

Berlin, den 05.03.2025

BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.

Reinhardtstraße 32
10117 Berlin

www.bdeu.de

Positionspapier

Deutsche Ausschreibung von E-Lkw-Ladehubs an Autobah- nen – Privatwirtschaftlicher Ausbau statt Staatsnetz!

Ein zügiger, kostengünstiger und kundenorien-
tierter Aufbau von E-Lkw-Ladehubs geht nur mit
einer Ausschreibung der Flächennutzung

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten mehr als 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, über 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 95 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

Zusammenfassung

Der Betrieb von elektrisch betriebenen Nutzfahrzeugen ist für die Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor ein wichtiger Faktor. Die europäischen CO₂-Flottengrenzwerte für Nutzfahrzeuge sorgen ab dem Jahr 2025 dafür, dass die Hersteller zunehmend vollelektrische Nutzfahrzeuge als Alternative zu Nutzfahrzeugen mit Verbrennungsmotor anbieten.

Für das Laden dieser Fahrzeuge im öffentlichen Raum errichten Ladesäulenbetreiber (CPO) mit privatwirtschaftlichem Risiko bereits entsprechend zugängliche Ladehubs und Elektromobilitätsprovider (EMP) entsprechende Ladeservices. Die im BDEW organisierten Unternehmen repräsentieren dabei über 80 Prozent der Ladebranche in Deutschland und werden, wie bei den E-Pkw, das Ladeangebot in den nächsten Jahren auch im Nutzfahrzeugsegment massiv ausbauen und im Wettbewerb untereinander Produkt- und Dienstleistungsinnovationen rund um das Thema E-Lkw-Laden vorantreiben. Stand heute sind **bereits über 50 privatwirtschaftliche Standorte** in Deutschland in Betrieb, an denen E-Lkw laden können (vgl. [NLL 2025](#)).

Auf Basis des 2022 veröffentlichten Masterplans Ladeinfrastruktur II hat das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) am 16. September 2024 die Ausschreibung für den Aufbau eines „Lkw-Schnellladenetzes“ entlang den Bundesautobahnen veröffentlicht. Geplant sind ca. 4.200 Ladepunkte an etwa 350 unbewirtschafteten und bewirtschafteten Rastanlagen, sowohl Megawattlader (MCS) als auch Ultraschnelllader (HPC), die für den Schwerlastverkehr ausgelegt sind. Die Auswahl geeigneter Standorte erfolgte durch die Nationale Leitstelle Ladeinfrastruktur (NLL), auf Basis von Analysen des Ladebedarfs von E-Lkw.

Die Ausschreibung der Standorte ist erforderlich, weil der Bund entlang der Bundesautobahn das Flächenmonopol besitzt. Zugleich ist der Aufbau des Ladeangebots für elektrische Fahrzeuge gemäß der europäischen Strombinnenmarktrichtlinie eine Aufgabe des Marktes.

Mit der vorliegenden Ausschreibung zielt das BMDV allerdings nicht auf die Bereitstellung von Flächen für einen privatwirtschaftlichen Aufbau von E-Lkw-Ladehubs, sondern auf die Beauftragung für die Planung, Errichtung und den Betrieb **staatseigener Ladehubs**. Bis ins Jahr 2031 sieht der [Bundeshaushalt 2024](#) im Haushaltstitel 893 02-332 Verpflichtungsermächtigungen für „Zuschüsse (sic!) zur Errichtung von Lade- und Tankinfrastruktur“ in Höhe von **3,2 Milliarden EUR** vor.

Anhand des mit der Ausschreibung veröffentlichten Vertragsentwurfs wird deutlich, dass das BMDV mit der Ausschreibung massiv in den Markt eingreift und dass durch die Ausschreibung die Kosten- und Erlösstrukturen gegenüber privatwirtschaftlichen Standorten verzerrt werden. Dadurch wird der privatwirtschaftliche Ausbau signifikant beeinträchtigt. Außerdem werden die deutschen Autobahnstandorte durch regulierungsähnliche Auflagen u.a. bei den

anzuwendenden Abrechnungsmodellen von der Innovationsdynamik der europäischen Marktentwicklung abgekoppelt.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem staatlichen „Deutschlandnetz“ für E-Pkw zeigen, dass der Staat nicht in der Lage ist, schneller, flächendeckender und kostengünstiger Ladesäulen aufzubauen, als der Markt. Aus Sicht des BDEW ist es daher nicht nachvollziehbar, warum das BMDV für den Aufbau von E-Lkw-Ladehubs an den Bundesautobahnen nicht auf die Marktkräfte setzt.

Anstelle des gewählten komplizierten Verfahrens mit zahlreichen offenen Fragen für den Aufbau und Betrieb bundeseigener Ladehubs für E-Lkw, sollte das BMDV eine einfache und rechtlich robuste Ausschreibung der Nutzung der bundeseigenen Flächen vornehmen. Nur so kann sie einen zügigen, kostengünstigen und kundenorientierten Aufbau von E-Lkw-Ladehubs auch an den Bundesautobahnen ermöglichen. Über diesen Weg würde zudem der Haushalt der zukünftigen Bundesregierung entlastet werden. Anstelle der Verwendung von Steuermitteln in Milliardenhöhe würde der Bund zusätzliche Einnahmen generieren.

