IKEM

RECHTSWISSENSCHAFTLICHE STUDIE

Vergabe von Hochleistungsladeinfrastruktur für E-Lkw im Fernverkehr

Leandra Schulz

Markus Lehnshack

März 2026

Vergabe von Hochleistungsladeinfrastruktur für E-Lkw im Fernverkehr

Die Studie untersucht die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Vergabe von Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw auf bewirtschafteten Flächen im Rahmen des Projekts „HoLa – Hochleistungsladen im Lkw-Fernverkehr“. Sie analysiert vergabe- und beihilfenrechtliche Aspekte und leitet daraus praxisorientierte Handlungsempfehlungen für die Verwaltung ab. Ein Schwerpunkt liegt auf der Bewertung der Erfahrungen aus der Deutschlandnetz-Ausschreibung, um künftige Verfahren rechtskonform und effizient zu gestalten. So kann die Schnellladeinfrastruktur für den Schwerlastverkehr deutschlandweit effektiv ausgebaut werden und damit aktiv zur Erreichung der nationalen und europäischen Klimaschutzziele beitragen.

Zitiervorschlag

Schulz/Lehnshack (2026): Vergabe von Hochleistungsladeinfrastruktur für E-Lkw im Fernverkehr. Rechtswissenschaftliche Studie im Auftrag der Bauhaus-Universität Weimar. IKEM.

Autor:innen

Leandra Schulz, LL.M.
leandra.schulz@ikem.de

Markus Lehnshack
markus.lehnshack@ikem.de

Auftraggeber

Bauhaus-Universität Weimar

Gefördert durch:

Bundesministerium für Verkehr

Finanziert von der Europäischen Union
NextGenerationEU

aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages

Layout und Grafiken

Julie Hertel

Disclaimer

Für den Inhalt der Studie zeichnen sich die Studienautor:innen verantwortlich. Der Inhalt stellt nicht zwingend die Auffassung des Auftraggebers dar.

Diesem Dokument liegt der Rechtsstand vom 31. Oktober 2025 zugrunde.

Geschlechtsneutrale Sprache

In dieser Studie wird, soweit möglich, eine geschlechtsneutrale Sprache verwendet. In Fällen, in denen dies nicht möglich ist, wird der sogenannte „Gender-Doppelpunkt“ verwendet (z. B. Expert:innen). Sofern es sich allerdings um die Wiedergabe von Werken und Gesetzestexten handelt, welche nur das generische Maskulinum verwenden, wird der Text in dieser Form wiedergegeben. Diese Quellen beziehen sich, sofern nicht anders kenntlich gemacht, auf alle Geschlechter.

Vorbemerkungen

Dieses Rechtsgutachten ist im Rahmen des vom Bundesministerium für Verkehr (BMV) geförderten Projektes „Hochleistungsladen im Lkw-Fernverkehr" (HoLa) erstellt worden. Bei der Erstellung dieser Studie hat das Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V. (IKEM) im Rahmen einer ökonomisch-juristischen Kooperation im HOLA-Projekt mit den folgenden Partnern in einem interdisziplinären Austausch gestanden:

- Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM) an der Bauhaus-Universität Weimar (Prof. Dr. Thorsten Beckers / Carolin Grüter / Hauke Pfaff / Dr. Lukas Vorwerk)
- Prof. Dr. Georg Hermes
- W2K Rechtsanwälte PartmbB (Dr. Holger Weiß, LL.M. / Dr. Lukas Martin Landerer, LL.M.)

Im Kontext dieser ökonomisch-juristischen Kooperation sind auch die folgenden weiteren Studien und Gutachten erstellt worden:

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.

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.

Weiß, H. / Landerer, L. M. (2026): Die Bereitstellung öffentlicher Basis-Ladeinfrastruktur für E-Lkw in der Bundesrepublik Deutschland – Europarechtliche Rahmenbedingungen; im Rahmen des vom Bundesministerium für Verkehr (BMV) geförderten Forschungsvorhabens „Hochleistungsladen Lkw-Fernverkehr" (HoLa) erstelltes Rechtsgutachten, , Online-Veröffentlichung.

IKEM
Institut für Klimaschutz,
Energie und Mobilität e.V.

Alte Jakobstraße 85-86
10179 Berlin
Deutschland

+49 (0) 30 408 18 70-10
info@ikem.de
www.ikem.de

Inhaltsverzeichnis

A. Executive Summary ... 1

B. Hintergrund und Zielsetzung ... 2

I. Hintergrund – Aufbau einer Schnellladeinfrastruktur in Deutschland ... 2

1. Ausbau der Ladeinfrastruktur in Deutschland ... 2
2. Gesetzliche Grundlagen ... 2
3. Deutschlandnetz-Ausschreibung ... 3
4. Ausschreibung eines Lkw-Schnellladenetzes an unbewirtschafteten Rastanlagen der Bundesautobahnen ... 5
5. Projekt „HoLa" – Hochleistungsladen Lkw-Fernverkehr ... 6

II. Zielsetzung ... 7

C. Vergaberechtlicher Rahmen ... 8

I. Allgemeine Bestimmungen ... 8

1. Einführung in das Vergaberecht ... 8
2. Anwendbarkeit des Vergaberechts beim Ausbau der Ladeinfrastruktur ... 8
3. Abgrenzung von Liefer-, Bau- und Dienstleistung ... 8
4. Abgrenzung zwischen Auftrag und Konzession ... 9

II. Bewirtschaftete Rastanlagen ... 10

1. Änderung bestehender Konzessionen ohne neues Vergabeverfahren ... 10

a) Öffentlich-private Zusammenarbeit ... 11
b) Ausnahme nach § 132 GWB ... 11

2. Abschluss einer ÖPP ... 14

a) Begriff und Funktionsweise ... 14
b) Vergaberechtliche Relevanz ... 15

3. Durchführung neuer Vergabeverfahren ... 15

III. Autohöfe und Logistikzentren ... 16

D. Beihilfenrecht ... 17

I. Schnittstelle zwischen Vergaberecht und Beihilfenrecht ... 17

II. Vorliegen einer Beihilfe im konkreten Fall ... 17

1. Begünstigung von Unternehmen aus staatlichen Mitteln ... 17
2. Risiken für Wettbewerb und Binnenmarkt ... 19

III. Ausnahmen vom Beihilfenverbot ... 19

1. IPCEI ... 20

2. Beihilfen zur Förderung bestimmter Wirtschaftszweige oder -gebiete 20

a) Positive Voraussetzung: Die Beihilfe muss die Entwicklung eines Wirtschaftszweigs fördern 21
b) Negative Voraussetzung: Beihilfemaßnahmen dürfen Handelsbeziehungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft 22
c) Fazit 23

3. Genehmigungsfreistellung von Beihilfen für Ladeinfrastruktur 23

a) Allgemeine Voraussetzungen (Kapitel I AGVO) 23
b) Gruppenspezifische Anforderungen (Art. 36a AGVO) 24
c) Rechtliche Auswirkungen bei Vorliegen der Voraussetzungen 25

E. Handlungsempfehlungen 26

I. Vergaberechtliche Perspektive 26

II. Beihilfenrechtliche Perspektive 26

F. Literaturverzeichnis 27

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Standorte im Projekt „HoLa" 7

Tabelle 1: Standorte im Projekt „HoLa" 7

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFIR	Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
Autobahn GmbH	Die Autobahn GmbH des Bundes
Beschl. v.	Beschluss vom
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMV	Bundesministerium für Verkehr

Abkürzung	Bedeutung
CCS	Combined Charging System
CO_2	Kohlenstoffdioxid
CPO	Charge Point Operator
E-Lkw	elektrische Lastkraftwagen
EMSP	Elektromobilitätsanbieter (E-Mobility Service Provider)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Fastned	Fastned Deutschland GmbH & Co. KG
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HPC	High Power Charging
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
IPCEI	Important Projects of Common European Interest
KonzVgV	Konzessionsvergabeverordnung
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz
MCS	Megawatt Charging Systems
OLG	Oberlandesgericht
ÖPP	Öffentlich-private Partnerschaft
SchnellLG	Schnellladegesetz
Tank & Rast	Autobahn Tank & Rast Gruppe GmbH & Co. KG
Urt. v.	Urteil vom
VgV	Vergabeverordnung
Vorlagebeschl. v.	Vorlagebeschluss vom

A. Executive Summary

Die Dekarbonisierung des Schwerlastverkehrs erfordert eine leistungsfähige Ladeinfrastruktur. Ausgangspunkt der Untersuchung ist der zunehmende Bedarf an leistungsfähiger Schnellladeinfrastruktur für den Schwerlastverkehr als zentraler Baustein der Dekarbonisierung des Verkehrssektors. Der Straßengüterverkehr verursacht etwa ein Drittel der CO_2-Emissionen des Verkehrssektors. Dementsprechend ist der Übergang zu elektrisch betriebenen Nutzfahrzeugen ein wesentlicher Bestandteil der Dekarbonisierungsstrategie der Bundesregierung. Angesichts der gesetzlichen Verpflichtungen aus dem Bundes-Klimaschutzgesetz, dem Schnellladegesetz und der europäischen AFIR steht der Bund in der Verantwortung, den zügigen Aufbau einer flächendeckenden und bedarfsgerechten Ladeinfrastruktur sicherzustellen.

Das Projekt „HoLa" erprobt das Hochleistungsladen für E-Lkw entlang der Bundesautobahn. In „HoLa" werden auf bewirtschafteten Flächen entlang der Bundesautobahn A2 zwischen dem Ruhrgebiet und Berlin an insgesamt fünf Standorten jeweils CCS-Ladepunkte errichtet und der Aufbau von Hochleistungsladepunkten auf MCS-Basis getestet. Die vorliegende Studie analysiert die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Vergabe von Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw auf zwei Ebenen: zum einen aus vergaberechtlicher, zum anderen aus beihilfenrechtlicher Perspektive. Dabei werden die Erfahrungen aus dem Verfahren zur Deutschlandnetz-Ausschreibung als Referenz herangezogen, um daraus praxisnahe Empfehlungen für künftige Ausschreibungen im Bereich der Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw auf bewirtschafteten Flächen abzuleiten.

Aus vergaberechtlicher Sicht ist die Ausschreibung von Schnellladeinfrastruktur auf bewirtschafteten Rastanlagen derzeit noch mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet. Diese resultieren insbesondere aus dem anhängigen Gerichtsverfahren zur Deutschlandnetz-Ausschreibung vor dem OLG Düsseldorf. Da erwartet wird, dass das Gericht die vom EuGH aufgestellten Kriterien zur Ausnahme von der Ausschreibungspflicht (Unverhältnismäßigkeit und Unvorhersehbarkeit) konkretisieren wird, empfiehlt es sich, die Entscheidung des OLG Düsseldorf abzuwarten, bevor neue Vergabeverfahren eingeleitet werden. Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens sollte Die Autobahn GmbH des Bundes ein künftiges Ausschreibungsverfahren an diesen Grundsätzen messen und prüfen, inwieweit die Leitlinien auf die Vergabe von MCS-Ladeinfrastruktur übertragbar sind.

Sofern neue Vergabeverfahren durchgeführt werden, ist zunächst zu entscheiden, ob ein öffentlicher Auftrag, eine Konzessionsvergabe oder eine ÖPP vorzuziehen ist. Während ein ÖPP-Modell bei einer begrenzten Anzahl größerer regionaler Lose eine enge Kooperation zwischen öffentlicher Hand und einem privaten Betrieb ermöglicht, würde bei einer Vielzahl kleinerer Lose der administrative und rechtliche Aufwand überproportional steigen.

Diese Abwägung gewinnt insbesondere bei der Vergabe von Ladeinfrastruktur an Autohöfen und Logistikzentren an Bedeutung, da dort eine heterogene Eigentums- und Betriebsstruktur gegeben ist.

Beihilfenrechtlich ist frühzeitig zu prüfen, ob eine künftige Ausschreibung eine staatliche Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt. Maßgeblich ist hierbei, ob Unternehmen, die im Rahmen des Vergabeverfahrens den Zuschlag erhalten, aufgrund der vertraglichen Ausgestaltung eine wirtschaftliche Begünstigung gegenüber der Konkurrenz erfahren. Eine formale Ausschreibung allein schließt das Vorliegen einer Begünstigung – und damit einer Beihilfe – nicht aus, insbesondere wenn die Maßnahme – wie im Fall des Aufbaus von Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw – durch politische Zielsetzungen motiviert ist. Sofern eine Beihilfe zu bejahen ist, sollte eine Anmeldung bei der Europäischen Kommission erwogen werden.

Bereits bei der Konzeption der Ausschreibung ist sicherzustellen, dass die Vorgaben der KUEBLL sowie der AGVO eingehalten werden. Zentrale Anforderungen betreffen dabei die Erforderlichkeit, Angemessenheit und Anreizeffekte der Förderung. Für die beihilfenrechtliche Bewertung künftiger Vergaben können die Genehmigung der Deutschlandnetz-Ausschreibung sowie eine etwaige Entscheidung der Europäischen Kommission zur Ausschreibung für Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw an unbewirtschafteten Rastanlagen aus dem Jahr 2024 als Orientierung dienen. Eine enge Abstimmung zwischen den beteiligten Institutionen – insbesondere zwischen dem BMV, der Autobahn GmbH des Bundes und den zuständigen europäischen Stellen – wird empfohlen, um Rechtsunsicherheiten zu minimieren und die beihilfenrechtliche Konformität sicherzustellen.

Die rechtssichere Umsetzung von Vergabeverfahren erfordert eine abgewogene Wahl des Vergabemodells, die konsequente Anwendung unionsrechtlicher Grundsätze und eine frühzeitige Prüfung beihilfenrechtlicher Vorgaben. Durch die Berücksichtigung der aus der Deutschlandnetz-Ausschreibung gewonnenen Erfahrungen kann die Verwaltung künftige Vergabeverfahren so gestalten, dass der Ausbau der Ladeinfrastruktur für den Schwerlastverkehr an bewirtschafteten Flächen entlang der Bundesautobahnen nicht nur beschleunigt, sondern auch dauerhaft rechtlich abgesichert wird.

B. Hintergrund und Zielsetzung

I. Hintergrund – Aufbau einer Schnellladeinfrastruktur in Deutschland

1. Ausbau der Ladeinfrastruktur in Deutschland

Nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)[1] ist der Bund verpflichtet, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels Maßnahmen zu ergreifen, die zur Reduktion klimaschädlicher Emissionen beitragen und somit die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben gewährleisten (§ 1 S. 1 KSG).

Von zentraler Bedeutung für die Erreichung der Klimaschutzziele ist der Straßengüterverkehr: Dieser verursacht rund ein Drittel der CO_2-Emissionen im Verkehrssektor.[2] Eine tragende Rolle bei der Einsparung von CO_2-Emissionen spielt dabei der beschleunigte Ausbau von Schnellladeinfrastruktur für batterieelektrische Fahrzeuge. Diese verfügen über einen lokalen CO_2-freien Antrieb und die großen herstellenden Unternehmen planen, in den nächsten Jahren auch im Lkw-Bereich Serienfahrzeuge auf den Markt zu bringen.[3] Allerdings stellt besonders der Einsatz im Fernverkehr mit schweren Lkw hohe Anforderungen an die Ladeinfrastruktur: Es müssen geeignete Ladesysteme, eine stabile Energieversorgung und passende Standorte geschaffen werden, damit die Fahrzeuge während der gesetzlich vorgeschriebenen Pausen von 45 Minuten ausreichend schnell aufgeladen werden können.[4]

Das Bundesministerium für Verkehr (BMV) betrachtet Elektromobilität im Bereich des Schwerlastverkehrs als zentralen Baustein der Dekarbonisierung des Straßenverkehrs.[5] Das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050 sieht vor, dass bis 2030 rund ein Drittel der Transportleistung im schweren Straßengüterverkehr entweder elektrisch oder mit strombasierten Kraftstoffen erbracht wird.[6] Der Schwerpunkt der derzeitigen Fördermaßnahmen liegt auf dem Aufbau und der Verbesserung von Tank- und Ladeinfrastruktur.[7] Der Masterplan Ladeinfrastruktur II der Bundesregierung bildet die strategische Grundlage für den Ausbau eines flächendeckenden Schnellladenetzes entlang der Bundesfernstraßen, insbesondere für batterieelektrische Lkw im Fernverkehr.[8] Bis 2030 sollen rund 4.200 MCS (Megawatt Charging Systems)- und CCS (Combined Charging System)-Ladepunkte an 350 Standorten entstehen, um eine wettbewerbsfähige Nutzung im Langstreckentransport zu ermöglichen.[9]

2. Gesetzliche Grundlagen

Der Ausbau der Ladeinfrastruktur ist inzwischen auch gesetzlich verankert: Auf europäischer Ebene wird dieser durch die Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (AFIR)[10] reguliert. Die AFIR legt verbindliche Ziele fest, die zum Aufbau einer ausreichenden Infrastruktur für alternative Kraftstoffe unter anderem für Straßenfahrzeuge in der Union führen (Art. 1 S. 1 AFIR). Zu den alternativen Kraftstoffen zählt insbesondere Strom (Art. 2 Nr. 4 lit. a AFIR). Die AFIR verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass in ihrem Hoheitsgebiet eine Mindestabdeckung mit öffentlich zugänglichen Ladepunkten für schwere Nutzfahrzeuge mit Elektroantrieb sichergestellt ist (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 AFIR). Dabei werden unter anderem konkrete zeitliche und leistungsbezogene Vorgaben festgelegt, nach denen entlang des TEN-V-Straßennetzes schrittweise ausreichend leistungsfähige, öffentlich zugängliche Ladestandorte für schwere Elektronutzfahrzeuge eingerichtet werden müssen (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 AFIR).

1 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235) geändert worden ist.

