. 06.11.2003, Rs. C-243/01, juris Rn. 60 ff. (Gambelli); ferner EuGH Urt. v. 31.03.1993, Rs. C-19/92, juris Rn. 32 (Kraus); EuGH Urt. v. 30.11.1995, Rs. C-55/94, juris Rn. 37 (Gebhard); EuGH, Urt. v. 12.12.1996, Rs. C-3/95, juris Rn. 28.

⁹⁵ Kluth, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 56, 57 Rn. 75 ff., 79 ff.

2022/362 wäre es rechtlich sogar möglich, die Ladeinfrastruktur als Teil der staatlichen Verkehrsinfrastruktur über die Lkw-Autobahn-Maut bzw. -Benutzungsgebühren zu finanzieren.⁹⁶

V. Zentraler Vertrieb der Ladedienstleistungen durch die Bundes-Lkw-Ladegesellschaft

Eine zentrales Funktionselement des St-ÖB-LI-Modells besteht in einem zentralen Vertriebssystem, das zentrale Preisvorgaben sowie ein Reservierungssystem beinhaltet. Dabei ist ein direkter Vertrieb denkbar, bei dem die Bundesgesellschaft den Vertrieb selbst durchführt, sowie ein indirekter Vertrieb, bei dem die Bundesgesellschaft zentrale Vorgaben setzt, aber private Betreiber einsetzt, die auf ihre Rechnung agieren (siehe oben A.III.2.2).

1. Zentrale Preisgestaltung

Die zentrale Preisgestaltung für die Nutzung der ÖB-LI und vor allem die Regulierung des Preisniveaus sind aus unionsrechtlicher Sicht sensible Themen:

1.1 Tarifsysteem

Was zunächst das Tarifsysteem anbetrifft, wurde dargelegt, dass zur Deckung der hohen Fixkosten die Erhebung einer nutzungsunabhängigen Preiskomponente (Grundpreis) ökonomisch sinnvoll und empfehlenswert wäre (siehe oben A.III.3.1). Hier setzen allerdings Art. 5 Abs. 1 und 2 AFIR Grenzen. Danach gilt:

„Die Betreiber von Ladepunkten bieten an den von ihnen betriebenen öffentlich zugänglichen Ladepunkten Endnutzern die Möglichkeit, ihr Elektrofahrzeug punktuell aufzuladen...“

Es ist also unionsrechtlich weder zulässig, die Nutzer hoheitlich zur Bezahlung einer nutzungsunabhängigen Preiskomponente zu verpflichten, noch ihnen den Zugang zum ÖB-LI-

⁹⁶ vgl. Erwägungsgrund 45 der Änderungs-Richtlinie zur Wegekosten-RL 2022/362: „Es ist notwendig, den Mitgliedstaaten die Finanzierung des Baus, des Betriebs, der Instandhaltung und des Ausbaus von Anlagen zur Strom- oder Kraftstoffversorgung emissionsarmer und emissionsfreier Fahrzeuge zu ermöglichen, um die Elektrifizierung der Straßen zu erleichtern. Insbesondere wenn ein Mitgliedstaat beabsichtigt, diese elektrischen Anlagen unabhängig von der Finanzierung der Straßeninfrastruktur zu finanzieren, sollte diese Richtlinie den betreffenden Mitgliedstaat nicht daran hindern, Gebühren für die Nutzung solcher Anlagen zu erheben.“ – Darin wird deutlich, dass die Mitgliedstaaten mehrere Optionen zur Finanzierung – nämlich über die Maut- und Benutzungsgebühren nach der Wegekosten-RL oder über gesonderte Gebühren – haben sollen.

Netzwerk nur dann zu gestatten, wenn sie sich zuvor vertraglich zur Bezahlung einer nutzungsunabhängigen Preiskomponente (Grundpreis) verpflichtet haben.

Zulässig ist es aber, ein differenziertes Preissystem einzuführen, bei dem die nutzungsabhängigen Preise (kWh-Preise; Minuten-Preise) für diejenigen Nutzer, die sich zur Bezahlung einer nutzungsunabhängigen Preiskomponente (Grundpreis) verpflichtet haben (Abonnenten), deutlich günstiger sind. Der sich durch das Abonnement ergebende Gesamtpreis darf zudem für Kunden, die die Ladeinfrastruktur regelmäßig nutzen, günstiger sein, sofern dies verhältnismäßig und objektiv gerechtfertigt ist. Allerdings müssen auch die Ad-hoc-Preise „bezahlbar“ sein. Sie dürfen keine prohibitive Höhe erreichen. Und es wäre mit Sinn und Zweck des Rechts auf punktuell Laden nach Art. 5 Abs. 1 Uabs. 1 AFIR womöglich auch nicht zu vereinbaren, ein vertragsbasiertes Laden ohne Grundgebühr anzubieten, bei dem die nutzungsabhängigen Preise deutlich niedriger als die Ad-hoc-Preise sind.