Zur Beschleunigung des Aufbaus von E-Lkw-Ladehubs an den Bundesautobahnen und zur Vermeidung der massiven Schädigung des Lademarktes appelliert der BDEW daher

- 1) An die Europäische Kommission, die Ausschreibung in der vorliegenden Form nicht zu notifizieren und auf der Verwendung eines schnelleren und marktkonformen Vorgehens zu bestehen, d.h. auf einer Ausschreibung der Flächennutzung.**
- 2) An die neue Bundesregierung, anstelle der Verwendung von Steuergeldern für staatliche Ladehubs über eine Ausschreibung der Flächennutzung dem schnelleren und für den Bund finanziell deutlich vorteilhafteren Vorgehen den Vorzug zu geben.**

Eine **wettbewerbsneutrale Ausgestaltung der Ausschreibung ohne Marktverzerrung** ist aus Sicht des BDEW in der gegenwärtigen Form **nicht möglich**.

1 Einleitung

Ein zentraler Engpass für den Aufbau des Ladeangebots für E-Lkw sind Flächen entlang der Bundesautobahn. Sämtliche diesbezügliche Flächen stehen im Eigentum der **Bundesrepublik Deutschland**. Sie ist **Flächenmonopolistin** und verfügt über eine marktbeherrschende Stellung. Die bundeseigenen Flächen müssen dem Markt zur Verfügung gestellt und ausgeschrieben werden. Dies gilt sowohl für die bewirtschafteten als auch die unbewirtschafteten Rastanlagen. Für die Errichtung und den Betrieb von E-Lkw-Ladehubs ist daher eine **Ausschreibung** der Bundesflächen **unerlässlich**.

Gemäß des „[Masterplan Ladeinfrastruktur II](#)“ der Bundesregierung (2022) sollte eine Ausschreibung eines „**initialen Ladenetzes**“ für Lkw möglichst in Q3/2023 erfolgen (s. Maßnahme 62). Das BMDV plant gemäß der [Standortliste](#) der Autobahn GmbH an **351 bewirtschafteten und unbewirtschafteten Autobahn-Rastanlagen** die **Planung, Errichtung und den Betrieb von Ladehubs** für E-Lkw zu beauftragen. Das „Ladenetz“ soll zunächst rund 1.800 MCS-Ladepunkte (Megawatt Charging System) und rund 2.400 Ultra Schnellladepunkte (HPC, High Power Charging) umfassen. Die Standorte sollen sukzessive **bis 2030 errichtet werden** und **zwei Drittel des** von der NLL **prognostizierten Ladebedarfs** für den Schwerlastverkehr auf bzw. **an Bundesautobahnen** abdecken.

Die am **16. September 2024** gestartete **Ausschreibung für die Planung, Errichtung und den Betrieb von öffentlich zugänglichen Schnellladehubs für E-Lkw auf unbewirtschafteten Rastanlagen entlang der Bundesautobahnen** soll dazu der erste Schritt sein. Sie umfasst die **rund 120 Standorte auf unbewirtschafteten Rastanlagen**, die in 5 Losen à rd. 25 Standorten vergeben werden sollen (s. [Informationsmemorandum](#), S. 11f). Zu der **Zeitschiene** der Umsetzung werden **keine Angaben** gemacht.

Gemäß des Entwurfs des „[Vertrags über Planung, Errichtung, und Betrieb von öffentlich zugänglicher Schnellladeinfrastruktur für E-Lkw auf unbewirtschafteten Rastanlagen an den Bundesautobahnen in der Bundesrepublik Deutschland](#)“ (Vertrag Lkw-Schnellladenetz – unbewirtschaftete Rastanlagen, Stand 02.09.2024) beträgt die **Vertragslaufzeit acht Jahre** ab der Zuschlagserteilung und das BMDV erhält eine Verlängerungsoption um weitere vier Jahre (§ 52). Die errichteten Ladehubs gehen nach der Abnahme der Errichtungsleistung unmittelbar in das **Eigentum des Bundes** über (§ 15).

Parallel zu der Ausschreibung bestellt die Autobahn GmbH seit Juli 2024 bei den jeweiligen Stromnetzbetreibern die erforderlichen Netzanschlüsse. Insgesamt sieht der [Bundeshaushalt 2024](#) im Haushaltstitel 893 02-332 Verpflichtungsermächtigungen für „Zuschüsse (sic!) zur Errichtung von Lade- und Tankinfrastruktur“ bis ins Jahr 2031 in Höhe von **3,2 Milliarden EUR** vor.

Im Folgenden erfolgt eine Bewertung des Erarbeitungsprozesses der Ausschreibung wie auch ihrer zentralen Inhalte ihrer Auswirkungen auf den Markt aus Sicht des BDEW. **Leitfaden** für unsere Bewertung ist, dass das **Ausschreibungsdesign** grundsätzlich sicherstellen sollte, dass

1. die **Ladehubs für E-Lkw** entlang den Bundesautobahnen **schnell errichtet** werden können, dass
2. **keine Wettbewerbsverzerrungen** entstehen und dass
3. Ladeservices **im Einklang mit dem europäischen Markt innovativ weiterentwickelt werden** können.

2 Beschreibung und Bewertung des Ausschreibungskonzepts

2.1 Erarbeitungsprozess: Eine sachgerechte Konsultation des Marktes zu wesentlichen Vertragsinhalten ist nicht erfolgt

Im **Juli 2023** fanden durch die NLL **Markterkundungsgespräche** zur Diskussion von Eckpunkten des Ausschreibungskonzepts statt. Der BDEW hat dort eingebracht, dass der marktübliche Weg einer Ausschreibung der Flächen zum Abschluss von Flächennutzungsverträgen beschritten werden sollte. Zur Begründung wies der BDEW darauf hin, dass dieses Vorgehen das erprobte Standardvorgehen im Markt ist, bei dem der Staat Einnahmen für die Flächen erzielen könnte. Außerdem unterstützt dieses Vorgehen den Wettbewerb um neue kundenfreundliche und innovative Ladekonzepte.