2 Die Autobahn GmbH des Bundes, Projektexposé „Planung, Errichtung und Betrieb von öffentlich zugänglicher Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw an unbewirtschafteten Rastanlagen entlang der Bundesautobahnen in der Bundesrepublik Deutschland“ (Lkw-Schnellladenetz an unbewirtschafteten Rastanlagen), S. 3.

3 HoLa, Projekt HoLa – Hochleistungsladen im Lkw-Fernverkehr.

4 HoLa, Projekt HoLa – Hochleistungsladen im Lkw-Fernverkehr.

5 BMV, Klimaschutz im Verkehr – Nutzfahrzeuge mit alternativen Antrieben, 15.07.2025.

6 Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, S. 80.

7 Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, S. 80.

8 BMV, Masterplan Ladeinfrastruktur II der Bundesregierung.

9 Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, S. 80.

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.

Auf nationaler Ebene bildet das Schnellladegesetz (SchnellLG)[11] den rechtlichen Rahmen für eine flächendeckende und bedarfsgerechte Versorgung mit Schnellladestationen. Nach § 3 Abs. 1 SchnellLG ist das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur – nunmehr das BMV – verpflichtet, die flächendeckende[12] und bedarfsgerechte[13] Bereitstellung von Schnellladeinfrastruktur für reine Batterieelektrofahrzeuge zu gewährleisten. Dabei ist Schnellladeinfrastruktur auch an geeigneten Flächen der Bundesautobahnen bereitzustellen (§ 5 Abs. 1 SchnellLG). Hierzu hat das BMV zunächst den Bedarf an Schnellladestandorten unter besonderer Berücksichtigung der flächendeckenden Bereitstellung zu ermitteln (§ 3 Abs. 2 S. 1 SchnellLG) und die Anzahl der Schnellladepunkte an den einzelnen Schnellladestandorten, die Ausstattung und die Nebenanlagen, die an den Schnellladestandorten bereitgestellt werden, zu bestimmen (§ 3 Abs. 2 S. 2 SchnellLG). Der Aufbau der Schnellladeinfrastruktur dient dem Zweck, den Nutzenden zu ermöglichen, durch die flächendeckende und bedarfsgerechte Bereitstellung bundesweit jeden Ort auf direktem Weg zu erreichen (§ 3 Abs. 2 S. 3 SchnellLG). Zur Umsetzung dieser gesetzlichen Verpflichtung führt der Bund Ausschreibungsverfahren durch, die den Aufbau sowie die Ergänzung der Ladeinfrastruktur bezwecken (§ 3 Abs. 5 S. 1 SchnellLG).

3. Deutschlandnetz-Ausschreibung

Das sogenannte Deutschlandnetz soll für ein flächendeckendes, bedarfsgerechtes und nutzerfreundliches Schnellladenetz in ganz Deutschland sorgen[14] und die privatwirtschaftlich errichtete Ladeinfrastruktur bundesweit ergänzen.[15] Bis Ende 2026 sollen über 1000 Standorte mit circa 9000 Schnellladepunkten für Elektroautos errichtet werden, um den nächsten Schnellladepunkt überall in Deutschland in etwa zehn Minuten erreichen zu können.[16] Dies entspricht einem Maximalabstand zwischen den Schnellladestandorten von 15 bis 30 Kilometern.[17] Auf diese Weise sollen die sogenannten „weißen Flecken“[18] auf der Ladekarte gefüllt werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, hat der Bund, vertreten durch Die Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH), am 20. Dezember 2021 Aufträge zur Errichtung und zum Betrieb von High Power Charging (HPC)-Schnellladepunkten auf unbewirtschafteten Rastanlagen an den Bundesautobahnen ausgeschrieben. Die Rastanlagen stehen im Eigentum des Bundes. Im Rahmen dieser Ausschreibung hat die Autobahn GmbH am 9. Februar 2024 Zuschläge an die Fastned Deutschland GmbH & Co. KG (Fastned), die E.ON Drive Infrastructure GmbH, die Bietergemeinschaft Autostrom Nord und die TotalEnergies Marketing Deutschland GmbH erteilt.[19]

Die sogenannte Deutschlandnetz-Ausschreibung beruht auf § 3 Abs. 5 S. 1 SchnellLG, wonach der Bund in einem oder mehreren Vergabeverfahren Unternehmen auswählt und sie damit beauftragt, die Schnellladestandorte während eines bestimmten Zeitraums bereitzustellen. Wesentliche Inhalte der Ausschreibung finden sich zudem in dem vom Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 9. Juni 2021 beschlossenen Ausschreibungskonzept für das Deutschlandnetz vom 4. Juni 2021.[20] Die vorgesehenen Standorte auf unbewirtschafteten Parkplätzen stellen eine wesentliche Ergänzung zur bereits realisierten oder geplanten Ladeinfrastruktur auf bewirtschafteten Rastanlagen und Autohöfen dar.[21] Die Ausschreibung verfolgt das Ziel, die bestehende Ladeinfrastruktur sinnvoll zu erweitern.[22] Um Doppelstrukturen

11 Gesetz über die Bereitstellung flächendeckender Schnellladeinfrastruktur für reine Batterieelektrofahrzeuge (Schnellladegesetz - SchnellLG) 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 Flächendeckung ist nach § 2 Nr. 8 SchnellLG erreicht, wenn alle Fahrzeugführer eines reinen Batterieelektrofahrzeugs, die auf öffentliche Ladeinfrastruktur angewiesen sind, bundesweit alle Strecken mit ihrem Batterieelektrofahrzeug ohne erhebliche Umwege zurücklegen können.

13 Bedarfsdeckung ist nach § 2 Nr. 9 SchnellLG erreicht, wenn durch die Anzahl der Schnellladepunkte unzumutbare Wartezeiten vermieden werden.

14 Nationale Leitstelle Infrastruktur, Das Deutschlandnetz.

15 BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021, S. 2.

16 Nationale Leitstelle Infrastruktur, Das Deutschlandnetz; BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021, S. 11.

17 BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021, S. 11.

18 BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021, S. 11.

19 Die Autobahn GmbH des Bundes, Pressemitteilung vom 09.02.2024: „Elektromobilität – Autobahn GmbH erteilt Zuschlag für rund 1.000 Schnellladepunkte“.

20 BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021.

21 BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021, S. 11.

22 BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021, S. 12.

zu vermeiden, sollen neue Standorte nicht in unmittelbarer Umgebung zu bestehenden Ladeeinrichtungen entstehen.[23]

Die Vergabe erfolgte in zwei voneinander getrennten Vergabeverfahren: Rund 200 Standorte entfielen auf unbewirtschaftete Parkplätze entlang der Bundesautobahnen (im Folgenden: „Deutschlandnetz – Autobahnlose“), während weitere 900 Standorte abseits der Autobahnen entstehen sollen (im Folgenden: „Deutschlandnetz – Regionallose“). Im Unterschied zur Vergabe „Deutschlandnetz – Regionallose“ mussten die Bewerber im Rahmen der Vergabe „Deutschlandnetz – Autobahnlose“ keine Flächen akquirieren. Zudem wurden die Standorte durch die Autobahn GmbH zuvor festgelegt. Im Rahmen der Regionallose wurden hingegen lediglich sogenannte Suchräume definiert. Diese erfassen ein bestimmtes Gebiet, z. B. rund um einen Verkehrsknotenpunkt.[24] Der exakte Standort musste dabei durch das bietende Unternehmen innerhalb des Suchraums selbst gefunden, festgelegt und eingebracht werden.[25] Im Deutschlandnetz-Verfahren ausgeschrieben waren sowohl die Errichtung als auch der Betrieb der Ladestandorte. Der Bund soll folglich nicht selbst als Betreiber der Ladepunkte fungieren.[26] Die ausgeschriebene Leistung war in sechs Lose mit jeweils 32 bis 34 Standorten gegliedert und umfasste den Aufbau sowie den Betrieb von insgesamt 200 HPC-Standorten.[27] Jeder Standort sollte mit mehreren Ladeeinrichtungen ausgestattet sein, deren Ladepunkte mindestens 300 kW abgeben können.[28] Außerdem musste sichergestellt sein, dass auch bei parallelem Laden mehrerer Fahrzeuge je Ladepunkt eine Leistung von mindestens 200 kW verfügbar bleibt.[29]

Die Auftragsvergabe erfolgt im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb gemäß § 14 Abs. 3 i. V. m. § 17 Vergabeverordnung (VgV)[30].[31] Im Auswahlverfahren wurde insbesondere die Erfahrung bei der Errichtung und dem Betrieb von Ladepunkten, bei der Planung und dem Bau von Zubehör und Nebenanlagen sowie bei Bauantrags- und Genehmigungsverfahren bewertet.[32] Zur mittel- und langfristigen Sicherstellung einer wirtschaftlichen Beschaffung im Wettbewerb wurde von der sogenannten Zuschlagslimitierung gemäß § 30 Abs. 1 S. 2 VgV Gebrauch gemacht, indem festgelegt wurde, dass ein Bieter lediglich für ein Los den Zuschlag auf ein Angebot erhalten kann.[33]

Innerhalb der Mindestvertragslaufzeit von acht Jahren trägt der Bund sowohl die Bau- als auch die Betriebskosten der Ladeinfrastruktur, während die ausgewählten Betreiber für einen zuverlässigen, nutzerfreundlichen Betrieb und eine hohe Verfügbarkeit der Ladestationen sorgen müssen.[34] Zudem muss ein diskriminierungsfreier Zugang zu allen Standorten garantiert werden.[35] Ein wesentlicher Teil der Einnahmen aus den Ladevorgängen fließt im Rahmen einer Entgeltbeteiligung an den Bund zurück, da dieser das Betriebsrisiko zu großen Teilen trägt.[36]

Das Deutschlandnetz soll für mehr Preistransparenz an Schnellladestandorten sorgen, ohne eine umfassende Preisregulierung des gesamten Marktes einzuführen.[37]

23 BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021, S. 12.

24 BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021, S. 6.

25 BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021, S. 6.

26 BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021, S. 4.

27 TED-Bekanntmachung Nr. 650540-2021, S. 2.

28 TED-Bekanntmachung Nr. 650540-2021, S. 2.

29 TED-Bekanntmachung Nr. 650540-2021, S. 2.

30 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 7. Februar 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 39) geändert worden ist.

31 TED-Bekanntmachung Nr. 650540-2021, S. 4.

32 TED-Bekanntmachung Nr. 650540-2021, S. 5.

33 TED-Bekanntmachung Nr. 650540-2021, S. 2.

34 TED-Bekanntmachung Nr. 650540-2021, S. 2.

35 TED-Bekanntmachung Nr. 650540-2021, S. 3.

36 BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021, S. 16.

37 BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021, S. 15.

Exkurs: Bezahlvorgang an Ladesäulen

An Ladesäulen stehen der Kundschaft grundsätzlich verschiedene Bezahloptionen zur Verfügung: Beim vertragsbasierten Laden kann die Kundschaft eines entsprechenden Elektromobilitätsanbieters (E-Mobility Service Provider – EMSP) ihre Fahrzeuge per Ladekarte oder App laden und bezahlen; die Authentifizierung erfolgt direkt an der Ladesäule, und die Abrechnung läuft automatisch über den bestehenden Vertrag.[38] Ad-hoc-Laden bezeichnet demgegenüber das spontane Laden eines Elektrofahrzeugs an einer Ladesäule, bei dem die Bezahlung direkt vor Ort, beispielsweise mit einer Debit- oder Kreditkarte, erfolgt – ohne vorherige Registrierung per App oder dauerhafte Vertragsbindung.[39] Beim Durchleitungsmodell ist der Ladesäulenbetreiber für Aufbau und Betrieb der Ladeinfrastruktur verantwortlich und gewährleistet deren ordnungsgemäße Funktion.[40] Der eigentliche Strombezug erfolgt jedoch über den von der nutzenden Person gewählten Anbieter, der die Abrechnung direkt mit ihr vornimmt.[41] Für die Nutzung und Bereitstellung seiner Anlagen erhält der Betreiber eine entsprechende Vergütung.[42]

Für das Deutschlandnetz ist vorgesehen, dass das Ad-hoc-Laden nicht teurer sein soll als vertragsbasiertes Laden, und alle Ladestromanbieter sollen denselben diskriminierungsfreien B2B-Strompreis erhalten.[43] Die Betreiber der ausgeschriebenen Standorte tragen zwar Verantwortung für den Betrieb und die Preisgestaltung, erhalten jedoch nur einen begrenzten Spielraum. Ein Preismodell mit Sockelbetrag, Einnahmenanteil für den Bund und flexibler Obergrenze stellt sicher, dass die Preise marktgerecht bleiben und Überteuerung verhindert wird.[44]

4. Ausschreibung eines Lkw-Schnellladenetzes an unbewirtschafteten Rastanlagen der Bundesautobahnen

Neben der Ausschreibung im Deutschlandnetz-Verfahren veröffentlichte die Autobahn GmbH am 16. September 2024 die Bekanntmachung einer Ausschreibung für die Planung und Errichtung sowie den Betrieb von öffentlich zugänglicher Schnellladeinfrastruktur für batteriebetriebene Lkw und Busse an unbewirtschafteten Rastanlagen entlang der Bundesautobahnen.[45] Ziel ist es, ein Schnellladenetz speziell für Lkw aufzubauen, das auf die Bedürfnisse des schweren Güterverkehrs zugeschnitten ist und eine zuverlässige Versorgung entlang der wichtigsten Verkehrswege sicherstellt.[46] Vorgesehen ist die Errichtung von Schnellladepunkten an rund 130 unbewirtschafteten Rastanlagen. Die ausgeschriebene Leistung, die in fünf Lose unterteilt ist, umfasst sowohl Planung und Bau als auch den späteren Betrieb der Ladeinfrastruktur für E-Lkw.[47] Jedes Los besteht aus rund 25 Standorten.[48] An jedem Standort sollen verbindlich festgelegte Ladepunkte sowohl mit MCS-Standard als auch mit CCS-Standard entstehen, die jeweils bestimmte Leistungsanforderungen erfüllen müssen.[49]

38 Ubitricity, Wie funktioniert die Abrechnung an öffentlichen Ladesäulen?, 03.04.2023.

39 Shell Germany, Was ist Ad-hoc-Laden bei Shell Recharge, wie läuft der Prozess ab und welche Gebühren fallen an?, 24.10.2025.

40 EMOVY, Das Durchleitungsmodell: Ein Blick in die Zukunft der Ladeinfrastruktur?, 03.05.2025.

41 EMOVY, Das Durchleitungsmodell: Ein Blick in die Zukunft der Ladeinfrastruktur?, 03.05.2025.

42 EMOVY, Das Durchleitungsmodell: Ein Blick in die Zukunft der Ladeinfrastruktur?, 03.05.2025.

43 BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021, S. 15.

44 BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021, S. 15 f.

45 Aktuelle Fassung der Ausschreibung der Autobahn GmbH des Bundes „Planung, Errichtung und Betrieb von öffentlich zugänglicher Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw auf unbewirtschafteten Rastanlagen an den Bundesautobahnen in der Bundesrepublik Deutschland“ vom 14. November 2024, TED-Bekanntmachung Nr. 695709-2024.

46 Die Autobahn GmbH des Bundes, Projektexposé „Planung, Errichtung und Betrieb von öffentlich zugänglicher Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw an unbewirtschafteten Rastanlagen entlang der Bundesautobahnen in der Bundesrepublik Deutschland“ (Lkw-Schnellladenetz an unbewirtschafteten Rastanlagen), S. 4.

47 Die Autobahn GmbH des Bundes, Projektexposé „Planung, Errichtung und Betrieb von öffentlich zugänglicher Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw an unbewirtschafteten Rastanlagen entlang der Bundesautobahnen in der Bundesrepublik Deutschland“ (Lkw-Schnellladenetz an unbewirtschafteten Rastanlagen), S. 7.

48 Die Autobahn GmbH des Bundes, Projektexposé „Planung, Errichtung und Betrieb von öffentlich zugänglicher Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw an unbewirtschafteten Rastanlagen entlang der Bundesautobahnen in der Bundesrepublik Deutschland“ (Lkw-Schnellladenetz an unbewirtschafteten Rastanlagen), S. 6.

49 Die Autobahn GmbH des Bundes, Projektexposé „Planung, Errichtung und Betrieb von öffentlich zugänglicher Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw an unbewirtschafteten Rastanlagen entlang der Bundesautobahnen in der Bundesrepublik Deutschland“ (Lkw-Schnellladenetz an unbewirtschafteten Rastanlagen), S. 7.