Generell gilt nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 AFIR, dass „die von den Betreibern öffentlich zugänglicher Ladepunkte berechneten Preise angemessen, einfach und eindeutig vergleichbar, transparent und nichtdiskriminierend sein müssen“. Nach Art. 5 Absatz 3 Satz 2 AFIR darf bei den berechneten Preisen nicht zwischen Endnutzern und Mobilitätsdienstleistern oder zwischen verschiedenen Mobilitätsdienstleistern unterschieden werden. Eine Differenzierung des Preisniveaus darf zwar nach Art. 5 Absatz 3 Satz 3 AFIR stattfinden, jedoch nur, wenn die Differenzierung verhältnismäßig und objektiv gerechtfertigt ist.

1.2 Preisniveau

Hinsichtlich der Höhe der Preise gilt: Je niedriger das Preisniveau im ÖB-LI-Netz ist, umso schwieriger ist es für die privatwirtschaftliche Konkurrenz, in dem Lkw-Ladeinfrastrukturmarkt tätig zu werden. Ein sehr niedriges Preisniveau hätte eine ähnliche Wirkung wie ein rechtliches Monopol der Bundesgesellschaft.

Es ist daher damit zu rechnen, dass die EU-Kommission die Elemente des zentralen Vertriebsmodells sehr kritisch prüfen wird. Den Maßstab dieser Prüfung bilden das Beihilfenrecht sowie die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit. Im Modell des indirekten Vertriebs kann das EU-Kartellrecht (Art. 101, 102 AEUV) hinzukommen, wenn die Bundesgesellschaft im Rahmen ihrer unternehmerischen Tätigkeit Preisvorgaben vereinbaren bzw. setzen sollte.

Vor diesem Hintergrund ist es von wesentlicher Bedeutung, alle Elemente des zentralen Vertriebsmodells ökonomisch überzeugend zu begründen, also die Erforderlichkeit und Vorteilhaftigkeit gegenüber anderen Lösungen klar darzulegen und nachzuweisen. Da die Details des zentralen Vertriebssystems ökonomisch noch auszuarbeiten sind, kann an dieser Stelle keine vertiefte rechtliche Prüfung erfolgen.

2. Zentrales Reservierungssystem

Bezüglich des zentralen Reservierungssystems stellt sich zunächst die Frage, welche Bedeutung insoweit die Verpflichtung zur Ermöglichung des punktuellen Ladens nach Art. 5 Abs. 1 und 2 AFIR hat.

Unseres Erachtens stehen diese Vorgaben der Einführung eines zentralen Reservierungssystems nicht entgegen. Einen direkten Normkonflikt gibt es nicht, wenn die Reservierung nur ein vorrangiges Nutzungsrecht vermittelt, die Ladeplätze also dann für punktuellen Laden genutzt werden können, wenn sie nicht reserviert sind. Ein indirekter, faktischer Konflikt ist aber vorprogrammiert. Denn faktisch muss damit gerechnet werden, dass die Ladeplätze gerade an den Hauptverkehrsachsen – insbesondere den Rastanlagen der Bundesautobahnen – angesichts der dort bestehenden Knappheit nahezu immer reserviert sein werden. Damit könnte das Recht auf punktuellen Laden faktisch leerlaufen.

Unseres Erachtens führt dies aber nicht dazu, dass bestimmte Ladesäulen vom Reservierungssystem ausgenommen und für punktuellen Laden freigehalten werden müssen. Denn der EU-Gesetzgeber hat das Bedürfnis erkannt, dass Ladevorgänge während der gesetzlich vorgeschriebenen Fahrtunterbrechungen stattfinden sollten (vgl. Erwägungsgrund 18 der AFIR). Das ist aber unter Realbedingungen nur bei Anwendung eines Reservierungssystems effektiv möglich. Aus Sicht der Nutzer von Lkw-Ladesäulen im Fernverkehr ist die Möglichkeit zur Reservierung von Ladesäulen gerade an den Hauptverkehrsachsen praktisch wichtiger als die Möglichkeit zum punktuellen Laden.

