



Bundeskartellamt

Sektoruntersuchung zur Bereitstellung und Vermarktung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge

Sachstandsbericht

Oktober 2021



Offene Märkte | Fairer Wettbewerb

**Sektoruntersuchung Ladeinfrastruktur
Sachstandsbericht**

Az. B8-28/20
Oktober 2021

Kontakt

Bundeskartellamt
8. Beschlussabteilung
Kaiser-Friedrich-Straße 16
53113 Bonn
B8-28-20@bundeskartellamt.bund.de
<http://www.bundeskartellamt.de>

Gliederung

A. Zusammenfassung (executive summary)	1
B. Vorbemerkungen	5
I. Begründung, Ziele und Stand der Sektoruntersuchung.....	5
II. Gegenstand und Aufbau des vorliegenden Sachstandsberichts	7
C. Marktumfeld und relevante Wettbewerbskräfte	8
I. Wertschöpfungsstufen, Marktakteure und Geschäftsmodelle	8
II. Relevante Wettbewerbskräfte und Marktabgrenzung.....	12
1. Flächen zur Errichtung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur.....	13
a) Grad der Austauschbarkeit öffentlicher und privater Flächen.....	14
b) Räumliche Ausweichmöglichkeiten nachfragender CPO	15
2. Betrieb öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur (CPO-Ebene).....	16
a) Sachliche Abgrenzung und Unterscheidung von Teilmärkten	16
b) Räumliche Ausweichmöglichkeiten relevanter Kundengruppen.....	18
3. Mobilitätsdienstleistungen für Endkunden (EMP-Ebene).....	19
a) Nachfrage nach Ladestrom und EMP-Angebot.....	19
b) Räumliche Marktabgrenzung.....	22
4. Vorläufige Schlussfolgerungen.....	24
D. Wettbewerbliche Themenfelder und Lösungsansätze.....	25
I. Markt- und Wettbewerbseffekte staatlicher Fördermaßnahmen	25
1. Begründung staatlicher Förderung und bisherige Ansätze	26
2. Schnellladegesetz und Ausschreibung „Deutschlandnetz“	30
3. Vorläufige Schlussfolgerungen.....	34
II. Wettbewerblicher Zugang zu geeigneten Flächen	35
1. Potentielle Problemlagen	35
2. Denkbare Lösungsansätze.....	37
a) Kartellrechtliche Ansatzpunkte und Grenzen	37
b) Weitergehende rechtliche Lösungsansätze	39
3. Vorläufige Schlussfolgerungen.....	40

III. Wettbewerblicher Betrieb öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur	41
1. Potentielle Problemlagen	41
2. Denkbare Lösungsansätze	43
a) Kartellrechtliche Ansatzpunkte	43
b) Zur Option eines regulierten Zugangs- und Durchleitungsanspruchs.....	44
3. Vorläufige Schlussfolgerungen.....	46
IV. Wettbewerbliches Angebot von Ladestrom und Mobilitätsdienstleistungen.....	46
1. Potentielle Problemlagen	46
2. Lösungsansätze	48
a) Kartellrechtliche Ansatzpunkte	48
b) Verbesserung von Preistransparenz und Nutzerfreundlichkeit.....	49
3. Vorläufige Schlussfolgerungen.....	51
E. Weiteres Vorgehen.....	51

A. Zusammenfassung (executive summary)

- 1 Funktionsfähiger Wettbewerb bietet nach Ansicht des Bundeskartellamtes die beste Gewähr für eine verbraucherfreundliche und preiswerte Versorgung der Nutzer¹ von Elektrofahrzeugen (E-Fahrzeuge) mit Ladestrom über eine öffentlich zugängliche Ladeinfrastruktur. Auch nach dem Willen der Bundesregierung soll die Bereitstellung von Ladeinfrastruktur marktbezogen und wettbewerblich erfolgen. Ziel der Sektoruntersuchung ist es, bereits in dieser frühen Marktphase des Ladeinfrastrukturaufbaus strukturelle Wettbewerbsprobleme zu identifizieren, die diesem Ziel entgegenstehen könnten.
- 2 Mit dem vorliegenden Sachstandsbericht möchte das Bundeskartellamt seine vorläufigen Erkenntnisse aus der bisherigen Sektoruntersuchung in die öffentliche Debatte einbringen. Den Marktteilnehmern und Stakeholdern kann damit schon frühzeitig ein Einblick in die kartellrechtlichen Überlegungen und vorläufigen Bewertungen des Bundeskartellamtes gegeben werden. Die Auswertung der bisher erhobenen umfangreichen Informationen ist noch nicht abgeschlossen. Endgültige Aussagen und Bewertungen müssen daher dem noch ausstehenden Abschlussbericht der Sektoruntersuchung vorbehalten bleiben. Im weiteren Verlauf der Sektoruntersuchung wird das Bundeskartellamt zudem mit ausgewählten Verbänden und Institutionen in einen Austausch über den Inhalt dieses Sachstandsberichts treten.
- 3 Die Identifikation struktureller Wettbewerbshindernisse setzt eine möglichst genaue Bestimmung der Wettbewerbskräfte voraus, denen sich die maßgeblichen Anbieter insbesondere in produktbezogener und räumlicher Hinsicht ausgesetzt sehen, d.h. eine sachliche und räumliche Marktabgrenzung. Das Bundeskartellamt unterscheidet dabei zunächst drei Wertschöpfungsstufen: (1.) das Angebot von geeigneten Flächen für die Errichtung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur, (2.) den Betrieb von öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur (Charging Point Operator- bzw. CPO-Ebene) und (3.) den Vertrieb von Ladestrom bzw. das Angebot von Mobilitätsdienstleistungen (E-Mobility Provider- bzw. EMP-Ebene).
- 4 Hinsichtlich des Angebots von geeigneten Flächen für die Errichtung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur weisen erste Erkenntnisse auf eine in Abhängigkeit von der konkreten Art der zu errichtenden Ladeinfrastruktur ggf. eingeschränkte Austauschbarkeit

¹ Zur besseren Lesbarkeit wird bei Personenbezeichnungen und personenbezogenen Hauptwörtern in diesem Bericht die männliche Form verwendet. Entsprechende Begriffe gelten dabei im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für alle Geschlechter. Die verkürzte Sprachform hat redaktionelle Gründe und beinhaltet keine Wertung.

von öffentlichen und privaten Flächen hin. In räumlicher Hinsicht scheint in jedem Fall aber eine regionale Betrachtung der Marktsituation sachgerecht zu sein.

- 5 Auf CPO-Ebene spricht vieles für die sachliche Unterscheidung von mehreren Teilmärkten. Diese könnten nach Leistung der Ladeinfrastruktur (z.B. Normal- vs. Schnelllade-punkt) oder auch nach Standort (auf der Bundesautobahn vs. in der Innenstadt) abzu-grenzen sein. Auf EMP-Ebene wird das Angebot von Ladestrom gegenüber dem End-kunden („Ladestrom-Markt“) und das Angebot eines Netzes von Lademöglichkeiten durch Emittenten entsprechender Ladekarten und ggf. weiteren Dienstleistungen („EMP-Markt“) zu unterscheiden sein. Zumindest für den Ladestrom-Markt könnte ebenfalls von sachlich nach Ladeleistung oder Ladestandort zu unterscheidenden Teilmärkten auszu-gehen sein. Für die CPO-Ebene und den Ladestrom-Markt geht das Bundeskartellamt davon aus, dass eine regionale Betrachtung angezeigt ist. Hier spielen Überlegungen, wie sie bereits in der wettbewerblichen Analyse der Kraftstoffmärkte („Tankstellen-märkte“) etabliert sind, eine Rolle. Aufgrund der Besonderheiten des Ladens von E-Fahr-zeugen gegenüber klassischen Tankvorgängen (u.a. derzeit noch teilweise deutlich län-gere Ladedauern und ggf. kürzere Reichweiten der E-Fahrzeuge) ist aber eine unverän-derte Anwendung des für Kraftstoffmärkte gerichtlich anerkannten „Erreichbarkeitsmo-dells“ zur Bestimmung der räumlichen Märkte nicht geeignet; vielmehr sind andere geo-graphische Reichweiten der relevanten Märkte zu erwarten.
- 6 Der Staat fördert den Ausbau der Ladeinfrastruktur derzeit in vielfältiger Weise. Vor dem Hintergrund der klima- und umweltpolitischen Zielsetzungen ist auch nach Ansicht des Bundeskartellamtes eine finanzielle Förderung mit Blick auf eine Beschleunigung des Ausbaus und eine Verbesserung der Flächendeckung sinnvoll. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und zur Förderung der Entstehung wettbewerblicher Struktu-ren durch ein „level playing field“ beim Marktzugang ist grundsätzlich ein diskriminie-rungsfreier Zugang der Anbieter zu Fördermitteln erforderlich. Der Ansatz, die Höhe der Förderung für einzelne CPO von ihrer aktuellen Marktposition abhängig zu machen, wäre zwar grundsätzlich geeignet, die Entstehung wettbewerblicher Angebotsstrukturen zu fördern. Neben der Frage der rechtlichen Zulässigkeit stellen sich hierbei jedoch nicht zuletzt auch praktische Umsetzungsfragen, insbesondere im Zusammenhang mit der Ermittlung und Feststellung der jeweiligen Marktstellung eines Anbieters.
- 7 Für die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu öffentlichen Fördermit-teln ist die öffentliche Ausschreibung prinzipiell ein geeignetes und vorzugswürdiges In-strument. Vor diesem Hintergrund begrüßt es das Bundeskartellamt, dass die aktuell geplante Vergabe von Fördermitteln für das sogenannte „Deutschlandnetz“ von Schnell-ladesäulen auf der Grundlage des Schnellladegesetzes (SchnellLG) mittels Ausschrei-

bungen erfolgt. Bei der konkreten Ausgestaltung einer diskriminierungsfreien Ausschreibung ist auf deren Markt- und Wettbewerbskonformität zu achten. In diesem Zusammenhang erscheint es fraglich, ob durch den geplanten Loszuschnitt und die Zuschlagskriterien den maßgeblichen regionalen Wettbewerbskräften hinreichend Beachtung geschenkt und der Entstehung regional marktbeherrschender Stellungen ausreichend vorgebeugt wird. Zudem werden durch die beabsichtigten Leistungs- und Preisvorgaben regulierungsähnliche Maßstäbe gesetzt, die insbesondere ein Risiko der Verdrängung und Frustration privater Angebote mit sich bringen können. Vor dem Hintergrund des bestehenden und bereits geplanten privaten Angebots von Ladeinfrastruktur ist zweifelhaft, ob hinreichende Gründe dafür gegeben sind, dass der Bund als „Auftraggeber“ durch eine sehr weitgehende Übernahme des Betriebs- und Auslastungsrisikos faktisch selbst im Bereich des Angebots von Ladeinfrastruktur tätig wird.

- 8 Für einen möglichst offenen Marktzugang und die Entstehung wettbewerblicher Angebotsstrukturen ist ein diskriminierungsfreier Flächenzugang, insbesondere auch zu öffentlichen Flächen, von zentraler Bedeutung. Hier deuten die ersten Ermittlungsergebnisse auf Defizite hin. Diese kann das Kartellrecht zwar unter bestimmten Voraussetzungen aufgreifen und adressieren. Hinsichtlich der Vergabe von Nutzungsrechten für öffentlichen Flächen durch Gebietskörperschaften ist die Anwendbarkeit des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) bei einem rein hoheitlichen Handeln jedoch nicht gegeben. Bei der Vergabe von in staatlichem Eigentum stehenden Flächen könnten daher das Kartellrecht ergänzende gesetzliche Regelungen sinnvoll sein. Denkbar wäre z.B. eine gesetzlich normierte Ausschreibungspflicht oder jedenfalls eine Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Vergabe, wie sie beispielsweise bereits für die Vergabe von Wegenutzungsrechten für Energieversorgungsnetze gesetzlich verankert ist (§§ 46 ff. EnWG). Ferner wünschenswert wäre – wie z.B. auch im Rahmen der geplanten Ausschreibung des Bundes für das „Deutschlandnetz“ stellenweise beabsichtigt – eine stärkere Verknüpfung zwischen öffentlicher Förderung und Flächenvergabe.
- 9 Das Ziel der wettbewerblichen Vermarktung von Ladeinfrastruktur kann durch die Anwendung des Kartellrechts effektiv gefördert und abgesichert werden. Der Entstehung bzw. Verstärkung regional marktbeherrschender Stellungen durch Zusammenschlüsse kann durch die Fusionskontrolle entgegengewirkt werden. Wettbewerbsbehindernde Abschottungsstrategien in bestimmten Regionen durch bereits marktbeherrschende CPO und auch von CPO, von denen andere Unternehmen als Anbieter oder Nachfrager nach einer gewerblichen Leistung abhängig sind, können im Rahmen der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht aufgegriffen werden (§§ 19 und 20 GWB). Gleiches gilt für die Überprüfung potentiell missbräuchlich überhöhter Angebotspreise marktbeherrschender

CPO oder EMP. Auch wenn überhöhte Preise in Einzelfällen derzeit nicht auszuschließen sind, hat die Sektoruntersuchung bisher aber keine belastbaren Hinweise darauf ergeben, dass die Ladestrompreise in Deutschland systematisch missbräuchlich überhöht sind.

- 10 Für die vereinzelt diskutierte Alternative eines staatlich regulierten Zugangs- bzw. Durchleitungsanspruchs sieht das Bundeskartellamt derzeit keine ausreichende und in der Sache überzeugende Begründung. Bei der Ladeinfrastruktur handelt es sich, im Gegensatz beispielsweise zu den regulierten Stromnetzen, nicht um ein „natürliches Monopol“, das eine entsprechende Regulierung rechtfertigen könnte. Zudem ginge ein solcher Ansatz mit einem hohen Regulierungsaufwand bei der Festlegung der jeweils angemessenen Vergütung und damit auch der Gefahr eines Regulierungsversagens gerade in der Markthochlaufphase einher.
- 11 Denkbare Maßnahmen zur Verbesserung der Nutzerfreundlichkeit bzw. der Preistransparenz für Verbraucher liegen überwiegend außerhalb des Bereichs der Kartellrechtsanwendung. In Form von ordnungsrechtlichen Maßnahmen z.B. im Rahmen der Preisangabenverordnung oder der Ladesäulenverordnung können sie den funktionsfähigen Wettbewerb aber durchaus fördern. Die teilweise befürwortete Einführung einer Markttransparenzstelle für Ad-hoc-Ladetarife analog zu der bestehenden Markttransparenzstelle für Kraftstoffe bedürfte aus Sicht des Bundeskartellamts hingegen einer eingehenderen Prüfung. Denn die konkreten Markt- und Wettbewerbsbedingungen im Bereich der öffentlichen Ladeinfrastruktur unterscheiden sich nicht zuletzt aufgrund der frühen Marktphase deutlich von denjenigen, die für die Einführung der Markttransparenzstelle im Kraftstoffbereich ursächlich waren.
- 12 Insgesamt zeigen die bisherigen Ermittlungen des Bundeskartellamtes, dass ein wesentliches potentiell strukturelles Wettbewerbshindernis in der Entstehung marktmächtiger bzw. marktbeherrschender Stellungen einzelner CPO in relevanten lokalen/regionalen Märkten besteht. Gerade in der Markthochlaufphase ist daher der offene Marktzugang in Form eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Flächen und Fördermitteln von zentraler Bedeutung. Aufgrund der bestehenden kartellrechtlichen Eingriffsmöglichkeiten ist es aus Sicht des Bundeskartellamtes nicht erforderlich, den Aufbau und Betrieb öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur durch regulierungsähnliche Maßnahmen zu stützen.

B. Vorbemerkungen

I. Begründung, Ziele und Stand der Sektoruntersuchung

- 13 Das Bundeskartellamt hat die Sektoruntersuchung zur Bereitstellung und Vermarktung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge am 9. Juli 2020 eingeleitet. Die Untersuchung verfolgt das Ziel, strukturelle Wettbewerbsprobleme bereits in einer frühen Marktphase des Ladeinfrastrukturaufbaus zu identifizieren.² Für den Erfolg der Elektromobilität in Deutschland sind neben den privaten Lademöglichkeiten und dem schnellen Aufbau einer flächendeckenden öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur gerade auch die Bedingungen und Preise für das öffentliche Laden von zentraler Bedeutung. Funktionsfähiger Wettbewerb bietet nach Ansicht des Bundeskartellamtes am nachhaltigsten die Gewähr für eine verbraucherfreundliche und preiswerte Versorgung der E-Fahrzeugnutzer mit Ladestrom über eine öffentlich zugängliche Ladeinfrastruktur.
- 14 Unmittelbarer Anlass der Sektoruntersuchung waren Beschwerden von Verbrauchern und Marktteilnehmern, die auf strukturelle wettbewerbliche Defizite im Bereich der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur hindeuten. Diese betreffen u.a. Hindernisse beim Zugang zu Flächen für die Errichtung von Ladeinfrastruktur, fehlende Möglichkeiten zur Durchleitung von Strom (i.S. von Drittzugang) an Ladepunkten sowie die Preise und Konditionen an Ladepunkten sowohl für Anbieter von Mobilitätsdienstleistungen (EMP) als auch für die den Ladestrom nachfragenden Endverbraucher.
- 15 Gegenstand der Untersuchung sind die Markt- und Wettbewerbsbedingungen auf sämtlichen Ebenen des Angebots öffentlich zugänglicher Lademöglichkeiten. Diese betreffen zunächst die Errichtung der Ladeinfrastruktur und hier insbesondere den Zugang zu bzw. die Bereitstellung von geeigneten Flächen und die Auswirkungen des Flächenzugangs auf den Wettbewerb zwischen den Betreibern von Ladepunkten (CPO – Charging Point Operators). Ferner zu beleuchten sind der Wettbewerb beim Betrieb der Ladeinfrastruktur, Fragen des Zugangs von Mobilitätsdienstleistern (EMP – E-Mobility Providers) zur Ladeinfrastruktur sowie der für den Endverbraucher maßgeblichen Bedingungen zur Nutzung der Ladeinfrastruktur.
- 16 Angesichts des umwelt- und klimapolitisch gebotenen Markthochlaufs der Elektromobilität und der Notwendigkeit des hierfür erforderlichen Aufbaus einer öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur stellt sich zudem die Frage nach der Rolle des Staates bei der

² Das Instrument der Sektoruntersuchung dient der allgemeinen wettbewerbsbezogenen Untersuchung eines Wirtschaftszweigs, wenn zu vermuten ist, dass der Wettbewerb im Inland möglicherweise eingeschränkt oder verfälscht ist (§ 32e Abs. 1 GWB). Es handelt sich dabei nicht um ein Verfahren zur Überprüfung des Marktverhaltens einzelner Unternehmen.

Förderung dieses Prozesses. Der Staat fördert den Aufbau einer öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur in vielfältiger Weise. Nach den Plänen der Bundesregierung soll in Deutschland bis zum Jahr 2030 eine flächendeckende Ladeinfrastruktur entstehen. Dabei wird eine marktbezogene, wettbewerbliche Bereitstellung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur angestrebt. Die vorgesehenen staatlichen Fördermaßnahmen müssen diesem Ziel Rechnung tragen.

- 17 Das Bundeskartellamt hat im Rahmen der Sektoruntersuchung umfangreiche Informationen von den auf den einzelnen Marktstufen tätigen Unternehmen und Gebietskörperschaften erhoben.³ Unmittelbar nach Einleitung der Sektoruntersuchung wurden in einer ersten Ermittlungsphase digitale Fragebögen an eine repräsentative Stichprobe von Städten und Kommunen in Deutschland versandt.⁴ Mit diesen wurden die Adressaten zu dem Bestand an öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur und zu der Form der Bereitstellung entsprechender Flächen befragt. Ferner wurden Betreiber von Rastanlagen auf und an Bundesautobahnen zu den Modalitäten der Flächenvergabe und dem Ausbaustand auf diesen Anlagen befragt.⁵ Die Adressaten dieses Fragebogens bestanden aus den Konzessionsnehmern für einen Nebenbetrieb an Bundesautobahnen und einer Auswahl größerer Betreiber von neben den Bundesautobahnen gelegenen Autohöfen und Rastanlagen, wobei von allen in der Befragung erfassten Anlagen etwa 40% solche neben Bundesautobahnen waren.
- 18 In einer weiteren Fragebogenrunde wurden CPO und EMP befragt. Die ausgewählten CPO wurden zu dem Bestand der von ihnen betriebenen Ladeinfrastruktur, ihren weiteren Ausbauplänen, Zugangsmöglichkeiten zu Flächen für den Aufbau öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur, treibenden Wettbewerbsfaktoren und zu Zugangsbedingungen und Tarifen für EMP und Verbraucher befragt. Die CPO wurden nach der Anzahl der von ihnen betriebenen Ladepunkte derart ausgewählt, dass deutschlandweit mindestens zwei Drittel aller verfügbaren, öffentlich zugänglichen Ladepunkte erfasst wurden.⁶ Die ausgewählten EMP wurden zu ihren Angebotsmodellen, der Größe und regionalen Ausbreitung ihrer Ladenetze und zu Zugangsbedingungen und Tarifen von bzw. bei CPO,

³ Dabei wurden Informationen jeweils für alle Unternehmen erfasst, die mit dem befragten Unternehmen oder der befragten Stadt oder Kommune gemäß § 36 Abs. 2 GWB verbundene Unternehmen darstellen.