Wesentliche Inhalte des finalen Ausschreibungskonzepts wie die unmittelbare Übernahme der Ladehubs durch den Bund, das Infrastrukturentgelt oder das „Durchleitungsmodell“ wurden zu diesem Zeitpunkt nicht angesprochen.

Dem **Verkehrsausschuss** des Deutschen Bundestags wurde das Ausschreibungskonzept ab dem **20. Juni 2024** gemäß § 3 Abs. 8 SchnellLG zur Freigabe vorgelegt. Nach Ablauf der Drei-Wochenfrist wurde den Marktteilnehmern von der Autobahn GmbH ein **Projektexposé zur Konsultation** vorgelegt, das bis zum **16. August 2024** kommentiert werden konnte.

Der BDEW hat die Konsultation zum Anlass genommen, auf das geeignetere Vorgehen von Flächennutzungsverträgen zu verweisen:

„Das Ausschreibungskonzept sollte auf seine Kompatibilität mit dem Gedanken des freien Wettbewerbs, den europäischen Richtlinien, den Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und dem Anreiz zum eigenwirtschaftlichen Betrieb von Ladeinfrastruktur überarbeitet werden. In ihrem derzeitigen Format birgt die Ausschreibung das Risiko, den Ausbau von Lkw-Ladestandorten auszubremsen und ‚stranded investments‘ zu befördern.“

Für einen erfolgreichen privatwirtschaftlichen Aufbau des Ladeangebotes wäre die Ausschreibung der Flächen ohne Detailvorgaben zum Ladekonzept sinnvoll gewesen.“

Dem BDEW ist nicht bekannt, inwiefern eine Auswertung der Konsultation erfolgte und wie mit den eingereichten Hinweisen umgegangen wurde.

Die Tiefe des geplanten Markteingriffs und die inhaltlich offenen Punkte wurden erst mit Veröffentlichung des **Vertragsentwurfes** am **02. September 2024** ersichtlich. Dies betrifft insbesondere die Auswirkung der Kosten- und Erlösströme auf den privatwirtschaftlichen Wettbewerb sowie die Ausgestaltung des geplanten Infrastrukturentgelts.

Die **Ausschreibung** startete schließlich am **16. September 2024** durch die Autobahn GmbH.

BDEW-Bewertung des Erarbeitungsprozesses

- Es ist positiv, dass das BMDV die Standorte in Lose unterteilt und in einem wettbewerblichen Verfahren ausschreibt.
- Um die Ausschreibung zu beschleunigen, sollte der Fokus auf einer schnellen, rechtlich robusten Ausschreibung auf Basis etablierter Standards und Verfahren liegen.
- Eine wettbewerbliche Ausschreibung der Flächen zum Abschluss von Flächennutzungsverträgen ist nach wie vor die bessere Möglichkeit, schnell gute Ergebnisse zu erzielen.
- Es ist von außen nicht nachzuvollziehen, warum das Vorgehen einer Ausschreibung staatlicher Ladehubs gewählt wurde.
- Der Vertragsentwurf vom 02. September 2024 weist zahlreiche offene Punkte und Risiken für den Markt auf, ohne dass eine sachgerechte Konsultation des Marktes zu den Vertragsinhalten erfolgt wäre.

2.2 Vergütungsmodell: Risiken für massive Wettbewerbsverzerrungen müssen adressiert werden

Die Auftragnehmer sollen gemäß den vorliegenden Ausschreibungsbedingungen ihre Investitionen nicht in erster Linie über den Verkauf des Ladeservices amortisieren. Stattdessen soll ihre Vergütung über die Zahlung

- 1) eines **Errichtungs-** und
- 2) eines **Betreiberentgelts**

erfolgen, welche die Investitionen (**CAPEX**) und Betriebskosten (**OPEX**) der Auftragnehmer **zu 100 Prozent abdecken** sollen.

Damit agiert der Auftragnehmer nicht als klassischer Ladesäulenbetreiber (CPO) mit entsprechenden unternehmerischen Risiken, sondern v.a. als EPC-Dienstleister (Engineering, Procurement and Construction) und anschließend als operativer Standortdienstleister. Der **Bund wird also Ladehubeigentümer und übernimmt die unternehmerischen Risiken**, nimmt also selbst aktiv unternehmerisch am E-Lkw-Lademarkt teil.

Mit Blick auf die Zahlungsströme sollen 50 Prozent des Errichtungsentgelts nach der Abnahme des Standorts ausbezahlt werden, die restlichen 50 Prozent über die Vertragslaufzeit pro Quartal (vgl. § 39 Abs. 3 und § 40). Der Auftragnehmer erhält also unmittelbar 50 Prozent seiner Errichtungsaufwände nach der Fertigstellung und muss zudem weder eine Flächenpacht noch den Netzanschluss finanzieren.

Zum Vergleich: Ein klassischer CPO muss seine Errichtungsaufwände über die Laufzeit seiner Investition zurückverdienen, wobei die Erträge aufgrund des erst anstehenden Markthochlaufs insbesondere in den ersten Jahren geringer ausfallen dürften als gegen Ende der Laufzeit.