Unabhängig davon müssen die wirtschaftlichen Wirkungen des zentralen Reservierungssystems auf private Lkw-Ladeinfrastrukturangebote – die im St-ÖB-LI-Modell ja als Ergänzung möglich und erwünscht sind – berücksichtigt werden. Könnte das Reservierungssystem nur im ÖB-LI-Netz genutzt werden, könnte dies die Aktivitäten privater Akteure ganz erheblich erschweren. Denn die Nutzung ihrer Infrastruktur wäre deutlich weniger attraktiv. Das Problem lässt sich aber dadurch lösen, dass das zentrale

Reservierungssystem auch für die Nutzung durch die privaten Ladeinfrastrukturanbieter geöffnet wird. Diese Öffnung ist sowohl im Sinne der privaten Infrastrukturbetreiber als auch im Sinne der Infrastrukturnutzer, aus deren Sicht sich damit das Angebot reservierbarer Ladeplätze erhöht. Sie ist daher mit Blick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip (als „milderes Mittel“) geboten und sollte als Bestandteil des St-ÖB-LI-Modells vorgesehen werden.

VI. Einbeziehung Privater

1. Bindung der Bundes-Lkw-Ladegesellschaft an das EU-Vergaberecht

Die Bundesgesellschaft wird bei der Vergabe von Aufträgen und Konzessionen, deren geschätzter Wert den jeweiligen Schwellenwert erreicht oder überschreitet, an das EU-Vergaberecht (Auftragsvergabe-RL⁹⁷; Konzessionsvergabe-RL)⁹⁸ gebunden sein, das in Deutschland in den §§ 97 ff. GWB umgesetzt ist. Denn sie ist – unabhängig von der gewählten Rechtsform – als öffentlicher Auftraggeber nach § 99 Nr. 2 GWB (Art. 1 Abs. 1 Nr. 1, 4 Auftragsvergabe-RL) und Konzessionsgeber nach § 101 Abs. 1 Nr. 1 GWB (Art. 3 Konzessionsvergabe-RL) zu qualifizieren. § 99 Nr. 2 GWB erfasst unter anderem juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, die

- zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen, und
- die eine besondere Staatsnähe aufweisen, welche durch eine überwiegend staatliche Finanzierung, die staatliche Leitung über die Aufsicht des Unternehmens oder die staatliche Bestimmung von mehr als der Hälfte der Mitglieder eines ihrer Geschäftsführungs- oder Aufsichtsorgane vermittelt werden kann.

Die Bundeseinrichtung wird als 100%-Tochter des Bundes (Art. 90 Abs. 2 Satz 4 GG⁹⁹) eine besondere Staatsnähe aufweisen. Sie wird zu dem besonderen Zweck gegründet, eine im

⁹⁷ Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG; zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2023/2495 der Kommission vom 15. November 2023 zur Änderung der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für öffentliche Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge sowie für Wettbewerbe.

⁹⁸ Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe, zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2023/2497 der Kommission vom 15. November 2023 zur Änderung der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für öffentliche Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge sowie für Wettbewerbe.

⁹⁹ Zu dieser Frage vgl. das parallel zu diesem unionsrechtlichen Gutachten erstellte verfassungsrechtliche Gutachten von *G. Hermes*.

Allgemeininteresse liegende Aufgabe zu erfüllen – nämlich ein ÖB-LI-Netzwerk für E-Lkw aufzubauen und zu betreiben.

Die Bundeseinrichtung wird diese Aufgabe auch *nicht-gewerblich* wahrnehmen. Dieses gesondert zu prüfende Merkmal¹⁰⁰ betrifft die Frage, ob das Handeln der Einrichtung, um deren Auftraggebereigenschaft es geht, wettbewerbsgesteuert ist und daher einer Bindung an das Vergaberecht nicht bedarf, oder ob die Einrichtung durch Zutun des Staates eine marktbezogene Sonderstellung erhält, die es ihr ermöglicht, ihr Handeln an nicht-wirtschaftlichen Erwägungen auszurichten.¹⁰¹ Zur Beurteilung ist eine Gesamtbetrachtung aller Umstände des Einzelfalls notwendig.¹⁰² Indizien für eine nicht-gewerbliche Tätigkeit sind fehlende Gewinnerzielungsabsicht,¹⁰³ das Fehlen nennenswerter Einnahmen,¹⁰⁴ der Erhalt öffentlicher Mittel,¹⁰⁵ die Wahrscheinlichkeit einer Übernahme etwaiger Verluste durch eine staatliche Stelle¹⁰⁶ sowie das Fehlen eines entwickelten Wettbewerbs.¹⁰⁷

Nach diesem Maßstab wird die Tätigkeit der Bundesgesellschaft nicht-gewerblich sein. Denn sie soll gerade nicht wettbewerbsgesteuert agieren. Vielmehr soll sie durch den regulatorischen Rahmen eine marktbezogene Sonderstellung erhalten, die es ihr erlaubt, „Marktversagen“ zu kompensieren.