⁴ Die Auswahl erfolgte aus allen Gemeinden in Deutschland nach Größenklasse und Bundesland.

⁵ Der Begriff der Vergabe wird im vorliegenden Sachstandsbericht auch untechnisch verwendet und ist nicht immer im Sinne eines gemäß §§ 97 GWB ff. unter das Vergaberecht fallenden Vorgangs zu verstehen.

⁶ Grundlage für die Auswahl der Adressaten war die Liste der Ladesäulen der Bundesnetzagentur, in der sämtliche Ladepunkte verzeichnet sind, welche gemäß § 5 Ladesäulenverordnung (LSV) zur Anzeige verpflichtet sind.

Roaming-Anbietern und Ladeverbänden befragt. Die Auswahl der Adressaten erfolgte per Zufallsstichprobe.⁷

- 19 Neben der Erhebung mittels Fragebogen wurden und werden weitere, teilweise öffentlich verfügbare Daten wie z.B. Zulassungszahlen von E-Fahrzeugen, Daten zum Ausbaustand und zur Nutzung von Normlade- und Schnellladeinfrastruktur sowie Informationen zum Nutzungsverhalten der Ladestromkunden ausgewertet. Die Analysen des Bundeskartellamtes berücksichtigen ferner die inzwischen zahlreichen Publikationen und gutachterlichen Stellungnahmen in diesem Bereich. Zudem bilden Gespräche und der fachliche Austausch mit maßgeblichen Stakeholdern (Politik, Verwaltung, Branchenverbände und Marktteilnehmer) eine wesentliche Erkenntnisquelle.

II. Gegenstand und Aufbau des vorliegenden Sachstandsberichts

- 20 Die Auswertung der erhobenen Informationen ist noch nicht abgeschlossen. Endgültige Aussagen und Bewertungen bleiben daher dem noch ausstehenden Abschlussbericht der Sektoruntersuchung vorbehalten.
- 21 Der Sachstandsbericht zum jetzigen Zeitpunkt macht darauf aufmerksam, dass sich derzeit bereits Wettbewerbshindernisse verstärken bzw. weiter verfestigen. Potentiell nachhaltige wettbewerbsbehindernde oder -verzerrende Wirkungen können sich außerdem aus staatlichen Maßnahmen ergeben, die grundsätzlich der Förderung und Beschleunigung des Aufbaus einer öffentlichen Ladeinfrastruktur dienen sollen. Durch den vorliegenden Sachstandsbericht soll ferner den maßgeblichen Marktteilnehmern und Stakeholdern ein frühzeitiger Einblick in die Überlegungen und vorläufigen Bewertungen des Bundeskartellamtes zum Stand und der Entwicklung des Wettbewerbs beim Angebot öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur vermittelt werden.
- 22 Diesem Ziel entsprechend werden im Folgenden die im Verlauf der Sektoruntersuchung bisher identifizierten Themenfelder benannt und erste vorläufige Einschätzungen des Bundeskartellamtes dargestellt. Die Grundlage hierfür liefert ein knapper Überblick über die maßgeblichen Markt- und Wertschöpfungsstufen, Marktakteure und Geschäftsmodelle (hierzu C.I). Die mit der Sektoruntersuchung angestrebte Identifikation struktureller Wettbewerbshindernisse setzt zudem eine sachgerechte Erfassung und Abbildung der maßgeblichen Wettbewerbskräfte voraus. In der kartellrechtlichen Anwendungspraxis wird dieses Ziel insbesondere mit Hilfe des Instruments der sachlichen und räumlichen

⁷ Die Zufallsstichprobe wurde aus einer Liste aller Unternehmen gezogen, an die eine Identifikationsnummer für Mobilitätsdienstleister, die sogenannte EMAID (E-Mobility Account Identifier) vergeben wurde, bereinigt um kleine oder atypische Anbieter.

Marktabgrenzung erreicht (hierzu C.II). Beim Angebot öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur sind in der aktuellen Hochlaufphase staatliche Fördermaßnahmen von großer Bedeutung. Im Rahmen der Vorstellung der wettbewerblichen Themenfelder und vorläufigen Erkenntnisse (hierzu D.) werden diese daher zunächst ordnungspolitisch eingeordnet und hinsichtlich einzelner Ausgestaltungsoptionen bewertet (hierzu D.I.). Anschließend werden die vorläufigen Einschätzungen des Bundeskartellamtes zu potentiellen Wettbewerbshindernissen getrennt für die aus Sicht des Bundeskartellamtes maßgeblichen Marktstufen der Errichtung der Ladeinfrastruktur und des dafür erforderlichen Zugangs zu geeigneten Flächen (D.II.), des Betriebs der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur (D.III.) und des Angebots von Mobilitätsdienstleistungen (D.IV.) dargestellt. Abschließend wird ein Ausblick auf das weitere Vorgehen in dieser Sektoruntersuchung gegeben (E.).

C. Marktumfeld und relevante Wettbewerbskräfte

I. Wertschöpfungsstufen, Marktakteure und Geschäftsmodelle

- 23 Beim Angebot öffentlich zugänglicher Lademöglichkeiten lassen sich drei verschiedene Wertschöpfungsstufen unterscheiden (vgl. Abbildung 1): (1.) Das Angebot von für die Errichtung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur geeigneten Flächen durch Flächeninhaber, (2.) der Betrieb von öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur (CPO-Ebene) und (3.) der Vertrieb von Ladestrom bzw. das Angebot von Mobilitätsdienstleistungen an Endnutzer (EMP-Ebene). Die Anbieter sind dabei teilweise gleichzeitig auf mehreren und teilweise nur auf einzelnen dieser Marktstufen tätig. Sie verfolgen dabei eine Vielzahl von Geschäftsmodellen, die beispielsweise von der unentgeltlichen Bereitstellung von Lademöglichkeiten für eigene Kunden bis zur Vermarktung überregionaler Ladenetze für private und gewerbliche Nutzer reichen.

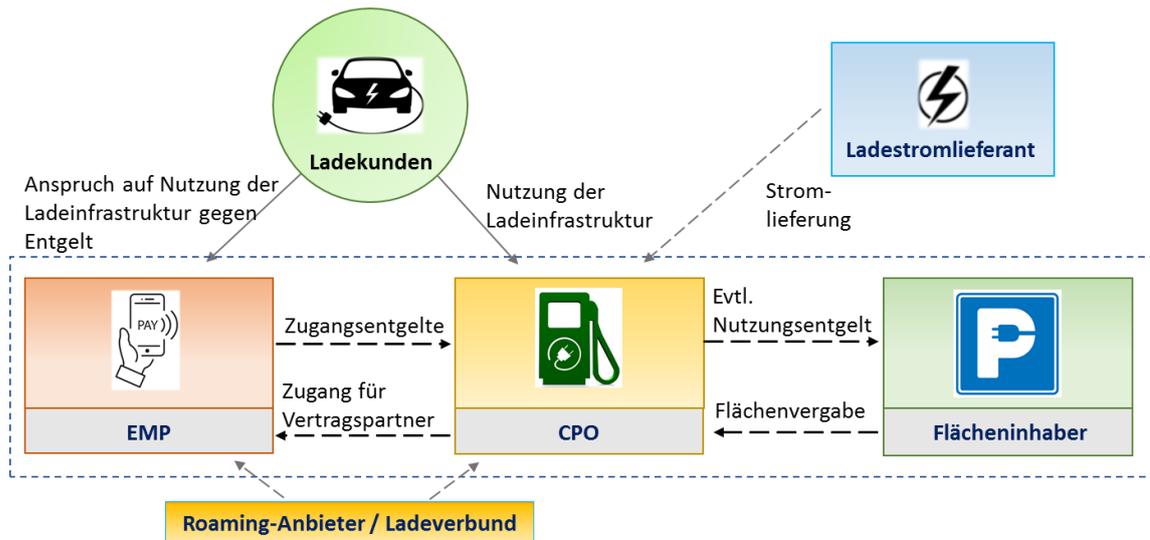


Abbildung 1: Ebenen des Angebots öffentlich zugänglicher Lademöglichkeiten

- 24 Anbieter des erforderlichen Netzanschlusses einer Ladesäule sind die jeweiligen Regulierungsvorgaben unterliegenden Netzbetreiber. Eigentümer bzw. Verfügungsberechtigte geeigneter Flächen für den Aufbau öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur sind neben Gebietskörperschaften wie Bund, Länder und Kommunen auch private Anbieter. An den Bundesautobahnen kommen als Verfügungsberechtigte die Konzessionsnehmer für Nebenbetriebe auf Rastanlagen, derzeit also insbesondere die Tank & Rast-Gruppe, hinzu.
- 25 Auf den nachgelagerten Marktstufen (CPO-Ebene und EMP-Ebene) sind – den bisherigen Ermittlungsergebnissen zufolge – kommunale Unternehmen und privatwirtschaftliche Akteure aktiv, die ihren Tätigkeitsschwerpunkt überwiegend in den das Laden von E-Fahrzeugen nahestehenden Geschäftsfeldern haben, z.B. Energieversorgungsunternehmen, Unternehmen der Mineralölwirtschaft oder Hersteller von E-Fahrzeugen. Eine weitere Anbietergruppe bilden Unternehmen, die sich auf einzelne Wertschöpfungsbereiche beim Ladeangebot spezialisiert haben und dort z.B. Lademöglichkeiten für sogenannte „Laternenparker“ in der Innenstadt oder Schnelllade-Hubs an viel befahrenen Strecken bereitstellen. Im Bereich des Vertriebs und der Abrechnung von Ladestrom sind sowohl vertikal integrierte, d.h. selbst Ladeinfrastruktur anbietende EMP, als auch nicht integrierte EMP vertreten.
- 26 Für den Aufbau öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur ist die Möglichkeit zur Nutzung des öffentlichen Raums von großer Bedeutung. Geeignete Flächen werden in der Regel von Kommunen sowie dem Bund, teilweise aber auch von anderen Gebietskörperschaften zur Verfügung gestellt. Die Vergabe dieser Flächen erfolgt auf vielfältige Weise. Zum Teil vergeben Gebietskörperschaften ihre Flächennutzungsrechte exklusiv an einen Betreiber, z.B. an das kommunale Stadtwerk, aber auch andere Bereitstellungsarten, wie

die wettbewerbliche Vergabe im Rahmen einer Ausschreibung des Nutzungsrechts, sind zu beobachten. Die Vergabe der Flächen auf Rastanlagen auf Bundesautobahnen sowie die Wahl der Vergabemodalitäten erfolgen durch den jeweiligen Konzessionsnehmer der Nebenbetriebe der Anlage.

- 27 Öffentlich zugängliche Ladeinfrastruktur entsteht ebenso auf privaten Flächen, z.B. an Tankstellen, auf Kundenparkplätzen oder in Parkhäusern. Der Bereitstellung solcher Flächen liegt in der Regel ein wirtschaftliches Nutzungskalkül zugrunde, wobei in vielen Fällen davon auszugehen ist, dass das Ladeangebot im Rahmen eines weitergehenden Angebots bereitgestellt wird, z.B. als Service für Kunden von Lebensmitteleinzelhandelsgeschäften, Baumärkten oder Hotels. Hierfür spricht auch, dass diese Ladeangebote für Kunden teilweise kostenfrei nutzbar sind. Auf anderen privaten Flächen entstehen eigenständige, auf den Verkauf von Ladestrom ausgerichtete Angebote, beispielsweise an Tankstellen oder in Form von Lade-Hubs.
- 28 In der derzeit immer noch frühen Marktphase ist der Betrieb öffentlich zugänglicher Ladepunkte in vielen Fällen wohl noch nicht kostendeckend. Eine wichtige Voraussetzung für Markteintritte scheinen daher Förderprogramme für die Errichtung von Ladeinfrastruktur auf Bundesebene aber auch auf landes- und europäischer Ebene zu sein. Dennoch existieren bereits einige Anbieter, die öffentlich zugängliche Ladepunkte auch ohne öffentliche Förderung anbieten. Betreiber öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur sind nach den bisherigen Erkenntnissen des Bundeskartellamtes überwiegend Energieversorgungsunternehmen (ca. 80%), ein hoher Anteil davon sind kommunale Unternehmen. Daneben sind insbesondere Unternehmen der Mineralölwirtschaft, Automobilhersteller und auf den Betrieb von Ladeinfrastruktur spezialisierte Unternehmen vertreten. Eine gewisse Sonderstellung nimmt die Ladeinfrastruktur des E-Fahrzeug-Herstellers Tesla ein, da diese im Sinne eines proprietären Systems nur für E-Fahrzeuge dieses Herstellers und damit nicht öffentlich zugänglich ist. Das Unternehmen hat kürzlich jedoch öffentlich erklärt, noch in diesem Jahr seine Ladeinfrastruktur für E-Fahrzeuge anderer Hersteller öffnen zu wollen. Die Frage, ob und ggf. in welcher Weise dies auch für Deutschland geplant ist, ist bislang jedoch noch offen.⁸
- 29 Ladepunkte sind nicht Teil der jeweiligen umfassend regulierten Stromnetze, sondern werden im energierechtlichen Regulierungskontext wie Letztverbraucher behandelt (§ 3 Nr. 25 EnWG). Sie unterliegen nicht der Netzregulierung. Daher besteht gegenüber den

⁸ Tweet vom 20. Juli 2021, zuletzt aufgerufen am 21. August 2021 unter: <https://publish.twitter.com/?query=https%3A%2F%2Ftwitter.com%2Felonmusk%2Fstatus%2F1417593502351826946&widget=Tweet>. Siehe auch: <https://www.electrive.net/2021/07/21/tesla-will-supercharger-netz-noch-2021-oeffnen/>

Betreibern von Ladepunkten auch kein gesetzlicher Anspruch Dritter auf die Durchleitung eigenen Stroms zu regulierten Nutzungs- bzw. Durchleitungsbedingungen. Die Entscheidungshoheit über den Bezug bzw. Lieferanten des an einem Ladepunkt abgegebenen Stroms liegt beim jeweiligen CPO. Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat durch eine Festlegung⁹ im Dezember 2020 zwar die abrechnungs- und bilanzkreisbezogenen Voraussetzungen für die Durchleitung von Strom an Ladesäulen geschaffen; eine Verpflichtung zu einem entsprechenden Angebot durch den Betreiber der Ladeinfrastruktur ergibt sich hieraus jedoch ausdrücklich nicht.

- 30 In regulierungsrechtlicher Hinsicht ferner bedeutsam ist, dass aufgrund entsprechender europarechtlicher Vorgaben¹⁰ die Betreiber von Stromnetzen nur unter bestimmten, eng gefassten Bedingungen Ladepunkte errichten, verwalten und betreiben dürfen. Voraussetzung hierfür ist ein im Wege einer offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Ausschreibung festzustellendes „regionales Marktversagen“, d.h. kein anderer Anbieter ist trotz der öffentlichen Ausschreibung bereit, in dem betroffenen Netzgebiet Ladepunkte anzubieten (§ 7c EnWG). Diese Regelung entspricht und ist Ausdruck der gesetzlich vorgegebenen vertikalen unternehmerischen Entflechtung des im Grundsatz wettbewerblich organisierten Stromvertriebs von dem ein (natürliches und daher reguliertes) Monopol darstellenden Netzbetrieb.
- 31 Öffentlich zugängliche Ladepunkte weisen hinsichtlich der (maximalen) Ladeleistung und damit auch der Ladedauer eine große Bandbreite auf. Die Ladesäulenverordnung (LSV) unterscheidet diesbezüglich zwischen Normalladestationen mit einer Ladeleistung bis 22 kW und Schnellladestationen ab einer Ladeleistung über 22 kW. Auf Basis der Ladesäulenliste der Bundesnetzagentur sind Ladepunkte mit einer installierten Leistung von 22 kW derzeit am weitesten verbreitet und machen mehr als 80% der Ladepunkte aus. Schnellladepunkte, deren Ladeleistungen typischerweise zwischen 22 und 100 kW liegen, sowie Ultra-Schnellladepunkte mit Ladeleistungen ab 150 kW sind aufgrund der geringeren Ladedauer insbesondere für den Mittel- bis Langstreckenverkehr konzipiert und werden daher vorzugsweise entlang von Bundesautobahnen an Autobahnraststätten und Autohöfen, aber teilweise auch an zentralen Verkehrsknoten innerhalb von Städten installiert. Für die Zwecke der Sektoruntersuchung unterscheidet das Bundeskartell-

⁹ Bundesnetzagentur, 6. Beschlusskammer, Beschluss vom 21. Dezember 2020, Az. BK6-20-160, S. 64 ff.

¹⁰ Art. 33 Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU (Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie); die Vorgaben werden durch den neu eingefügten § 7c EnWG in deutsches Recht umgesetzt.

amt nach der (maximalen) Ladeleistung folgende Gruppen von Ladepunkten: bis einschließlich 22 kW, über 22 kW bis einschließlich 100 kW, über 100 kW bis einschließlich 150 kW, über 150 kW bis einschließlich 300 kW und über 300 kW.¹¹

- 32 Das Angebot von Lademöglichkeiten an Endnutzer ist durch vertikal integrierte EMP geprägt, die Zugang zu von ihnen selbst betriebenen¹², aber auch öffentlich zugänglichen Ladepunkten dritter CPO anbieten. Daneben existiert eine Vielzahl nicht integrierter Anbieter, die lediglich Zugang zu Ladepunkten dritter CPO anbieten. Lademöglichkeiten werden von den EMP meist mittels einer Ladekarte für Endnutzer zugänglich gemacht. Ergänzt werden diese Angebote durch das in § 4 LSV vorgesehene punktuelle Aufladen (sogenanntes Ad-hoc-Laden), bei dem die Nutzung öffentlich zugänglicher Ladepunkte generell auch ohne die Verwendung einer EMP-Ladekarte vom CPO ermöglicht werden muss.
- 33 Befragte vertikal integrierte EMP bieten über ihre Ladekarten typischerweise die eigene Ladeinfrastruktur, die meist einen regionalen Schwerpunkt aufweist, sowie weitere Ladeangebote dritter CPO an. Dafür nutzen sie ebenso wie nicht integrierte EMP überwiegend die bestehenden Möglichkeiten, das gegenüber dem Kartennutzer angebotene LadeNetz mit Hilfe von Roaming-Anbietern und Ladeverbänden auszuweiten, die insoweit eine Vermittlerfunktion zwischen CPO und EMP einnehmen. Die Vermittlung der bei diesen Anbietern registrierten Ladepunkte erfolgt oftmals gegen ein Entgelt.

II. Relevante Wettbewerbskräfte und Marktabgrenzung

- 34 Von einem funktionsfähigen Wettbewerb ist dann auszugehen, wenn Marktteilnehmer gegenüber der jeweiligen Marktgegenseite nicht über signifikante Marktmacht oder sogar eine marktbeherrschende Stellung, d.h. über durch Wettbewerb nicht hinreichend kontrollierte Verhaltensspielräume verfügen. Grundvoraussetzung für die Identifikation möglicher struktureller Wettbewerbshindernisse im Bereich der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur ist daher zunächst die Bestimmung der Wettbewerbskräfte, denen sich die maßgeblichen Anbieter insbesondere in produktbezogener und räumlicher Hinsicht

¹¹ Eine ähnliche Aufteilung nahm auch die Europäische Kommission in der im Rahmen des kürzlich veröffentlichten „Fit for 55“-Pakets überarbeiteten Verordnung über Infrastruktur für alternative Kraftstoffe vor (siehe: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the deployment of alternative fuels infrastructure, and repealing Directive 2014/94/EU of the European Parliament and of the Council, Annex III).

¹² Hierunter werden im Rahmen der gewählten Betrachtung auch Ladepunkte gefasst, die von Unternehmen im gleichen Unternehmensverbund des befragten Mobilitätsanbieters betrieben werden.

ausgesetzt sehen. In der kartellrechtlichen Anwendungspraxis entspricht diese Analyse der Abgrenzung der betroffenen sachlich und räumlich relevanten Märkte.¹³

- 35 Vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Marktabgrenzung stehen – ausgehend von einem bestimmten Bedarf (Bedarfsmarktkonzept) – die existierenden Ausweichmöglichkeiten der Marktgegenseite im Mittelpunkt der Betrachtung, d.h. bei Angebotsmärkten die Substitutionsmöglichkeiten der maßgeblichen Nachfrageseite. Ergänzend in die Betrachtung einbezogen werden können Aspekte der Umstellungsflexibilität der Produktion und des Angebots.¹⁴
- 36 Vor dem Hintergrund der dargestellten Marktstufen analysiert und betrachtet das Bundeskartellamt im Rahmen der Sektoruntersuchung die produktbezogenen und räumlichen Substitutionsmöglichkeiten für (1.) die Bereitstellung von Flächen zur Errichtung von Ladeinfrastruktur, (2.) den Betrieb öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur sowie (3.) das Angebot von Ladestrom bzw. Mobilitätsdienstleistungen an Endnutzer. Im Bereich der Bereitstellung und Vermarktung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur dürften nach Einschätzung des Bundeskartellamtes aufgrund entsprechender Angebots- und Nachfragebeziehungen zwar weitere relevante Märkte abzugrenzen und zu betrachten sein.¹⁵ Diese stehen jedoch nicht im Fokus der laufenden Sektoruntersuchung.