Das Betreiberentgelt wird zum 01.01. eines jeden Jahres unter Berücksichtigung der Entwicklung der tariflichen Stundenverdienste in der Energiewirtschaft und der Entwicklung der Erzeugerpreise (jeweils gegenüber dem Jahr 2022) angepasst. Der Betreiber der Ladehubs muss damit – im Gegensatz zum CPO – seine Betriebskosten nicht durch den Betrieb selbst decken und ist keinem Auslastungsrisiko ausgesetzt.

Gleichzeitig bestehen für den Betreiber zusätzliche Erlösmöglichkeiten durch

- 3) die Vermarktung von THG-Quoten (§ 45) und
- 4) durch die ad hoc und die vertragsbasierten Ladevorgänge (§§ 25 und 27).

BDEW-Bewertung des Vergütungsmodells

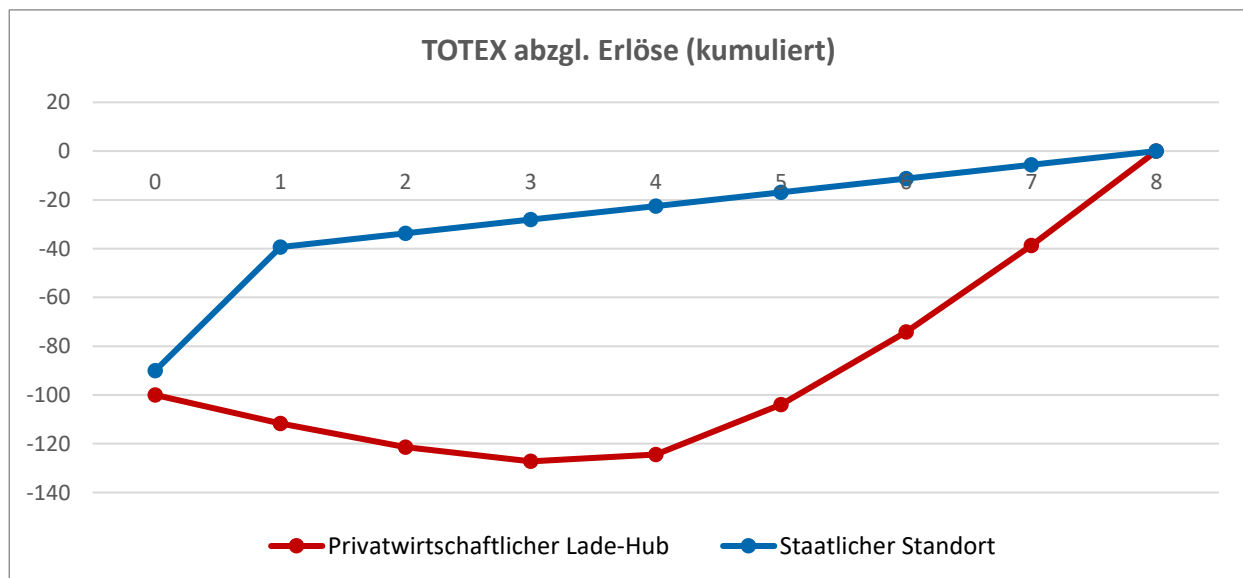
- Das Vergütungsmodell gehört aus Sicht des BDEW zu den **kritischsten Punkten des Ausschreibungsdesigns**, da es ein **signifikantes Risiko für massive Wettbewerbsverzerrung zuungunsten klassischer, wettbewerblicher CPO** bedeutet. Die Gründe dafür sind v.a.:
 - 1) Die Errichtung neuer Standorte dürfte aufgrund der **unmittelbaren Refinanzierung von 50 Prozent der Errichtungsaufwände und sukzessiver Refinanzierung der übrigen 50 Prozent** von den Kapitalkosten her deutlich günstiger sein als die Standorte wettbewerblicher CPO, die ihre höheren Errichtungsaufwände über die Laufzeit zurückverdient werden müssen.
 - 2) Auch bei den **Betriebskosten** gehen die Auftragnehmer nur das Risiko einer anfänglichen Fehlkalkulation ein. Eine weitere deutliche **Schlechterstellung der wettbewerblichen CPO** erfolgt zudem dadurch, dass die Betriebskosten der staatlichen

- Auftragnehmer stabil ausgezahlt werden und frühere Zahlungen barwerttechnisch mehr wert sind als spätere.
- 3) Hinzu kommt, dass **spezifische Kosten nicht durch den Auftragnehmer finanziert** werden, sondern durch den Staat. Dies betrifft in erster Linie die Kosten für den **Netzanschluss**, aber auch die entfallende **Flächenpacht**.
 - 4) Schließlich ist auch die **vollständige Übernahme des Auslastungsrisikos** durch den Staat eine weitere Benachteiligung wettbewerblicher CPO, bei denen das Auslastungsrisiko **in ihre Kapitalkosten eingepreist** wird.

Die genannten Punkte führen zu einer massiven Verschiebung in den Kosten- und Erlösstrukturen zwischen den Betreibern staatlicher Standorte und mit privatwirtschaftlichem Risiko agierender Ladesäulenbetreiber.

Der im Vergleich geringere CAPEX- und OPEX-Bedarf, die infolge des geringeren Risikos besseren Kapitalmarktkonditionen (Zinssatz) und der deutlich schnellere Return on Investment führen bei vergleichbaren Projekten zu einem gänzlich abweichenden Cash Flow, der sich über einen Zeitraum von acht Jahren schematisch wie folgt abbilden lässt:

Abbildung: Schematische Cash Flows privatwirtschaftlicher E-Lkw-Ladehub versus staatlichen Standort



Quelle: Eigene Darstellung (Annahmen: Projektkosten von 100 (CAPEX), OPEX = 10 % vom CAPEX; Reduktion CAPEX und OPEX bei staatl. Standort um je 10 % durch Wegfall Netzanschluss und Flächenpacht; Risikozuschlag auf EZB-Zinssatz für privatwirtschaftlichen Ladehub von 10 %).