Exkurs: CCS und MCS

CCS und MCS unterscheiden sich vor allem in der Ladeleistung und im Einsatzzweck. Das CCS ist heute Standard bei Pkw und bietet Ladeleistungen bis rund 350 kW.[50] Für batterieelektrische Lkw reicht das jedoch nicht aus, da in den gesetzlich vorgeschriebenen Pausen nur wenig Zeit zum Nachladen bleibt und die benötigte Energiemenge nicht schnell genug übertragen werden kann.[51] Deshalb wird das MCS entwickelt. Es ist speziell auf Lkw und andere Fahrzeuge mit sehr hohem Energiebedarf zugeschnitten und ermöglicht Ladeleistungen von bis zu 3,75 MW (1.250 V, 3.000 A), wobei in der Praxis zunächst etwa 1 MW zur Verfügung stehen soll.[52] Damit lassen sich große Energiemengen in kurzer Zeit laden. Während MCS somit das schnelle Zwischenladen auf Langstreckenfahrten ermöglicht, kann CCS weiterhin für langsameres Laden, etwa über Nacht im Depot, genutzt werden.[53]

Die Betreiber der Ladeeinrichtungen müssen ihrer Kundschaft folgende Ladeoptionen[54] ermöglichen:

- Ad-hoc-Laden direkt beim Betreiber
- Vertragsbasiertes Laden über EMSP
- Durchleitungsmodell

Parallel zur Deutschlandnetz-Ausschreibung beträgt die voraussichtliche Vertragslaufzeit acht Jahre.[55] Das Vergabeverfahren wird ebenfalls im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens mit Teilnahmewettbewerb durchgeführt.[56] Die Zuschlagserteilung ist voraussichtlich für die zweite Jahreshälfte 2025 vorgesehen. Im Anschluss daran erfolgt die Umsetzung der Ladeinfrastruktur schrittweise.[57] Ziel ist es, die vollständige Implementierung bis zum Jahr 2030 abzuschließen.[58] Die erforderlichen Netzanschlüsse für die jeweiligen Standorte sollen parallel zum vorgesehenen Ausbau der Ladepunkte geplant und errichtet werden.[59]

5. Projekt „HoLa“ – Hochleistungsladen im Lkw-Fernverkehr

Das Projekt „HoLa“ fügt sich passgenau in die aktuellen Bestrebungen ein, die Ladeinfrastruktur für elektrisch betriebene Lkw gezielt auszubauen. Dabei werden entlang der Bundesautobahn A2 zwischen dem Ruhrgebiet und Berlin an insgesamt fünf Standorten jeweils CCS-Ladepunkte errichtet. An vier dieser Standorte ist darüber hinaus erstmals die Installation und der Betrieb von jeweils zwei MCS vorgesehen. Drei Standorte liegen unmittelbar an der Autobahn bzw. in Autobahnnähe, zwei weitere in Logistikzentren. Es handelt sich dabei ausschließlich um bewirtschaftete Anlagen, wodurch sich das Projekt in diesem Punkt von den bisherigen Ausschreibungen für Schnellladeinfrastruktur an unbewirtschafteten Raststätten an Autobahnen (Deutschlandnetz-Ausschreibung und Ausschreibung eines Lkw-Schnellladenetzes) unterscheidet.

50 HoLa, Megawatt-Ladenetze.

51 HoLa, Megawatt-Ladenetze.

52 HoLa, Megawatt-Ladenetze.

53 HoLa, Megawatt-Ladenetze.

54 Die Autobahn GmbH des Bundes, Projektexposé „Planung, Errichtung und Betrieb von öffentlich zugänglicher Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw an unbewirtschafteten Rastanlagen entlang der Bundesautobahnen in der Bundesrepublik Deutschland“ (Lkw-Schnellladenetz an unbewirtschafteten Rastanlagen), S. 8 f.

55 Die Autobahn GmbH des Bundes, Projektexposé „Planung, Errichtung und Betrieb von öffentlich zugänglicher Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw an unbewirtschafteten Rastanlagen entlang der Bundesautobahnen in der Bundesrepublik Deutschland“ (Lkw-Schnellladenetz an unbewirtschafteten Rastanlagen), S. 5.

56 Die Autobahn GmbH des Bundes, Projektexposé „Planung, Errichtung und Betrieb von öffentlich zugänglicher Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw an unbewirtschafteten Rastanlagen entlang der Bundesautobahnen in der Bundesrepublik Deutschland“ (Lkw-Schnellladenetz an unbewirtschafteten Rastanlagen), S. 10.

57 NOW-GmbH, Pressemitteilung vom 16.09.2024: „Ausschreibung für Lkw-Schnellladenetz gestartet“.

58 NOW-GmbH, Pressemitteilung vom 16.09.2024: „Ausschreibung für Lkw-Schnellladenetz gestartet“.

59 NOW-GmbH, Pressemitteilung vom 16.09.2024: „Ausschreibung für Lkw-Schnellladenetz gestartet“.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die im Projekt vorgesehenen Standorte. Sie zeigt den jeweiligen Standorttyp, den Inhaber sowie den Betreiber der Ladeinfrastruktur (Charge Point Operator – CPO). Deutlich wird, dass unterschiedliche Betreiberkonstellationen in das Projekt eingebunden sind.

Nr.	Ort	Typ	Inhaber	Betreiber
1	Dortmund	Logistikzentrum	Mercedes Benz Nfz-Zentrum Dortmund	Mercedes-Benz CVC
2	Hamm	Autohof	Shell	Shell (SBRS)
3	Lipperland	Rastanlage	Tank & Rast/Autobahn GmbH	EnBW
4	Lehre	Autohof	privat	Shell (SBRS)
5	Wustermark	Logistikzentrum	HAVI Logistics GmbH	Shell (SBRS)

Tabelle 1: Standorte im Projekt „HoLa“

Abbildung 1 zeigt die im Projekt „HoLa“ geplante Verteilung von Lade-Hubs für batterieelektrische Lkw in Deutschland entlang wichtiger Verkehrsachsen einschließlich der beteiligten Betreiber.

Abbildung 1: Standorte im Projekt „HoLa“ (Quelle: https://hochleistungsladen-lkw.de/hola-de/projekt/)

II. Zielsetzung

Die vorliegende rechtswissenschaftliche Studie verfolgt das Ziel, einen rechtssicheren Weg für die Vergabe von Ladeinfrastruktur für elektrische Lastkraftwagen (E-Lkw) auf bewirtschafteten Flächen im Rahmen des Projekts „HoLa“ aufzuzeigen. Ausgangspunkt ist eine Analyse des vergaberechtlichen Rahmens für die unterschiedlichen Betreiberkonstellationen (Kapitel C). Ein weiterer Abschnitt widmet sich den beihilfenrechtlichen Implikationen (Kapitel D). Darauf aufbauend wird untersucht, wie die bisherigen Erfahrungen aus dem Vergabeverfahren im Rahmen der Deutschlandnetz-Ausschreibung zur effizienten und rechtssicheren Gestaltung zukünftiger Verfahren genutzt und daraus praxisorientierte Handlungsempfehlungen für die Verwaltung abgeleitet werden können (Kapitel E).

C. Vergaberechtlicher Rahmen

I. Allgemeine Bestimmungen

1. Einführung in das Vergaberecht

Unter dem Begriff Vergaberecht versteht man die Gesamtheit der gesetzlichen Regelungen, die öffentliche Auftraggeber bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen einhalten müssen.[60]

Das deutsche Vergaberecht ist dreistufig aufgebaut, wobei diese Struktur oft als „Regelungskaskade“[61] bezeichnet wird: Die erste Stufe bildet das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)[62], dessen vierter Teil die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen regelt. Darauf aufbauend folgt auf der zweiten Stufe die VgV als Rechtsverordnung. Auf der dritten Stufe befinden sich die Vergabe- und Vertragsordnungen (VOB/A, VOF, VOL/A), die als Verwaltungsvorschriften die wesentlichen Bestimmungen zum Ablauf des Vergabeverfahrens enthalten und in der Praxis eine zentrale Rolle für die öffentliche Beschaffung spielen. Ergänzt wird dieses System durch europäische Vorgaben, die Bundes- und Landeshaushaltsordnungen (BHO und LHO) sowie die Vergabegesetze der einzelnen Bundesländer.

2. Anwendbarkeit des Vergaberechts beim Ausbau der Ladeinfrastruktur

Das Vergaberecht findet Anwendung, soweit Auftraggeber (§ 98 GWB) Aufträge (§ 103 GWB) oder Konzessionen (§ 105 GWB) vergeben, die die Schwellenwerte (§ 106 GWB) erreichen und nicht durch Ausnahmeregelungen von den Vergabevorschriften ausgenommen sind.

Für den Ausbau der Ladeinfrastruktur bestimmt § 3 Abs. 5 S. 1 SchnellLG, dass das BMV Vergabeverfahren nach den Vorschriften des Vierten Teils des GWB durchzuführen hat. Dieser Verweis führt jedoch nicht zwangsläufig dazu, dass stets ein Vergabeverfahren erforderlich ist. Vielmehr stellt die Norm klar, dass die erste Stufe der Regelungskaskade einschlägig ist. Ob tatsächlich ein Vergabeverfahren einzuleiten ist, richtet sich im Anschluss ausschließlich nach einzelnen Regelungen des GWB. Folglich kann die Ausgestaltung des Verfahrens zum Ausbau der Ladeinfrastruktur auch dazu führen, dass kein Vergabeverfahren erforderlich wird. Im Ergebnis sind somit die Umstände des Einzelfalls entscheidend (siehe C.II. und C.III.).

3. Abgrenzung von Liefer-, Bau- und Dienstleistung

Die vergaberechtlichen Vorschriften differenzieren zwischen drei Arten von Vertragsgegenständen: Liefer-, Bau- und Dienstleistung. Für die einzelnen Arten gelten in Einzelfällen unterschiedliche Vorschriften oder Anforderungen, sodass eine Abgrenzung geboten ist.

Lieferleistungen umfassen gemäß § 103 Abs. 2 S. 1 GWB die

„Beschaffung von Waren, die insbesondere Kauf oder Ratenkauf oder Leasing, Mietverhältnisse oder Pachtverhältnisse mit oder ohne Kaufoption betreffen.“

Dagegen liegt eine Bauleistung vor,

„wenn der Hauptgegenstand der Vergabe die entgeltliche Errichtung eines Bauwerks ist, für die der Auftraggeber die Merkmale festlegt oder zumindest entscheidenden Einfluss auf die Planung der Bauleistung nehmen kann.“[63]

Um eine Dienstleistung handelt es sich gemäß § 103 Abs. 4 GWB nur, wenn keine Bau- oder Lieferleistung vorliegt. Der Begriff stellt somit einen Auffangtatbestand dar.[64]

60 *Dörr*, in: Burgi/Dreher/Opitz, Beck‘scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, Einleitung: Vergaberecht in Deutschland – Das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe im Stufenbau der Rechtsordnung, Rn. 1.

61 *Dörr*, in: Burgi/Dreher/Opitz, Beck‘scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, Einleitung: Vergaberecht in Deutschland – Das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe im Stufenbau der Rechtsordnung, Rn. 24.

62 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 5. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 400) geändert worden ist.

63 *Ruhland*, in: BeckOK Vergaberecht, § 110 GWB Rn. 8; EuGH, Urt. v. 10.07.2024 – Rs. C-213/13, ZfBR 2014, 795 (797).

64 *Stein/Terbrack*, in: BeckOK Vergaberecht, § 103 GWB Rn. 96.

Der Gegenstand eines Vergabeverfahrens kann Merkmale mehrerer Leistungsarten aufweisen. In diesem Fall ist entweder nach § 110 GWB oder § 111 GWB zu verfahren. Nach § 110 GWB werden Aufträge nach den Vorschriften behandelt, denen der Hauptgegenstand des Auftrags zuzuordnen ist. Das ist bei Bauleistungen der Fall, wenn mindestens 40 % des Auftragswerts auf das Bauwerk entfallen.[65] Soweit der Gegenstand objektiv in mehrere Leistungsteile getrennt werden kann, ist gemäß § 111 GWB jedoch auch die Vergabe eines Gesamtauftrags möglich, wobei jeder einzelne Auftrag nach den Vorschriften vergeben wird, die auf seine Merkmale anzuwenden sind.

Für die Vergabe von Bau und Betrieb von Ladeinfrastruktur bietet sich ein Vorgehen nach § 111 GWB an. Der Aufbau der Ladeinfrastruktur ist den Bauleistungen zuzuordnen, während der Betrieb getrennt davon als Dienstleistung behandelt werden kann. Da es technische und wirtschaftliche Vorteile bietet, wenn Bau und Betrieb durch denselben Anbieter erfolgen, scheint auch die für die Vergabe eines Gesamtauftrags erforderliche Notwendigkeit gegeben.[66] Schließlich wäre die Vergabe als Gesamtauftrag nicht gemäß § 111 Abs. 5 GWB unzulässig. Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass der Gesamtauftrag der Umgehung vergaberechtlicher Vorgaben dient.

4. Abgrenzung zwischen Auftrag und Konzession

Für die konkrete Ausgestaltung eines Vergabeverfahrens ist relevant, ob es sich um einen öffentlichen Auftrag oder eine Konzession handelt. Aus der Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 5 SchnellLG geht hervor, dass die Vergabe von Ladeinfrastruktur in beiden Formen erfolgen kann.[67] Dementsprechend sind die Merkmale beider potenzieller Gegenstände eines Vergabeverfahrens genauer zu betrachten. Öffentliche Aufträge i. S. v. § 103 Abs. 1 GWB sind

„entgeltliche Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern oder Sektorenauftraggebern und Unternehmen über die Beschaffung von Leistungen, die die Lieferung von Waren, die Ausführung von Bauleistungen oder die Erbringung von Dienstleistungen zum Gegenstand haben."

Konzessionen werden in § 105 Abs. 1 GWB legaldefiniert, wobei zwischen Bau- und Dienstleistungskonzessionen differenziert wird. Baukonzessionen sind

„entgeltliche Verträge, mit denen ein Konzessionsgeber ein Unternehmen mit der Erbringung von Bauleistungen betraut, wobei die Gegenleistungen entweder allein in dem Recht zur Nutzung des Bauwerks oder in diesem Recht zuzüglich einer Nutzung besteht."

Eine Dienstleistungskonzession hingegen ist ein

„entgeltlicher Vertrag, mit dem ein Konzessionsgeber ein Unternehmen mit der Erbringung und der Verwaltung von Dienstleistungen betraut, wobei die Gegenleistung entweder allein in dem Recht zur Verwertung der Dienstleistungen oder in diesem Recht zuzüglich einer Zahlung besteht."

§ 105 Abs. 2 GWB stellt den Unterschied zwischen öffentlichem Auftrag und Konzessionen klar. Demnach muss bei der Vergabe einer Konzession das Betriebsrisiko für die Nutzung des Bauwerks oder für die Verwertung der Dienstleistung auf den Auftragnehmer übergehen. Das ist der Fall, wenn unter normalen Betriebsbedingungen nicht gewährleistet ist, dass die Investitionsaufwendungen oder die Betriebskosten wieder erwirtschaftet werden können (§ 105 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 GWB). Außerdem muss das Unternehmen den Unabwägbarkeiten des Marktes ausgesetzt sein (§ 105 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 GWB). Das heißt, potenziell geschätzte Verluste dürfen für das Unternehmen nicht vernachlässigbar sein. Das Betriebsrisiko kann ein Nachfrage- oder Angebotsrisiko sein (§ 105 Abs. 2 S. 3 GWB).

Die Vergabe von Ladeinfrastruktur erfolgt in Form einer Konzession, wenn dem Auftragnehmer die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens nicht garantiert wird. Der Auftragnehmer müsste die Kosten für den Bau der Ladeinfrastruktur selbst tragen, ohne Sicherheit, dass die Investition durch die Betriebseinnahmen wieder ausgeglichen werden können. Teilweise Ausgleichsverpflichtungen des Auftraggebers führen jedoch nicht zwangsweise dazu, dass die Einstufung als Konzession abzulehnen ist.[68] Entscheidend sind die vertraglichen Regelungen im Einzelfall.

65 VK Lüneburg, Beschl. v. 16.10.2008– VgK-30/2008, BeckRS 2008, 22440.

66 *Ruhland*, in: BeckOK Vergaberecht, § 111 GWB Rn. 8.

67 BT-Drs. 19/28184, S. 24.

68 *Bungenberg/Schelhaas*, in: BeckOK Vergaberecht, § 105 GWB Rn. 39a.

II. Bewirtschaftete Rastanlagen

Bewirtschaftete Rastanlagen sind Nebenbetriebe i. S. v. § 15 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG)[69]. Sie zeichnen sich durch eine unmittelbare Zufahrt von der Bundesautobahn aus und dienen vorrangig den Bedürfnissen der Verkehrsteilnehmenden.

Der Ausbau von Ladeinfrastruktur für E-Lkw auf den 130 bewirtschafteten Rastanlagen an deutschen Bundesautobahnen ist bislang nicht ausgeschrieben worden (siehe B.I.4). Maßgeblich hierfür ist das anhängige Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit dem Vorgehen beim geplanten Ausbau des Deutschlandnetzes (siehe B.II.1.). Vor diesem Hintergrund stellt sich in Bezug auf Standort Nr. 3 des Projekts „HoLa“ (vgl. hierzu Tabelle 1: Standorte im Projekt „HoLa“) die Frage, wie der Ausbau der Lkw-Ladeinfrastruktur auf bewirtschafteten Rastanlagen rechtssicher erfolgen kann. In Betracht kommen insbesondere die Änderung bestehender Konzessionen ohne neues Vergabeverfahren (siehe C.II.1.), der Abschluss einer öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP) (siehe C.II.2.) oder die Durchführung neuer Vergabeverfahren (siehe C.II.3.).

1. Änderung bestehender Konzessionen ohne neues Vergabeverfahren

Ein zentraler Unterschied zwischen der Deutschlandnetz-Ausschreibung und dem im Rahmen des Projekts „HoLa“ betrachteten Sachverhalt liegt in der Bewirtschaftung der Raststätten. Während die im Projekt „HoLa“ betrachteten Raststätten aktiv bewirtschaftet werden, betrifft das Deutschlandnetz-Verfahren unbewirtschaftete Raststätten. Bewirtschaftete Flächen werden von Konzessionären verwaltet. Sie sind folglich schon vergeben bzw. es bestehen ggf. konkurrierende Rechte.