1. Flächen zur Errichtung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur

- 37 Die Errichtung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur setzt den Zugang der CPO zu geeigneten Flächen voraus. Ein Ladepunkt ist laut § 2 Nr. 9 LSV öffentlich zugänglich, wenn er sich entweder im öffentlichen Straßenraum oder auf privatem Grund befindet, sofern die zum Ladepunkt gehörende Fläche von einem unbestimmten oder nur nach allgemeinen Merkmalen bestimmbar Personenkreis tatsächlich befahren werden kann. Die in diesem Sinne geeigneten Flächen werden von Gebietskörperschaften wie dem Bund und insbesondere Kommunen, aber auch von privaten Flächeninhabern vergeben. Weitere Marktteilnehmer, die ggf. über den Zugang zu relevanten Flächen für

¹³ Vgl. Bekanntmachung der Europäischen Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, ABl. Nr. C 372 vom 9. Dezember 1997, S. 5-13, Rn. 2; BGH, Beschluss vom 7. Februar 2006, KVR 5/05 – *DB Regio/üstra*, zitiert nach juris, Rn. 29.

¹⁴ Vgl. statt vieler: Bardong in Langen/Bunte, Kartellrecht, Band 1, 13. Aufl., § 18, Rn. 15 ff.

¹⁵ Die entsprechenden Leistungen betreffen z.B. die Herstellung des erforderlichen Netzanschlusses, die Beschaffung der erforderlichen Hardware, die Wartung von Ladesäulen oder die Erbringung anderer spezifischer Serviceleistungen.

den Aufbau von Ladeinfrastruktur entscheiden können, sind Konzessionsnehmer für einen Nebenbetrieb auf Bundesautobahnen.¹⁶ Soweit diese Geschäftstätigkeit von der jeweiligen Konzession umfasst ist, können die Konzessionsinhaber als Nutzungsberechtigte darüber entscheiden, welches Angebot an Ladeinfrastruktur von welchen CPO an der Bundesautobahn installiert und betrieben werden kann.

- 38 Für die Erfassung der maßgeblichen Wettbewerbskräfte in produktbezogener Hinsicht und mithin die sachliche Marktabgrenzung stellt sich insbesondere die Frage, ob private und öffentliche Flächen hinreichend austauschbar sind, um einem gemeinsamen Markt zugerechnet werden zu können (hierzu a)). In räumlicher Hinsicht steht hingegen die Frage im Vordergrund, ob aus der maßgeblichen Sicht der CPO lediglich von lokalen bzw. regionalen oder bundesweiten Ausweichmöglichkeiten und Märkten (Flächenmärkte) auszugehen ist (hierzu b)).

a) Grad der Austauschbarkeit öffentlicher und privater Flächen

- 39 Erste Ergebnisse der Befragung von Kommunen haben gezeigt, dass ca. 40% der öffentlich zugänglichen Ladepunkte in den befragten Städten und Kommunen auf privatem Grund errichtet wurden. Auch der weiter geplante Ausbau soll private Flächen einschließen. Die befragten CPO gaben entsprechend an, dass ein erheblicher Anteil der von ihnen betriebenen, öffentlich zugänglichen Ladepunkte auf privatem Grund errichtet wurde. Gemäß Ihren Antworten scheinen ferner kaum Unterschiede zwischen der von den CPO erwarteten Auslastung von Ladepunkten auf privatem und öffentlichem Grund zu bestehen. Insbesondere bei Standorten in der Innenstadt und des umliegenden städtischen Gebietes weicht die von den befragten CPO angegebene durchschnittlich erwartete Auslastung von Ladepunkten mit bis zu 100 kW auf öffentlichem Grund nicht wesentlich von der auf privatem Grund ab. Erheblich höhere Kosten für den Zugang zu privaten Flächen konnten anhand der Antworten der befragten CPO nicht festgestellt werden.
- 40 Diese ersten Ermittlungsergebnisse geben einen Hinweis darauf, dass öffentliche und private Flächen einem gemeinsamen sachlichen Markt zuzurechnen sein könnten. Aus den oben genannten Gründen allein lässt sich jedoch nicht zwingend auf eine in wettbewerblicher Hinsicht hinreichend ausgeprägte Austauschbarkeit der Flächentypen schließen. Nach Einschätzung des Bundeskartellamtes sind hier ggf. auch weitere Aspekte in die Überlegung einzubeziehen:

¹⁶ Sogenannte Nebenbetriebe, die meist auf Basis einer vom Bund vergebenen Konzession betrieben werden.

- 41 So hat die Monopolkommission darauf hingewiesen, dass zwischen sogenannten „öffentlichen“ Ladepunkten (öffentlich zugängliche Ladepunkte auf öffentlichem Grund) und „halböffentlichen“ Ladepunkten (öffentlich zugängliche Ladepunkte auf privatem Grund) deutliche Unterschiede bestehen könnten.¹⁷ Beispielsweise könne der Zugang zu privatem Grund für CPO in der Regel gerade in Ballungszentren teurer sein (Opportunitätskosten für die Grundbesitzer) als der Zugang zu Flächen der öffentlichen Hand.¹⁸
- 42 Die Austauschbarkeit zwischen den beiden Flächenarten kann sich zudem in Abhängigkeit von der geplanten Ladeinfrastruktur (z.B. Normalladepunkte in der Innenstadt) unterschiedlich darstellen. Möglicherweise wären zudem bestehende Unterschiede beim Zugang zu Flächennutzungsrechten zu berücksichtigen. Während die Nutzung privater Flächen in der Regel auf marktbasierter Prozessen beruht, erfordert der Zugang zu öffentlichen Flächen in vielen Fällen eine Sondernutzungserlaubnis. In manchen Fällen ist die Vergabe öffentlicher Flächen aber auch verbunden mit einer öffentlichen Ausschreibung.

b) Räumliche Ausweichmöglichkeiten nachfragender CPO

- 43 In räumlicher Hinsicht geht das Bundeskartellamt davon aus, dass die Wettbewerbsverhältnisse auf der Ebene des Zugangs zu geeigneten Flächen für die Errichtung der Ladeinfrastruktur regional oder sogar lokal zu betrachten sind. Ausschlaggebender Grund hierfür ist, dass der konkrete Bedarf des CPO nicht auf die Errichtung einer Ladeinfrastruktur an einem beliebigen Ort innerhalb Deutschlands, sondern auf die Befriedigung der entsprechenden Nachfrage in einer bestimmten Region ausgerichtet ist. Für die Errichtung einer öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur gelten in wettbewerblicher Hinsicht insoweit die gleichen Erwägungen, die auch für die Nachfrage nach geeigneten Flächen anderer ortsgebundener Vertriebsstätten, wie z.B. für Filialnetze im stationären Handels- und Dienstleistungsgewerbe, Geltung beanspruchen. Nach der ständigen Entscheidungspraxis der Gerichte kann in solchen Fallkonstellationen der räumlich relevante Markt für geeignete Flächen ggf. nur ein Gebiet mit einem durchaus sehr engen Radius umfassen.¹⁹

¹⁷ Vgl. Monopolkommission, 8. Sektorgutachten Energie (2021), Rn. 175; Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Energie (2019), Rn. 245.

¹⁸ Vgl. Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Energie (2019), Rn. 245.

¹⁹ So hat beispielsweise der Bundesgerichtshof in mehreren Urteilen einen Markt für das Angebot von Gewerbeflächen, die sich für die Errichtung eines Schilderprägers-Betriebs eignen, auf einen vergleichsweise engen räumlichen Umkreis um die KfZ-Zulassungsstelle begrenzt (u.a. BGH, Urteil vom 24. Oktober 2002, KZR 4/01 – Kommunalen Schilderprägersbetrieb; BGH, Urteil vom 14. Juli 1998, KZR 1/97 – Schilderprägers im Landratsamt).

- 44 Hinsichtlich der konkreten geographischen Reichweite der Betrachtung lassen sich nach vorläufiger Einschätzung des Bundeskartellamtes keine generalisierenden Aussagen treffen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die räumlichen Ausweichmöglichkeiten eines CPO in einer bestimmten Region in Abhängigkeit von der konkret zu errichtenden Ladeinfrastruktur unterschiedlich darstellen. Während für eine Ladeinfrastruktur mit niedriger Ladeleistung und entsprechend längerer Ladedauer von engeren Markträumen auszugehen sein dürfte, ist nach vorläufiger Einschätzung anzunehmen, dass die geographischen Ausweichalternativen hinsichtlich geeigneter Flächen für die Errichtung einer Ladeinfrastruktur mit steigender Ladeleistung tendenziell zunehmen.

2. Betrieb öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur (CPO-Ebene)

a) Sachliche Abgrenzung und Unterscheidung von Teilmärkten

- 45 Auf der Ebene des Betriebs der Ladeinfrastruktur geht das Bundeskartellamt zum einen davon aus, dass private und öffentlich zugängliche Ladepunkte sachlich unterschiedlichen Märkten zuzuordnen sind. Private Lademöglichkeiten wie eine Lade-Wallbox zuhause oder Ladepunkte auf einem nur den Mitarbeitern zugänglichen Betriebsparkplatz sind grundsätzlich nicht einem unbestimmten oder nur nach allgemeinen Merkmalen bestimmbar Personenkreis zugänglich und stellen daher auch keine gleichwertigen Ausweichalternativen dar. Die Frage, auf welcher Fläche (privat oder öffentlich) sich die öffentlich zugängliche Ladeinfrastruktur befindet, ist hingegen kein relevantes Kriterium. Vielmehr dürften prinzipiell auch Supermarkt-Parkplätze oder Parkplätze in Parkhäusern einzubeziehen sein²⁰, obwohl solche Ladepunkte auf privatem und nicht auf öffentlichem Grund stehen.
- 46 Schätzungen der nationalen Leitstelle Infrastruktur zufolge erfolgen bis zu 85 % der Ladevorgänge von E-Fahrzeugnutzern an privaten Lademöglichkeiten,²¹ überwiegend zuhause oder am Arbeitsplatz. Öffentlich zugängliches Laden ist insofern ein Residualbedarf in Situationen, in denen eine private Lademöglichkeit nicht zur Verfügung steht, sei es auf langer Strecke unterwegs oder wenn generell kein Zugang zu einer privaten Lademöglichkeit besteht. Aus diesen Gründen grenzen auch die Monopolkommission²²

²⁰ Eine Ausgrenzung bestimmter Parkplätze mit Ladestation als nicht (voll-)öffentlich allein aufgrund des Kriteriums, ob dort zusätzlich zum Ladestrom eine weitere Gebühr anfällt, erscheint nicht tragend, da eine solche Gebühr an jeder Ladesäule anfallen kann (z.B. eine Gebühr für die Nutzung des Ladekabels) wie auch bei klassischen öffentlichen Ladepunkten auf öffentlichem Grund im öffentlichen Straßenraum, soweit dort eine Parkgebühr erhoben wird.

²¹ Nationale Leitstelle, Pressemitteilung vom 2. Dezember 2020, zuletzt abgerufen am 07. September 2021 unter: <https://nationale-leitstelle.de/news/>.

²² Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Energie (2019), Rn. 261.

und die Europäische Kommission²³ private Ladepunkte von öffentlich zugänglichen Ladepunkten ab.

- 47 Nach derzeitiger Einschätzung des Bundeskartellamtes sprechen zum anderen zahlreiche Erwägungen gegen die Annahme eines einheitlichen Marktes für den Betrieb öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur. Nach Auffassung des Bundeskartellamtes bietet sich insbesondere eine sachliche Unterscheidung öffentlich zugänglicher Ladepunkte nach der angebotenen (maximalen) Ladeleistung an, denn die erreichbaren Ladegeschwindigkeiten steigen mit der Ladeleistung.²⁴ Bei einer gegebenen Präferenz der Endnutzer für ein schnelleres und damit weniger zeitaufwändiges Laden ist zwar von einer hohen Substitutionsbereitschaft niedriger durch höhere Ladeleistungen auszugehen. Inwieweit eine solche Substitutionsbereitschaft aber tatsächlich besteht, dürfte auch von den Preisunterschieden zwischen hohen und niedrigen Ladeleistungen sowie der technischen Kompatibilität von unterschiedlichen Ladegeschwindigkeiten mit dem jeweiligen E-Fahrzeug abhängen. Beispielsweise können noch nicht alle E-Fahrzeuge mit aktuell verfügbaren Schnellladesystemen geladen werden. Umgekehrt stellen Ladepunkte mit niedriger Ladeleistung in der Regel kein geeignetes Substitut für die Deckung der Nachfrage nach einem schnellen Ladevorgang an Ladepunkten mit einer entsprechend höheren Ladeleistung dar.
- 48 Erste Ergebnisse der Sektoruntersuchung bestätigen diese Einschätzung. Sie deuten darauf hin, dass auch die Betreiber von Ladeinfrastruktur vorwiegend Ladepunkte mit vergleichbarer Ladeleistung als relevantes Konkurrenzangebot betrachten. Zudem scheinen Ladepreise mit der an einem Ladepunkt verfügbaren Ladeleistung zu steigen und verschiedene Ladeleistungen schwerpunktmäßig an unterschiedlichen Standorttypen angeboten zu werden. So befinden sich Ladepunkte höherer Leistungsklassen oftmals auf Rastanlagen auf der Bundesautobahn und auf Autohöfen, während Ladepunkte niedrigerer Leistungsklassen vor allem im städtischen und innerörtlichen Bereich vertreten sind.
- 49 Vor dem aufgezeigten Hintergrund könnte zudem eine Unterscheidung von Teilmärkten nach Standorttypen denkbar sein. Zu unterscheiden sein könnten hier beispielsweise der Innenstadt- bzw. innerörtliche Bereich, Gebiete außerhalb der Innenstadt, Fernstraßen, Autohöfe an der Bundesautobahn und Rastanlagen auf der Bundesautobahn. So

²³ Vgl. Europäische Kommission, Entscheidung vom 17. September 2019, Az. COMP/M.8870 – E.ON/Innogy, Rn. 199.

²⁴ Wobei ggf. eine Aufwärts-Kompatibilität zu berücksichtigen wäre, d.h. dass Normallademöglichkeiten durch Schnelllademöglichkeiten ersetzt werden könnten, sofern das E-Fahrzeug solche Leistungen zulässt.

unterscheiden sich beispielsweise die Bedürfnisse der E-Fahrzeugnutzer, die in der Innenstadt einkaufen gehen und dabei ihr Fahrzeug laden, von denjenigen Nachfragern, die auf Langstreckenfahrten auf der Bundesautobahn laden müssen. Entsprechend haben auch andere Kartellbehörden wie z.B. die Europäische Kommission²⁵ und die britische Wettbewerbsbehörde (Competition and Markets Authority)²⁶ in sachlicher Hinsicht die Märkte für Ladesäulen an Autobahnen („on-motorways“) einerseits und abseits der Autobahn („off-motorways“) andererseits unterschieden.

b) Räumliche Ausweichmöglichkeiten relevanter Kundengruppen

- 50 Hinsichtlich der geographischen Marktabgrenzung geht das Bundeskartellamt derzeit unabhängig von der genauen sachlichen Marktabgrenzung von regionalen oder lokalen Märkten aus, die jedenfalls nicht das gesamte Bundesgebiet umfassen. Dabei ist im Ausgangspunkt zu berücksichtigen, dass dem CPO als Anbieter zwei Kundengruppen gegenüberstehen: die das Ad-hoc-Laden nachfragenden Endkunden und die einen Zugang zu den jeweiligen Ladepunkten für seine Kunden nachfragenden EMP. Für beide Kundengruppen sind die jeweiligen Ausweichmöglichkeiten in räumlicher Hinsicht jedoch begrenzt.
- 51 Aus den vom Bundeskartellamt erhobenen Daten geht hervor, dass ein relevanter Anteil der befragten EMP ein regional konzentriertes Angebot hat, während andere EMP ihr Netz an Lademöglichkeiten durchaus flächendeckend in Deutschland oder sogar darüber hinaus anbieten. Für regional übergreifende und ggf. bundesweite Angebote ist der EMP jedoch gerade auf den Zugang zu Ladepunkten in der einzelnen betroffenen Region angewiesen. Sofern in einer einzelnen Region ein CPO über eine starke und ggf. beherrschende Stellung verfügt, sind die bestehenden Ausweichmöglichkeiten der nachfragenden EMP entsprechend eingeschränkt und der CPO verfügt über entsprechend unkontrollierte Verhaltensspielräume hinsichtlich der Gestaltung der Zugangsbedingungen zu den von ihm betriebenen Ladepunkten.
- 52 Die gleichen Erwägungen gelten grundsätzlich auch für die an den Ladepunkten Ad-hoc-Ladeleistungen nachfragenden Endkunden. Diese legen zwar möglicherweise auch längere Strecken mit ihrem E-Fahrzeug zurück. Der jeweilige Ladebedarf entsteht jedoch auch hier jeweils innerhalb einer auf der Fahrt durchquerten Region. In konzeptioneller

²⁵ Vgl. Europäische Kommission, Entscheidung vom 17. September 2019, Az. COMP/M.8870 – E.ON/Innogy, Rn. 181 ff.

²⁶ Vgl. Competition and Markets Authority, Electric vehicle charging market study: final report, 23. Juli 2021. Zuletzt abgerufen am 07. September 2021 unter: <https://www.gov.uk/government/publications/electric-vehicle-charging-market-study-final-report/final-report>.

Hinsicht finden hier die gleichen ökonomischen und wettbewerblichen Überlegungen Anwendung, die vom Bundeskartellamt beispielsweise für die von der Rechtsprechung anerkannte regionale Abgrenzung der Märkte für den Vertrieb von Verbrennungskraftstoffen an Endkunden („Tankstellenmärkte“) zugrundegelegt werden.²⁷ Aufgrund der spezifischen Besonderheiten des Ladens von E-Fahrzeugen im Vergleich zu der Betankung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor (u.a. derzeit noch längere Ladedauern und teilweise deutlich geringere Reichweiten der Fahrzeuge) erscheint nach dem derzeitigen Erkenntnisstand eine einfache Übernahme der Abgrenzungspraxis im Tankstellenbereich jedoch nicht angezeigt.²⁸ Die bestehenden Unterschiede rechtfertigen vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Vergleichbarkeit des konkreten Bedarfs der Nachfrager allerdings keine Abkehr von einer im Ansatz regionalen bzw. lokalen Betrachtung.

- 53 Die vorläufigen Ergebnisse der Ermittlungen bestätigen tendenziell diese qualitative Bewertung. So haben beispielsweise nahezu alle in der Sektoruntersuchung befragten CPO angegeben, dass sie bei der Planung des Aufbaus von eigenen Ladepunkten die Ladeinfrastruktur von Wettbewerbern nur bis zu einer lokal bzw. regional begrenzten Entfernung berücksichtigen. Hinsichtlich der konkreten Reichweite deuten die Ergebnisse ferner erneut darauf hin, dass es hier erkennbare Unterschiede auf Basis der angebotenen Ladeleistung und/oder Standorttypen gibt. Denn die befragten CPO berücksichtigen Ladepunkte von Wettbewerbern mit zunehmender Leistung tendenziell auch in größeren räumlichen Distanzen bei der Planung ihrer eigenen Angebote. Umgekehrt ist feststellbar, dass für Ladepunkte in der Innenstadt und im städtischen Gebiet außerhalb der Innenstadt (welche tendenziell eher geringere Leistungsklassen umfassen) deutlich kleinere Markträume betrachtet werden.

3. Mobilitätsdienstleistungen für Endkunden (EMP-Ebene)

a) Nachfrage nach Ladestrom und EMP-Angebot

- 54 Die Endnachfrage und der Bedarf von E-Fahrzeugnutzern ist auf die Versorgung mit Ladestrom als Kraftstoff ausgerichtet. Bei jedem einzelnen Ladevorgang stehen dem nachfragenden Endkunden in der Regel zwei Alternativen zur Auswahl. Da das Angebot

²⁷ Vgl. Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Kraftstoffe, Abschlussbericht, Mai 2011, S. 43 ff.; BGH, Urteil vom 6. Dezember 2011, KVR 95/10 – *Total/OMV*, Rn. 27 ff.