In der Folge muss der privatwirtschaftliche Wettbewerber deutlich höhere Erträge generieren als der staatliche Standort.

- Die Bedeutung dieser Marktverzerrung wird dadurch verstärkt, dass an den staatlichen Standorten **2/3 des Ladebedarfs** an und auf den Autobahnen abgedeckt werden soll. Es ist mithin nicht erkennbar, wie um das restliche Drittel ein privatwirtschaftlicher Wettbewerb stattfinden soll.
 - Außerdem ist unklar, wie der **Staat als Eigentümer** mit den Ladehubs nach Ablauf der Betriebsvereinbarung umgehen wird. Im schlimmsten Fall drohen **staatlich verursachte monopolartige Strukturen**.
- **Vor diesem Hintergrund hält der BDEW daran fest, dass eine Flächenausschreibung auch jetzt noch die bessere Vorgehensweise ist. Die Flächenausschreibung vermeidet die oben genannten Marktverzerrungen.**

2.3 Infrastrukturentgelt: Ermittlung und Abwicklung sind nicht möglich

Da der Bund den Betreiber bereits über das Errichtungs- und Betreiberentgelt entlohnt, soll dieser für den Bund einheitlich bei den Nutzern ein **Infrastrukturentgelt** je abgegebener kWh Ladestrom erheben (vgl. § 41).

Das Infrastrukturentgelt wird festgesetzt auf folgenden Grundlagen (§ 41 Abs. 2):

- a) Den Ergebnissen der Ausschreibung (Errichtung und Betrieb der Ladepunkte), d.h. für die gesamte Ausschreibung bzw. die Summe aller bezuschlagten Angebote,
- b) den Kosten des Netzanschlusses,
- c) den von der Autobahn GmbH an die jeweiligen Netzbetreiber zu zahlenden Leistungspreisen der Netznutzung sowie
- d) der allgemeinen Preisentwicklung für die Nutzung vergleichbarer Ladeinfrastruktur.

Anpassungen sind mit einer Frist von zwei Monaten auf den Beginn eines Quartals möglich (§ 41 Abs. 3).

Das Infrastrukturentgelt soll **bei allen Ladevorgängen** erhoben und **stets separat ausgewiesen** werden. Ziel soll eine erhöhte Preistransparenz (vgl. [Projektexposé](#), S. 10) sein. Das Infrastrukturentgelt fungiert damit gegenüber den KundInnen in etwa wie ein Netzentgelt.

BDEW-Bewertung des Infrastrukturentgelts

- Das Infrastrukturentgelt ergibt sich aus der Abweichung vom klassischen, wettbewerblichen Marktmodell und der unmittelbaren Übernahme der Ladehubs und des Auslastungsrisikos in das Eigentum des Staates.
- Es ist zu prüfen, ob die Vorgabe zur Ausweisung des Infrastrukturentgelts durch die Standortbetreiber und die EMP **im Widerspruch zu** den in Art. 5 Abs. 4 und Abs. 5 der [AFIR](#) detailliert **geregelten auszuweisenden Preiskomponenten** für CPO und EMP steht. Dies gilt auch für die detaillierten Vorgaben bezüglich der Gestaltung des Reservierungsentgelts und der Blockiergebühr.
- Die **konkrete Abwicklung** – d.h. die separate Ausweisung bei allen Ladevorgängen – ist **Stand heute** nicht möglich, da sie vom bestehenden Marktmodell und den bestehenden Protokollen abweicht.
- **Besonders kritisch** aus Sicht von CPO, die wettbewerblich in den E-Lkw-Lademarkt eintreten wollen, sind drei weitere Punkte:
 - 1) Das Ausschreibungsdesign ist Stand heute **bezüglich der konkreten Ermittlung** des Infrastrukturentgelts **höchst vage**; bspw. ist unklar, was die „*allgemeine Preisentwicklung für die Nutzung vergleichbarer Ladeinfrastruktur*“ bedeutet und wie sie kalkulatorisch berücksichtigt wird. Es ist fraglich, ob die Klauseln zur einseitigen Preisfestsetzung ausreichend transparent sind, und nicht die Gefahr der Diskriminierung in sich bergen.
 - 2) Ferner ist nicht ersichtlich, wie das Infrastrukturentgelt angesichts der zu erwartenden anfangs nur geringen Auslastung adjustiert werden soll. Da nicht zu erwarten ist, dass das BMDV bei einer geringen Auslastung die vollen Infrastrukturkosten geltend machen wird, könnte dies als **Subvention der staatlichen Standorte** verstanden werden, da sich eine geringere Nutzung in einem höheren Entgelt pro kWh niederschlagen müsste. Mit dieser Herausforderung sind die privatwirtschaftlichen Standorte ebenfalls konfrontiert, so dass der **Wettbewerbsnachteil der privaten Standorte zusätzlich verschärft** werden könnte.
 - 3) Vor dem Hintergrund der o.g. **massiven Abweichung in der Kosten- und Erlösstruktur und den daraus resultierenden Abweichungen in den Risiken und Kapitalkosten** zwischen den staatlichen und den wettbewerblichen Standorten ist eine **neutrale Ausgestaltung ohne Marktverzerrung** aus Sicht des BDEW **nicht möglich**.