Am 28. April 2022 vereinbarte die Autobahn GmbH mit der Autobahn Tank & Rast Gruppe GmbH & Co. KG (im Folgenden: Tank & Rast) und der Ostdeutschen Autobahntankstellengesellschaft mbH gemäß § 5 Abs. 3 SchnellLG eine Ergänzung aller rund 360 Konzessionsverträge, wonach Tank & Rast und die Ostdeutsche Autobahntankstellengesellschaft mbH die Errichtung, die Unterhaltung und den Betrieb einer funktionsfähigen Schnellladeinfrastruktur auf den betreffenden Rastanlagen übernehmen. Damit verbunden ist die Pflicht, an jedem Standort eine bestimmte Zahl von Ladepunkten zur Verfügung zu halten (im Folgenden: im Ausgangsverfahren in Rede stehende Änderung).[70] Tank & Rast schloss sodann selbst Vereinbarungen mit Unternehmen wie Shell oder Aral über Einrichtung sowie Betrieb von Tank- und Ladestellen.[71]

Konzessionen für die Bewirtschaftung von Rastanlagen haben in der Regel eine Laufzeit von 30 Jahren.[72] Da Ladeinfrastruktur auf den betroffenen Flächen errichtet werden soll, können Konflikte zwischen der bestehenden Konzession und dem Betrieb der Ladeinfrastruktur entstehen. Es bietet sich daher an, die Konzessionen dahingehend zu ändern, dass sie Bau und Betrieb von Ladeinfrastruktur umfassen. Bei dieser Konstellation stellt sich jedoch die Frage, ob eine Konzessionsänderung ohne neues Vergabeverfahren erfolgen kann oder ob ein neues Konzessionsvergabeverfahren durchzuführen ist. Hierzu hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Rahmen des Verfahrens zur Deutschlandnetz-Ausschreibung im April 2025 grundlegende Leitlinien aufgestellt. Demnach ist eine Änderung ohne Vergabe in zwei Konstellationen möglich: Entweder handelt es sich um eine In-House-Vergabe i. S. d. § 108 GWB oder es liegen die Voraussetzungen für eine Ausnahme nach § 132 GWB vor.[73]

Exkurs: Fastned ./. Autobahn GmbH des Bundes

Ein zentrales Ziel des Deutschlandnetz-Verfahrens war der Ausbau der Ladeinfrastruktur auf bewirtschafteten Rastanlagen. Da jedoch der überwiegende Teil dieser Standorte bereits durch langfristige Konzessionen an Tank & Rast vergeben war, entschied sich die Autobahn GmbH, keine neuen Konzessionen auszuschreiben. Stattdessen wurden die bestehenden Konzessionsverträge einseitig um den Betrieb von Pkw-Ladeinfrastruktur ergänzt.

Gegen dieses Vorgehen schritt das Unternehmen Fastned ein und beantragte die Durchführung eines Nachprüfungsverfahrens.[74] Als ebenfalls auf Rastanlagen tätiger Ladeinfrastrukturbetreiber rügte es die Umgehung vergaberechtlicher Vorgaben und sah darin eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung.

69 Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

70 EuGH, Urt. v. 29.04.2025 – C-452/23, ZfBR 2025, 393 (397 f.).

71 Bundeskartellamt, Pressemitteilung vom 09.03.2022: „Kraftstoffvertrieb an Autobahntankstellen – Neues Vergabemodell von Tank & Rast verstößt nicht gegen Kartellrecht“.

72 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 5 – 3000 – 125/18, S. 10.

73 EuGH, Urt. v. 29.04.2025 – C-452/23, ZfBR 2025, 393 (399 f.).

74 Bundeskartellamt (2. Vergabekammer), Beschl. v. 15.06.2022 – VK 2 – 54/22.

Nachdem Fastned mit seiner Rüge vor der Vergabekammer ohne Erfolg geblieben war, legte das Unternehmen Beschwerde beim Oberlandesgericht (OLG) Düsseldorf ein. Das Gericht setzte das Verfahren jedoch aus, da es die Auslegung unionsrechtlicher Vorgaben durch den EuGH für entscheidungserheblich hielt.[75] Ende April 2025 erging die Entscheidung des EuGH, der das Verfahren zur abschließenden Entscheidung an das OLG Düsseldorf zurückverwies.[76] Ein Endurteil des OLG steht bislang noch aus.

a) Öffentlich-private Zusammenarbeit

Nach § 108 Abs. 1 und 8 GWB finden die Vorschriften von Kapitel 4 des GWB auf Konzessionsvergaben an juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts keine Anwendung, wenn der öffentliche Konzessionsgeber erhebliche Kontrolle über den Konzessionsnehmer ausübt und der Konzessionsnehmer überwiegend öffentliche Aufgaben wahrnimmt. Bei der Vergabe von Ladeinfrastruktur auf bewirtschafteten Flächen wäre ein solcher Fall zwar theoretisch denkbar. In der Praxis existieren jedoch keine Rastanlagen, die von öffentlich-kontrollierten Konzessionsnehmern betrieben werden. Mangels bestehender Konzessionen mit solchen Unternehmen können auch keine Konzessionen ohne die Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens geändert werden. Es wäre allenfalls möglich, eine ÖPP zu begründen und eine neue Konzession an diese ÖPP zu vergeben (siehe C.II.2.).

b) Ausnahme nach § 132 GWB

§ 132 Abs. 1 S. 1 GWB i. V. m. § 154 Nr. 3 GWB legt fest, dass wesentliche Änderungen einer Konzession während der Vertragslaufzeit grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren erfordern. In § 132 Abs. 2 und 3 GWB sind sodann Ausnahmen von diesem Grundsatz geregelt.

Zunächst ist festzustellen, dass es für die Anwendung von § 132 GWB unerheblich ist, wenn die Konzession ursprünglich ohne Ausschreibung im Rahmen einer In-House-Vergabe vergeben wurde, der Konzessionsnehmer zum Zeitpunkt der Änderung jedoch keine In-House-Einrichtung mehr ist.[77] Diese Klarstellung ist vorrangig für die von Tank & Rast betriebenen Rastanlagen relevant, da Tank & Rast zum Zeitpunkt der Konzessionsvergabe noch ein staatlicher Betrieb war.

Die Konzessionsänderung müsste auch wesentlich sein, damit ein neues Vergabeverfahren erforderlich wird. Änderungen sind wesentlich, wenn sie den Umfang und die inhaltliche Ausgestaltung der gegenseitigen Rechte und Pflichten der Parteien einschließlich der Zuweisung der Rechte des geistigen Eigentums betreffen.[78] Nach der Rechtsprechung des EuGH ist dies anzunehmen, wenn die beabsichtigten Änderungen den Auftrag in großem Umfang um ursprünglich nicht vorgesehene Bestandteile erweitert oder den Preis ändern.[79] Da der Bau und der Betrieb von Ladeinfrastruktur bisher nicht Gegenstand der Konzessionen sind, würde sich mit deren Aufnahme sowohl der Umfang als auch der Preis erheblich erhöhen, sodass es sich um eine wesentliche Änderung handelt.

Daraus folgt, dass grundsätzlich ein neues Vergabeverfahren erforderlich ist. Es könnte jedoch eine der in § 132 Abs. 2 GWB statuierten Ausnahmen gelten. Als Ausnahmevorschriften für die Konzessionsänderung hinsichtlich von Bau und Betrieb von Ladeinfrastruktur könnten die Unverhältnismäßigkeit gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 2 GWB und die Unvorhersehbarkeit gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 3 GWB einschlägig sein.

i) Unverhältnismäßigkeit

Eine Konzessionsänderung ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 2 GWB zulässig, wenn zusätzliche Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen erforderlich geworden sind, die nicht in den ursprünglichen Vergabeunterlagen vorgesehen waren und ein Wechsel des Konzessionsnehmers aus zwei Gründen nicht erfolgen kann, die kumulativ vorliegen müssen. Zum einen müssen dem Wechsel wirtschaftliche oder technische Gründe entgegenstehen. Außerdem muss der Wechsel mit erheblichen Schwierigkeiten oder beträchtlichen Zusatzkosten für die Stelle verbunden sein, die die Konzession vergibt.

Festzustellen ist, dass Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw eine zusätzliche Leistung darstellt, die vertraglich nicht vorgesehen ist. In den meist vor mehreren Jahrzehnten vergebenen Konzessionen wurde die Antriebswende nicht in diesem Maße berücksichtigt. Die Konzessionen umfassen vielmehr nur den Betrieb von klassischen Tankstellen für Verbrennungsmotoren.

Ob eine Konzessionsänderung aufgrund von wirtschaftlichen oder technischen Gründen unverhältnismäßig ist (vgl. Exkurs Fastned ./. Autobahn GmbH), beurteilt sich nach folgenden Kri-

75 OLG Düsseldorf, Beschl. v. 16.6.2023 – Verg 29/22.

76 EuGH, Urt. v. 29.04.2025 – C-452/23, ZfBR 2025, 393.

77 EuGH, Urt. v. 29.04.2025 – C-452/23, ZfBR 2025, 393 (401).

78 BT-Drs. 18/6281, S. 147.

79 *Hüttinger*, in: Burgi/Dreher/Opitz, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, § 132 GWB Rn. 18, 37.

terien, die die Vergabestelle zu berücksichtigen hat:[80]

- Führt eine neue Ausschreibung zu Verzögerungen in der Nutzung der Hauptleistung (z. B. aufgrund erhöhten Wartungsbedarfs)?
- Könnte ein zweiter Auftragnehmer die Leistung nur mit komplexen technischen Anpassungsschwierigkeiten erbringen?
- Muss die Leistungserbringung dauerhaft überwacht werden, um Konflikte zwischen den beiden Auftragnehmern zu vermeiden?
- Entstehen auf Seiten des Auftraggebers Mehrkosten von mindestens 20 %?
- Kommt es zu Kollisionen mit Rechten des geistigen Eigentums an schon eingebrachten Gegenständen oder Leistungen?
- Erhöht sich der Schulungsaufwand beim Auftraggeber?
- Wie komplex gestaltet sich die Mängelhaftung zwischen den beiden Auftragnehmern?

Inwieweit diese Kriterien bei der Ausschreibung von Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw erfüllt sind, bedarf einer technischen und ökonomischen Betrachtung im Einzelfall. Gleichwohl lassen sich einige allgemeine Erwägungen anstellen, die eine neue Vergabe im Vergleich zu der Änderung bestehender Konzessionen verhältnismäßig erscheinen lassen.

Zunächst ist nicht davon auszugehen, dass eine neue Ausschreibung zu erheblichen Verzögerungen bei der Nutzung der Hauptleistung führen würde. Die Errichtung zusätzlicher Ladeinfrastruktur kann zeitlich parallel zum Betrieb bereits bestehender Anlagen erfolgen, sodass der normale Betrieb im Wesentlichen aufrechterhalten werden kann. Lediglich einzelne Parkplätze könnten während der Baumaßnahmen zeitweise nicht genutzt werden und die insgesamt verfügbare Parkplatzfläche würde sich durch den erhöhten Platzbedarf der MCS-Ladepunkte verringern. Diese Einschränkungen würden den Hauptbetrieb jedoch nicht in unzumutbarer Weise beeinträchtigen, sodass keine wesentlichen Unterbrechungen oder Stillstandszeiten zu erwarten sind.

Auch ist fraglich, ob ein zweiter Auftragnehmer tatsächlich vor unüberwindbaren technischen Anpassungsschwierigkeiten stünde. Zwar könnte die Einbindung in bestehende Systeme (z. B. Abrechnung und Zugangssysteme) eine gewisse technische Abstimmung erfordern, diese ist jedoch branchenüblich und lösbar. Einheitliche technische Standards erleichtern zudem die Integration neuer Anbieter.

In der Praxis würde Tank & Rast den Aufbau und Betrieb der Ladeinfrastruktur nicht selbst durchführen, sondern ein externes Unternehmen beauftragen. Diese Vorgehensweise könnte zwar die Mängelhaftung, die Koordination oder Überwachung für die Autobahn GmbH vereinfachen. Eine dauerhafte Überwachung zweier Auftragnehmer durch den Auftraggeber wäre hingegen mit einem gewissen Koordinationsaufwand verbunden, jedoch kein außergewöhnlicher Vorgang. Derartige Mehrbelastungen sind bei arbeitsteiligen Infrastrukturprojekten üblich und beherrschbar. Auch die Mängelhaftung zwischen mehreren Auftragnehmern erscheint regelbar. Bei klarer vertraglicher Abgrenzung der Verantwortlichkeiten lässt sich eine sachgerechte Zuweisung von Haftungsrisiken sicherstellen.

Hinsichtlich der technischen Einrichtung und der Kosten hätte eine Konzessionsänderung keine erheblichen Vorteile für den Auftraggeber. Die Vergabe an einen neuen Konzessionär könnte sogar zu Wettbewerbseffekten führen, die zu günstigeren Konditionen beitragen. Eine Mehrkostenquote von mindestens 20 % ist daher nicht ohne Weiteres anzunehmen.

Hinsichtlich geistiger Eigentumsrechte bestehen keine zwingenden Hindernisse. Die wesentlichen Bestandteile der Ladeinfrastruktur (Hardware, Software, Anschlusskonzepte) unterliegen regelmäßig standardisierten oder lizenzierten Systemen, die keinen exklusiven Zugriff des bisherigen Konzessionärs voraussetzen.

Ein erhöhter Schulungsaufwand beim Auftraggeber ist ebenfalls nicht von erheblicher Relevanz. Die Bedienung und Überwachung von Ladeinfrastruktur folgen einheitlichen technischen Prinzipien, die unabhängig vom jeweiligen Anbieter gelten.

Unabhängig von den soeben dargestellten Kriterien ist gemäß § 132 Abs. 2 S. 2 GWB zusätzlich zu prüfen, ob sich der Auftragswert der bestehenden Konzession durch die Änderung um mehr als 50 % erhöht. Dieser Aspekt kann nicht abschließend beurteilt werden, da die Vertragsinhalte der Konzessionen von Tank & Rast nicht öffentlich sind.

80 *Mertens*, in: BeckOK Vergaberecht, § 132 GWB Rn. 69 ff.; *Ziekow*, in: Ziekow/Völlink, Vergaberecht, § 132 GWB Rn. 48; *Jaeger*, in: MüKoEuWettbR, § 132 GWB Rn. 35.

ii) Unvorhersehbarkeit

Nach § 132 Abs. 2 Nr. 3 GWB ist kein neues Vergabeverfahren erforderlich, wenn die Änderung aufgrund von Umständen erforderlich geworden ist, die der öffentliche Auftraggeber im Rahmen seiner Sorgfaltspflicht nicht vorhersehen konnte und sich der Gesamtcharakter des Auftrags durch die Änderung nicht verändert.[81]

Ein Umstand ist für öffentliche Auftraggeber unvorhersehbar, wenn er bei einer sorgfältigen Vorbereitung der ursprünglichen Zuschlagserteilung unter Berücksichtigung der dem Auftraggeber zur Verfügung stehenden Mittel, der Art und Merkmale des spezifischen Projekts, der bewährten Praxis im betreffenden Bereich und der Notwendigkeit, ein angemessenes Verhältnis zwischen den bei der Vorbereitung der Zuschlagserteilung eingesetzten Ressourcen und dem absehbaren Nutzen zu gewährleisten, nicht hätte vorausgesagt werden können.[82] Umso länger der Auftragszeitraum, desto weniger müssen in der Zukunft liegende Umstände berücksichtigt werden.[83]

Bezüglich des Aufbaus einer Schnellladeinfrastruktur für E-Pkw sah das OLG Düsseldorf dieses Merkmal als gegeben an: Es war bei Abschluss der Konzessionsverträge in den 1990er-Jahren nicht vorhersehbar gewesen, dass sich die Bedarfe so entwickeln und eine gesetzliche Verpflichtung zur Errichtung von Schnellladeinfrastruktur begründen werden.[84] Die Bewertung des OLG Düsseldorf ist auf Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw übertragbar. Aus Sicht der Beteiligten in den 1990er-Jahren war es mindestens genauso unvorhersehbar, dass ein flächendeckendes Angebot an Ladestationen für E-Lkw auf bewirtschafteten Rastanlagen benötigt wird.

Die Änderung muss zudem erforderlich sein, um die sich aus der Konzession ergebenden Pflichten ordnungsgemäß erfüllen zu können. Der EuGH hat klargestellt, dass diese Voraussetzung weit auszulegen ist, um die Durchführung von Konzessionen möglichst flexibel zu gestalten.[85] Daher können auch Erweiterungen des Konzessionsgegenstands zulässig sein. Für die von Tank & Rast bewirtschafteten Anlagen ist folglich der konkret vertraglich vereinbarte Konzessionsgegenstand maßgeblich. Es ist sorgfältig zu prüfen, ob der bisherige Leistungsumfang nur dann weiterhin gewährleistet werden kann, wenn die Konzession um den Bau und Betrieb von Schnellladestationen für E-Lkw erweitert wird. Eine solche Erweiterung könnte etwa erforderlich sein, wenn der Konzessionsgegenstand die Versorgung aller regelmäßig die Bundesautobahnen nutzenden Fahrzeugtypen umfasst.

Als dritte Voraussetzung verlangt § 132 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 GWB, dass sich der Gesamtcharakter des Konzessionsgegenstands nicht ändert. Das ist anzunehmen, wenn sich die Auftragsart (Dienstleistung oder Bau), die Refinanzierungsart (Auftrag oder Konzession) oder die Laufzeit (befristet oder unbefristet) ändert.[86] Diese zentralen Elemente sind bei Konzessionen für Ladeinfrastruktur nicht betroffen. Änderungen an einzelnen Leistungsbestandteilen führen in der Regel nicht zu einer Änderung des Gesamtcharakters, solange die grundsätzliche Struktur und Zweckbestimmung der Konzession erhalten bleiben. Im Falle der Tank & Rast-Konzessionen besteht der Gesamtcharakter in der Betriebsführung von Autobahnraststätten, einschließlich Tankstellenbetrieb, Gastronomie, Sanitäreinrichtungen und ergänzender Dienstleistungen wie Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge. Technische Anpassungen oder zusätzliche Services – wie zusätzliche Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw – ändern diesen Gesamtcharakter nicht.