²⁸ Nach dem sogenannten „Erreichbarkeitsmodell“ geht das Bundeskartellamt im Tankstellenbereich in einer ersten Annäherung von einem Radius von 30 Fahrminuten in städtischen Gebieten, in ländlichen Gebieten von einem Radius von 60 Minuten aus. In einem weiteren Schritt werden jedoch z.B. im Rahmen der Fusionskontrolle die Wettbewerbsverhältnisse auch jeweils für engere Markträume betrachtet.

von Ad-hoc-Lademöglichkeiten für Betreiber von öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur verpflichtend ist,²⁹ ist dies zum einen der Abschluss eines unmittelbaren Kaufvertrages mit dem Betreiber der Ladesäule. Ferner kann der E-Fahrzeugnutzer – sofern der jeweilige EMP, dessen Ladekarte der Endnutzer zuvor erworben hat, den entsprechenden Ladepunkt als „Akzeptanzstelle“ kontrahiert hat – sich einer von einem EMP emittierten Ladekarte bedienen. Bei dem emittierenden EMP kann es sich dabei auch um den entsprechenden Betreiber des Ladepunktes selbst handeln. Unmittelbarer Vertragspartner des Endkunden ist hier der EMP, der – sofern es sich nicht um den Betreiber selbst handelt – wiederum einen Zugangs- bzw. Bezugsvertrag mit dem Betreiber des Ladepunktes abgeschlossen hat.

- 55 Im EMP-Bereich sind vielfältige Geschäftsmodelle zu beobachten. Beispielsweise bieten Autohersteller mit dem Verkauf eines E-Fahrzeugs auch eine Ladekarte und ihren Kunden damit auch ein EMP-Angebot an. Während manche EMP vor allem Zugang zu regionalen Ladepunkten gewähren, wollen andere EMP vor allem ein bundes- oder gar europaweites Netz an Lademöglichkeiten bereitstellen. Vielfach bieten die befragten EMP einheitliche Tarife für die von ihnen erfassten Ladepunkte unabhängig von den ihnen seitens der CPO gewährten tatsächlichen Zugangs- bzw. Strombezugsbedingungen an. Über die Versorgung mit Ladestrom hinaus bieten sie den E-Fahrzeugnutzern ferner weitere Service-Angebote an, wie z.B. Lösungen zum Auffinden der vom Angebot abgedeckten Ladepunkte, Informationen über deren Verfügbarkeit und vor allem die Übernahme der Abrechnung der Ladevorgänge zwischen den CPO und dem Endkunden, beispielsweise in einer monatlichen Endabrechnung.
- 56 Der Vertrieb von Ladestrom an Endkunden weist damit durchaus gewisse Ähnlichkeiten mit dem Vertrieb von Verbrennungskraftstoffen auf. Auch hier besteht für den Endnutzer zum einen die Möglichkeit, die relevante Tankstelle bei einem entsprechenden Bedarf anzufahren und zu dem aktuellen Preis zu tanken. Auch im Kraftstoffbereich sind zudem Emittenten sogenannter Tankkarten aktiv, die ihren Kunden neben einem vom Zapfsäulen-Preis abweichenden Preis pro Liter Kraftstoff zusätzlich weitere Leistungen wie z.B. Abrechnungsdienstleistungen anbieten.³⁰ Neben unabhängigen Kartenanbietern gehören insbesondere die Tankstellen betreibenden Mineralölgesellschaften zu den Emittenten solcher Tankkarten. Die Tankkartenemittenten im Bereich der Verbrennungskraftstoffe bieten ihre Leistungen jedoch überwiegend oder ausschließlich gewerblichen

²⁹ Vgl. § 4 LSV sowie Richtlinie 2014/94/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe, Art. 4 Abs. 9.

³⁰ Vgl. hierzu ausführlich: Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Kraftstoffe, Abschlussbericht, Mai 2011, S. 190 ff.

Nachfragern an, während das EMP-Angebot grundsätzlich allen E-Fahrzeugnutzern offensteht und – im Gegensatz zu Verbrennungskraftstoffen – einen erheblichen Anteil der tatsächlichen Ladevorgänge betrifft.

- 57 Vor dem aufgezeigten Hintergrund erscheint es wie auch im Bereich des Vertriebs von Verbrennungskraftstoffen nach vorläufiger Einschätzung des Bundeskartellamtes für die Erfassung der maßgeblichen Wettbewerbskräfte in sachlicher Hinsicht geboten, zwei verschiedene sachlich relevante Märkte zu unterscheiden: (1.) den Markt für das Angebot von Ladestrom gegenüber dem Endkunden („Ladestrom-Markt“) und (2.) den Markt für das Angebot eines Netzes von Lademöglichkeiten durch Emittenten entsprechender Ladekarten („EMP-Markt“).
- 58 Aufgrund der bei jedem einzelnen Ladevorgang grundsätzlich bestehenden Möglichkeit des Ladestrom nachfragenden E-Fahrzeugnutzers, entweder die Ad-hoc-Lademöglichkeit oder eine am betreffenden Ladepunkt zugelassene EMP-Ladekarte zu nutzen, könnten auf dem Ladestrom-Markt beide Lademöglichkeiten einem einheitlichen Markt zuzurechnen sein.³¹ Denn hier decken die Ad-hoc-Ladung anbietenden CPO und die eine Ladekarte anbietenden EMP den gleichen Bedarf der E-Fahrzeugnutzer ab und stehen insofern grundsätzlich in Wettbewerb zueinander, auch hinsichtlich der jeweiligen Lade-tarife. Sofern über eine entsprechende Ladeinfrastruktur in einem relevanten Marktraum ausschließlich die Ad-hoc-Lademöglichkeit angeboten würde, könnte den Endnutzern hingegen ausschließlich diese Bezugsalternative für Ladestrom zur Verfügung stehen.
- 59 Anders als im Bereich des Absatzes von Verbrennungskraftstoffen spielt im Bereich der öffentlichen E-Ladeinfrastruktur ferner der oben bereits angesprochene Aspekt der für den Ladevorgang zur Verfügung stehenden Ladeleistung und damit die von dem Endkunden für den Ladevorgang benötigte Ladedauer eine wichtige Rolle (hierzu oben Rn. 47). Daher erscheint auch hier eine weitere Unterteilung des Ladestrom-Marktes in Teilmärkte nach Leistungsklassen oder Standorttypen naheliegend.
- 60 Auf dem vom Ladestrom-Markt abzugrenzenden EMP-Markt stehen die Anbieter entsprechender Ladekarten miteinander im Wettbewerb um die Deckung des maßgeblichen Bedarfs des Endkunden (Verfügbarkeit eines Netzes von Lademöglichkeiten mittels Ladekarte zu mit dem EMP vereinbarten Konditionen). Neben den konkret angebotenen

³¹ Das Bundeskartellamt nimmt in ständiger Praxis im Bereich des Vertriebs von Verbrennungskraftstoffen an Endkunden bei der sachlichen Marktabgrenzung keine Unterscheidung zwischen dem Direktabsatz und dem Absatz über Anbieter von Tankkarten vor. Die Europäische Kommission hat hingegen – vor dem Hintergrund der im Kraftstoffbereich feststellbaren Fokussierung des Angebots der Tankkarten-Emittenten auf gewerbliche Kraftstoffnachfrager – die Abgrenzung getrennter Märkte für den Absatz an Privatkunden („B2C-Markt“) bzw. gewerbliche Kunden („B2B-Markt“) erwogen; vgl. hierzu Europäische Kommission, Entscheidung vom 14. Juli 2020, Az. COMP/M.9014 – PKN Orlen/Lotus, Rn. 627 ff.

Tarifen und Ladepreisen an den kontrahierten Ladepunkten sind vor dem Hintergrund des Bedarfsprofils der E-Fahrzeugnutzer die Anzahl, Art und die geographische Lage bzw. der Grad der Flächendeckung der erfassten Ladepunkte („Akzeptanzstellen“) wichtige Bedarfs- und mithin Ausweiskriterien. Hinzu kommen die sich ggf. unterscheidenden Konditionen und Qualitätsdetails der jeweils angebotenen Abrechnungs- und sonstigen Dienstleistungen.

- 61 Auf der Grundlage der bisher vorliegenden Ermittlungsergebnisse haben sich noch keine hinreichenden Erkenntnisse ergeben, ob ggf. die Unterscheidung verschiedener EMP-Teilmärkte sachgerecht sein könnte. Grundsätzlich in Frage käme hierfür erneut eine Unterscheidung nach Leistungsklassen bzw. Ladedauer oder nach Standorttypen.³² Sofern der Bedarf und die entsprechende Nachfrage der E-Fahrzeugnutzer in erster Linie und unabhängig von der Ladegeschwindigkeit auf die geographische Abdeckung des von den jeweiligen EMP angebotenen Netzes von Lademöglichkeiten abzielt, könnte insoweit jedoch auch von einem einheitlichen EMP-Markt auszugehen sein.
- 62 Um das von ihnen angebotene Netz von Lademöglichkeiten an Endkunden zu bestimmten Konditionen aufzubauen und zu betreiben, bedienen sich die befragten EMP teilweise sogenannter Roaming-Anbieter und Ladeverbände. Diese kontrahieren ebenfalls Ladepunkte, um sie EMP zur Vermarktung an Endkunden anzubieten. Roaming-Anbieter und Ladeverbände sind folglich als Vermittler von Geschäftsbeziehungen zwischen CPO und EMP tätig (siehe auch oben Abbildung 1) und können durch ihr Angebot Transaktionskosten ansonsten notwendiger einzelvertraglicher Vereinbarungen zwischen CPO und EMP verringern. Da hier der EMP und/oder der CPO die Nachfrager und die Roaming-Plattform oder der Ladeverband der Anbieter der maßgeblichen (Vermittlungs-) Leistung sind, wäre dieser Bereich nach vorläufiger Ansicht des Bundeskartellamtes getrennt von dem Ladeangebot des CPO bzw. des EMP gegenüber den E-Fahrzeugnutzern zu betrachten.

b) Räumliche Marktabgrenzung

- 63 Aus den oben bereits dargelegten Gründen (hierzu oben Rn. 50 ff.) sind – analog zu den Märkten für Verbrennungskraftstoffe („Tankstellenmarkt“) – die hinsichtlich der ggf. nach Leistungsklassen oder Standorttypen zu differenzierenden Ladestrom-Märkte in geographischer Hinsicht regional oder sogar lokal abzugrenzen. Gerade in der aktuellen Markthochlaufphase ist dieser Ansatz auch deshalb geboten, weil sich die regionalen und lo-

³² Noch zu prüfen ist, ob auch Ansätze in Betracht kämen, analog zu den Sortimentsmarkt-Erwägungen des Bundeskartellamtes etwa im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels.

kalen Marktverhältnisse hinsichtlich der Ausweichmöglichkeiten der Nachfrager sehr unterschiedlich darstellen können. Ferner dürften für unterschiedliche Leistungsklassen bzw. Standorttypen unterschiedliche geographische Reichweiten der Märkte anzusetzen sein. Nach derzeitiger Einschätzung des Bundeskartellamtes könnte mit steigender Ladeleistung und damit kürzerer Ladedauer von geographisch weiteren Markträumen auszugehen sein.

- 64 Die in der kartellrechtlichen Anwendungspraxis für Verbrennungskraftstoffe genutzte und von der Rechtsprechung anerkannte geographische Abgrenzung nach dem sogenannten „Erreichbarkeitsmodell“ dürfte hingegen aufgrund der bestehenden Unterschiede zur Versorgung mit Ladestrom nach derzeitiger Einschätzung kein zwingender Referenzpunkt für die Bestimmung der jeweils maßgeblichen geographischen Reichweite eines Marktes sein. Ebenso erscheint eine Orientierung rein an administrativen Gebietsgrenzen wie beispielsweise der Landkreisebene nicht zielführend.
- 65 Für die Frage der räumlichen Abgrenzung des EMP-Marktes ist von ausschlaggebender Bedeutung, über welche tatsächlichen Ausweichmöglichkeiten die E-Fahrzeugnutzer zur Deckung der Nachfrage nach Lademöglichkeiten mittels einer EMP-Ladekarte verfügen. Die Nutzung einer konkreten Ladekarte setzt voraus, dass der entsprechende EMP an den jeweils konkreten Ladepunkten einer Region, an denen der jeweilige Ladevorgang stattfinden soll, überhaupt akzeptiert wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Endkunde grundsätzlich über die Möglichkeit verfügt, ein sogenanntes „Multihoming“ zu betreiben, d.h. das Angebot mehrerer EMP zu nutzen.
- 66 Die bisherigen Auswertungen lassen noch keine Schlussfolgerung dazu zu, ob die relevanten Wettbewerbskräfte auf dem EMP-Markt durch eine regionale oder eine bundesweite Marktabgrenzung sachgerecht abgebildet und erfasst werden. Maßgeblicher Grund hierfür ist nicht zuletzt, dass sich die Geschäftsmodelle der EMP in der aktuellen Markthochlaufphase noch dynamisch entwickeln. Nach den Feststellungen des Bundeskartellamtes gibt es derzeit viele verschiedene Geschäftsmodelle im EMP-Bereich. Während manche EMP-Anbieter nur ein lokales oder regionales Netz von Ladepunkten anbieten, gibt es daneben auch Anbieter, die bundes- oder gar europaweite Zugangs- und Lademöglichkeiten bereitstellen.
- 67 Die in einer konkreten Region vorhandenen Ausweichmöglichkeiten hinsichtlich des Einsatzes verschiedener, im Wettbewerb zueinander stehender EMP-Karten können sich daher noch erheblich unterscheiden. Gerade in der aktuellen Markthochlaufphase erscheint folglich eine Analyse der jeweiligen lokalen bzw. regionalen Verhältnisse hinsichtlich der Präsenz alternativer EMP-Angebote geboten. Ob dies im Rahmen der wett-

bewerblichen Betrachtung stattfinden oder durch eine Begrenzung des räumlich relevanten Marktes geschehen sollte, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht entschieden werden, da noch keine hinreichenden Ermittlungsergebnisse vorliegen. Von einem bundesweiten EMP-Markt könnte jedenfalls nur dann ausgegangen werden, wenn dem Endnachfrager in allen Regionen Deutschlands eine ausreichende Anzahl alternativer und jeweils überregionaler EMP-Angebote zur Verfügung stünde.

4. Vorläufige Schlussfolgerungen

- 68 Zusammenfassend kann zum gegenwärtigen Stand der Untersuchung festgehalten werden, dass für die produktbezogen-sachliche Erfassung der Wettbewerbskräfte die spezifischen Besonderheiten der Nachfrage nach Ladestrom von ausschlaggebender Bedeutung sind. Diese liegen in der Tatsache begründet, dass – anders als bei der Nachfrage nach Verbrennungskraftstoffen – aufgrund der unterschiedlichen Ladeleistung und mithin Ladedauer dem Nachfrager ein entsprechend differenziertes Produktangebot zur Verfügung steht. Nach vorläufiger Einschätzung des Bundeskartellamtes liegt daher jeweils die Unterscheidung entsprechender sachlich relevanter Teilmärkte beim Angebot von Ladeinfrastruktur („CPO-Markt“) und dem Angebot von Ladestrom („Ladestrom-Markt“) nahe. Beim Angebot von Lademöglichkeiten mittels Ladekarte („EMP-Markt“) ist eine solche Unterscheidung zwar denkbar, es haben sich aber noch keine hinreichenden Erkenntnisse dafür ergeben.
- 69 Auf der Ebene der Nachfrage nach geeigneten Flächen für die Errichtung der Ladeinfrastruktur können sich in Abhängigkeit von der geplanten Leistung und dem geplanten Standort der Ladeinfrastruktur die Ausweichmöglichkeiten der CPO zwischen öffentlichen und privaten Flächen unterschiedlich darstellen. Eine Zusammenfassung beider Flächentypen zu einem einheitlichen sachlich relevanten Markt erscheint in Einzelfällen daher derzeit zwar denkbar, aber keineswegs zwingend.
- 70 In räumlicher Hinsicht ist hingegen die Tatsache prägend, dass – insoweit vergleichbar mit der Vermarktung von Verbrennungskraftstoffen auf dem Tankstellenmarkt – die Ausweichmöglichkeiten der Nachfrage nach Ladestrom bei jedem Ladevorgang jeweils lokal bzw. regional auf einen bestimmten Umkreis begrenzt sind. Sowohl bei dem Angebot geeigneter Flächen auf dem Flächen-Markt als auch bei dem Angebot von Ladeinfrastruktur auf dem CPO-Markt und dem Absatz von Ladestrom auf dem Ladestrom-Markt werden die maßgeblichen Wettbewerbskräfte daher nach vorläufiger Einschätzung des Bundeskartellamtes sachgerecht durch eine regionale oder sogar lokale Marktabgrenzung abgebildet und erfasst. Aufgrund der beschriebenen sachlichen Unterschiede zwischen Verbrennungskraftstoffen und Ladestrom erscheint jedoch hinsichtlich der ge-

nauen geographischen Reichweite der Märkte eine schlichte Übernahme der Abgrenzungspraxis im Kraftstoffbereich nicht angezeigt. Vielmehr dürfte in Abhängigkeit von der jeweils betrachteten Leistungsklasse (z.B. „Normalladen“ vs. „Schnellladen“) oder in Abhängigkeit von bestimmten Standorttypen (z.B. „Innerorts“ vs. „Fernstraßen/Bundesautobahn“) von unterschiedlich weiten Markträumen auszugehen sein.

- 71 Die geographische Marktabgrenzung im Bereich des Angebots von Lademöglichkeiten mittels Ladekarte („EMP-Markt“) hängt davon ab, ob den Nachfragern in jeder Region eine hinreichende Anzahl konkurrierender überregionaler EMP-Angebote zur Verfügung stehen. Die bisher vorliegenden Erkenntnisse lassen jedoch nicht erkennen, dass in diesem Bereich die Abgrenzung eines bundesweiten Marktes zwingend angezeigt ist. Gerade in der noch nicht abgeschlossenen Markthochlaufphase erscheint vielmehr in jedem Einzelfall eine Analyse der jeweiligen regionalen Marktverhältnisse geboten.

D. Wettbewerbliche Themenfelder und Lösungsansätze

I. Markt- und Wettbewerbseffekte staatlicher Fördermaßnahmen

- 72 Der Betrieb öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur ist als Geschäftsmodell privater Anbieter noch im Entstehen. Der erwartete Hochlauf der E-Fahrzeugnutzung und die damit einhergehende Nachfragesteigerung nach öffentlich zugänglichen Lademöglichkeiten ist noch nicht abgeschlossen. Derzeit können Anbieter ihre Ladepunkte aufgrund der geringen Auslastung sehr wahrscheinlich noch nicht kostendeckend zur Verfügung stellen. Dennoch ist zu beobachten, dass private und kommunale Unternehmen, insbesondere Energieversorgungsunternehmen, in diesen Sektor eintreten, um öffentlich zugängliche Ladepunkte zu errichten und zu betreiben. Markteintritte werden allerdings auch dadurch begünstigt, dass der Aufbau von Ladeinfrastruktur mit öffentlichen Programmen gefördert wird, oftmals durch den Bund, aber auch durch Bundesländer und die Europäische Kommission. Ebenso wird der Kauf von E-Fahrzeugen gefördert und soll auch zukünftig gefördert werden.³³
- 73 Ein funktionsfähiger Wettbewerb ist grundsätzlich das beste Instrument für die effiziente Bereitstellung öffentlich zugänglicher Ladepunkte. Auch nach dem Willen der Bundesre-

³³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Pressemitteilung vom 8. Juli 2021: Ein Jahr Innovationsprämie für E-Autos: Rekordabrufzahlen; zuletzt abgerufen am 07. September 2021 unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/07/20210708-ein-jahr-innovationspraemie-fuer-e-autos-rekordabrufzahlen.html>.

gierung soll der Aufbau von Ladeinfrastruktur langfristig eine marktbezogene, wettbewerbliche Aufgabe sein.³⁴ Die Art und der Umfang staatlicher Fördermaßnahmen sind insofern an diesem Ziel zu messen. Zum einen sollten staatliche Maßnahmen daher auf das erforderliche Maß begrenzt und an dem Prinzip „so viel Markt wie möglich, nur so viel Staat wie nötig“ ausgerichtet werden. Zum anderen gilt es, den Fokus auf eine sachgerechte Ziel-Mittel-Relation zu legen und potentiell kontraproduktive (Wechsel-)Wirkungen der zur Förderung eingesetzten Instrumente zu vermeiden. Insbesondere sollten vor dem Hintergrund des Ziels der Herausbildung markt- und wettbewerbsorientierter Strukturen die im Bereich öffentlich zugänglicher Ladepunkte bereits existierenden und dynamisch wachsenden privaten Angebote nicht frustriert und bestehender Wettbewerb nicht verzerrt oder beschränkt werden.