2. Beschaffungsvorgänge im Falle des direkten zentralen Vertriebs

Bei einem direkten zentralen Vertrieb (Eigenvertrieb) würde die Bundesgesellschaft selbst als Infrastrukturdienstleisterin und Fahrstromanbieterin agieren, also Vertragspartnerin der Ladestromkunden werden und die Leistungen direkt erbringen. Sie würde die Leistungen privater Auftragnehmer nur im Innenverhältnis in Anspruch nehmen. Das könnte Entwicklungsleistungen, Planungs- und Bauleistungen sowie technische und kaufmännische

¹⁰⁰ EuGH, Urt. v. 12.11.1998, – C-360/96 –, juris Rn. 32 ff.

¹⁰¹ EuGH, Urt. v. 22.05.2003, – C-18/01 –, juris Rn. 52; EuGH, Urt. v. 10.04.2008, – C-393/06 –, juris Rn. 41; Dörr in: Burgi/Dreher, Vergaberecht, 3. Aufl. 2017, § 99 Rn. 34 f.

¹⁰² EuGH, Urt. v. 10.04.2008, – C-393/06 –, juris Rn. 41.

¹⁰³ EuGH, Urt. v. 22.05.2003, – C-18/01 –, juris Rn. 54; EuGH, Urt. v. 10.04.2008, – C-393/06 –, juris Rn. 42.

¹⁰⁴ VK Bund, Beschl. v. 15.5.2015, – VK 1 32/15 –, juris Rn. 44.

¹⁰⁵ EuGH, Urt. v. 22.05.2003, – C-18/01 –, juris Rn. 55.

¹⁰⁶ EuGH, Urt. v. 22.05.2003, – C-18/01 –, juris Rn. 53.

¹⁰⁷ EuGH, Urt. v. 12.11.1998, – C-360/96 –, juris Rn. 48 ff.; EuGH, Urt. v. 10.04.2008, – C-393/06 –, juris Rn. 43.

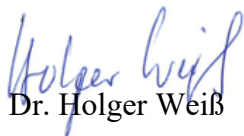
Betriebsführungsleistungen umfassen. Dabei würde es sich jeweils um Aufträge handeln. Ab dem 01.01.2026 gelten dabei folgende Schwellenwerte:

- Bauaufträge: 5.404.000 €
- Liefer- und Dienstleistungsaufträge (obere und oberste Bundesbehörden): 140.000 €
- Liefer- und Dienstleistungsaufträge (sonstige öffentliche Auftraggeber): 216.000 €

3. Beschaffungsvorgänge im Fall des indirekten zentralen Vertriebs

Bei einem indirekten zentralen Vertrieb würde die Bundesgesellschaft private Unternehmen damit beauftragen, im eigenen Namen nach außen als Fahrstromanbieter aufzutreten, aber auf Rechnung der Bundesgesellschaft zu handeln. Das Abnahmerisiko läge daher auch in diesem Fall bei der Bundesgesellschaft. Vergaberechtlich wird es sich daher nicht um Konzessionen, sondern um Aufträge handeln (vgl. § 105 Abs. 2 GWB).

Das hat insbesondere zur Folge das das Gebot der Losvergabe zu beachten ist (§ 97 Abs. 4 Satz 2 GWB). Das Gebot der Losvergabe ist derzeit zwar eine rein nationale Regelung, die nicht auf zwingenden unionsrechtlichen Vorgaben basiert. Art. 46 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24/EU sieht lediglich eine Begründungspflicht zur Losaufteilung vor. Allerdings wird die EU voraussichtlich bei der für das Jahr 2026 geplanten Reform der EU-Vergaberichtlinien den Grundsatz der Losvergabe auch im EU-Recht verankern. Das EU-Parlament hat jüngst einen entsprechenden Beschluss gefasst.¹⁰⁸


Dr. Holger Weiß


Dr. Lukas Martin Landerer

¹⁰⁸ Siehe <https://www.staatsanzeiger.de/nachrichten/ausschreibung-und-vergabe/eu-parlament-will-verpflichtende-losaufteilung/> (zuletzt abgerufen am 18.12.2025).