Die Einschränkung des § 132 Abs. 2 S. 2 GWB, wonach sich der Auftragswert durch die Änderung nicht um mehr als 50 % erhöhen darf, gilt auch für die Fallgruppe der Unvorhersehbarkeit. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, kann mangels öffentlicher Informationen über den Wert nicht beurteilt werden.

Insgesamt kann nicht mit Sicherheit festgestellt werden, ob die Ausnahme des § 132 Abs. 2 Nr. 3 GWB einschlägig ist. Eindeutig ist, dass es sich bei der Errichtung von Ladeinfrastruktur für E-Lkw um einen unvorhersehbaren Umstand handelt. Auch der Gesamtcharakter der Konzession wird sich dadurch wohl nicht ändern. Unklar ist jedoch, ob eine Konzessionserweiterung erforderlich ist, um den bisherigen Vertragsgegenstand zu erfüllen. Zudem bleibt offen, ob die 50 %-Grenze für die Wertsteigerung des Auftrags eingehalten wird.

81 EuGH, Urt. v. 29.04.2025 – C-452/23, ZfBR 2025, 393 (402).

82 Erwg 109 Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG, Abl. L 94/243.

83 BT-Drs. 18/6281, 119.

84 OLG Düsseldorf, Vorlagebeschl. v. 16.6.2023 – VII-Verg 29/22, NZBau 2024, 307; *Mertens*, in: BeckOK Vergaberecht, § 132 GWB Rn. 81.2.

85 EuGH, Urt. v. 29.04.2025 – C-452/23, BeckRS 2025, 8208 Rn. 77; *Mertens*, in: BeckOK Vergaberecht, § 132 GWB Rn. 79.1.

86 *Ziekow*, in: Ziekow/Völlink, Vergaberecht, § 132 GWB Rn. 41.

2. Abschluss einer ÖPP

a) Begriff und Funktionsweise

Der Begriff ÖPP beschreibt die Kooperation von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft zur Durchführung öffentlicher Aufgaben.[87] Die in der Praxis vorkommenden ÖPP sind vielfältig und weisen erhebliche Unterschiede in ihrer Konzeption und ihrem Aufgabenbereich auf. Eine ÖPP kann unter anderem mit dem Ziel eingegangen werden, die öffentliche Hand bei dem Entwurf, der Planung, der Erstellung, der Finanzierung, dem Management, dem Betrieb oder der Verwertung von zuvor allein in staatlicher Verantwortung stehenden Leistungen zu unterstützen.[88] Kurz gesagt zeichnet sich eine ÖPP dadurch aus, dass Private öffentliche Aufgaben übernehmen, während die Verantwortung in der Regel bei der öffentlichen Hand bleibt.[89] ÖPP sollen die Umsetzung von Projekten, die Rentabilität von Infrastruktur, die Risikoverteilung und Forschungsbemühen fördern sowie die Finanzierungskosten der Infrastruktur über ihre gesamte Lebensdauer verteilen.[90]

Die konkrete Ausgestaltung einer ÖPP variiert stark, wobei vor allem die folgenden Modelle zum Einsatz kommen:[91]

- Konzessionsmodell (selbstständiges Betreibermodell): Die private Partei verpflichtet sich, eine öffentliche Aufgabe in eigener Verantwortung und auf eigenes wirtschaftliches Risiko gegenüber Dritten zu erfüllen.

- Unselbstständiges Betreibermodell: Die private Partei wird im Innenverhältnis für den öffentlichen Aufgabenträger tätig und nimmt die Aufgaben nicht im eigenen Namen, sondern im Auftrag des Hoheitsträgers wahr.

- Betriebsführungsmodell: Die private Partei führt die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienende Einrichtung im Namen und auf Rechnung des Hoheitsträgers. Grundlage ist regelmäßig eine Vertretungsvereinbarung, bei der das wirtschaftliche Risiko bei der öffentlichen Hand verbleibt.

- Beteiligungsmodell (institutionelle ÖPP[92]): Die öffentliche Hand und eine private Partei gründen eine gemeinsame Gesellschaft (z. B. GmbH oder AG), die als gemischtwirtschaftliches Unternehmen öffentliche Aufgaben wahrnimmt.

- Leasingmodell: Die öffentliche Hand beauftragt eine private Leasinggesellschaft mit der Finanzierung und gegebenenfalls dem Bau einer öffentlichen Einrichtung. Die öffentliche Hand nutzt die Einrichtung gegen Zahlung eines Entgelts (Leasingrate); das Eigentum verbleibt während der Vertragslaufzeit regelmäßig beim Leasinggeber.

Im vorliegenden Fall kommen das Konzessions- und das Beteiligungsmodell als passende Optionen in Betracht. Aus Sicht der öffentlichen Hand bieten beide Modelle den Vorteil, dass die Verantwortung und das wirtschaftliche Risiko auf die private Partei übergehen.[93]

Das Konzessionsmodell gleicht in vielen Aspekten der klassischen Vergabe einer Konzession. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass die private Partei nicht nur eine bestimmte Leistung erbringt (z. B. den Bau einer Ladestation), sondern die Verantwortung für mehrere Stufen eines Gesamtprojekts übernimmt.

Ein Beteiligungsmodell kann im Wesentlichen auf zwei Weisen entstehen: Die öffentliche Hand und die private Partei können entweder ein neues Unternehmen gründen, an dem beide Parteien Anteile halten oder die private Partei erwirbt Anteile an einem bestehenden Unternehmen der öffentlichen Hand. In beiden Konstellationen sind die rechtlichen Vorgaben zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand einzuhalten (z. B. § 65 BHO).

87 *Huck*, in: Huck/Müller, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 54 Rn. 59.

88 *Siebler/Möller*, IR 2022, 137 (138).

89 *Huck*, in: Huck/Müller, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 54 Rn. 62.

90 Europäische Kommission, Mitteilung Ausbau öffentlich-privater Partnerschaften v. 19.11.2009 KOM (2009) 615 endg., S. 4.

91 *Brüning/Bosesky*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 54 Rn. 186.

92 *Hertwig*, in: Hertwig, Vergaberecht, Rn. 129.

93 *Hertwig*, in: Hertwig, Vergaberecht, Rn. 129 ff.

b) Vergaberechtliche Relevanz

Eine ÖPP kann praktische und rechtliche Vorteile für bestimmte Projekte bieten. Es ist jedoch nicht möglich, durch die Gründung einer ÖPP von vergaberechtlichen Vorschriften abzuweichen. Die Europäische Kommission stellt hierzu fest:

„Die Tatsache, dass eine private Partei und ein öffentlicher Auftraggeber im Rahmen eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens zusammenarbeiten, kann nicht dazu führen, dass die rechtlichen Bestimmungen für öffentliche Aufträge und Konzessionen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge oder Konzessionen an diese private Partei oder das betreffende gemischtwirtschaftliche Unternehmen unbeachtet bleiben.“[94]

Bei der Gründung einer ÖPP handelt es sich somit um ein entgeltliches Kooperationsverhältnis, welches grundsätzlich als öffentlicher Auftrag bzw. Konzession zu qualifizieren ist.[95] Je nachdem, ob das Konzessions- oder das Beteiligungsmodell gewählt wird, kann sich allerdings der Zeitpunkt ändern, in dem ein Vergabeverfahren durchzuführen ist:

i) Konzessionsmodell

Das ÖPP-Konzessionsmodell unterscheidet sich von der klassischen Konzessionsvergabe lediglich im Inhalt und Umfang des Leistungsgegenstands, nicht jedoch in der vergaberechtlichen Einordnung. Hinsichtlich der Anwendbarkeit des Vergaberechts besteht kein Unterschied zwischen beiden Formen. Maßgeblich ist allein, ob die Tatbestandsmerkmale einer Konzession nach § 105 Abs. 1 GWB erfüllt sind. Liegt eine Konzession vor, findet das (Konzessions-)Vergaberecht Anwendung, sodass grundsätzlich ein Vergabeverfahren zum Abschluss des Konzessionsvertrags durchzuführen ist.[96]

ii) Beteiligungsmodell

Das Beteiligungsmodell ermöglicht verschiedene Vorgehensweisen. Die öffentliche Hand kann sich zunächst dafür entscheiden, nur den Gesellschaftsvertrag abzuschließen, ohne die konkrete Aufgabe bereits auf die neu gegründete Gesellschaft zu übertragen. In diesem Fall ist dem Abschluss des Gesellschaftsvertrags kein Vergabeverfahren vorgeschaltet. Vergaberechtlich relevant wird erst die spätere Aufgabenübertragung auf die Gesellschaft.[97] Alternativ kann die öffentliche Hand die Aufgabenübertragung bereits im Gesellschaftsvertrag selbst vorsehen. In diesem Fall ist bereits der Abschluss des Gesellschaftsvertrags als öffentlicher Auftrag oder Konzession zu qualifizieren, sodass ein Vergabeverfahren durchzuführen ist. Da diese Vorgehensweise eine höhere Transparenz gewährleistet und Zwischenschritte vermeidet, wird sie von der Europäischen Kommission empfohlen.[98]

3. Durchführung neuer Vergabeverfahren

Da die Änderung bestehender Konzessionen mit rechtlichen Risiken verbunden und der Abschluss einer ÖPP nicht von vergaberechtlichen Vorschriften befreit ist, könnte die Durchführung neuer Vergabeverfahren in Erwägung gezogen werden. Dies ist grundsätzlich ohne erhebliche Einschränkungen möglich. Bei der Vergabe von Ladeinfrastruktur auf bewirtschafteten Rastanlagen sind jedoch die speziellen Anforderungen des § 5 Abs. 3 SchnellLG einzuhalten:

„Soweit die Bereitstellung von Schnellladeinfrastruktur […] nicht bereits Inhalt des […] abgeschlossenen Konzessionsvertrages ist, bietet die [Autobahn GmbH des Bundes] dem Inhaber einer Konzession zum Betrieb eines Nebenbetriebs mit Tankstelle unter Berücksichtigung der Gewinnaussichten die eigenwirtschaftliche Übernahme von Errichtung, Unterhaltung und Betrieb der an diesem Standort geplanten Schnellladepunkte an, soweit

1. dies nach dem Zweck der Konzession geboten ist oder andernfalls schutzwürdige Rechte des Konzessionsnehmers verletzt würden und

2. Teil 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht entgegensteht.“

Diese Vorschrift bewirkt, dass ein neues Vergabeverfahren erst dann eingeleitet werden darf, wenn der Leistungsgegenstand zuvor Tank & Rast angeboten wurde. Diese Verpflichtung entfällt jedoch, wenn dadurch eine Regelung des Teils 4 GWB verletzt würde. Zu diesen Regelungen zählt auch § 132 Abs. 1 S. 1 GWB.[99]

94 Europäische Kommission, Mitteilung zu Auslegungsfragen in Bezug auf die Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen auf institutionalisierte öffentlich-private Partnerschaften (IÖPP), ABl. 2008, C 91/4.

95 *Siebler/Möller*, IR 2022, 137 (139).

96 *Antweiler/Feld*, EnK-Aktuell 2023, 010126; *Siebler/Möller*, IR 2022, 137 (139).

97 *Siebler/Möller*, IR 2022, 137 (140 f.).

98 Europäische Kommission, Mitteilung zu Auslegungsfragen in Bezug auf die Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen auf institutionalisierte öffentlich-private Partnerschaften (IÖPP), ABl. 2008, C 91/4.

99 *Berscheid*, in: Martinek/Semler/Flohr, Handbuch Vertriebsrecht, § 59 Rn. 41c.

Wie bereits erläutert, sind für die Prüfung der Anwendbarkeit des § 132 Abs. 1 S. 1 GWB insbesondere die konkreten Inhalte der bestehenden Konzessionsverträge sowie die Leistungsgegenstände der neuen Ausschreibungen maßgeblich (siehe C.II.1.b)).

Sollte § 132 Abs. 1 S. 1 GWB nicht einschlägig sein oder Tank & Rast das Angebot nicht annehmen, gestattet § 5 Abs. 4 S. 1 SchnellLG, die betroffenen Standorte in das Vergabeverfahren einzubeziehen. Der Autobahn GmbH steht es ab diesem Zeitpunkt frei, die Einzelheiten des Vergabeverfahrens festzulegen. Die erste maßgebliche Entscheidung ist darüber zu treffen, ob ein öffentlicher Auftrag bzw. eine Konzession vergeben oder eine ÖPP eingegangen wird (siehe C.II.2.).

Danach ist auf Aspekte wie die Anzahl und den Umfang der Lose, die genaue Leistungsbeschreibung oder die Laufzeit einzugehen. Einzelheiten hierzu werden in dem vorliegenden Gutachten nicht betrachtet. Lediglich hinsichtlich der Laufzeiten sei darauf hingewiesen, dass seit der Vergabe der Konzessionen in den 1990er-Jahren neue Vorschriften über die maximale Laufzeit von Konzessionen in Kraft getreten sind. § 3 Abs. 1 S. 1 Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV) verbietet die Vergabe von unbefristeten Konzessionen. Eine maximale Laufzeit wird zwar nicht vorgeschrieben, § 3 Abs. 2 KonzVgV spricht jedoch für eine Regelobergrenze von fünf Jahren.[100] Längere Laufzeiten erfordern eine Begründung sowie ausreichende Dokumentation. Es muss eine wirtschaftliche Betrachtung vorgelegt werden, die Möglichkeit zur Wiedererwirtschaftung der Investitionen und die potenzielle Erzielung von Rendite nachvollziehbar darstellt.[101]

III. Autohöfe und Logistikzentren

Die tatsächlichen Rahmenbedingungen von Autohöfen und Logistikzentren unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht von denen bewirtschafteter Rastanlagen und wirken sich unmittelbar auf die Anwendbarkeit und Ausgestaltung vergaberechtlicher Vorschriften aus. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Eigentumskonstellationen, die sowohl das Grundstück als auch die Gebäude und die Ladeinfrastruktur betreffen können. In manchen Fällen befinden sich sämtliche Anlagen im Eigentum derselben Person, die zugleich den Autohof betreibt. In anderen Fällen bestehen getrennte Eigentums- und Betreiberstrukturen.

Für sämtliche Konstellationen gilt, dass Autohöfe keine Nebenbetriebe i. S. d. § 15 Abs. 1 FStrG sind. Autohöfe befinden sich regelmäßig in privatem Eigentum und liegen außerhalb des straßenrechtlich gewidmeten Bereichs der Bundesautobahnen, zumeist in unmittelbarer Nähe einer Anschlussstelle. Das hat zur Folge, dass mehrere Vorschriften des SchnellLG keine Anwendung finden, da sie sich explizit auf Bundesautobahnen beziehen. Dies betrifft insbesondere § 5 SchnellLG, der zusätzliche Anforderungen an die Vergabe von Ladeinfrastruktur auf Nebenbetrieben enthält. Demnach entfällt die Pflicht, bereits bestehenden Konzessionsnehmern vorab ein Angebot zu unterbreiten. Bei der Vergabe müssen allein die allgemeinen vergaberechtlichen Vorschriften berücksichtigt werden.

Aufgrund der heterogenen Eigentümer- und Betreiberstrukturen ist die Losaufteilung für den Ablauf des Vergabeverfahrens von entscheidender Bedeutung. Eine Möglichkeit bestünde darin, wenige regionale Lose zu vergeben. Der Auftragnehmer hätte in diesem Fall die Aufgabe, die festgelegte Anzahl an Ladestationen zu errichten. Dafür müsste er entweder selbst geeignete Standorte bereitstellen oder Verträge mit den Eigentümern von Autohöfen bzw. Logistikzentren abschließen. In der Praxis sind dabei verschiedene Vertragstypen gängig (Gestattungsverträge, Miet- oder Pachtverträge). Diese Vielfalt erhöht die Komplexität der Vertragsgestaltung im Rahmen von Vergabeverfahren. Aufgrund der Vielzahl mittelständischer Eigentümer von Autohöfen könnte dies jedoch zu erheblichen Komplikationen oder Verzögerungen führen.

Alternativ könnten die Lose kleinteiliger gestaltet werden. Beispielsweise könnte ein Los aus ein oder zwei Ladestationen an einem Standort bestehen. Dies würde die Möglichkeit eröffnen, dass sich die Eigentümer von Autohöfen selbst an der Ausschreibung beteiligen. Dabei wären allerdings die GWB-Schwellenwerte zu beachten. Für Bau- und Dienstleistungskonzessionen beträgt dieser Wert ab 2026 5.404.000 Euro.[102] Bei Baukosten zwischen 400.000 bis 800.000 Euro pro MCS-Ladepunkt könnten kleine Lose den Schwellenwert im Einzelfall unterschreiten.[103] Diese Rahmenbedingungen stehen der Durchführung eines Vergabeverfahrens nicht entgegen, erfordern jedoch eine sorgfältige strategische Planung. Gleiches gilt für die Entscheidung, ob die Ladeinfrastruktur als öffentlicher Auftrag, Konzession oder im Rahmen eines ÖPP vergeben werden soll (siehe C.II.3.). Für eine abschließende Bewertung wäre eine detaillierte Kenntnis der strategischen Ziele und Kapazitäten der Autobahn GmbH des Bundes erforderlich. Eine solche Einschätzung liegt außerhalb des Rahmens des vorliegenden Gutachtens.

100 *Wenzel*, in: BeckOK Vergaberecht, § 3 KonzVgV Rn. 17.

101 *Wenzel*, in: BeckOK Vergaberecht, § 3 KonzVgV Rn. 18 f.

102 Delegierte Verordnung (EU) 2025/2151 der Kommission vom 22. Oktober 2025 zur Änderung der Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Konzessionen für die Jahre 2026-2027.

103 *Göckeler et al.*, 2023, S. 53.