1. Begründung staatlicher Förderung und bisherige Ansätze

- 74 Staatliche Fördermaßnahmen zum Ausbau öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur ergeben sich aus dem Ziel, den Markthochlauf der Elektromobilität in Deutschland schnell und erfolgreich umzusetzen. Zwischen dem Aufbau der Ladeinfrastruktur und der Nutzung von E-Fahrzeugen besteht dabei eine als „Henne-Ei-Problem“ bekannte Wechselwirkung. Die Akzeptanz und damit die Marktdurchdringung der Elektromobilität hängt aus Nachfragesicht entscheidend von ihrem Alltagsnutzen ab. Ohne ein ausreichendes Angebot an öffentlich zugänglichen Lademöglichkeiten dürften die von den Verbrauchern erwarteten Nutzungsmöglichkeiten und damit ihre Bereitschaft zum Umstieg auf ein E-Fahrzeug entsprechend schwach bleiben. Umgekehrt führt gerade dies aber auch zu einer geringeren Investitionsbereitschaft der Betreiber von Ladepunkten. Denn die unternehmerische Entscheidung zum Aufbau von Ladeinfrastruktur hängt insbesondere von der Erwartung ausreichender, d.h. zumindest kostendeckender, Erlöse und – unter Berücksichtigung des Opportunitätskalküls für alternative Verwendungen des eingesetzten Kapitals – zukünftiger Gewinnerzielungsmöglichkeiten ab.³⁵

³⁴ Bundesregierung: Masterplan Ladeinfrastruktur der Bundesregierung, S. 4, zuletzt abgerufen am 07. September 2021 unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/masterplan-ladeinfrastruktur.pdf?__blob=publicationFile; Bundesregierung, Stellungnahme zum 7. Sondergutachten Energie der Monopolkommission vom 22. April 2020, S. 10, zuletzt abgerufen am 07. September 2021 unter: <https://dsserver.bundestag.de/btd/19/188/1918850.pdf>.

³⁵ Insoweit mag auch die Entwicklung des Tankstellenmarktes als Beispiel angeführt werden. So wie Bertha Benz bei ihrer ersten Überlandfahrt mit dem Benz Patent-Motorwagen Nr. 3 im Jahre 1888 von Mannheim nach Pforzheim mussten Autofahrer über lange Zeit ihren Benzinbedarf bei den örtlichen Apotheken decken; Bertha Benz nutzte für ihre Fahrt die Apotheken in Wiesloch und Heidelberg als „Tankstellen“ (vgl. <https://media.daimler.com/marsMediaSite/de/instance/ko/August-1888-Bertha-Benz-unternimmt-die-erste-Fernfahrt-der-Welt-mit-einem-Automobil.xhtml?oid=9361401>, zuletzt abgerufen am 07. September 2021) Erst mit zunehmender Verbreitung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor entwickelte sich ab den 20er Jahren des vergangenen Jahrhunderts der Vertrieb von Kraftstoffen über spezialisierte Tankstellen; die erste wirkliche

- 75 Für die Durchbrechung des „Henne-Ei-Problems“ können die unmittelbare staatliche Förderung des Aufbaus einer entsprechenden Ladeinfrastruktur oder aber auch die finanzielle Unterstützung der Anschaffung von E-Fahrzeugen ein geeignetes Mittel sein. Für Deutschland erscheint jedenfalls der Punkt für den Bedarf einer umfassenden Anschubfinanzierung für die Initiierung des Aufbaus einer öffentlichen Ladeinfrastruktur bereits überschritten. Es ist vielmehr zu beobachten, dass vielfältige Angebote mit zahlreichen Geschäftsmodellen entstehen und öffentlich zugängliche Ladepunkte auch bereits ohne die Inanspruchnahme von Fördermitteln errichtet werden. Das Ladesäulennetz von Tesla ist hier das bekannteste Beispiel. Zum 1. Juli 2021 waren in Deutschland insgesamt bereits 41.799 öffentlich zugängliche Ladepunkte in der Liste der Ladesäulen der Bundesnetzagentur verzeichnet.³⁶ Das entspricht einem Zuwachs von ca. 45% innerhalb eines Jahres – insbesondere hat sich das Angebot von Ladepunkten mit einer Leistung von über 100 kW bis einschließlich 150 kW mehr als verdoppelt. Diese Zuwachsrate ist als Hinweis auf eine grundsätzlich bereits bestehende privatwirtschaftliche Investitionsbereitschaft zu werten.
- 76 Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Erlös- und Gewinnerwartungen und damit auch die Investitionsbereitschaft der Betreiber öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur nicht allein von unmittelbaren finanziellen Fördermaßnahmen abhängen. Sie werden vielmehr in starkem Maße auch durch die allgemeinen, auf die Förderung der Mobilitätswende ausgerichteten klima- und umweltpolitischen Rahmenbedingungen beeinflusst. Je mehr die Unternehmen davon ausgehen (können), dass der Wandel hin zur Elektromobilität dauerhaft und unumkehrbar ist, umso stärker ist die Aussicht auf entsprechend nachhaltige und finanziell tragfähige Geschäftsmodelle und mithin auch die Investitionsbereitschaft. Dementsprechend können auch umwelt- und klimapolitische Rahmensetzungen, wie z.B. die Einführung und Ausgestaltung einer schrittweise steigenden CO₂-Bepreisung für Verbrennungskraftstoffe, wirksame Anreize für den Aufbau einer flächendeckenden öffentlichen Ladeinfrastruktur setzen. In die gleiche Richtung würden auch ordnungsrechtliche Maßnahmen, wie z.B. die in einigen Ländern bereits praktizierte Festlegung eines Auslaufpfades für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren, wirken.³⁷

„Tankstelle“ wurde 1927 errichtet (vgl. <https://www.hi.uni-stuttgart.de/wgt/forschung/die-tank-stelle/>), zuletzt abgerufen am 07. September 2021

³⁶ Stand: 1. Juli 2021. Die Liste der Ladesäulen der Bundesnetzagentur enthält die nach § 5 LSV meldepflichtigen Ladepunkte. Darüber hinaus enthält sie auch von Betreibern freiwillig gemeldete öffentlich zugängliche Ladepunkte. Sie kann abgerufen werden unter: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/E-Mobilitaet/Ladesaeulenkarte/start.html. Eine lückenlose Erfassung der gesamten deutschen Ladeinfrastruktur ist durch sie nicht gewährleistet.

³⁷ Siehe hierzu Reuters, 18. November 2020: Fossil fuel-based vehicle bans across the world, zuletzt abgerufen am 07. September 2021 unter: <https://www.reuters.com/article/uk-climate-change-bri-tain-factbox-idUSKBN27Y19L>. Auch die EU-Kommission hat in ihrem Fit-for-55-Paket neue CO₂-

- 77 Im Hinblick auf die Rechtfertigung staatlicher Fördermaßnahmen zum Ausbau einer öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur sind vor diesem Hintergrund aus ordnungspolitischer Sicht zwei tragfähige Begründungen für eine direkte staatliche Förderung denkbar, die über die Setzung eines entsprechenden Ordnungsrahmens hinausgehen: 1. das umweltpolitische Ziel einer Beschleunigung des Markthochlaufs der Elektromobilität und 2. die Gewährleistung eines flächendeckenden Angebots öffentlich zugänglicher Ladepunkte. Eine durch Fördermaßnahmen gestützte beschleunigte Bereitstellung öffentlicher Ladeinfrastruktur zielt in wirtschaftlicher Hinsicht darauf ab, die Folgen anfänglich nicht kostendeckender Überkapazitäten abzufedern. Diesen Kosten für gezielt herbeigeführte temporäre Überkapazitäten stehen die dadurch generierten positiven volkswirtschaftlichen und umweltpolitischen Effekte eines schnelleren Wechsels auf die Elektromobilität gegenüber. Auch ein flächendeckender Aufbau öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur unter Einbeziehung dauerhaft unwirtschaftlicher Standorte fördert die Akzeptanz und den Hochlauf der Elektromobilität und kann daher für die angestrebte Mobilitätswende insgesamt positiv zu bewerten sein. Ebenso wie z.B. bei dem Schließen „weißer oder grauer Flecken“ im Bereich der Mobilfunknetze stehen hier der Förderung ggf. dauerhaft unrentabler Standorte die erwarteten positiven volkswirtschaftlichen Effekte einer flächendeckenden Bereitstellung der Infrastruktur gegenüber. Die entstehenden Kosten und Nutzen einer Maßnahme müssen dabei gegeneinander abgewogen werden.
- 78 Bislang hat die Bundesregierung den Ausbau öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur vorwiegend durch Fördermittel unterstützt, welche in verschiedenen Förderprogrammen nach entsprechenden Anträgen ausgegeben werden. Dabei wird in der Regel ein Teil der Investitionskosten zum Aufbau und Anschluss öffentlich zugänglicher Ladepunkte übernommen. Aktuell sollen beispielsweise mit dem Förderprogramm „Ladeinfrastruktur vor Ort“ des Bundes kleine und mittlere Unternehmen sowie kleine Stadtwerke und kommunale Gebietskörperschaften beim Aufbau von Ladepunkten an attraktiven Zielorten mit bis zu 80% der Investitionskosten gefördert werden. Das Programm ist insbesondere auch an Unternehmen des Einzelhandels und des Hotel- und Gastgewerbes in Deutschland adressiert. Das Fördervolumen beträgt 300 Millionen Euro.³⁸ Mit dem Förderprogramm „Öffentlich zugängliche Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge in Deutschland“

Emissionsnormen für Pkw vorgeschlagen. So sollen ab 2035 nur noch emissionsfreie Neuwagen zulässig sein. Siehe Europäische Kommission Fragen und Antworten vom 14. Juli 2021, Antwort auf Frage 2; zuletzt abgerufen am 07. September 2021 unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_3525; Europäische Kommission, Delivering the European Green Deal, zuletzt abgerufen am 07. September 2021 unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_de

³⁸ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Richtlinie über den Einsatz von Bundesmitteln im Rahmen des BMVI-Programms „Ladeinfrastruktur vor Ort“, zuletzt abgerufen am

sollen bis Ende 2025 weitere 50.000 Ladepunkte (davon mindestens 20.000 Schnellladepunkte) errichtet werden. Dafür sollen zusätzlich insgesamt 500 Millionen Euro bereitgestellt werden, die an Unternehmen, Kommunen, öffentliche Einrichtungen und Privatpersonen vergeben werden sollen.³⁹ Solche Fördermaßnahmen können Investitionsentscheidungen der Anbieter begünstigen und damit zu einer Ausweitung des Angebots und zu einer Beschleunigung des Markthochlaufs beitragen. Inwiefern damit gleichzeitig auch das Ziel der Flächendeckung erreicht werden kann, hängt hingegen von den konkreten Förderbedingungen ab.

- 79 Grundsätzlich sollten Fördermaßnahmen im Sinne einer wettbewerbskonformen Marktentwicklung so gestaltet sein, dass potenzielle Fördernehmer gleiche Chancen auf Erhalt und damit einen diskriminierungsfreien Zugang zu der Förderung haben. Werden dagegen einzelne oder eine Gruppe von Anbietern bei der Vergabe der Fördermittel bevorzugt, besteht die Gefahr unterschiedlicher Startbedingungen von Anbietern und somit einer Verzerrung des Wettbewerbs. Insoweit sollten vor dem Hintergrund der jeweils regional bzw. lokal zu betrachtenden Wettbewerbsverhältnisse (hierzu oben Rn. 50) Vergabearten, wie beispielsweise eine gezielte Förderung kommunaler Anbieter beim Ausbau von Ladeinfrastruktur durch eine diskriminierungsfreie Vergabe solcher Mittel ersetzt werden. Die Berücksichtigung starker regionaler Marktstellungen einzelner oder konzernverbundener Anbieter bei der Bestimmung der Höhe staatlicher Förderung⁴⁰ könnte den (regionalen) Marktzutritt neuer Anbieter und die Entstehung wettbewerblicher Strukturen durchaus zusätzlich fördern. Soweit dieses Vorgehen rechtlich zulässig wäre, müssten jedoch insbesondere hinsichtlich der praktischen Umsetzung eines solchen Förderprogramms zahlreiche Detailfragen geklärt werden.⁴¹ Zudem dürfte bereits die Schaffung eines „level playing field“ durch die Ausrichtung des Förderregimes auf einen diskriminierungsfreien, möglichst im Wege einer Ausschreibung gewährten Zugangs zu Fördermitteln die Entstehung wettbewerblicher Strukturen signifikant fördern.

07. September 2021 unter: https://www.now-gmbh.de/wp-content/uploads/2021/03/2_Foerderrichtlinie_LIS_vor_Ort.pdf.

³⁹ Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, Pressemitteilung vom 17. August 2021: 500 Millionen Euro für mehr öffentliche Ladeinfrastruktur; zuletzt abgerufen am 07. September 2021 unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2021/088-scheuer-500-mio-euro-ladeinfrastruktur.html>

⁴⁰ Vgl. Monopolkommission, 8. Sektorgutachten Energie (2021), Rn. 205 ff.; der Vorschlag der Monopolkommission empfiehlt letztlich u.a., CPO mit einem Marktanteil von unter 40% eine höhere öffentliche Förderung („Bonus“) zukommen zu lassen.

⁴¹ Insbesondere müssten zur Ermittlung der entsprechenden Marktstellungen Markträume definiert werden, die das tatsächliche Wettbewerbsgeschehen erfassen. Zudem wäre zu klären, auf welcher Basis ein Fördermittelgeber oder ein dritter Akteur die Bestimmung nicht mehr hinnehmbarer Marktstellungen vornehmen könnte.

80 Die Gefahr unterschiedlicher Marktzugangsbedingungen kann ferner dadurch entstehen, dass zahlreiche staatliche Instrumente zur Förderung des Ladeinfrastrukturausbaus, wie Förderprogramme auf Landes-, Bundes- und Europäischer Ebene, nebeneinander zur Verfügung stehen. Je nach Förderprogramm könnten einige Ausbauprojekte für eine mehrfache, andere dagegen überhaupt nicht für eine Förderung infrage kommen. Selbst bei einem Verbot von Mehrfachförderung könnten verschiedene Förderbedingungen und Förderhöhen einzelne Anbieter ohne erkennbaren sachlichen Grund benachteiligen. Vor diesem Hintergrund erscheint – soweit möglich – eine stärkere Koordinierung staatlicher Förderprogramme gerade auch vor dem Hintergrund des Ziels, das Entstehen wettbewerblicher Strukturen beim Angebot öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur zu fördern, erforderlich und sinnvoll.

2. Schnellladegesetz und Ausschreibung „Deutschlandnetz“

81 Die nachhaltigste Gewähr für einen diskriminierungsfreien Zugang zu begrenzten öffentlichen Fördermitteln bietet das Instrument der öffentlichen Ausschreibung. Dieses hat – bei entsprechender Ausgestaltung – zudem den Vorteil, dass es eine effiziente Verwendung der Fördermittel bewirkt. Aufgrund des entstehenden Wettbewerbs um die Fördermittel kann bei Anwendung geeigneter Auswahlkriterien sichergestellt werden, dass die Mittel in die jeweils effizienteste Form der Bereitstellung entsprechender Lademöglichkeiten fließen. Nicht zuletzt aufgrund dieser Vorteile hat sich der Gesetzgeber u.a. auch dafür entschieden, den lange Jahre mittels gesetzlich garantierter Festvergütung geförderten Ausbau der Erneuerbaren Energien sehr weitgehend auf ein Ausschreibungsregime umzustellen.⁴² Der Ausschreibungswettbewerb findet dort um den sogenannten „anzulegenden Wert“ einer Erzeugungsanlage statt; im Falle des Zuschlages ergibt sich daraus die Höhe des Förderanspruchs in Form der sogenannten „Marktprämie“, d.h. eines (variablen) Aufschlags auf den im wettbewerblichen Stromgroßhandel erzielten Marktpreis für den erzeugten Strom. Im Fall einer wettbewerblichen Ausschreibung ist es – insbesondere, wenn sich ein wettbewerblicher Marktpreis nicht zweifelsfrei ermitteln lässt – grundsätzlich aber auch denkbar, dass die Bieter um die jeweilige absolute Förderhöhe oder auch einen prozentualen Förderanteil, z.B. an den maßgeblichen Investitions- und/oder Betriebskosten, konkurrieren.

⁴² Im Rahmen der Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) 2017 wurde die Förderung von ca. 80% des Zubaus der Erneuerbaren Energien umgestellt auf ein Ausschreibungssystem, vgl. Bundesnetzagentur/Bundeskartellamt, Monitoringbericht 2017, S. 78 ff. Sämtliche Monitoringberichte sind abrufbar unter: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/DatenaustauschundMonitoring/Monitoring/Monitoring_Berichte_node.html.

- 82 Vor diesem Hintergrund ist es nach Ansicht des Bundeskartellamtes grundsätzlich zu begrüßen, dass der Bund auf der Grundlage des am 1. Juli 2021 in Kraft getretenen Schnellladegesetzes (SchnellLG)⁴³ für die Förderung der Errichtung und des Betriebs eines bis Ende 2023 1.000 Standorte und rund 10.000 Ladepunkte umfassenden deutschlandweiten Schnellladenetzes auf das Instrument der öffentlichen Ausschreibung zurückgreift.⁴⁴ Erklärtes Ziel ist dabei die Bereitstellung einer bedarfsgerechten, bundesweit flächendeckenden und nutzerfreundlichen Schnellladeinfrastruktur. Der Markthochlauf soll beschleunigt und eine Flächendeckung erreicht werden, welche die Erreichbarkeit des nächsten Schnellladepunkts in Deutschland binnen 10 Minuten ermöglicht.⁴⁵ Gefördert werden sollen der Aufbau und Betrieb öffentlich zugänglicher Schnellladepunkte mit einer Leistung von mindestens 150 kW. Neben entsprechenden Ausbauprojekten, für welche die Bieter die jeweiligen öffentlichen und privaten Flächen akquirieren müssen, und dem Plan, auch auf bereits bewirtschafteten Rastanlagen weiter auszubauen, bringt der Bund auch bundeseigene Flächen, u.a. Flächen an bisher nicht bewirtschafteten Rastplätzen an Bundesautobahnen, in die Ausschreibung ein. Für die Umsetzung des Ausbaivorhabens stehen nach Angaben des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) ca. 2 Mrd. Euro bereit.⁴⁶
- 83 Für die Förderung wettbewerblicher Strukturen im Bereich des Angebots öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur ist neben der Nutzung des Instruments der Ausschreibung öffentlicher Fördergelder auch dessen konkrete Ausgestaltung von großer Bedeutung. Aufgrund der oben dargelegten regionalen bzw. lokalen Grenzen der maßgeblichen Wettbewerbskräfte (siehe oben Abschnitt C.) kommt insbesondere dem Zuschnitt der zu vergebenden Förderlose eine zentrale Bedeutung zu. Für die Art und das Ausmaß mög-

⁴³ Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 37 vom 30. Juni 2021, S. 2141, Gesetz über die Bereitstellung flächendeckender Schnellladeinfrastruktur für reine Batterieelektrofahrzeuge (SchnellLG).

⁴⁴ Vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Formliche Bekanntmachung der Ausschreibung des Deutschlandnetzes, Folien 14 ff.; zuletzt abgerufen am 07. September 2021 unter: https://nationale-leitstelle.de/wp-content/uploads/2021/08/praesentation_zur_vorinformation.pdf; Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Pressemitteilung vom 9. Juni 2021: Ausschreibungskonzept für 1.000 neue Schnellladehubs steht, zuletzt abgerufen am 07. September 2021 unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2021/059-scheuer-ausschreibungskonzept-1000-neue-schnellladehubs.html>.

⁴⁵ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Pressemitteilung vom 10. Februar 2021: Schnellladegesetz beschlossen: BMVI schafft Rechtsgrundlage für Ausschreibung von 1.000-Schnellladehubs; zuletzt abgerufen am 07. September 2021 unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2021/017-scheuer-schnellladegesetz.html>.

⁴⁶ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Pressemitteilung vom 9. Juni 2021: Ausschreibungskonzept für 1.000 neue Schnellladehubs steht, zuletzt abgerufen am 07. September 2021 unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2021/059-scheuer-ausschreibungskonzept-1000-neue-schnellladehubs.html>.

licher negativer Wechselwirkungen mit der bereits bestehenden oder im Aufbau befindlichen Ladeinfrastruktur sind zudem die im Rahmen der Ausschreibung formulierten Zuschlagskriterien und Leistungsanforderungen von ausschlaggebender Bedeutung.