Eine Begründung der Ausschreibung wie beim „Deutschlandnetz“ für E-Pkw mit einem **Marktversagen** dürfte angesichts der Erfahrung mit dem Deutschlandnetz nicht zielführend sein. So waren Stand Februar 2024 in den 900 Suchräumen des Deutschlandnetzes nur 30

Deutschlandnetzstandorte (3 Prozent) in Betrieb, während privatwirtschaftlich bereits 80 Prozent der Suchräume mit Schnellladesäulen ausgestattet wurden.

2.4 Abrechnungsmodelle müssen massenmarkttauglich und europäisch sein

Die Betreiber sollen verpflichtet werden, die beiden etablierten und in der „Alternative Fuels Infrastructure Regulation“ (AFIR) europäisch einheitlich geregelten Zugangs- und Abrechnungsmodelle anzubieten:

- 1) Das vertragsbasierte Laden mit Hilfe eines E-Mobilitätsproviders (EMP) und
- 2) dass die durchgängige Nutzbarkeit der Ladehubs regulatorisch sicherstellende ad hoc Laden.

Darüber hinaus soll der Betreiber verpflichtet werden, auch

- 3) eine ladevorgangsscharfe bilanzielle Energiemengenzuordnung (NZR-EMob) zu ermöglichen (§§ 24 und 30).

Die ladevorgangsscharfe bilanzielle Energiemengenzuordnung ist ein deutsches Modell, das von der BNetzA in der Anlage 6 der Festlegung BK6-20-160 geregelt wurde, um dem Markt, das heißt den Ladesäulenbetreibern (CPO) und EMP auf freiwilliger Basis die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle zu ermöglichen. Das Modell wird bisher nur in kleinen Piloten händisch erprobt und die Reife für einen vollautomatisierten Massenmarkt ist noch nicht gegeben. Konkret unterscheiden sich die drei Zugangsmodelle wie folgt:

	Ad hoc Laden	EMP-Laden	Bilanzielle Zuordnung
Vertragliche Basis	Endkunden können auf einmaliger vertraglicher Basis spontan laden.	Kunden können auf Basis ihres/r EMP-Ladetarifs/e laden und nutzen vor Ort den Ladetarif ihrer Wahl.	Kunden können auf Basis eines Stromlieferungsvertrages für die Belieferung an Ladepunkten laden.
Strombeschaffung	Ladesäulen-Betreiber bzw. Lieferant ist für Stromeinkauf verantwortlich.	Ladesäulen-Betreiber bzw. Lieferant ist für Stromeinkauf verantwortlich.	Stromlieferant ist für Stromeinkauf verantwortlich.
Abrechnung	Ladesäulen-Betreiber ist ggü. Kunden für die Endabrechnung der Ladedienstleistung verantwortlich.	EMP ist ggü. Kunden für die Endabrechnung der Ladedienstleistung verantwortlich.	Stromlieferant ist ggü. Kunden für die Endabrechnung der Ladedienstleistung verantwortlich.
Bepreisung	Ad-hoc Ladepreis wird vom Betreiber bestimmt; das sog. „Infrastrukturentgelt“ wird gesondert ausgewiesen.	Ladepreis wird per Vertrag mit dem EMP bestimmt; sog. „Infrastrukturentgelt“ soll gesondert ausgewiesen werden. Dafür scheint eine zusätzliche Vertragspflicht zw. Auftragnehmer und EMP erforderlich zu sein.	Strompreis wird durch Stromlieferanten bestimmt; das sog. „Infrastrukturentgelt“ wird gesondert ausgewiesen.

Verdienst für den Betreiber	Erhobener B2C Ladepreis abzgl. Infrastrukturentgelt	Mit EMP vereinbartes B2B- Zugangsentsgelt abzgl. Infrastrukturentgelt	Keiner B2B-Entgelt ggü. LF entspricht Infrastrukturentgelt zzgl. Abgaben und Umlagen (Netzentgelt etc.) Betriebsaufwände und Margen sind gem. § 31 Abs. 4 im Betreiberentgelt einzukalkulieren, d.h. sie werden im Ggs. zu den anderen Modellen querfinanziert.
Status quo / Offene Punkte	Europaweit etabliertes und reguliertes Modell Keine offenen Punkte	Europaweit etabliertes und reguliertes Modell Es scheint zusätzlich eine Vertragspflicht zw. Auftragnehmer und EMP zur Ausweisung des Infrastrukturentgelts erforderlich zu sein.	In D in Piloten in Erprobung bei <10 Zählpunkten. Klärung der erforderlichen Messtechnik. Standardisierung der Kommunikation zw. Anlagenbetreibern und Stromlieferanten fehlt ; bisher ist nur die bilanzielle Zuweisung geregelt. Massengeschäftstaugliche Implementierung der NZR-Abwicklung bei mind. > 90 NB erforderlich sowie den EMP / Lieferanten. Rechtliche Klarstellung der Markttrollen (CPO, Stromlieferant) in Bezug auf Umlagen, Entgelte und Steuern. Gemäß NZR-EMob bleibt der Auftragnehmer-CPO Letztverbraucher und würde demnach sämtliche Steuerschuld tragen. Risiko einer Wettbewerbsverzerrung zu Lasten klass. europ. EMP, die zusätzlich als dt. Lieferant i.S. d. EnWG agieren müssen.

Vgl. [Projektexposé](#), S.8f.