D. Beihilfenrecht

I. Schnittstelle zwischen Vergaberecht und Beihilfenrecht

Bei der Beschaffung von Leistungen durch die öffentliche Hand wird neben dem Vergabe- auch das Beihilfenrecht relevant.[104] Dieses regelt, unter welchen Voraussetzungen staatliche Subventionen erlaubt sind. Sofern die Vergabe von Aufträgen durch den Staat für das betroffene Unternehmen die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)[105] erfüllt, liegt darin eine staatliche Beihilfe, die grundsätzlich verboten, jedoch unter bestimmten Voraussetzungen nach Art. 107 Abs. 2 bis 3 AEUV zulässig und genehmigungsfähig ist.

Im Folgenden wird untersucht, wie eine hypothetische Vergabe von Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw auf bewirtschafteten Flächen im Rahmen des Projekts „HoLa“ aus Sicht des EU-Beihilfenrechts zu beurteilen ist. Ziel ist es, aufzuzeigen, unter welchen Bedingungen eine zukünftige Förderung als Beihilfe einzustufen und rechtlich zulässig wäre.

II. Vorliegen einer Beihilfe im konkreten Fall

Art. 107 Abs. 1 AEUV bestimmt, dass 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 sind, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Das Beihilfenrecht verfolgt mithin den Zweck, ein „level playing field“[106] im EU-Binnenmarkt herzustellen, indem Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU vermieden werden, die durch den mit der rechtswidrigen Beihilfe verbundenen Wettbewerbsvorteil verursacht werden könnten.[107] Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, vor der Einführung oder Umgestaltung einer Beihilfe die Europäische Kommission gemäß Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV so rechtzeitig darüber zu unterrichten, dass diese sich dazu äußern kann (sogenannte Notifizierungspflicht). Dies gilt auch für Beihilfen, die mit dem Binnenmarkt vereinbar sind (Art. 107 Abs. 2 AEUV) bzw. von der Europäischen Kommission als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden (Art. 107 Abs. 3 AEUV).[108]

Der Begriff „Beihilfe“ i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV wird weit ausgelegt und beschreibt nach ständiger Rechtsprechung die von den staatlichen Stellen gewährten Vorteile, die in verschiedener Form die Belastungen mindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat.[109] Dabei kommt es – unabhängig von Gründen oder Zielen – ausschließlich darauf an, welche Wirkung die Beihilfe erzielt.[110]

1. Begünstigung von Unternehmen aus staatlichen Mitteln

Eine zukünftige Ausschreibung von Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw an bewirtschafteten Flächen würde sich ausschließlich an gewerbliche Parteien richten, da sowohl die technischen und rechtlichen Anforderungen als auch die wirtschaftliche Tragfähigkeit den Einsatz spezialisierter Unternehmen voraussetzen. Die finanziellen Mittel würden auch aus staatlichen Quellen kommen.

Um zu bestimmen, ob den Unternehmen, die den Zuschlag für die Ausschreibung erhalten, ein finanzieller Vorteil zuteilwird, wird das „Kriterium des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsbeteiligten“[111] (Market Economy Operator Principle[112]) herangezogen. Das Vorliegen einer Begünstigung und folglich auch einer Beihilfe ist zu verneinen, wenn wirtschaftliche

104 *Dörr,* in: Burgi/Dreher/Opitz, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, Einleitung: Vergaberecht in Deutschland – Das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe im Stufenbau der Rechtsordnung Rn. 213; *Guarrata/Wagner*, NZBau 2018, 443 (443).

105 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47) zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 1.7.2013.

106 *Guarrata/Wagner*, NZBau 2018, 443 (443).

107 EuGH, Urt. v. 24.1.2013 – C-529/09, BeckRS 2013, 80147 Rn. 91; *von Wallenberg/Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV, Art. 107 Rn. 15.

108 *Cremer,* in: Calliess/Ruffert, Kommentar zum EUV/AEUV, Art. 107 AEUV Rn. 45.

109 EuGH Urt. v. 7.3.2002 – C-310/99, BeckRS 2004, 76246 Rn. 51; EuGH Urt. v. 27.6.2000 – Rs. C-404/97, BeckRS 2004, 77067 Rn. 44.

110 EuGH Urt. v. 13.6.2002 – C-382/99, BeckRS 2004, 76905 Rn. 61; EuGH Urt. v. 27.6.2000 – Rs. C-404/97, BeckRS 2004, 77067 Rn. 44.

111 Europäische Kommission, Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01) vom 19.07.2016, Ziffer 4.2.

112 *Cremer,* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV Rn. 12.

Transaktionen von öffentlichen Stellen zu normalen Marktbedingungen vorgenommen werden.[113] Demnach kann die Vergabe eines öffentlichen Auftrags zur Errichtung und zum Betrieb von Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw eine Begünstigung darstellen, wenn sie nicht ausschließlich nach wettbewerblichen Kriterien erfolgt oder den privaten Auftragnehmer ohne sachlichen Grund besonders bevorzugt.[114] Im Rahmen dieser Prüfung muss die übliche Vergütung für die betreffenden Leistungen bestimmt werden.[115] Dabei ist eine wirtschaftliche Analyse erforderlich, die alle Faktoren berücksichtigt, die ein Unternehmen unter normalen Marktbedingungen bei der Preisgestaltung für die erbrachten Dienstleistungen einbeziehen würde.[116]

Im Rahmen der Deutschlandnetz-Ausschreibung wurde geltend gemacht, dass keine Beihilfe vorliege, da die Vergabe in einem wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren erfolgt sei.[117] Eine Vergabe kann zwar den Marktbedingungen entsprechen – und damit keine Beihilfe darstellen – wenn sie in einem wettbewerblichen, transparenten, diskriminierungsfreien und bedingungslosen Verfahren erfolgt, das den Vorschriften des AEUV entspricht und die relevanten Auswahlkriterien für Kaufende oder Anbietende berücksichtigt.[118] Dieser Grundsatz ist jedoch nicht anzuwenden, wenn ein Mitgliedstaat aus politischen Gründen beschließt, eine bestimmte Tätigkeit zu fördern.[119] In diesem Fall ist die Gewährung eines Vorteils nicht automatisch ausgeschlossen.[120] Die Förderung von Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw kann als politisch motiviert angesehen werden, da sie gezielt staatliche Ziele verfolgt, die über die reine Marktlogik hinausgehen.[121] Dazu gehört insbesondere die Unterstützung der Dekarbonisierung des Verkehrssektors durch den Ausbau der Elektromobilität[122] sowie die Verbesserung von Versorgungssicherheit durch die Beschleunigung des Aufbaus einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur[123]. Die bloße Durchführung eines Vergabeverfahrens reicht folglich nicht aus, um das Tatbestandsmerkmal der Begünstigung auszuschließen.

Für die Bewertung, ob eine Vergabe unter üblichen Marktbedingungen vorgenommen wird, kommt es mithin auf die konkrete Ausgestaltung im Einzelfall an. Da vorliegend eine hypothetische Ausschreibung untersucht wird, kann keine abschließende Bewertung erfolgen. Die folgenden Ausführungen dienen daher lediglich als Ausgangspunkt, um mögliche Problemfelder aufzuzeigen; eine detaillierte Prüfung kann ohne das Vorliegen einer konkreten Ausschreibung nicht erfolgen.

Ob eine Kostenverteilung marktgerecht ist, ist anhand der komplexen vertraglichen Ausgestaltung zu beurteilen und hängt von mehreren Faktoren ab. Sofern etwa die Errichtungs- und Betriebskosten vollständig durch den Staat übernommen werden, könnte darin ein Vorteil für die Auftragnehmer zu sehen sein, der über marktübliche Bedingungen hinausgeht. Entscheidend ist auch die Risikoverteilung: Werden wesentliche Investitionsrisiken vom Staat getragen, kann dies den Wettbewerb verzerren, während eine ausgewogene Aufteilung von Risiko und Gewinnanreizen eher für das Vorliegen üblicher Marktbedingungen spricht. Letztlich hängt die Beurteilung stark von der konkreten Preisgestaltung, den Vergütungsmodellen und den vertraglichen Verpflichtungen der Auftragnehmer ab. Eine abschließende Beurteilung sollte sich an dem komplexen Gefüge einzelfallbezogener Kriterien orientieren, das von der Rechtsprechung entwickelt wurde.[124]

2. Risiken für Wettbewerb und Binnenmarkt

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine staatliche Förderung des Ausbaus von Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw auf bewirtschafteten Flächen – insbesondere nach dem Vorbild des Deutschlandnetz-Verfahrens – wettbewerbliche Auswirkungen entfalten könnte.[125] Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn privat finanzierte Ladeangebote aufgrund der konkreten Preisgestaltung und der gewährten Zuschüsse im Einzelfall wirtschaftlich benachteiligt würden.[126]

113 EuG, Urt. v. 11.07.1996, SFEI u. a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 60.

114 EuG, Urt. v. 05.06.2012, Kommission/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, Rn. 90; *Dörr,* in: Burgi/Dreher/Opitz, Einleitung: Vergaberecht in Deutschland – Das Recht der öffentlichen Auftragsvergabe im Stufenbau der Rechtsordnung Rn. 214.

115 EuG, Urt. v. 11.07.1996, SFEI u. a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 61.

116 EuG, Urt. v. 11.07.1996, SFEI u. a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 61.

117 Nationale Leitstelle Infrastruktur, FAQs zum Deutschlandnetz, 04.10.2021, S. 3.

118 Europäische Kommission, Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01) vom 19.07.2016, Rn. 89.

119 Europäische Kommission, Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01) vom 19.07.2016, Rn. 89.

120 Europäische Kommission, Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01) vom 19.07.2016, Rn. 89.

121 Vgl. zum Deutschlandnetz-Verfahren *Boesche/Wende*, EuZW-Sonderausgabe 2024, 40 (43).

122 BMV, Klimaschutz im Verkehr – Nutzfahrzeuge mit alternativen Antrieben, 15.07.2025.

123 BMV, Masterplan Ladeinfrastruktur II der Bundesregierung; Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, S. 80.

124 Vgl. hierzu *Boesche/Wende,* EuZW-Sonderausgabe 2024, 40 (43 ff.).

125 *Boesche/Wende*, EuZW-Sonderausgabe 2024, 40 (47).

126 *Boesche/Wende*, EuZW-Sonderausgabe 2024, 40 (47).

Da der Markt für Schnellladeinfrastruktur und entsprechende Dienstleistungen europäisch geprägt ist und zahlreiche Betreiber grenzüberschreitend tätig sind, ist auch eine mögliche Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten nicht ausgeschlossen.[127]

III. Ausnahmen vom Beihilfenverbot

Sofern im Rahmen einer Vergabe von Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw an bewirtschafteten Flächen das Vorliegen einer Beihilfe bejaht wird, stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen diese mit dem Binnenmarkt vereinbar wäre. Nach Art. 107 Abs. 3 AEUV kann die Europäische Kommission in bestimmten Fällen Ausnahmen vom grundsätzlichen Beihilfenverbot zulassen. Dies ist auch im Rahmen des Deutschlandnetz-Verfahrens geschehen.

Exkurs: Beihilfenrechtliche Genehmigung der Ausschreibung zum Deutschlandnetz-Verfahren

Die Europäische Kommission hat am 14. Dezember 2022 die mit 1,8 Milliarden Euro ausgestattete deutsche Beihilferegelung für den Ausbau der Schnellladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge („Deutschlandnetz“) nach den EU-Beihilfevorschriften genehmigt.[128] Als Begründung führt die Kommission an, die Maßnahmen trügen zur Verwirklichung der Ziele des europäischen Grünen Deals und des Pakets „Fit für 55“ der Kommission bei.[129] Ein Kernziel des europäischen Grünen Deals bestehe in der rascheren Umstellung auf eine nachhaltige Mobilität.[130] So sei insbesondere vorgesehen, dass die Kommission die Einrichtung öffentlicher Ladestationen und Tankstellen dort unterstützen wird, wo nach wie vor Lücken bestehen, insbesondere im Langstreckenverkehr und in weniger dicht besiedelten Gebieten.[131] Die beihilfenrechtliche Würdigung habe die Erforderlichkeit und Geeignetheit der Regelung ergeben, den Ausbau der Schnellladeinfrastruktur wirksam zu fördern.[132] Insbesondere wirke die Förderung als Anreiz, weil die begünstigten Unternehmen die geplanten Investitionen ohne staatliche Unterstützung nicht umsetzen würden.[133] Deutschland habe Regeln eingeführt, um Wettbewerbsverzerrungen und Handelshemmnisse innerhalb der EU möglichst gering zu halten.[134] Die Förderung sei für alle Unternehmen der Branche zugänglich.[135] Zudem erfolge die Auswahl der Begünstigten in einem offenen, transparenten und fairen Ausschreibungsverfahren.[136] Überdies achteten die deutschen Behörden darauf, dass die Preise, die die Betreiber verlangen, im Rahmen der marktüblichen Preise für vergleichbare Infrastruktur lägen.[137]

Für die Zulässigkeit von Beihilfen im Bereich der vorliegend betrachteten Elektromobilität spielen insbesondere Beihilfen für wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (Important Projects of Common European Interest – IPCEI) gemäß Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV sowie Beihilfen für bestimmte Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete gemäß Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV eine zentrale Rolle, die im Folgenden dargestellt werden.

127 *Boesche/Wende*, EuZW-Sonderausgabe 2024, 40 (47).

128 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 14.12.2022: „Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt mit 1,8 Mrd. EUR ausgestattete deutsche Beihilferegelung für den Ausbau der Schnellladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge“.

129 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 14.12.2022: „Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt mit 1,8 Mrd. EUR ausgestattete deutsche Beihilferegelung für den Ausbau der Schnellladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge“.

130 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission „Der europäische Grüne Deal“, COM(2019) 640 final vom 11.12.2019, S. 12 f.

131 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission „Der europäische Grüne Deal“, COM(2019) 640 final vom 11.12.2019, S. 13.

132 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 14.12.2022: „Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt mit 1,8 Mrd. EUR ausgestattete deutsche Beihilferegelung für den Ausbau der Schnellladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge“.

133 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 14.12.2022: „Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt mit 1,8 Mrd. EUR ausgestattete deutsche Beihilferegelung für den Ausbau der Schnellladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge“.

134 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 14.12.2022: „Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt mit 1,8 Mrd. EUR ausgestattete deutsche Beihilferegelung für den Ausbau der Schnellladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge“.

135 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 14.12.2022: „Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt mit 1,8 Mrd. EUR ausgestattete deutsche Beihilferegelung für den Ausbau der Schnellladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge“.

136 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 14.12.2022: „Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt mit 1,8 Mrd. EUR ausgestattete deutsche Beihilferegelung für den Ausbau der Schnellladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge“.

137 Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 14.12.2022: „Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt mit 1,8 Mrd. EUR ausgestattete deutsche Beihilferegelung für den Ausbau der Schnellladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge“.

1. IPCEI

Nach Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV ist die Europäische Kommission befugt, Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse im Rahmen einer Ermessenentscheidung für mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären und zu genehmigen. In einer Mitteilung hat die Europäische Kommission die Kriterien veröffentlicht, die sie bei der Würdigung staatlicher Beihilfen zur Förderung von IPCEI zugrunde legt.[138] Das Projekt muss eindeutig und nachvollziehbar dazu beitragen, ein oder mehrere Ziele der EU zu erreichen bzw. einen Beitrag zu Strategien und Maßnahmen der EU leisten.[139] Ausdrücklich erwähnt werden insbesondere der Grüne Deal[140], dessen Kernziel unter anderem in einer rascheren Umstellung auf eine nachhaltige und intelligente Mobilität liegt[141], sowie das Ziel der EU, Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 zu erreichen.[142]

Erforderlich ist in der Regel allerdings zudem, dass an dem Vorhaben mindestens vier Mitgliedstaaten beteiligt sind.[143] Folglich kann im vorliegenden Fall der Ausschreibung von Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw nicht von einem IPCEI ausgegangen werden: Zwar verfolgt da Vorhaben grundsätzlich ein unionspolitisch erwünschtes Ziel – den Ausbau der Elektromobilität –, jedoch fehlt es an der für ein IPCEI erforderlichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mehrerer Mitgliedstaaten. Die hypothetische Ausschreibung betrifft ausschließlich den Aufbau einer Lkw-Schnellladeinfrastruktur innerhalb Deutschlands und würde allein vom Bund getragen. Damit handelt es sich nicht um ein gemeinsames europäisches Vorhaben, sondern um eine nationale Maßnahme, die nicht die Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV erfüllt.

2. Beihilfen zur Förderung bestimmter Wirtschaftszweige oder -gebiete

Nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV ist die Europäische Kommission zudem befugt, Beihilfen zur Förderung bestimmter Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete im Rahmen einer Ermessenentscheidung für mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären und zu genehmigen. Im Bereich der Elektromobilität dienen die Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 („KUEBLL")[144] als Auslegungshilfe. Die Beihilfen unterliegen jedoch weiterhin der Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV.[145]

Von besonderer Bedeutung ist Abschnitt 4.3.2 KUEBLL, welcher insbesondere Beihilfen für den Aufbau der Ladeinfrastruktur betrifft. Zur Begründung der Beihilfe führt die Europäische Kommission aus, dass es wahrscheinlich ist, dass der Markt allein nicht ausreichend Ladeinfrastruktur aufbauen wird, solange es noch relativ wenige saubere Fahrzeuge gibt.[146] Da die Strategien der EU nicht ausreichen könnten, um die identifizierten Marktversagen vollständig zu beheben, sollen die Mitgliedstaaten berechtigt sein, staatliche Beihilfen einzusetzen, um die verbleibenden Probleme auszugleichen und den Ausbau von Ladeinfrastruktur zu unterstützen.[147] Im Bereich der Ladeinfrastruktur können Beihilfen für den Bau, die Installation, die Modernisierung oder die Erweiterung gewährt werden.[148]

138 Europäische Kommission, Mitteilung „Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt" (2021/C 528/02).

139 Europäische Kommission, Mitteilung „Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt" (2021/C 528/02), Einleitung.