- 84 Hinsichtlich des Loszuschnitts sieht die geplante Ausschreibung für den Aufbau von ca. 8.800 Schnellladepunkten in 900 räumlich definierten Suchräumen abseits der Bundesautobahnen 23 regionale Lose vor.⁴⁷ In einer weiteren separaten Ausschreibung sind mindestens vier bundesweite Lose für den Aufbau von Schnellladepunkten an ca. 200 Standorten auf der Bundesautobahn, konkret auf unbewirtschafteten Parkplätzen im Eigentum des Bundes, vorgesehen.⁴⁸ Auf der Grundlage der bisher vorliegenden Erkenntnisse lässt sich noch nicht abschließend bewerten, ob diese Anzahl ausreichend sowie der konkrete räumliche Zuschnitt der geplanten Lose und die vorgesehene Zuschlagslimitierung⁴⁹ geeignet sind, um der Entstehung regionaler marktbeherrschender Stellungen einzelner CPO effektiv entgegenzuwirken. Eine wettbewerbliche, regionale Marktstrukturen fördernde Wirkung wäre allerdings – soweit vergaberechtlich zulässig – denkbar, wenn die jeweiligen regionalen Marktverhältnisse sowie auch Konzernverbundenheiten einzelner Anbieter bei der Bewertung der einzelnen Gebote und der Zuschlagserteilung angemessen berücksichtigt würden.⁵⁰
- 85 Hinsichtlich der Leistungsvorgaben⁵¹ plant der Bund nach den bisher vorliegenden Informationen eine Auftragsvergabe mit einer überwiegenden Übernahme des Betriebs- und Auslastungsrisikos der Ladestandorte sowie einer vollen Kostenübernahme des Netzan schlusses durch den Bund.⁵² Die Zugangsbedingungen für das Laden an den geplanten Schnellladepunkten sollen als Bestandteil der Ausschreibungsbedingungen vorgegeben werden. Vorgesehen ist ein allgemeines, diskriminierungsfreies Zugangsrecht dritter EMP sowie ein vorgegebener Preiskorridor für das Ad-hoc-Laden. Der Preiskorridor für

⁴⁷ Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur, Förmliche Bekanntmachung der Ausschreibung des Deutschlandnetzes, Folie 14 ff., zuletzt abgerufen am 01. September 2021 unter: https://nationale-leitstelle.de/wp-content/uploads/2021/08/praesentation_zur_vorinformation.pdf.

⁴⁸ Vgl. Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur: Das Deutschlandnetz-Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes, S. 6 f., zuletzt abgerufen am ... unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/deutschlandnetz-schnellladestandorte.html>.

⁴⁹ Vorgesehen ist, dass ein Bieter in beiden Ausschreibungen nicht mehr als ein Los an Bundesautobahnen und drei Regionallose gewinnen kann.

⁵⁰ Insofern könnte hier vom Prinzip einer diskriminierungsfreien Vergabe zugunsten wettbewerbsfördernder Vergabekriterien abgewichen werden.

⁵¹ Vgl. Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur: Das Deutschlandnetz-Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes, S. 15 f.f., zuletzt abgerufen am ... unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/deutschlandnetz-schnellladestandorte.html>.

⁵² Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur, Förmliche Bekanntmachung der Ausschreibung des Deutschlandnetzes, Folie 29 „Ausschreibung Deutschlandnetz – Vergütung“, zuletzt abgerufen am 01. September 2021 unter: https://nationale-leitstelle.de/wp-content/uploads/2021/08/praesentation_zur_vorinformation.pdf.

das Ad-hoc-Laden soll durch eine dem CPO vorgegebene, mit den Strombeschaffungskosten und Abgaben an den Bund „atmende“ Preisobergrenze von 44 ct/kWh einerseits und eine sich aus Strombeschaffungskosten und Erlösabgabe an den Bund (sogenannte Ausgleichskomponente) ergebende implizite Preisuntergrenze gebildet werden.⁵³ Durch die Übernahme eines Großteils des Betriebs- und Auslastungsrisikos würde der Bund damit in gewissem Umfang selbst zum Anbieter einer öffentlich zugänglichen (Schnell-) Ladeinfrastruktur in Deutschland.⁵⁴ Mit den geplanten Preisvorgaben würde er ferner preisbeeinflussend bzw. faktisch „regulierend“ in den Markt eingreifen.

- 86 Dieser Ansatz geht über das Ziel hinaus, die zügige Entstehung eines flächendeckenden Schnellladenetzes in Deutschland zu fördern. Ihm scheint die Absicht des Bundes zugrunde zu liegen, eine auch im Vergleich zu anderen Kraftstoffarten möglichst preisgünstige Versorgung der Endnutzer mit Ladestrom zu gewährleisten und damit auch Anreize für die verstärkte Nutzung von E-Fahrzeugen zu setzen.⁵⁵ Nach Einschätzung des Bundeskartellamtes kann dieses Ziel jedoch am besten und nachhaltigsten durch die Förderung funktionsfähiger wettbewerblicher Strukturen erreicht werden. Im Hinblick auf eine sachgerechte Ziel-Mittel-Relation staatlicher Maßnahmen wären für eine markt- und wettbewerbskonforme Förderung der E-Mobilität allgemeine umweltpolitische Rahmenseetzungen wie eine Anhebung des CO₂-Preises, die Entlastung des Ladestroms von Abgaben und Umlagen oder ein in anderen Ländern bereits umgesetztes und jüngst auch von der Europäischen Kommission vorgeschlagenes Ende der Zulassung von Verbrennungsmotoren ggf. nachhaltiger und besser geeignet.
- 87 Zudem sind mit einer teilweisen oder vollständigen Übernahme des Betriebs- und Auslastungsrisikos und damit eines faktischen unmittelbaren Tätigwerdens des Bundes als Anbieter von Ladeinfrastruktur sowie staatlichen Eingriffen in die freie Preisgestaltung verschiedene, dem eigentlichen Ziel eines beschleunigten Ausbaus ggf. sogar entgegenstehende Risiken verbunden. Insbesondere könnten durch die Festlegung einer zu niedrigen Preisobergrenze bereits bestehende oder derzeit geplante Geschäftsmodelle und privatwirtschaftliche Investitionsvorhaben wirtschaftlich weniger tragfähig werden. In der Folge müssten entweder die für den Aufbau der angestrebten Ladeinfrastruktur er-

⁵³ Ibid., Folie 26 f. „Preismodell Ad-hoc-Preis“.

⁵⁴ Vgl. zur Übernahme eines Großteils des Betriebsrisikos: Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur: Das Deutschlandnetz-Konzept der Ausschreibung von 1000 Schnellladestandorten auf Grundlage des Schnellladegesetzes, S. 16, zuletzt abgerufen am 08. September 2021 unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/deutschlandnetz-schnellladestandorte.html>.

⁵⁵ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Pressemitteilung vom 16. August 2021: Deutschlandnetz: Scheuer stellt 1.000 Standorte für Schnellladesäulen und Preismodell vor“; zuletzt abgerufen am 08. September 2021 unter <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2021/087-scheuer-1000-standorte-schnellladesaeulen-preismodell.html>

forderlichen öffentlichen Fördermittel aufgestockt werden oder die positiven Auswirkungen eines gegebenen Fördervolumens auf den beschleunigten Aufbau der öffentlich zugänglichen Schnellladeinfrastruktur würden verringert.

- 88 Eine Preisobergrenze könnte jedoch schlimmstenfalls auch zu über den sich im Wettbewerb ergebenden Preisen liegenden Ladestromtarifen führen. Sie könnte nicht nur als Fokuspunkt für das Preissetzungsverhalten der Auftragnehmer des Bundes, sondern auch für dasjenige der übrigen Anbieter wirken. Ein vorgegebener Preiskorridor könnte nicht zuletzt dynamische Wettbewerbsentwicklungen sowie eine verbesserte Auslastung und daraus resultierende Preisanpassungen nur unzutreffend und mit Verspätung aufgreifen. Im Zuge der Festlegung und Vorgabe bestimmter (einheitlicher) Preisvorstellungen besteht ferner die Gefahr der Vernachlässigung der Tatsache, dass eine Preisdifferenzierung unter Anreizgesichtspunkten sachlich gerechtfertigt und ein wichtiges Instrument im Wettbewerb um die Auslastung verschiedener Ladestandorte sein kann.

3. Vorläufige Schlussfolgerungen

- 89 Zusammenfassend lässt sich zum gegenwärtigen Stand der Sektoruntersuchung festhalten, dass sowohl die Beschleunigung des Aufbaus als auch eine verbesserte Flächendeckung der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur überzeugende Gründe für finanzielle Fördermaßnahmen des Staates darstellen können. Bei der Ausgestaltung des Förderregimes ist jedoch zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen auf eine hinreichende Koordinierung der Fördermaßnahmen und grundsätzlich einen diskriminierungsfreien Zugang der Unternehmen zu Fördermitteln zu achten. Das Instrument der Ausschreibung von Fördermitteln kann in diesem Zusammenhang auch im Hinblick auf eine möglichst effiziente Mittelverwendung eine vorzugswürdige Form der Mittelvergabe darstellen. Bei der Ausschreibung verschiedener Lose ist dabei insbesondere auf einen Zuschnitt der Lose und auf eine Bewertung der abgegebenen Gebote zu achten, die den jeweiligen regionalen Marktverhältnissen ausreichend Beachtung schenken. Zudem sollte auf sachgerechte Auswahlkriterien geachtet und eine unter Umständen kontraproduktive Ausgestaltung der Ausschreibungsbedingungen vermieden werden.
- 90 Für die zielgerichtete Förderung des Aufbaus einer markt- und wettbewerbsorientierten flächendeckenden Schnellladeinfrastruktur erscheint die teilweise oder vollständige staatliche Übernahme des Betriebsrisikos und damit ein unmittelbares Tätigwerden des Staates beim Angebot von Ladeinfrastruktur nicht erforderlich. Gleiches gilt für regulierungsgleiche Vorgaben hinsichtlich der Preisgestaltung der jeweils geförderten Anbieter von Ladeinfrastruktur. Mit diesen Maßnahmen sind vielmehr wettbewerbsschädigende Gefahren verbunden, die sich potentiell sogar nachteilig auf den angestrebten zügigen Ausbau der Ladeinfrastruktur und die angebotenen Ladepreise auswirken können. Für

die allgemeine Förderung der Mobilitätswende erscheinen nach Ansicht des Bundeskartellamtes vielmehr marktorientierte und ordnungsrechtliche Steuerungsinstrumente wie der CO₂-Preis oder ein Auslaufpfad für Verbrennungsmotoren als die geeigneteren Maßnahmen.

II. Wettbewerblicher Zugang zu geeigneten Flächen

1. Potentielle Problemlagen

- 91 Für die Entstehung bzw. Aufrechterhaltung wettbewerblicher Strukturen im Bereich der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur ist ein wettbewerblicher und insbesondere diskriminierungsfreier Zugang der CPO zu geeigneten Flächen von ausschlaggebender Bedeutung. Wird ein wettbewerblicher Flächenzugang nicht ermöglicht, besteht die Gefahr, dass marktmächtige oder sogar marktbeherrschende und ggf. monopolartige Positionen einzelner CPO in bestimmten Regionen entstehen bzw. geschaffen werden. Hierbei ist auch die Laufzeit der entsprechenden Nutzungsverträge von großer Bedeutung. Sofern die jeweilige Marktposition eines CPO durch langfristige und ggf. sogar exklusive Nutzungsverträge abgesichert ist, kann diese Marktposition nur in einer entsprechend langfristigen Perspektive durch Konkurrenten in Frage gestellt werden.
- 92 Aus den bereits dargelegten Gründen (hierzu oben Rn. 43 f.) sind für den wettbewerblichen Flächenzugang die konkreten regionalen Verhältnisse entscheidend. Anbieter der für den Ladeinfrastrukturausbau geeigneten Flächen sind zwar neben Gebietskörperschaften wie Bund, Ländern und Kommunen und Konzessionsnehmern für Nebenbetriebe auf Rastanlagen an den Bundesautobahnen auch private Eigentümer. Allerdings können sich ggf. in Abhängigkeit von der jeweils zu errichtenden Ladeinfrastruktur die Ausweichmöglichkeiten der nachfragenden CPO zwischen den Flächentypen unterschiedlich darstellen, so dass anbieterseitig ggf. auch von entsprechenden Marktpositionen einzelner Anbieter geeigneter öffentlicher bzw. privater Flächen auszugehen ist. Dem Bundeskartellamt liegen bereits Beschwerden von CPO vor, denen der Zugang zu für ihre Geschäftstätigkeit relevanten Flächen verweigert oder nur zu für die CPO nicht tragfähigen wirtschaftlichen Bedingungen angeboten wurde.
- 93 Erste Ergebnisse der Befragung von Kommunen im Rahmen der Sektoruntersuchung zeigen, dass derzeit ca. 40% der öffentlich zugänglichen Ladepunkte auf privatem Grund und mithin 60% der Ladepunkte in den befragten Kommunen auf öffentlichem Grund errichtet wurden. Dies belegt, dass insbesondere im kommunalen Bereich dem wettbewerblichen Zugang zu öffentlichen Flächen eine große Bedeutung zukommt. Hinsichtlich des Ziels einer möglichst wettbewerblichen und diskriminierungsfreien Flächenvergabe zeigen die bisherigen Erkenntnisse allerdings ein sehr uneinheitliches Bild. So erfolgt die

Vergabe vielfach per Sondernutzungserlaubnis und Gestattungsvertrag. Das Instrument der öffentlichen Ausschreibung wird in den befragten Städten und Kommunen hingegen nur punktuell genutzt. Ebenfalls anzutreffen ist die Direktvergabe von Aufträgen zur Errichtung und zum Betrieb von Ladeinfrastruktur. Teilweise werden die verfügbaren öffentlichen Flächen sogar überwiegend oder gänzlich exklusiv an einen Betreiber, z.B. das jeweilige kommunale Stadtwerk, vergeben.

- 94 Im Hinblick auf die Vergabe öffentlicher Flächen nehmen die Konzessionsnehmer für Nebenbetriebe auf den Bundesautobahnen eine Sonderstellung ein. Eigentümer der betroffenen Flächen ist zwar der Bund. Sofern von der Konzession umfasst, entscheidet jedoch der Konzessionsnehmer als Nutzungsberechtigter während der Laufzeit der Konzession über die Vergabe der entsprechenden Flächen. Diese Nebenbetriebe sind insbesondere für den Aufbau einer auf überregionale Fahrten ausgerichteten öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur mit vergleichsweise hoher Ladeleistung von großer Bedeutung. In diesem Bereich existiert in Deutschland neben einigen Konzessionsnehmern mit nur wenigen Standorten mit der Tank & Rast GmbH ein großer Konzessionsnehmer für Nebenbetriebe, welcher entsprechend den Großteil der auf Rastanlagen auf der Bundesautobahn gelegenen Flächen zur Errichtung und zum Betrieb von Ladeinfrastruktur vergeben kann.
- 95 Die bisherigen Ermittlungen haben ergeben, dass derzeit der Großteil des Ausbaus öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur auf Bundesautobahnen auf Rastanlagen dieses einen Anbieters entfällt.⁵⁶ Zudem hat die Analyse ergeben, dass der konkrete Ausbau auf Rastanlagen dieses Anbieters bislang durch vier CPO⁵⁷ erfolgt ist. Allerdings sind auch in diesem Bereich die jeweils maßgeblichen regionalen Angebotsstrukturen in den Blick zu nehmen. Es bleibt daher abzuwarten, wie sich die vom Bund beabsichtigte Förderung des Ausbaus der Schnellladeinfrastruktur gerade auch auf Bundesautobahnen auf der Grundlage des jüngst verabschiedeten SchnellLG (siehe hierzu oben Rn. 81 ff.) auf die entsprechenden Angebotsstrukturen auswirken wird. Im Hinblick auf die Form der Flächenvergabe ist es nach Einschätzung des Bundeskartellamtes zu begrüßen, dass der Bund in die für die Vergabe der Fördermittel geplante öffentliche Ausschreibung auch die bundeseigenen Flächen von bisher nicht bewirtschafteten Rastanlagen ein-

⁵⁶ Vom Bundeskartellamt befragt wurden Unternehmen, die gemäß § 15 Abs. 3 Satz 1 FStrG das Recht erworben haben, einen Nebenbetrieb an der Bundesautobahn zu betreiben, sowie Betreiber von Rastanlagen (nach Anzahl der von ihnen betriebenen Rastanlagen), die als Eigentümer oder aufgrund eines Miet- oder sonstigen Vertrags einen bestimmenden Einfluss auf den Betrieb einer Anlage haben.

⁵⁷ Das Bundeskartellamt wendet auch hier eine Konzernbetrachtung der nach § 36 Abs. 2 GWB miteinander verbundenen Unternehmen an.

bringt. Denn nicht nur bei der Vergabe von Fördermitteln, sondern auch bei der Flächenvergabe bietet – in Abhängigkeit von dessen konkreter Ausgestaltung – das Instrument der öffentlichen Ausschreibung grundsätzlich die wirksamste Gewähr für einen wettbewerblichen und insbesondere diskriminierungsfreien Zugang. Die Pläne des Bundes im Rahmen des SchnellLG zeigen zudem, dass Fördermittel- und Flächenvergabe im Rahmen einer Ausschreibung gleichzeitig adressiert und umgesetzt werden können.

- 96 Im Bereich der Vergabe und des Zugangs zu privaten Flächen haben die Ermittlungen im Rahmen der Sektoruntersuchung bisher keine Hinweise auf bestehende strukturelle Wettbewerbshindernisse ergeben. Aus Sicht des Bundeskartellamtes ist es jedoch nicht generell auszuschließen, dass in Abhängigkeit von den konkreten regionalen Verhältnissen auch ein privater Anbieter beim Angebot geeigneter Flächen ggf. über Marktmacht und ggf. sogar über eine marktbeherrschende Stellung verfügen könnte.

2. Denkbare Lösungsansätze

a) Kartellrechtliche Ansatzpunkte und Grenzen

- 97 Das Kartellrecht stellt mit der Missbrauchsaufsicht grundsätzlich geeignete Instrumente zur Verfügung, um eine wettbewerbliche und insbesondere diskriminierungsfreie Flächenvergabe zu gewährleisten und zu fördern. So ist es in einem räumlich relevanten Markt marktbeherrschenden Flächenanbietern verboten, im Sinne eines Ausbeutungsmissbrauchs ungünstigere Entgelte und Nutzungsbedingungen von nachfragenden CPO zu fordern, als sie sich bei wirksamen Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würden (§ 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB⁵⁸). Marktbeherrschende Flächenanbieter in einer bestimmten Region unterliegen ferner dem allgemeinen Behinderungs- und Diskriminierungsverbot. Insbesondere dürfen sie Flächen nachfragende CPO nur im Falle einer entsprechenden sachlichen Rechtfertigung ungleich behandeln und beispielsweise ungünstigere Entgelte und Zugangsbedingungen fordern, als sie auf vergleichbaren Märkten von gleichartigen Abnehmern fordern (§§ 19 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 3 GWB).
- 98 Im deutschen Recht ist der Anwendungsbereich des allgemeinen Behinderungs- und Diskriminierungsverbots zudem weiter als z.B. im europäischen Recht (Art. 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV). Das Verbot gilt grundsätzlich auch für relativ marktmächtige Unternehmen, d.h. für Unternehmen, von denen andere Unternehmen als Anbieter oder Nachfrager nach einer gewerblichen Leistung (hier: geeignete Flächen) in der Weise abhängig sind, dass ausreichende und zumutbare

⁵⁸ Auf die grundlegenden Maßstäbe des sogenannten Preis- und Konditionenmissbrauchs wird im folgenden Abschnitt noch ausführlicher eingegangen.

Ausweichalternativen nicht bestehen und ein deutliches Ungleichgewicht zur Gegenmacht dieser anderen Unternehmen besteht (§ 20 Abs. 1 GWB). Durch die am 19. Januar 2021 in Kraft getretene 10. GWB-Novelle wurde der Anwendungsbereich zudem nochmals erweitert. Die zuvor bestehende Begrenzung des Schutzbereichs auf mögliche Behinderungs- und Diskriminierungspraktiken relativ marktmächtiger Unternehmen gegenüber kleineren und mittleren Unternehmen wurde aufgegeben. Seitdem werden daher auch größere CPO, die von ggf. auch deutlich kleineren, in einer bestimmten Region relativ marktmächtigen Anbietern öffentlicher oder privater Flächen abhängig sind, von dem Schutzbereich des allgemeinen Behinderungs- und Diskriminierungsverbots erfasst.

- 99 Das allgemeine Behinderungs- und Diskriminierungsverbot gilt ferner nicht nur für private Unternehmen, sondern auch für die öffentliche Hand, soweit sie wirtschaftlich und nicht rein hoheitlich tätig ist. Dieser Grundsatz ist in der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung gerade auch im Hinblick auf die Vergabe geeigneter Flächen für einen Geschäftsbetrieb im Rahmen eines Mietvertrages⁵⁹ oder die Vergabe von Wegenutzungsrechten für die Verlegung von Versorgungsnetzen⁶⁰ seit langem anerkannt. Der Anwendungsbereich des kartellrechtlichen Behinderungs- und Diskriminierungsverbots findet lediglich dort seine Grenze, wo die öffentliche Hand nicht wirtschaftlich und unternehmerisch, sondern ausschließlich hoheitlich handelt.
- 100 Hinsichtlich der kartellrechtlichen Durchsetzung eines diskriminierungsfreien Zugangs von CPO zu öffentlichen Flächen gegenüber potentiell beherrschenden oder relativ marktmächtigen Anbietern ist daher eine differenzierte Betrachtung geboten. Erfolgt die Vergabe von Flächen ausschließlich und gegenüber allen CPO im Wege der Erteilung einer entsprechenden Sondernutzungserlaubnis, dürfte meist eine nicht dem Kartellrecht unterliegende hoheitliche Tätigkeit vorliegen. Die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis schließt jedoch umgekehrt die Anwendbarkeit des GWB nicht grundsätzlich aus, soweit die entsprechende Gebietskörperschaft bei der Verwertung ihres Eigentums an der maßgeblichen Fläche auch unternehmerisch und wirtschaftlich tätig ist und beispielsweise für die Einräumung des Nutzungsrechts ein entsprechendes Entgelt erhält. Ob

⁵⁹ Vgl. u.a. BGH, Urteil vom 24. Oktober 2002, KZR 4/01 – *Kommunaler Schilderprägerbetrieb*; BGH, Urteil vom 14. Juli 1998, KZR 1/97 – *Schilderpräger im Landratsamt*.