BDEW-Bewertung der Abrechnungsmodelle

- Der BDEW weist darauf hin, dass das Modell der ladevorgangsscharfen bilanziellen Energiemengenzuordnung (NZR-EMob) bewusst als freiwilliges Modell aufgesetzt wurde und bisher nur in **Piloten** mit weniger als 10 Zählpunkten angewendet wird. D.h. das Modell ist **rein national** und nicht im Massenmarkt im Einsatz. Dieser Ansatz scheint **entsprechend nicht geeignet** zu sein **für einen sich zügig entwickelnden europäischen Massenmarkt**.
- Der **Mehrwert** des Modells der ladevorgangsscharfen bilanziellen Energiemengenzuordnung gegenüber den europaweit regulierten und im Massenbetrieb bewährten Abrechnungsmodellen ist **nicht ersichtlich**:
 - 1) Bereits **über das EMP-Laden ist der Wettbewerb um den besten Preis an den Ladesäulen sichergestellt**, und zwar auf europäischer Ebene. Durch die **gleichzeitige Verwendung mehrerer EMP-Verträge** bietet das EMP-Laden den Kund:innen sogar **mehr Auswahl** als der zusätzliche Stromlieferant bei der ladevorgangsscharfen bilanziellen Energiemengenzuordnung.
 - 2) In- und ausländische Logistiker werden das Modell **nur an Ladesäulen des staatlichen Ladenetzes in Deutschland** verwenden können; an allen anderen Ladepunkten im In- und Ausland werden die bewährten Modelle des Marktes angeboten. Das Modell **erhöht** also **die Komplexität** und **führt zu Irritationen** bei den Kund:innen. Dies gilt **insbesondere auch für Kund:innen aus den europäischen Nachbarländern**.
 - 3) Die Ergänzung der in Europa bewährten Abrechnungsmodelle um ein weiteres **deutsches „Autobahn-Modell“** erfordert **zusätzliche IT-Architektur, Standards und Abläufe** und führt so zu **zusätzlicher, ressourcenbindender Komplexität** und schlussendlich zu **höheren Kosten**.
 - 4) Angesichts der wie beim Deutschlandnetz für E-Pkw zu erwartenden längeren Realisierungsdauer und der zugleich erwartbaren Marktdynamik bei der Weiterentwicklung der Dienstleistungsmodelle für E-Lkw-Laden ist **absehbar, dass der verfolgte Ansatz im Jahr 2030 durch die Entwicklung des europäischen Marktes überholt sein wird**. Er wird auf jeden Fall zu spät kommen, um die Entwicklung der Dienstleistungsmodelle für E-Lkw zu beeinflussen.
 - 5) Zu guter Letzt werden mit dem vom BMDV zusätzlich geforderten Modell proaktive Bemühungen der Ladesäulenbetreiber zur Kostenreduktion (bspw. durch Flexibilitätsmodelle, Lastspitzen-Management oder die Teilnahme an Strommärkten) konterkariert, die entsprechend den Kundenbedarfen weiterentwickelt werden.

- Der BDEW **kritisiert ausdrücklich**,
 - 1) dass für die These des BMDV, dass durch ein zusätzliches Abrechnungsmodell der Wettbewerb über die bestehende Marktentwicklung hinaus gestärkt würde und dass dies zu **günstigeren Ladepreisen** führen würde, **keine Belege** vorliegen. Stand heute führt das Modell für die Unternehmen vor allem zu **zusätzlicher Bürokratie**.
 - 2) dass die Ausschreibung mit dem Modell der ladevorgangsscharfen bilanziellen Energiemengenzuordnung versucht, den Anlagenbetreiber zu einem Netzbetreiber umzufunktionieren. Dies steht im klaren **Widerspruch zur europäischen Strombinnenmarktrichtlinie Art. 33 Abs. 2**, die den Bau und Betrieb von Ladesäulen **explizit dem wettbewerblichen Bereich** zuordnet.
 - 3) dass das System **nicht kompatibel mit** der AFIR und **dem Ziel eines europäischen Elektromobilitätsmarktes** ist.
 - 4) dass die Ausschreibung das **Risiko in Kauf nimmt**, dass **nicht unmittelbar reibungslos funktionierende Abrechnungsmodelle** eingesetzt werden sollen;
 - 5) dass die Ausschreibung **in Kauf nimmt**, dass umfangreiche Vorarbeiten erforderlich sind, die **für Energiewendethemen erforderliche Ressourcen binden** und **Mehrkosten** nicht nur bei den Marktteilnehmern, sondern auch **bei den Netzbetreibern und ihren Kund:innen** verursachen;
 - 6) und dass das **Modell aus dem Betreiberentgelt** im Gegensatz zu den anderen Abrechnungsmodellen **querfinanziert** wird. Auch dies ist ein marktverzerrender Effekt.
- Angesichts des frühen Marktstadiums von E-Lkw-Laden ist es aus Sicht des BDEW **erfolgsentscheidend**, dass die **Geschäftsmodelle schnell und wettbewerbsgetrieben weiterentwickelt** werden können. **Staatliche Detailvorgaben** wie bei dem Abrechnungsmodell **sind nicht geeignet, wettbewerbsgetriebene Innovationen** durch die CPO und EMP **zu unterstützen**. Es ist heute schon absehbar, dass sich neue, AFIR-konforme Geschäfts- und Abrechnungsmodelle zur Adressierung der spezifischen Bedarfe der Logistik entwickeln werden. Detaillierte staatliche Vorgaben werden dagegen bremsend bei der Adaption wettbewerbsgetriebener Innovationen wirken. Der BDEW empfiehlt daher ausdrücklich, **anstelle von Detailvorgaben mit der Ausschreibung AFIR-konforme Innovationen zu ermöglichen**. Dann könnte das Modell der ladevorgangsscharfen bilanziellen Energiemengenzuordnung auf freiwilliger Basis in der Ausschreibung berücksichtigt werden, wie es bereits in der Ausschreibung zum Deutschlandnetz der Fall war – sofern es aus Marktsicht ein erfolgsversprechendes Modell darstellt.