140 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Der europäische Grüne Deal" COM(2019) 640 final vom 11. Dezember 2019.

141 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Der europäische Grüne Deal" COM(2019) 640 final vom 11. Dezember 2019, S. 4.

142 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission „Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt" (2021/C 528/02), Ziffer 14.

143 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission – Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt" (2021/C 528/02), Ziffer 16.

144 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission – Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 (2022/C 80/01), im Folgenden: KUEBLL.

145 KUEBLL 3. Rn. 20.

146 KUEBLL 4.3.2.1 Rn. 190.

147 KUEBLL 4.3.2.1 Rn. 191.

148 KUEBLL 4.3.2.1 Rn. 192.

Damit die Kommission die Beihilfe nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansieht, muss sie verschiedene Voraussetzungen erfüllen: Zum einen muss sie die Entwicklung eines Wirtschaftszweigs fördern (positive Voraussetzung).[149] Zum anderen darf die Beihilfemaßnahme die Handelsbeziehungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft (negative Voraussetzung).[150] Sodann wägt die Europäische Kommission die positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen die negativen Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel ab.[151]

a) Positive Voraussetzung: Die Beihilfe muss die Entwicklung eines Wirtschaftszweigs fördern

Beihilfen, die darauf abzielen, negative Auswirkungen auf Klima und Umwelt zu vermeiden oder zu verringern, können die Entwicklung nachhaltiger Wirtschaftszweige unterstützen.[152] Im Fall der Förderung von Schnellladeinfrastruktur für ELkw würde die Beihilfe dazu beitragen, den Verkehrssektor umweltfreundlicher zu gestalten, die CO_2-Emissionen zu senken und die Nutzung erneuerbarer Energien im Transportbereich zu fördern. Sie könnte damit einen konkreten Beitrag zu den Klima-, Umwelt- und Energiezielen der EU leisten. Zu nennen sind hier insbesondere das Kernziel des europäischen Grünen Deals, den Umstieg auf eine nachhaltige Mobilität voranzutreiben[153], sowie das in Art. 2 Abs. 1 des Europäischen Klimagesetzes[154] festgeschriebene Ziel der EU, bis 2050 klimaneutral zu sein.

Die Beihilfe fördert den Wirtschaftszweig jedoch nur, wenn sie einen Anreizeffekt erzeugt.[155] Dies ist der Fall, wenn die Beihilfe dazu führt, dass der Beihilfeempfänger sein Verhalten ändert und zusätzliche wirtschaftliche Tätigkeiten oder umweltfreundlichere Tätigkeiten aufnimmt, die er ohne die Beihilfe nicht, nur in geringerem Umfang oder auf andere Weise ausüben würde.[156] Damit eine hypothetische Beihilfe für Schnellladeinfrastruktur für ELkw mit Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV vereinbar wäre, ist erforderlich, dass Unternehmen neue oder erweiterte Ladeangebote schaffen oder umweltfreundlichere Transportlösungen umsetzen, die ohne die finanzielle Unterstützung nicht oder nur in geringerem Umfang realisiert würden. Um den Anreizeffekt nachzuweisen, muss der Bund zeigen, wie sich die Situation mit der Beihilfe darstellt, und diese mit einem realistischen Vergleichsszenario (kontrafaktisches Szenario) gegenüberstellen, das beschreibt, wie sich die Lage ohne die Beihilfe entwickelt hätte.[157] Zur Prüfung des Anreizeffekts sollten offizielle und interne Unterlagen wie Geschäftspläne, Finanzberichte, Gutachten oder Studien genutzt werden, die Prognosen zu Nachfrage, Kosten und Finanzen enthalten und unterschiedliche Investitions- oder Betriebsszenarien darstellen.[158]

Im Rahmen der beihilfenrechtlichen Genehmigung der Ausschreibung zum Deutschlandnetz hat die Europäische Kommission ausgeführt, dass die vom Bund vorgelegten Nachweise zeigen, dass der Markt ohne staatliche Unterstützung nicht in der Lage wäre, die Zielsetzung des SchnellLG und der Ausschreibung zum Deutschlandnetz zu erreichen – nämlich den flächendeckenden Aufbau eines dichten Netzes an Schnellladepunkten in Deutschland, das den Nutzenden eine gute Zugänglichkeit sowie ein Serviceangebot auf dem Niveau herkömmlicher Tankstellen bietet.[159]

149 KUEBLL 3.1.

150 KUEBLL 3.2.

151 KUEBLL 3.3.

152 KUEBLL 3.1.1 Rn. 24.

153 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Der europäische Grüne Deal“ COM(2019) 640 final vom 11. Dezember 2019, S. 4.

154 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 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“).

155 KUEBLL 3.1.2 Rn. 26.

156 KUEBLL 3.1.2 Rn. 26.

157 KUEBLL 3.1.2 Rn. 28.

158 KUEBLL 3.1.2 Rn. 28.

159 Europäische Kommission, Entscheidung vom 14.12.2022 C(2022) 9395 final, State Aid SA.104749 (2022/N) – Germany Aid scheme for High Power Charging infrastructure for electric vehicles in Germany, Rn. 91.

b) Negative Voraussetzung: Beihilfemaßnahmen dürfen Handelsbeziehungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft

Für die Prüfung, ob Beihilfen zur Elektromobilität mit dem EU-Recht vereinbar sind, spielen im Rahmen der negativen Voraussetzung besonders die Kriterien Erforderlichkeit und Angemessenheit sowie die Abwägung eine zentrale Rolle.[160]

i) Erforderlichkeit der Beihilfe

Eine Beihilfe ist erforderlich, wenn sie auf eine Situation ausgerichtet ist, in der sie eine wesentliche Verbesserung bewirken kann, die der Markt allein nicht herbeiführen kann.[161] Dies ist beispielsweise anzunehmen, wenn die Beihilfe ein im Bereich des Ausbaus der Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw an Autobahnen bestehendes Marktversagen behebt.[162] An das Vorliegen eines andernfalls drohenden Marktversagens sind hohe Anforderungen zu stellen.[163] Notwendig ist, dass der Bund darlegt, welche Arten von Marktversagen hinreichenden Umweltschutz oder einen effizienten Energiebinnenmarkt verhindern.[164] Als relevanteste Arten von Marktversagen stuft die Europäische Kommission negative und positive externe Effekte, Informationsasymmetrie sowie Koordinierungsdefizite ein.[165]

Für den Ausbau der Schnellladeinfrastruktur ließen sich unter Umständen mehrere Formen von Marktversagen identifizieren, die eine staatliche Förderung rechtfertigen. Zunächst bestehen positive externe Effekte, da der gesellschaftliche Nutzen einer flächendeckenden und leistungsfähigen Ladeinfrastruktur die privaten Anreize der Betreiber übersteigt. Eine rein marktorientierte Investitionsentscheidung könnte zu einer Unterversorgung insbesondere in weniger frequentierten Regionen führen. Hinzu kommen Informationsasymmetrien: Investierende und Finanzinstitute haben unter Umständen unzureichende Informationen über die langfristige Wirtschaftlichkeit und Nachfrageentwicklung für Schnellladepunkte, was die Bereitschaft zu Investitionen verringert. Schließlich bestehen Koordinierungsdefizite, da ohne zentrale Planung und Abstimmung zwischen Betreibern, Netzbetreibern und öffentlichen Stellen keine durchgängige, standardisierte und effiziente Infrastruktur entstehen würde. Insgesamt deuten diese Faktoren darauf hin, dass der Markt möglicherweise nicht vollständig ausreicht, um eine flächendeckende und bedarfsgerechte Versorgung mit Schnellladeinfrastruktur zu gewährleisten.

Da das Vorliegen eines Marktversagens allein jedoch nicht ausreicht, müsste der Bund im konkreten Fall zudem nachweisen, dass bestehende Strategien und Maßnahmen der EU nicht genügen, um eine flächendeckende, koordinierte und funktionsfähige Schnellladeinfrastruktur sicherzustellen, insbesondere an weniger wirtschaftlich attraktiven Standorten und zur Förderung der Netzabdeckung, die im gesellschaftlichen Interesse liegt.[166]

ii) Angemessenheit der Beihilfe

Die Beihilfe ist angemessen, wenn der Beihilfebetrag pro Beihilfeempfänger auf das Minimum beschränkt ist, das für die Durchführung des geförderten Vorhabens bzw. der geförderten Tätigkeit erforderlich ist.[167] Eine Beihilfe wird in der Regel als auf das erforderliche Minimum beschränkt angesehen, wenn sie den zusätzlichen Nettokosten (Finanzierungslücke) entspricht, die im Vergleich zu einem kontrafaktischen Szenario ohne Beihilfe entstehen.[168] Diese Nettomehrkosten ergeben sich aus dem Vergleich der Differenz zwischen den Einnahmen und Kosten (einschließlich Investitionen und Betrieb) des geförderten Vorhabens und der entsprechenden Differenz im kontrafaktischen Szenario.[169] Ein kontrafaktisches Szenario beschreibt beispielsweise, dass ein Unternehmen den Aufbau von Schnellladestationen für E-Lkw ohne staatliche Förderung gar nicht oder nur in deutlich geringerem Umfang realisieren würde, während es das Vorhaben mit der Beihilfe vollständig umsetzt – der Unterschied zwischen beiden Situationen zeigt somit den tatsächlichen Förderbedarf. Eine detaillierte Prüfung dieser Nettomehrkosten ist nicht erforderlich, wenn die Beihilfebeträge durch ein wettbewerbliches Ausschreibungsverfahren bestimmt werden.[170] Die Angemessenheit der Beihilfe ist gewährleistet, wenn die Ausschreibung offen, transparent, diskriminierungsfrei und auf objektiven Kriterien basiert, die rechtzeitig veröffentlicht werden, um wirksamen Wettbewerb

160 *Wende,* in: Boesche/Fest/Mayer, Elektromobilitätsrecht, Art. 107 AEUV Rn. 22.

161 KUEBLL 3.2.1.1 Rn. 34.

162 KUEBLL 3.2.1.1 Rn. 34.

163 *Boesche/Wende,* EuZW-Sonderausgabe 2024, 40 (48).

164 KUEBLL 3.2.1.1 Rn. 34.

165 KUEBLL 3.2.1.1 Rn. 34.

166 Vgl. KUEBLL 3.2.1.1 Rn. 35 f.

167 KUEBLL 3.2.1.1 Rn. 47.

168 KUEBLL 3.2.1.1 Rn. 48.

169 KUEBLL 3.2.1.1 Rn. 48.

170 KUEBLL 3.2.1.1 Rn. 49.

zu ermöglichen.[171] Das Ausschreibungsvolumen muss begrenzt sein, um echten Wettbewerb sicherzustellen, zudem sind nachträgliche Anpassungen der Ergebnisse zu vermeiden.[172]

iii) Abwägung

Zuletzt wägt die Europäische Kommission die ermittelten negativen Auswirkungen der geplanten Beihilfemaßnahme auf die Wettbewerbs- und Handelsbedingungen gegen ihre positiven Auswirkungen auf den geförderten Wirtschaftszweig ab.[173] Die Maßnahme wird danach bewertet, inwieweit sie zu den Umwelt- und Energiezielen der EU beiträgt, insbesondere zum Übergang zu nachhaltigen Tätigkeiten und zur Erreichung der verbindlichen Klima- und Energieziele bis 2030 gemäß dem Europäischen Klimagesetz.[174] Eine Beihilfemaßnahme wird von der Europäischen Kommission nur dann als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen, wenn ihre positiven Effekte die negativen überwiegen.[175] Kann die Beihilfe einem klar identifizierten Marktversagen nicht angemessen entgegenwirken, überwiegen in der Regel die negativen Auswirkungen, sodass die Kommission die Maßnahme wahrscheinlich als unvereinbar mit dem Binnenmarkt beurteilen wird.[176]

c) Fazit

Wenn der Bund insbesondere nachweist, dass ohne staatliche Unterstützung der flächendeckende Ausbau der Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw nicht in vergleichbarem Umfang erfolgen würde, und die Beihilfe angemessen ausgestaltet sowie über ein transparentes Ausschreibungsverfahren vergeben wird, dann könnte eine derartige Förderung – analog zur Ausschreibung des Deutschlandnetzes und vorbehaltlich einer Prüfung durch die Europäische Kommission – mit Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV vereinbar sein.

3. Genehmigungsfreistellung von Beihilfen für Ladeinfrastruktur

Im Rahmen einer zukünftigen Ausschreibung von Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw auf bewirtschafteten Flächen ist zudem die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)[177] zu beachten. Diese beruht auf Art. 108 Abs. 4 AEUV und definiert die Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten der EU umfangreiche staatliche Beihilfen für verschiedene Projekte und Tätigkeiten gewähren können, ohne zuvor eine Genehmigung der Europäischen Kommission nach Art. 108 Abs. 3 AEUV einholen zu müssen (Ausnahme vom Notifizierungsverfahren). Die AGVO dient der Vereinfachung des Beihilfenverfahrens und der Förderung von Investitionen in verschiedenen Bereichen. Dies gilt unter gewissen Voraussetzungen auch für Investitionsbeihilfen für Ladeinfrastruktur für Fahrzeuge, die mit Strom versorgt werden (Art. 36a Nr. 1, Nr. 2 S. 1 AGVO). Ladeinfrastruktur ist in Art. 2 Nr. 102a AGVO legaldefiniert als

„eine feste oder mobile Infrastruktur, die Fahrzeuge, mobile Terminalgeräte oder mobile Bodenabfertigungsgeräte mit Strom versorgt".

Damit eine derartige zukünftige Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV freigestellt ist, müssen neben den allgemeinen Anforderungen der Art. 1-9 AGVO auch die gruppenspezifischen Anforderungen erfüllt sein (Art. 36a Nr. 1 AGVO).

a) Allgemeine Voraussetzungen (Kapitel I AGVO)

Von der Freistellung erfasst sind ausschließlich Investitionsbeihilfen, die die Schwelle von 30 Millionen Euro je Unternehmen und Vorhaben nicht überschreiten (Art. 4 Abs. 1 lit. sb AGVO). Beihilfefähig sind die Kosten für den Bau, die Installation oder die Erweiterung der Ladeinfrastruktur (Art. 36a Nr. 3 S. 1 AGVO). Dazu können die Kosten für die Ladeinfrastruktur selbst und dazugehörige technische Ausrüstung, die Kosten für die Installation oder Modernisierung elektrischer oder anderer Komponenten einschließlich Stromkabeln und Transformatoren, die erforderlich sind, um die Ladeinfrastruktur ans Netz oder an eine lokale Anlage zur Erzeugung oder Speicherung von Strom anzuschließen, sowie die Kosten für Baumaßnahmen, Anpassungen von Grundflächen oder Straßen sowie die einschlägigen Installationskosten und die Kosten für die Einholung einschlägiger Genehmigungen gehören (Art. 36a Nr. 3 S. 2 AGVO).

Von der Genehmigungsfreistellung erfasst werden nur Beihilfen, die einen Anreizeffekt i. S. d. Art. 6 AGVO haben. Die Bewertung

171 KUEBLL 3.2.1.1 Rn. 49.

172 KUEBLL 3.2.1.1 Rn. 49.

173 KUEBLL 3.3 Rn. 71.

174 KUEBLL 3.3 Rn. 71.

175 KUEBLL 3.3 Rn. 73.

176 KUEBLL 3.3 Rn. 73.

177 Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, zuletzt geändert durch Art. 1 VO (EU) 2023/1315 vom 23.6.2023 (ABl. L 167 S. 1).

des Anreizeffekts orientiert sich weitgehend an den Vorgaben der KUEBLL.[178] Diesbezüglich sei auf die Ausführungen unter D.III.2.a) verwiesen. Die Beihilfenintensität und die beihilfefähigen Kosten ergeben sich aus Art. 7 AGVO, Transparenzanforderungen aus Art. 5 AGVO. Art. 9 Abs. 1 AGVO gibt an, welche Informationen in der Beihilfentransparenzdatenbank[179] veröffentlicht werden müssen.

b) Gruppenspezifische Anforderungen (Art. 36a AGVO)

i) Wettbewerbliches Ausschreibungsverfahren

Damit Beihilfen für Ladeinfrastruktur vereinbar mit dem Binnenmarkt sind, müssen diese im Rahmen einer wettbewerblichen Ausschreibung gewährt werden (Art. 36a Nr. 4 AGVO). Eine Ausschreibung ist gemäß Art. 2 Nr. 38 AGVO ein

„diskriminierungsfreies Bieterverfahren, das die Beteiligung einer ausreichend großen Zahl von Unternehmen gewährleisten soll und bei dem die Beihilfe entweder auf der Grundlage des ursprünglichen Angebots des Bieters oder eines Clearingpreises gewährt wird. Zudem ist die Mittelausstattung oder das Volumen in Verbindung mit der Ausschreibung eine verbindliche Vorgabe, so dass nicht allen Bietern eine Beihilfe gewährt werden kann.“

Die Beihilfe muss auf der Grundlage objektiver, eindeutiger, transparenter und diskriminierungsfreier Beihilfefähigkeits- und Auswahlkriterien, die vorab festgelegt und mindestens sechs Wochen vor Ablauf der Antragsfrist veröffentlicht werden, erfolgen, um einen wirksamen Wettbewerb zu ermöglichen (Art. 36a Nr. 4 lit. a AGVO). Während der Durchführung einer Regelung wird im Falle einer Ausschreibung, bei der alle Bieter Beihilfen erhalten, die Ausgestaltung der Ausschreibung beispielsweise durch Verringerung von Mittelausstattung oder Volumen korrigiert, um bei den nachfolgenden Ausschreibungen einen wirksamen Wettbewerb wiederherzustellen (Art. 36a Nr. 4 lit. b AGVO). Nachträgliche Anpassungen des Ausschreibungsergebnisses (z. B. anschließende Verhandlungen über die Ergebnisse des Bieterverfahrens) sind ausgeschlossen (Art. 36a Nr. 4 lit. c AGVO). Mindestens 70 % der Auswahlkriterien, die insgesamt für die Erstellung der Rangfolge der Angebote und letztlich für die Zuweisung der Beihilfen im Rahmen der wettbewerblichen Ausschreibung herangezogen werden, müssen anhand der Höhe der Beihilfe im Verhältnis zum Beitrag des Vorhabens zu den Umweltzielen der Maßnahme festgelegt werden; dabei kann es sich z. B. um die pro Ladepunkt beantragte Beihilfe handeln (Art. 36a Nr. 4 lit. d AGVO). Sofern die genannten Voraussetzungen erfüllt sind, kann die Beihilfeintensität – d. h. der Prozentsatz der Kosten, den eine Förderung abdecken darf – bis zu 100 % der beihilfefähigen Kosten betragen (Art. 36a Nr. 5 AGVO).

ii) Diskriminierungsfreier Zugang zur Lade- und Tankinfrastruktur

Sofern eine zukünftige Ausschreibung öffentlich zugängliche Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw betrifft, vergleichbar mit der bereits bestehenden Ausschreibung auf unbewirtschafteten Flächen, ist erforderlich, dass den Nutzenden der diskriminierungsfreie Zugang ermöglicht wird (Art. 36a Nr. 8 AGVO); auch in Bezug auf Tarife, Authentifizierungs- und Zahlungsmethoden und sonstige Nutzungsbedingungen. Die Gebühren müssen den Marktpreisen entsprechen. Andernfalls dürfen Beihilfen nicht gewährt werden.

iii) Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen für Mobilitätsdienstleister

Betreiber von Ladeinfrastruktur, die vertraglich geregelte Zahlungsdienste anbieten oder ermöglichen, sind verpflichtet, Mobilitätsdienstleister diskriminierungsfrei zu behandeln (Art. 36a Nr. 9 AGVO). Eine ungerechtfertigte Bevorzugung oder Benachteiligung – insbesondere durch unterschiedliche Zugangsbedingungen oder Preisgestaltung – ist unzulässig.