⁶⁰ Vgl. u.a. BGH, Urteil des Kartellsenats vom 17. Dezember 2013 - KZR 66/12 - *Stromnetz Berkenthin*; BGH, Urteil des Kartellsenats vom 17. Dezember 2013 - KZR 65/12 - *Stromnetz Heiligenhafen*; Bundeskartellamt/Bundesnetzagentur, Gemeinsamer Leitfaden zur Vergabe von Strom- und Gaskonzessionen und zum Wechsel des Konzessionsnehmers, zuletzt abgerufen am 08. September 2021 unter: <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitfaden/Leitfaden%20-%20Vergabe%20von%20Strom-%20und%20Gaskonzessionen.html>.

eine entsprechende wirtschaftliche und unternehmerische Tätigkeit vorliegt, muss ggf. in jedem Einzelfall gesondert ermittelt werden.

- 101 Auf die konkrete Vergabepaxis von öffentlichen und privaten Flächen an CPO in einem bestimmten Gebiet findet – erneut aber nur, sofern eine unternehmerische und wirtschaftliche Betätigung vorliegt – zudem das allgemeine Kartellverbot (§ 1 GWB, Art. 101 AEUV) Anwendung. Dieses erfasst nicht nur horizontale, sondern auch vertikale Vereinbarungen, die eine Wettbewerbsbeschränkung bezwecken oder bewirken. In den Anwendungsbereich dieser Normen könnten daher insbesondere Vereinbarungen zwischen Flächeninhabern und CPO fallen, die aufgrund der möglicherweise explizit vorgesehenen vollständigen oder teilweisen Ausschließlichkeitsbindung bzw. Exklusivität oder der langen Laufzeit der entsprechenden Vereinbarungen den Wettbewerb um den Zugang zu geeigneten Flächen in einer bestimmten Region beschränken. Mögliche Wettbewerbsbeschränkungen können jedoch unter bestimmten Voraussetzungen aufgrund der mit ihnen verbundenen Effizienzwirkungen zum Vorteil des Verbrauchers auch vom Kartellverbot freigestellt sein (§ 2 GWB, Art. 101 Abs. 3 AEUV). Eine generelle Beurteilung, welche konkrete Vergabepaxis und Laufzeit entsprechender Verträge kritisch zu bewerten ist, kann auf der Grundlage der bisherigen Erkenntnisse daher nicht erfolgen. Sie muss in Abhängigkeit von der konkreten Marktconstellation vielmehr einer entsprechenden Einzelfallprüfung vorbehalten bleiben.
- 102 Sowohl bei dem Missbrauchsverbot als auch bei dem Kartellverbot handelt es sich um unmittelbar wirksame Verbote, die auch zivilrechtlich durchsetzbar sind. Den Betroffenen steht insoweit ein Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch zu (§ 33 GWB). Die entsprechenden Vereinbarungen sind im Falle des Vorliegens eines Verstoßes ferner nichtig (§ 134 BGB). Im Falle einer fahrlässigen oder vorsätzlichen Begehung hat der Betroffene ferner einen Anspruch auf Schadensersatz (§ 33a GWB). Von diesen zivilrechtlichen Folgen eines Kartellrechtsverstoßes kann eine durchaus signifikante präventive Wirkung in Richtung einer möglichst wettbewerblichen und diskriminierungsfreien Vergabepaxis für geeignete Flächen zur Errichtung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur ausgehen.

b) Weitergehende rechtliche Lösungsansätze

- 103 Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich zwar einerseits, dass das Kartellrecht über Instrumente verfügt, um die Entstehung wettbewerblicher Strukturen im Bereich der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur durch einen wettbewerblichen und diskriminierungsfreien Zugang zu geeigneten Flächen und mithin Marktzugang zu gewährleisten bzw. abzusichern. Neben den marktbezogenen Voraussetzungen für eine Anwendung

der entsprechenden Vorschriften, d.h. insbesondere die Feststellung einer marktbeherrschenden bzw. relativ marktmächtigen Stellung des Flächenanbieters, kann jedoch andererseits im Hinblick auf den äußerst bedeutsamen Zugang zu öffentlichen Flächen das mögliche Fehlen einer wirtschaftlichen Betätigung der entsprechenden Gebietskörperschaft die Anwendbarkeit des Kartellrechts ausschließen. Es stellt sich daher die Frage, ob diesem Problem ggf. durch weitergehende gesetzgeberische Maßnahmen Rechnung getragen werden sollte.

- 104 Nach vorläufiger Einschätzung kommt in diesem Zusammenhang u.a. eine Übernahme des Ansatzes aus dem Bereich der öffentlichen Vergabe von Wegenutzungsrechten für Energieversorgungsnetze in Betracht. Hier hat der Gesetzgeber zusätzlich zu den einschlägigen Regelungen des GWB (§§ 19, 20 GWB) explizit in § 46 EnWG eine Verpflichtung der Gemeinden zu einer diskriminierungsfreien Vergabe der Wegenutzungsrechte sowie auch eine Beschränkung der Laufzeit der entsprechenden Verträge vorgesehen. Eine vollständige Übernahme der in den §§ 46 ff. EnWG geregelten und durchaus komplexen und im Einzelfall aufwändigen verfahrensrechtlichen Vorschriften erscheint dabei keineswegs zwingend. In wettbewerblicher Hinsicht könnte auch ein zivilrechtlich einlagbarer Anspruch der CPO auf eine grundsätzlich diskriminierungsfreie Vergabepaxis der Eigentümer öffentlicher Flächen sehr effektiv sein.
- 105 Die geplante Ausschreibung des Bundes auf der Grundlage des SchnellLG (hierzu oben Rn. 81 ff.), welche die Vergabe von Fördermitteln im Wege einer Ausschreibung mit der Einbringung entsprechender bundeseigener Flächen an derzeit nicht bewirtschafteten Rastanlagen verbindet, zeigt nach Ansicht des Bundeskartellamtes einen weiteren denkbaren Weg für die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Marktzugangs und der Entstehung wettbewerblicher regionaler Marktstrukturen auf. In einigen Fällen könnte durch eine stärkere Verknüpfung der diskriminierungsfreien Vergabe von Flächen mit der diskriminierungsfreien Vergabe entsprechender Fördermittel im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen im aktuellen Marktumfeld die Gefahr struktureller Wettbewerbshindernisse als Folge eines nicht diskriminierungsfreien Marktzugangs deutlich reduziert werden.

3. Vorläufige Schlussfolgerungen

- 106 Auf der Grundlage seiner bisherigen Erkenntnisse im Verlauf der Sektoruntersuchung bewertet das Bundeskartellamt den oben dargelegten nicht hinreichend wettbewerblichen und diskriminierungsfreien Zugang von CPO zu geeigneten Flächen als potentiell strukturelles Hindernis für die Entstehung eines funktionsfähigen Wettbewerbs beim Angebot öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur. Insbesondere im Hinblick auf die Vergabe öffentlicher Flächen deuten die vorläufigen Ergebnisse darauf hin, dass dem

Ziel eines diskriminierungsfreien Flächen- und damit Marktzugangs noch nicht flächen-deckend im notwendigen Umfang Beachtung geschenkt wird.

- 107 Das Kartellrecht bietet hinreichende Instrumente und Ansatzpunkte, um eine zugangs- und wettbewerbsbehindernde Vergabepaxis aufzugreifen und ggf. auch im Rahmen der zivilrechtlichen Durchsetzung zu adressieren. Für den Bereich der Missbrauchsaufsicht ist hierfür jedoch das Bestehen einer marktbeherrschenden oder zumindest relativ marktmächtigen Stellung auf dem konkret betroffenen regionalen oder lokalen Markt für geeignete Flächen erforderlich. Gerade im Hinblick auf die Vergabe öffentlicher Flächen insbesondere durch Kommunen ist das Kartellrecht ferner nur in dem Maße anwendbar, in dem die Vergabe nicht ausschließlich hoheitlich, sondern jedenfalls auch im Rahmen einer wirtschaftlichen Betätigung der Gebietskörperschaft erfolgt.
- 108 Vor dem aufgezeigten Hintergrund könnte – analog zu dem für die Vergabe von Wege-nutzungsrechten für Strom- und Gasnetze geltenden Rechtsrahmen – eine gesetzliche, zivilrechtlich einklagbare Verpflichtung von Gebietskörperschaften sinnvoll sein, geeignete Flächen diskriminierungsfrei, nach Möglichkeit im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung zu vergeben. Aufgrund der aktuell noch sehr umfangreichen öffentlichen Förderung des Aufbaus der Ladeinfrastruktur käme in bestimmten Fällen zudem eine stärkere Verknüpfung der Vergabe öffentlicher Flächen mit der Vergabe von Fördermitteln in Betracht, wie sie auch im SchnellLG vorgesehen ist.

III. Wettbewerblicher Betrieb öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur

1. Potentielle Problemlagen

- 109 Voraussetzung für einen funktionsfähigen Wettbewerb bei der Vermarktung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur ist eine hinreichende Anzahl konkurrierender Anbieter. Aus den bereits dargelegten Gründen (hierzu oben Rn. 50 ff.) ist dabei neben der Unterscheidung sachlicher Teilmärkte (z.B. nach Ladeleistung) eine regionale oder sogar lokale Betrachtung angezeigt. Sofern einzelne CPO auf bestimmten Teilmärkten in einer Region über Marktmacht oder sogar eine marktbeherrschende Stellung verfügen, können sie diese nicht nur unmittelbar gegenüber dem Endnutzer ausnutzen.⁶¹ Sie könnten vielmehr durch entsprechende Abschottungsstrategien, die Wettbewerber behindern, ihre marktbeherrschende Stellung absichern bzw. weiter ausbauen. Vor dem Hinter-

⁶¹ Auf diesen Aspekt wird im folgenden Abschnitt D.IV noch ausführlich eingegangen.

grund der aktuellen Marktverhältnisse betreffen diese potentiell wettbewerbsschädigenden Verhaltensweisen insbesondere andere Anbieter von EMP-Dienstleistungen. Folgende Abschottungsstrategien sind dabei denkbar:

- 110 Der CPO hat als Betreiber öffentlich zugänglicher Ladepunkte grundsätzlich das Recht zu entscheiden, ob und zu welchen Konditionen dritte EMP auf seine Ladeinfrastruktur zugreifen und von ihm Ladestrom beziehen können (Beistellungsmodell). Eine Abschottungsstrategie kann vor diesem Hintergrund darin bestehen, dass ein marktbeherrschender CPO anderen EMP den Zugang zu dem an der Ladesäule vertriebenen Strom komplett verweigert. Den maßgeblichen Endabnehmern stünde in diesem Fall an den entsprechenden Ladepunkten ausschließlich das Ladeangebot des CPO zur Verfügung, entweder per Ad-hoc-Ladung oder per Ladekarte des CPO (EMP-Angebot). Eine weitere Möglichkeit zur Marktabschottung besteht darin, dass der marktbeherrschende CPO anderen EMP den Zugang zu seinen Ladepunkten zwar anbietet, dies aber zu Zugangsbedingungen, die konkurrierende EMP beim Angebot von Ladestrom in rein wirtschaftlicher Hinsicht und damit faktisch im Wettbewerb behindern. Dadurch kann der CPO seine marktbeherrschende Stellung auf dem CPO-Markt nutzen, um seine Marktstellung auf EMP-Ebene (Ladestrommarkt, EMP-Markt) auszubauen bzw. abzusichern.
- 111 Das Auftreten und die Häufigkeit der oben genannten möglichen wettbewerbsbehindernden Verhaltensweisen sind Gegenstand der noch laufenden Sektoruntersuchung. So wird ermittelt, ob und in welchem Ausmaß CPO dritten (also nicht konzernverbundenen) EMP den Zugang zu ihren Ladesäulen grundsätzlich nicht gewähren. Die Gründe für eine solche grundsätzliche Weigerung, wie beispielsweise technische Inkompatibilität, wurden ebenfalls erfragt, um die möglichen sachlichen Rechtfertigungsgründe eines solchen Vorgehens zu erfassen.
- 112 Von den befragten CPO haben nur sehr wenige angegeben, gar keine dritten EMP auf ihren Ladesäulen zuzulassen. Von den befragten EMP haben ebenfalls nur einzelne angegeben, dass es Fälle der Zugangsverweigerung gegeben hat. Das Bundeskartellamt erreichten aber vereinzelt Beschwerden von Verbrauchern über die Nicht-Zulassung bestimmter, als besonders günstig empfundener EMP auf die Ladesäulen von bestimmten CPO, welche die betroffenen Ladepunkte auch selbst als EMP vermarkten. Zudem liegen dem Bundeskartellamt Beschwerden von EMP vor, welche die konkreten Zugangsbedingungen an den Ladesäulen einzelner CPO bemängeln und geltend machen, dass auf dieser Grundlage ein konkurrenzfähiges Angebot gerade auch im Verhältnis zum vom CPO angebotenen Ad-hoc-Ladepreis nur unter Inkaufnahme entsprechender Verluste realisierbar sei. Das Bundeskartellamt misst diesem potentiellen Wettbewerbshindernis daher durchaus eine große Bedeutung bei.

2. Denkbare Lösungsansätze

a) Kartellrechtliche Ansatzpunkte

- 113 Für die Vermeidung der Entstehung bzw. Verstärkung potentiell marktbeherrschender Stellungen von CPO in einzelnen räumlichen Märkten durch Unternehmenszusammenschlüsse steht das kartellrechtliche Instrument der Fusionskontrolle zur Verfügung. Seit der Einführung des sogenannten SIEC-Tests im Jahre 2013 können damit nicht mehr lediglich Fusionen untersagt werden, die zur Entstehung einer einzel- oder kollektiv marktbeherrschenden Stellung führen; vom Untersagungskriterium erfasst werden vielmehr auch Fusionen unterhalb der Schwelle der Marktbeherrschung, die aufgrund sogenannter unilateraler Effekte zu einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs führen (§ 36 Abs. 1 Satz 1 GWB). Vor diesem Hintergrund können auch Zusammenschlüsse zwischen CPO, die zwar durch den Zusammenschluss nicht marktbeherrschend werden, aber aufgrund der sachlichen und räumlichen Nähe ihres jeweiligen Angebots in einer bestimmten Region einen besonders ausgeprägten Wettbewerbsdruck aufeinander ausüben, der in Folge der Fusion entfielen, kritisch zu bewerten sein.
- 114 Ob ein Fusionsvorhaben zu einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs führt, muss in jedem Einzelfall gesondert ermittelt werden. Die Monopolkommission hat jedoch in ihrer Analyse aus dem Jahr 2019 sowie erneut in ihrer Analyse aus dem September 2021 hohe regionale Konzentrationen der größten Anbieter öffentlich zugänglicher Ladepunkte festgestellt, wobei die Konzentrationsraten im Vergleich zum Jahr 2019 leicht rückgängig waren.⁶²
- 115 Die oben geschilderten wettbewerbsschädlichen Behinderungs- und Abschottungsstrategien eines CPO können mit den bereits dargelegten Instrumenten der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht durch die Kartellbehörden oder auch zivilrechtlich aufgegriffen und adressiert werden (hierzu oben Rn. 110 ff.). Darunter fallen auch Verhaltensweisen eines vertikal integrierten (auch als EMP-tätigen) CPO, mit denen er seine Wettbewerber auf dem EMP-Markt behindern oder verdrängen könnte. Ein marktmächtiger und vertikal integrierter CPO könnte z.B. einem anderen EMP zwar Zugang zu seinen Ladepunkten gewähren, dies allerdings nur zu derart hohen Preisen, dass es für den Zugang begehrenden EMP nicht mehr möglich oder wirtschaftlich sinnvoll ist, mit dem eigenen EMP-Angebot des vertikal integrierten CPO in Wettbewerb zu treten (kartellrechtlich wäre das eine sogenannte Preis-Kosten-Schere). Wie dargelegt, werden dabei nicht nur die wett-

⁶² Vgl. Monopolkommission, 8. Sektorgutachten Energie (2021), Rn. 186 ff.; Monopolkommission, 7. Sektorgutachten Energie (2019), Rn. 271 ff.

bewerbsbehindernden Verhaltensweisen marktbeherrschender, sondern auch solche lediglich relativ marktmächtiger CPO erfasst, von denen andere EMP als Anbieter oder Nachfrager nach einer gewerblichen Leistung (hier: Zugang zur Ladesäule) abhängig sind.

- 116 Hinsichtlich des Problems einer direkten Verweigerung des (Durchleitungs-) Zugangs zu seinen Ladesäulen durch einen CPO verfügt das Kartellrecht über das Regelbeispiel der missbräuchlichen Behinderung des Zugangs zu einer wesentlichen Einrichtung (§ 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB). Ein solcher Missbrauch kann dann vorliegen, wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen sich weigert, anderen Unternehmen gegen angemessenes Entgelt Zugang beispielsweise zu Netzen oder anderen Infrastruktureinrichtungen zu gewähren, sofern der Zugang objektiv notwendig ist, um auf einem vor- oder nachgelagerten Markt tätig zu sein, und die Weigerung ohne sachlich rechtfertigenden Grund den wirksamen Wettbewerb auf diesem Markt auszuschalten droht.
- 117 Die bisherige Anwendungspraxis dieser als „essential facility“ bekannten Norm zeigt, dass bei deren Anwendung insbesondere die Frage ausschlaggebend ist, ob und inwieweit die von der Zugangsverweigerung betroffenen Unternehmen in der Lage sind, in wirtschaftlich zumutbarer Weise in dem entsprechenden vor- oder nachgelagerten Markt aktiv zu werden (Frage der „Duplizierbarkeit“ der wesentlichen Einrichtung).⁶³ Vor dem Hintergrund der aktuell noch laufenden Markthochlaufphase erscheint es nach vorläufiger Einschätzung schwierig zu sein, den Nachweis einer fehlenden Möglichkeit zur „Duplizierung“ der Ladeinfrastruktur eines CPO im Einzelfall zu erbringen. Insbesondere in einer späteren Marktphase erscheint jedoch in Abhängigkeit von den konkreten Marktverhältnissen in einer bestimmten Region eine Anwendbarkeit dieser Norm nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

b) Zur Option eines regulierten Zugangs- und Durchleitungsanspruchs

- 118 Vor dem Hintergrund der dargestellten Missbrauchspotentiale marktbeherrschender CPO wird in der wissenschaftlichen und medialen Diskussion vereinzelt eine Übertragung des für den Bereich der Strom- und Gasnetze praktizierten Modells eines gesetzlich zwingenden und staatlich regulierten Durchleitungsanspruchs an Ladesäulen befürwortet.⁶⁴ Die Bundesnetzagentur hat durch eine entsprechende Festlegung bereits die bilanzkreistechnisch-regulatorische Möglichkeit (keine Verpflichtung) für eine Durchlei-

⁶³ Vgl. Nothdurft in Langen/Bunte, Kartellrecht, Band 1, 13. Aufl., § 19 GWB, Rn. 447 ff.