Sicher ist, dass die Abweichung von europäischen Standards und die Verbindung der Ausschreibung mit Reallabor-Elementen **die schnelle Umsetzung der Ausschreibung gefährdet, ohne** dass ein dies **rechtfertigender Mehrwert** erkennbar ist.

An dieser Stelle verweist der BDEW ausdrücklich auf die aktuelle Einschätzung des Bundeskartellamts bzgl. der **Risiken eines staatlich regulierten Durchleitungsmodells** und der **entsprechenden Preisregulierung**, die das Bundeskartellamt im Rahmen seiner Sektoruntersuchung zur Bereitstellung und Vermarktung öffentlich zugänglicher Ladesäulen für E-Pkw klargestellt hat.

„Das Bundeskartellamt sieht dennoch die Voraussetzungen eines staatlich regulierten Durchleitungsanspruchs auch weiterhin als nicht gegeben an. Ein Ladepunkt ist bereits deshalb nicht mit den regulierten Strom- und Gasnetzen vergleichbar, weil er in ökonomischer Hinsicht gerade kein „natürliches Monopol“ ist. Ein Marktzugang in diesem Bereich steht vielmehr grundsätzlich allen Anbietern offen und der Aufbau und Betrieb einer parallelen und konkurrierenden öffentlich-zugänglichen Ladeinfrastruktur ist mittel- bis langfristig auch eine effiziente Form der Vermarktung von Ladestrom. Da die CPO nach § 3 Nr. 25 EnWG als Letztverbraucher über die Lieferanten des an ihren Ladepunkten vertriebenen Stroms im Wettbewerb frei entscheiden können, ist bei einer wettbewerblichen Struktur auf CPO-Ebene auch ein Wettbewerb im Bereich der Stromlieferung an die Ladeinfrastruktur und damit der letztendlich gewünschte Wettbewerb um Kunden und Kundinnen auch durch die Preisgestaltung der Ladepreise im Grundsatz gewährleistet.“

Es ist auch weiterhin nicht erkennbar, dass ein reguliertes Durchleitungsregime zu günstigeren Ladestrompreisen hinsichtlich der Höhe des von den Endkunden und Endkundinnen letztendlich zu zahlenden Preises für Ladestrom führen würde. [...]

Neben einem potenziell hohen Regulierungsaufwand bestünde daher auch die Gefahr eines insbesondere in einer Phase des Markthochlaufs besonders schädlichen und teuren „Regulierungsversagens“. Das vielfältige EMP-Angebot in Deutschland (und europaweit) spricht auch gegen die Annahme, dass der EMP-Markt ohne einen regulierten Zugangs- und Durchleitungsanspruch nicht funktionieren kann. [...]

Zudem besteht bei einer Preisregulierung stets die Gefahr, dass sie nicht schnell und flexibel genug auf veränderte Marktbedingungen reagieren kann. Daher bestünde auch die Gefahr, dass die privatwirtschaftlich errichtete Ladeinfrastruktur im Ergebnis unwirtschaftlich wird.“ (Bundeskartellamt 2024 [Sektoruntersuchung](#), S. 129 ff).

Aus den oben bereits erläuterten Gründen sollte auf solche regulatorischen Vorgaben verzichtet werden. Je nach konkreter Ausgestaltung der staatlichen Maßnahmen bergen diese ein ausgeprägtes Risiko nachhaltiger Wettbewerbsverzerrungen.

Aus Sicht des BDEW vollkommen zu Recht weist das Bundeskartellamt darauf hin, dass solche **staatlichen Maßnahmen ein ausgeprägtes Risiko nachhaltiger Wettbewerbsverzerrungen bergen** (ebd. S. 131). Angesichts dieser klaren Einschätzung des Bundeskartellamts ist die Vorgabe des Modells der ladevorgangsscharfen bilanziellen Energiemengenzuordnung in der Ausschreibung aus Sicht des BDEW zu streichen.

2.5 Reservierungsfunktion und Reservierungs- und Blockierentgelte

Die in der Ausschreibung angestrebten Vorgaben für eine Reservierungsfunktion (§§ 19 und 32) und die Reservierungs- und Blockierentgelte hemmen die europäische Marktentwicklung und stellen zusätzliche bürokratische Aufwände dar. Im Sinne der Nutzer:innen und des europäischen Binnenmarktes sollte anstelle deutscher Sonderregeln nur für Autobahnstandorte dringend die Anschlussfähigkeit der Autobahnstandorte an die europäische Marktentwicklung sichergestellt werden.

Auch dies wäre mit einer Ausschreibung der Flächennutzung möglich.

Ansprechpartner:

Dr. Jan Strobel

Abteilungsleiter Regulierung, Marktkommunikation und Mobilität

+49 30 300199-1650

jan.strobel@bdew.de

Paul Leon Wagner

Fachgebietsleiter Regulierung, Marktkommunikation und Mobilität

+49 30 300199-1126

paul.leon.wagner@bdew.de