178 *Wende*, in: Boesche/Fest/Mayer, Elektromobilitätsrecht, Art. 108 AEUV Rn. 19.

179 Beihilfentransparenzdatenbank der Europäischen Kommission, abrufbar unter: https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=de.

iv) Nachweis der Erforderlichkeit von Investitionsbeihilfen

Die Erforderlichkeit von Investitionsbeihilfen für öffentlich zugängliche Ladeinfrastruktur ist vor Gewährung der Beihilfe nachzuweisen (Art. 36a Nr. 10 UAbs. 1 S. 1 AGVO). Hierzu ist eine öffentliche Konsultation oder eine unabhängige Marktanalyse durchzuführen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Beihilfemaßnahme nicht älter als ein Jahr ist (Art. 36a Nr. 10 UAbs. 1 S. 1 AGVO). Es muss dabei festgestellt werden, dass in den drei Jahren nach Inkrafttreten keine entsprechenden Investitionen unter Marktbedingungen zu erwarten sind (Art. 36a Nr. 10 UAbs. 1 S. 2 AGVO). Die Erforderlichkeit von Beihilfen wird vermutet, sofern ausschließlich mit Strom betriebene Fahrzeuge weniger als 3 % der in Deutschland insgesamt zugelassenen Fahrzeuge der jeweiligen Fahrzeugklasse ausmachen (Art. 36a Nr. 11 S. 1 AGVO). Der Anteil rein elektrisch betriebener Lkw liegt in Deutschland bei etwa 2,64 % (Stand 1. Juli 2025)[180], sodass die Erforderlichkeit der Beihilfe durch den Bund nicht gesondert nachgewiesen werden müsste.

v) Beauftragung Dritter

Die Beauftragung Dritter mit dem Betrieb der geförderten Lade- oder Tankinfrastruktur – sei es durch Konzession oder Beauftragung – hat auf Grundlage eines offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Vergabeverfahrens zu erfolgen (Art. 36a Nr. 12 AGVO). Dabei sind die einschlägigen vergaberechtlichen Bestimmungen einzuhalten (Art. 36a Nr. 12 AGVO).

vi) Intelligente Ladefunktionen

Wird eine Beihilfe für den Aufbau einer neuen Ladeinfrastruktur gewährt, die die Übertragung von Strom mit einer Leistung von höchstens 22 kW ermöglicht, so muss die Infrastruktur in der Lage sein, intelligente Ladefunktionen zu unterstützen (Art. 36a Nr. 13 AGVO).

c) Rechtliche Auswirkungen bei Vorliegen der Voraussetzungen

Damit eine künftige Ausschreibung für Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw an bewirtschafteten Flächen i. S. d. Art. 107 Abs. 2 oder 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV freigestellt ist (Art. 3, 36a Nr. 1 AGVO), muss sie die allgemeinen sowie die gruppenspezifischen Voraussetzungen erfüllen. Wenn die Beihilfe die Bedingungen hingegen nicht erfüllt – etwa, weil sie den in Art. 4 Abs. 1 lit. sb AGVO genannten Schwellenwert von 30 Millionen Euro übersteigt –, muss sie bei der Europäischen Kommission angemeldet werden.[181] Diese prüft sodann, ob die Beihilfe mit dem europäischen Binnenmarkt vereinbar ist (siehe hierzu D.II.1. und D.II.2.).[182]

180 Kraftfahrtbundesamt, Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern nach Bundesländern, Fahrzeugklassen und ausgewählten Merkmalen, 1. Juli 2025 (FZ 27).

181 *Nowak,* in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Art. 36a AGVO Rn. 13.

182 *Nowak,* in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Art. 36a AGVO Rn. 13.

E. Handlungsempfehlungen

I. Vergaberechtliche Perspektive

Die Ausschreibung von Ladeinfrastruktur auf bewirtschafteten Rastanlagen ist derzeit mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet, insbesondere aufgrund des anhängigen Gerichtsverfahrens zur Deutschlandnetz-Ausschreibung. Zur Minimierung des rechtlichen Risikos sollte die Entscheidung des OLG Düsseldorf abgewartet werden. Es ist zu erwarten, dass das Gericht die vom EuGH aufgestellten Kriterien zur Ausnahme von der Ausschreibungspflicht (Unverhältnismäßigkeit und Unvorhersehbarkeit) konkretisieren wird. Unabhängig vom Ausgang des Verfahrens ist es jedoch empfehlenswert, dass die Autobahn GmbH das zukünftige Vergabeverfahren an diesen Kriterien misst und prüft, inwieweit die Leitlinien auf die Vergabe von MCS-Ladeinfrastruktur übertragbar ist.

Entscheidet sich die Autobahn GmbH für die Durchführung neuer Vergabeverfahren, sollten die Wahl des Vergabemodells sowie die Ausgestaltung der Ausschreibung sorgfältig geprüft werden. Im ersten Schritt ist zu klären, ob eine klassische Konzessionsvergabe oder ein ÖPP-Modell vorzuziehen ist. Ein ÖPP-Modell bietet sich insbesondere dann an, wenn die Ausschreibung in wenige größere regionale Lose gegliedert wird und somit eine enge Kooperation zwischen öffentlicher Hand und privatem Betreiber ermöglicht. Werden hingegen zahlreiche kleinteilige Lose vergeben, dürfte der administrative und rechtliche Aufwand eines Beteiligungsmodells überproportional steigen, da in diesem Fall eine Vielzahl von Projektgesellschaften gegründet werden müsste. Diese Frage stellt sich vor allen bei Vergabe von Ladestationen auf Autohöfen und Logistikzentralen, da die Eigentümer- und Betreiberstruktur dort vielfältiger ist als auf bewirtschafteten Rastanlagen.

II. Beihilfenrechtliche Perspektive

Für die Vergabe von Ladeinfrastruktur auf bewirtschafteten Flächen sollte frühzeitig geprüft werden, ob die geplante Maßnahme eine staatliche Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt. Hierbei ist insbesondere entscheidend, ob die Unternehmen, die im Rahmen der Ausschreibung den Zuschlag erhalten, durch die vertragliche Ausgestaltung eine Begünstigung gegenüber der Konkurrenz erlangen. Dies kann abschließend nur anhand der konkreten Vertragsgestaltungen beurteilt werden. Eine formale Ausschreibung allein schließt eine Begünstigung nicht automatisch aus, insbesondere wenn die Maßnahme – wie bei dem Ausbau der Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw – politisch motiviert ist.

Sofern eine Begünstigung anzunehmen ist, sollte eine Anmeldung der Beihilfe bei der Europäischen Kommission in Betracht gezogen werden. Die Verwaltung sollte daher bereits bei der Konzeption der Ausschreibung sicherstellen, dass die Vorgaben der KUEBLL sowie der AGVO eingehalten werden. Hierzu zählen insbesondere die Anforderungen an die Erforderlichkeit, Angemessenheit und Anreizeffekte der Förderung.

Als Anhaltspunkt für die beihilfenrechtliche Bewertung künftiger Ausschreibungen kann die Genehmigung der Deutschlandnetz-Ausschreibung durch die Europäische Kommission dienen. Zusätzlich sollte die beihilfenrechtliche Beurteilung der Ausschreibung für Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw auf unbewirtschafteten Rastanlagen aus dem Jahr 2024 abgewartet werden. Eine enge Abstimmung zwischen den beteiligten Institutionen kann dazu beitragen, Rechtsunsicherheiten zu vermeiden und das Verfahren beihilfenkonform auszugestalten.

F. Literaturverzeichnis

Antweiler, Clemens/Feld, Kirsten, Windenergieprojekte und Vergaberecht, EnK Aktuell 2023, 010126.

BMV, Klimaschutz im Verkehr – Nutzfahrzeuge mit alternativen Antrieben, 15.07.2025, abrufbar unter: https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/Klimaschutz-im-Verkehr/klimaschutz-nutzfahrzeuge-mit-alternativen-antrieben.html (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

BMV, Masterplan Ladeinfrastruktur II der Bundesregierung, abrufbar unter: https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/masterplan-ladeinfrastruktur-2.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

BMV, Das Deutschlandnetz: Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes vom 04.06.2021, abrufbar unter: https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/deutschlandnetz-konzept-ausschreibung.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Boesche, Katharina/Fest, Claus/Mayer, Christian Alexander (Hrsg.), Elektromobilitätsrecht, 2025.

Boesche, Katharina/Wende, Susanne, Der Weg zur sauberen Mobilität und das europäische Beihilfen- und Wettbewerbsrecht – Anforderungen und Grenzen am Beispiel der aktuellen Deutschlandnetz-Ausschreibung, EuZW Sonderausgabe 2024, 40–48.

Bundeskartellamt, Pressemitteilung vom 09.03.2022: „Kraftstoffvertrieb an Autobahntankstellen – Neues Vergabemodell von Tank & Rast verstößt nicht gegen Kartellrecht“, abrufbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/Pressemitteilungen/2022/09_03_2022_Tank&Rast.html (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, abrufbar unter: https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Burgi, Martin/Dreher, Meinrad/Opitz, Marc (Hrsg.), Beck’scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2022, München.

Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Möglichkeiten zur Rückgängigmachung der Privatisierung des Nebenbetriebssystems an deutschen Bundesautobahnen, Ausarbeitung WD 5 – 3000 – 125/18, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/575210/WD-5-125-18-pdf.pdf (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Die Autobahn GmbH des Bundes, Ausschreibung „Errichtung und Betrieb von öffentlich zugänglicher HPC-Schnellladeinfrastruktur auf unbewirtschafteten Rastanlagen an den Bundesautobahnen in der Bundesrepublik Deutschland (Deutschlandnetz–Autobahnlose)“ vom 20.12.2021, TED-Bekanntmachung Nr. 650540-2021, abrufbar unter: https://ted.europa.eu/de/notice/-/detail/650540-2021 (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Die Autobahn GmbH des Bundes, Ausschreibung „Planung, Errichtung und Betrieb von öffentlich zugänglicher Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw auf unbewirtschafteten Rastanlagen an den Bundesautobahnen in der Bundesrepublik Deutschland“ vom 16.09.2024, TED-Bekanntmachung Nr. 695709-2024, abrufbar unter: https://ted.europa.eu/de/notice/-/detail/695709-2024 (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Die Autobahn GmbH des Bundes, Pressemitteilung vom 09.02.2024: „Elektromobilität – Autobahn GmbH erteilt Zuschlag für rund 1.000 Schnellladepunkte“, abrufbar unter: https://www.autobahn.de/storage/user_upload/qbank/240209_PM_Autobahn_GmbH_erteilt_Zuschlag_fuer_rund_1.000_Schnellladepunkte.pdf (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Die Autobahn GmbH des Bundes, Projektexposé „Planung, Errichtung und Betrieb von öffentlich zugänglicher Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw an unbewirtschafteten Rastanlagen entlang der Bundesautobahnen in der Bundesrepublik Deutschland (Lkw-Schnellladenetz an unbewirtschafteten Rastanlagen)“, abrufbar unter: https://www.autobahn.de/storage/user_upload/qbank/Projektexpose_Auschreibung_LKW-Schnellladenetz_unbewirtschaftete_Rastanlagen.pdf (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

EMOVY, Das Durchleitungsmodell: Ein Blick in die Zukunft der Ladeinfrastruktur?, 03.05.2025, abrufbar unter: https://emovy.de/das-durchleitungsmodell-ende-des-ladekartenquartetts/ (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 14.12.2022: „Staatliche Beihilfen – Kommission genehmigt mit 1,8 Mrd. EUR ausgestattete deutsche Beihilferegelung für den Ausbau der Schnellladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge“, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/ip_22_7668/IP_22_7668_DE.pdf (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Gabriel, Marc/Mertens, Susanne/Stein, Roland M./Wolf, Florian (Hrsg.), BeckOK Vergaberecht, 37. Edition, Stand: 15.08.2025.

Göckeler, Katharina/Steinbach, Inia/Görz, Wolf Kristian/Hacker, Florian/Blanck, Ruth/Mottschall, Moritz, StratES – Szenarien für die Elektrifizierung des Straßengüterverkehrs. Studie auf Basis von Markthochlaufmodellierungen. Dritter Teilbericht des Forschungs- und Dialogvorhabens StratES, 2023, Berlin: Öko-Institut.

Guarrata, Angela/Wagner, Christian, Das Verhältnis von Vergabe- und Beihilferecht, NZBau 2018, 443–449.

Hertwig, Stefan, Vergaberecht, 7. Aufl. 2021.

Huck, Winfried/Müller, Maring, Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Aufl. 2025.

HoLa, Projekt HoLa – Hochleistungsladen im Lkw-Fernverkehr, abrufbar unter: https://hochleistungsladen-lkw.de/hola-de/projekt/ (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

HoLa, Megawatt-Ladenetze, abrufbar unter: https://hochleistungsladen-lkw.de/hola-de/ergebnisse/megawatt-ladenetze.php (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Körber, Torsten/Schweitzer, Heike/ Zimmer, Daniel (Hrsg.), Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht. Band 5: Beihilfenrecht – Kommentar zum Europäischen und Deutschen Kartellrecht, 6. Aufl. 2022.

Kraftfahrt-Bundesamt, Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern nach Bundesländern, Fahrzeugklassen und ausgewählten Merkmalen zum 1. Juli 2025 (FZ 27), abrufbar unter: https://www.kba.de/SharedDocs/Downloads/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ27/(zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2025.

Martinek, Michael/Semler, Franz-Jörg/Flohr, Eckhard (Hrsg.), Handbuch Vertriebsrecht, 5. Aufl. 2024.

Nationale Leitstelle Infrastruktur, Das Deutschlandnetz, abrufbar unter: https://nationale-leitstelle.de/deutschlandnetz/ (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Nationale Leitstelle Infrastruktur, FAQs zum Deutschlandnetz, 04.10.2021, abrufbar unter: https://nationale-leitstelle.de/wp-content/uploads/2021/10/211004_FAQs_Deutschlandnetz.pdf (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Nettesheim, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. I EUV/AEUV, 85. Ergänzungslieferung Mai 2025.

NOW GmbH, Pressemitteilung vom 16.09.2024: „Ausschreibung für Lkw-Schnellladenetz gestartet“, abrufbar unter: https://www.now-gmbh.de/aktuelles/pressemitteilungen/ausschreibung-fuer-lkw-schnellladeinfrastruktur-gestartet/ (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Säcker, Jürgen (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, Bd. 3, VergabeR I, 4. Aufl. 2022.

Shell Germany, Was ist Ad-hoc-Laden bei Shell Recharge, wie läuft der Prozess ab und welche Gebühren fallen an?, 24.10.2025, abrufbar unter: https://support.shell.de/hc/de/articles/22984873476625-Was-ist-Ad-hoc-Laden-bei-Shell-Recharge-wie-l%C3%A4uft-der-Prozess-ab-und-welche-Geb%C3%BChren-fallen-an (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Siebler, Felix/Möller, Jonathan, Vergaberechtliche Einordnung von ÖPP-Projekten – aktuelle Anforderungen an eine Ausschreibungspflicht, IR 2024, 137–142.

Ubitricity, Wie funktioniert die Abrechnung an öffentlichen Ladesäulen?, 03.04.2023, abrufbar unter: https://ubitricity.com/de/wie-funktioniert-die-abrechnung-an-oeffentlichen-ladepunkten/ (zuletzt abgerufen am 31.10.2025).

Ziekow, Jan/Völlink, Uwe-Carsten (Hrsg.), Vergaberecht, 5. Aufl. 2024.

IKEM