⁶⁴ Siehe z.B. Lichtblick, Pressemitteilung vom 26. Juni 2019, zuletzt abgerufen am 08. September 2021 unter: <https://www.lichtblick.de/presse/ladesaeulencheck-2019-kampf-um-vormachtstellung-auf-kosten-der-verbraucher/>.

tung von Strom dritter EMP geschaffen (hierzu oben Rn. 29). Nach den bisherigen Erkenntnissen des Bundeskartellamtes bieten CPO diese Durchleitungsoption bisher aber kaum an. Das Bundeskartellamt sieht die Voraussetzungen eines staatlich regulierten Durchleitungsanspruchs aus verschiedenen Gründen auch vor dem Hintergrund der aktuellen Marktphase als nicht gegeben an:

- 119 Ein Ladepunkt ist bereits deshalb nicht mit den regulierten Strom- und Gasnetzen vergleichbar, weil er in ökonomischer Hinsicht gerade kein „natürliches Monopol“ ist. Der Marktzugang in diesem Bereich steht vielmehr grundsätzlich allen Anbietern offen und der Aufbau und Betrieb einer parallelen und konkurrierenden Ladeinfrastruktur ist 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 des Vertriebs von Strom über Ladeinfrastruktur⁶⁵ und damit der letztendlich gewünschte Wettbewerb um Kunden auch durch die Preisgestaltung der Ladepreise im Grundsatz gewährleistet.
- 120 Auch hinsichtlich der Höhe des von den Endkunden letztendlich zu zahlenden Preises für Ladestrom ist derzeit nicht erkennbar, dass ein reguliertes Durchleitungsregime zu günstigeren Ladestrompreisen führen würde. Denn die Leistung der Ladesäulenbetreiber müssten über die Kapital- und Betriebskosten in die Berechnung entsprechender Durchleitungsentgelte einfließen und – ebenso wie z.B. beim Preis für Haushalts- oder Industriestrom – von dem durchleitungswilligen EMP auf dessen Strombeschaffungspreis aufgeschlagen und an den Endkunden durchgereicht werden.
- 121 Gegen einen gesetzlich regulierten Ladesäulenzugang für Stromanbieter spricht zudem, dass hierfür grundlegende Änderungen des Rechtsrahmens und eine umfassende Regulierung erforderlich würden.⁶⁶ So müssten nach Einschätzung des Bundeskartellamtes aufgrund der noch fehlenden Auslastung und unterschiedlicher Kostenstrukturen u.a. in verschiedenen Regionen sehr zahlreiche und stark differenzierte Zugangsentgelte festgelegt werden. Gleichzeitig könnten zu restriktiv festgesetzte Zugangsentgelte die generelle Bereitschaft zum Aufbau und Betrieb von Ladeinfrastruktur, insbesondere von Schnellladeinfrastruktur, sowie die Anreize zu Innovationen (beispielsweise in Ladetechnologie)

⁶⁵ Das Bundeskartellamt sieht bislang im Bereich des Stromvertriebs an Endkunden keine Veranlassung, einen eigenen Markt für den Vertrieb von Strom über Ladesäulen abzugrenzen.

⁶⁶ Würde, wie gefordert, die Ladesäule zum Teil des Stromnetzes gemacht, statt als Letztverbraucher zu gelten, und damit der Ausbau von Ladeinfrastruktur gerade in den Aufgabenbereich der Netzbetreiber fallen, würde das zumindest derzeit gegen Europäisches Recht verstoßen, das den Netzbetreibern den Aufbau und Betrieb von Ladeinfrastruktur im Grundsatz ausdrücklich verbietet; siehe Art. 33 Abs. 2 der Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie.

niken höherer Leistung) erheblich beeinträchtigen. Neben einem ggf. extrem hohen Regulierungsaufwand bestünde daher auch die Gefahr eines insbesondere in der Phase des Markthochlaufs besonders schädlichen und teuren „Regulierungsversagens“.

- 122 Die entsprechende Diskussion belegt jedoch nach Ansicht des Bundeskartellamtes erneut die fundamentale Bedeutung, die einem wettbewerblichen und diskriminierungsfreien Marktzugang im Bereich der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur zukommt. Sofern – wie in den vorangegangenen Abschnitten erläutert – durch einen wettbewerblichen und diskriminierungsfreien Zugang von CPO zu geeigneten Flächen und staatlichen Fördermitteln die Entstehung wettbewerblicher Strukturen auf CPO-Ebene wirksam ermöglicht und gefördert wird, erübrigt sich rein faktisch auch die Diskussion über die Notwendigkeit einer staatlichen Regulierung des Zugangs zu Ladesäulen.

3. Vorläufige Schlussfolgerungen

- 123 Nach den bisherigen Erkenntnissen stellen marktabschottende Behinderungsstrategien marktbeherrschender oder relativ marktmächtiger CPO vor dem Hintergrund des feststellbaren Konzentrationsniveaus in einigen räumlich relevanten Märkten durchaus ein potentiell Wettbewerbshindernis dar. Die vorhandenen kartellrechtlichen Instrumente der Missbrauchsaufsicht erscheinen – auch unter Berücksichtigung der zivilrechtlichen Durchsetzbarkeit des Missbrauchsverbots – jedoch derzeit ausreichend, um diese Problematik zu adressieren. Unternehmenszusammenschlüsse, die zu einer weiteren Verschlechterung der Marktstruktur führen, können ferner mit dem Instrument der Fusionskontrolle verhindert werden.
- 124 Ferner ist das dem Zugang zu Strom- und Gasnetzen entlehnte Modell eines regulierten (Durchleitungs-)Zugangs zu Ladesäulen insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Markthochlaufphase kein geeigneter Ansatz, um mögliche strukturelle Wettbewerbshindernisse zu adressieren. Neben grundsätzlichen ökonomischen Erwägungen sind hierfür insbesondere die mit diesem Modell verbundenen hohen Regulierungskosten und die Gefahr eines den zügigen Aufbau einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur potentiell sogar gefährdenden „Regulierungsversagens“ ausschlaggebend.

IV. Wettbewerbliches Angebot von Ladestrom und Mobilitätsdienstleistungen

1. Potentielle Problemlagen

- 125 Die bisher geschilderten potentiellen Wettbewerbshindernisse wirken sich letztendlich insgesamt darauf aus, ob und inwieweit die Endnutzer in den maßgeblichen regionalen Markträumen mit wettbewerblichen oder marktmachtbedingt überhöhten Preisen und

Nutzungskonditionen konfrontiert werden. Im Rahmen der laufenden Sektoruntersuchung erreichten das Bundeskartellamt Beschwerden von Verbrauchern über die Preise und Konditionen an öffentlich zugänglichen Ladepunkten. Nicht selten bilden dabei Vergleiche mit dem Laden an der heimischen Wallbox oder – hinsichtlich der Kosten pro gefahrenen 100 Kilometer – mit den Tankstellenpreisen für Verbrennungskraftstoffe die Grundlage. Kritisiert werden zudem das Aufgeben bisher kostenfreier Ladeangebote sowie in jüngster Zeit vorgenommene Preiserhöhungen. Teilweise ergänzt werden diese Beschwerden – anknüpfend auch an eine entsprechende mediale Diskussion – durch Kritik an beschränkten Zugriffsmöglichkeiten und intransparenten bzw. unübersichtlichen Ladebedingungen.

- 126 Nach den bisherigen Erkenntnissen des Bundeskartellamtes weisen die Preise für das Laden an öffentlich zugänglichen Ladepunkten vereinzelt deutliche Unterschiede auf. Teilweise werden Ladetarife mit der Höhe der verfügbaren Ladeleistung teurer, aber auch bei Ladepunkten mit gleichen Ladeleistungen sind teilweise deutliche Preisunterschiede zu beobachten. So können selbst die Tarife für das Laden an demselben Ladepunkt deutlich unterschiedlich sein, je nachdem, ob und über welchen EMP der Zugang zum Ladepunkt erfolgt. Daneben kann auch der vom CPO gewährte Ad-hoc-Ladepreis nochmals deutlich von den EMP-Tarifen abweichen.
- 127 Deutliche Preisunterschiede können grundsätzlich ein Hinweis auf punktuell missbräuchlich überhöhte Preise sein. Preisunterschiede können insbesondere in frühen Marktphasen, in denen sich ein wettbewerbliches Marktgleichgewicht noch nicht eingestellt und die Kostendeckung für die erforderliche Infrastruktur aufgrund geringer Auslastung noch nicht gewährleistet ist, jedoch auch das Ergebnis funktionierender Wettbewerbs sein. Zudem kann fehlende Transparenz über die geltenden Ladetarife den Preiswettbewerb zwischen EMP behindern. Für eine optimale Entscheidung darüber, mit welcher Ladekarte oder mit welcher anderen Zugangsmöglichkeit Ladepunkte genutzt werden sollten, benötigen Verbraucher Kenntnis über die jeweils geltenden Tarife und verfügbaren Zugriffsmöglichkeiten. Ist dies nicht gegeben, kann auch der Wettbewerbsdruck entsprechend vermindert sein.
- 128 Hinsichtlich der in aller Regel erforderlichen (vertraglichen) Vereinbarungen zwischen EMP und CPO für den Zugriff auf öffentlich zugängliche Ladepunkte des CPO können auch Roaming-Anbieter und Ladeverbände durch eine gebündelte Vermittlung der in ihrem Netzwerk gelisteten Ladepunkte Transaktionskosten senken. Indem diese Anbieter standardisierte Bedingungen für den Zugriff der bei ihnen gelisteten Ladepunkte schaffen, entfallen vielfach die ansonsten notwendigen bilateralen Vereinbarungen zwischen CPO und EMP. Solche Standardisierungen könnten aber grundsätzlich auch dazu füh-

ren, dass den betroffenen Marktseiten weniger Wettbewerbsspielräume verbleiben. Sofern standardisierte Zugriffsbedingungen sogar eine Koordination von Wettbewerbsbedingungen oder der Preissetzungsmöglichkeiten zur Folge haben, sind auch in diesem Bereich potentielle Wettbewerbsprobleme nicht auszuschließen.

2. Lösungsansätze

a) Kartellrechtliche Ansatzpunkte

- 129 In Bezug auf Ladetarife sieht das Kartellrecht eine Eingriffsmöglichkeit in die Preisgestaltung von Anbietern vor, soweit marktbeherrschende Unternehmen missbräuchlich überhöhte Preise fordern, die von den Preisen abweichen, die sich bei wirksamem Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würden (§ 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB). Denn soweit ein Anbieter über Marktmacht verfügt, sind die Möglichkeiten der Nachfrager, auf hohe Preise mit einem Wechsel des Anbieters zu reagieren, erheblich eingeschränkt. Unterhalb der Schwelle der Marktbeherrschung sind CPO und EMP prinzipiell frei in der Gestaltung ihrer Ladetarife.
- 130 Die Prüfung missbräuchlich überhöhter Preise erfolgt in der kartellrechtlichen Praxis in der Regel durch einen Vergleich mit den unter Wettbewerb geltenden Angebotsbedingungen. Zur Bewertung, ob es sich um einen Missbrauch handelt, kann das Bundeskartellamt das sogenannte „Vergleichsmarktkonzept“ anwenden.⁶⁷ Dabei werden die möglicherweise überhöhten Preise mit solchen Preisen verglichen, die sich auf strukturell vergleichbaren, aber wettbewerblich organisierten Märkten bilden. Alternativ kann auch eine kostenbasierte Missbrauchsprüfung erfolgen, auf deren Basis – unter Hinzurechnung eines in einem wettbewerblichen Umfeld angemessenen Gewinns zu effizient angesehenen Kosten – eine Erlösbegrenzung berechnet würde.⁶⁸
- 131 Hinsichtlich der Anwendung des Vergleichsmarktkonzepts ist zu berücksichtigen, dass lediglich ein Vergleich mit den entsprechenden Preisen hinreichend vergleichbarer Produkte oder des entsprechenden Angebots anderer Anbieter in anderen Regionen in Frage kommt. Vor diesem Hintergrund erscheint insbesondere der Vergleich von Ladestrompreisen mit den Preisen für Haushaltsstrom oder den Preisen für Verbrennungskraftstoffe, die gänzlich andere Angebote und Märkte betreffen, ungeeignet, um einen hinreichenden Anfangsverdacht für einen Preishöhenmissbrauch zu begründen. Bei einer kostenbasierten Betrachtung muss zudem berücksichtigt werden, dass die Preise eines Anbieters und die damit verbundenen Erlöse grundsätzlich geeignet sein müssen,

⁶⁷ Vgl. auch Nothdurft in Langen/Bunte, Kartellrecht, Band 1, 13. Aufl., § 19 Rn. 140 ff.

⁶⁸ Vgl. Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Fernwärme Abschlussbericht, 2012, Rn. 196 ff. Vgl. auch Nothdurft in Langen/Bunte, Kartellrecht, Band 1, 13. Aufl., § 19 Rn. 167 ff.

auch die Investitions-, Kapital- und Betriebskosten der CPO zu decken. Denn Preise, die die objektiven Kosten nicht decken, können für sich allein keinen Missbrauch begründen.⁶⁹

- 132 Auch wenn überhöhte Preise in Einzelfällen nicht auszuschließen sind, liegen dem Bundeskartellamt derzeit keine belastbaren Anhaltspunkte dafür vor, dass die Preise an der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur systematisch und flächendeckend überhöht sind. Im Fall eines hinreichend substantiierten Anfangsverdachts für missbräuchlich überhöhte Ladepreise behält sich das Bundeskartellamt jedoch vor, diese kartellrechtlich zu überprüfen. Es erscheint hingegen nicht geboten, aufgrund der z.B. im Vergleich zum (im Übrigen sehr volatilen) Dieselpreis vermeintlich „überhöhten“ Ladepreise, eine gesetzliche oder faktische Regulierung des Preisniveaus an der Ladesäule vorzunehmen. Es mag zwar durchaus zutreffen, dass niedrigere Ladepreise auch einen Beitrag zur Förderung der Elektromobilität leisten. Anstelle von – der Gefahr eines „Regulierungsversagens“ und der Frustration privater Geschäftsmodelle ausgesetzt – Preisvorgaben erscheint jedoch der Einsatz marktorientierter Maßnahmen, wie z.B. eines effektiven CO₂-Preises oder der Entlastung des Ladestrom von stromspezifischen Steuern und Abgaben, der bei weitem zielführendere Weg.

b) Verbesserung von Preistransparenz und Nutzerfreundlichkeit

- 133 Die denkbaren Maßnahmen zur Behebung der häufig beklagten Intransparenz und eingeschränkten Nutzerfreundlichkeit des Ladens an der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur liegen überwiegend außerhalb des Anwendungsbereichs des Kartellrechts. In wettbewerblicher Hinsicht ist jedoch zu betonen, dass insbesondere eine hinreichende Transparenz für den Verbraucher über die Angebotspreise und -konditionen der jeweils konkurrierenden Anbieter den Wettbewerb grundsätzlich beleben kann.⁷⁰ Allerdings ist zu berücksichtigen, dass gerade bei Marktstrukturen, die durch eine geringe Anzahl von Anbietern gekennzeichnet sind, erhöhte Transparenz auch wettbewerbsschädliche Wirkungen entfalten kann.
- 134 Denn nicht nur ein einzelnes Unternehmen, im Extremfall ein Monopolist, kann marktbeherrschend sein und seine Marktmacht wettbewerbsschädigend ausnutzen. Auch zwei oder mehr Unternehmen können gemeinsam marktbeherrschend sein (§ 18 Abs. 5 GWB) und am Markt wie ein Unternehmen auftreten. Das Konzept der gemeinsamen

⁶⁹ Vgl. BGH, Beschluss v. 22. Juli 1999, KVR 12/98 – *Flugpreisspaltung*.

⁷⁰ Monopolkommission, 8. Sektorgutachten Energie (2021), Rn. 147; Bezüglich der Tarife für das Ad-hoc-Laden weist auch die Monopolkommission auf eine faktisch sehr geringe Preistransparenz hin.

Marktbeherrschung im sogenannten wettbewerbslosen Oligopol beschreibt eine Marktsituation mit wenigen Unternehmen, die ihr Verhalten – auch ohne explizite Absprache - am Markt aufeinander abstimmen bzw. koordinieren, so dass wesentlicher Wettbewerb zwischen ihnen nicht besteht. Eine Voraussetzung für eine stabile Verhaltenskoordinierung ist dabei, dass ein Abweichen von der Koordinierung durch ein Oligopolmitglied von den anderen ohne größeren Aufwand entdeckt und sanktioniert werden kann. Hierfür ist eine ausreichende Markttransparenz notwendig. Folgerichtig verbieten das deutsche und europäische Kartellrecht auch den unzulässigen Informationsaustausch zwischen Unternehmen,⁷¹ der zu einer solchen Markttransparenz führen und damit oligopolistische Verhaltensweisen fördern könnte.

- 135 Damit Verbraucher besser über die Angebotspreise und -konditionen an dem jeweiligen Ladepunkt informiert sind, bieten sich ordnungsrechtliche Maßnahmen, z.B. im Rahmen der Preisangabenverordnung (PAngVO) oder der Ladesäulenverordnung (LSV), an. Hinsichtlich des EMP-Angebots gibt es im Internet bereits Vergleichsangebote, wie sie beispielsweise auch im Strom- und Gasbereich bekannt und etabliert sind. Aus Sicht des Bundeskartellamtes sind solche Maßnahmen und Angebote geeignet, um den Verbrauchern bessere Wahlmöglichkeiten einzuräumen und damit auch Preiswettbewerb zwischen den Anbietern zu fördern. Denn auf den Ladestrommärkten üben EMP-Tarife und Ad-hoc- Ladetarife der CPO unmittelbaren Wettbewerbsdruck aufeinander aus. Die zuletzt auch von der Monopolkommission aufgegriffene Idee einer Markttransparenzstelle für Ad-hoc-Ladetarife⁷² analog zu der bestehenden Markttransparenzstelle für Kraftstoffe würde eine darüber hinausgehende Transparenz schaffen, die zunächst hinsichtlich ihrer wettbewerblichen Wirkungen zu prüfen wäre. Die durch eine Markttransparenzstelle bereitgestellte Preistransparenz könnte neben dem positiven Effekt einer besseren Verbraucherinformation dazu führen, dass Anbieter sich am Markt miteinander abstimmen und ihre Ladetarife koordinieren könnten. Im Kraftstoffbereich hatte die Einführung einer Markttransparenzstelle spezifische, in den konkreten Markt- und Wettbewerbsbedingungen im Kraftstoffsektor liegenden Gründe, von denen auch aufgrund der frühen Marktphase im Bereich der öffentlichen Ladeinfrastruktur nicht auszugehen ist.
- 136 Ergänzend ist in wettbewerblicher Hinsicht darauf hinzuweisen, dass eine staatlich forcierte Vereinheitlichung der Preise unter dem Gesichtspunkt der Nutzerfreundlichkeit ebenfalls nicht angezeigt und wettbewerblich eher kontraproduktiv sein könnte. Unter-

⁷¹ § 1 GWB und Art. 101 Abs. 1 AEUV, soweit nicht die Freistellungen des § 2 GWB bzw. Art. 101 Abs. 3 AEUV greifen; vgl. Hengst in Langen/Bunte, 13. Aufl., Art. 101 Rn. 359 ff.

⁷² Monopolkommission, 8. Sektorgutachten Energie (2021), Rn. 160.

schiedliche Preise und Tarife können gerade auch Ausdruck von Wettbewerb sein, indem verschiedene Kundengruppen mit unterschiedlichen Bedürfnissen umworben werden. So unterscheiden sich Bedarf und Zahlungsbereitschaft eines E-Fahrzeugnutzers mit eigener Wallbox zuhause denkbar von denen eines Nutzers ohne private Lademöglichkeit.

3. Vorläufige Schlussfolgerungen

- 137 Aus den dargestellten Gründen liegen dem Bundeskartellamt derzeit keine Hinweise auf systematisch und flächendeckend missbräuchlich überhöhte Ladepreise vor. Bei der Bewertung des aktuellen Preisniveaus sollte ferner stets ein geeigneter Vergleichsmaßstab zugrunde gelegt werden. Ein Vergleich der Ladepreise an Ladesäulen im öffentlichen Raum mit den Preisen für Haushaltsstrom oder den Preisen für Verbrennungskraftstoffe ist in dieser Hinsicht nicht sachdienlich. Einen Bedarf für eine umfassende oder auch nur teilweise Preisregulierung sieht das Bundeskartellamt hingegen nicht. Eine solche Preisregulierung würde vielmehr den Preis als einen wichtigen Wettbewerbsfaktor ausschalten und gerade auch im Hinblick auf die dynamische Marktentwicklung zu Nachteilen für die Verbraucher führen.
- 138 Hinsichtlich einer Verbesserung der Preistransparenz für Verbraucher könnten weitere gesetzliche Regelungen z.B. im Rahmen der PAngVO oder der LSV angemessen sein. Sofern auch auf den vorgelagerten Marktstufen effektive Wettbewerbsbedingungen herrschen, ist aber davon auszugehen, dass bereits die Transparenz der Ladepreise vor Ort und der verschiedenen EMP-Vergleichsangebote im Internet den Verbrauchern effektive Informationsmöglichkeiten über geltende Ladetarife bieten und damit Wettbewerb ermöglichen und intensivieren können. Darüber hinausgehende Maßnahmen, wie die Einführung einer Markttransparenzstelle für Ladetarife, bedürften hinsichtlich ihrer wettbewerblichen Wirkungen zunächst einer eingehenderen Prüfung.

E. Weiteres Vorgehen

- 139 Das Bundeskartellamt wird in Folge dieses Sachstandsberichts die Analyse der bereits vorliegenden Daten und Informationen fortsetzen. Dazu sind weitere qualitative Befragungen ausgewählter Marktteilnehmer vorgesehen. Gegebenenfalls werden noch zusätzliche quantitative Marktinformationen vom Bundeskartellamt erhoben.
- 140 Die Auswertungen werden sich auf die Bewertung der geschilderten ökonomischen und kartellrechtlichen Fragen fokussieren. Mit den dem Bundeskartellamt vorliegenden Geodaten können beispielweise Konzentrationsanalysen in den noch sachlich und räumlich abzugrenzenden Märkten im gesamten Bundesgebiet durchgeführt werden. Dies kann

dem Bundeskartellamt auch als wichtige Grundlage für die zukünftigen Fallbearbeitung dienen.

- 141 Im Zuge der weiteren Ermittlungen wird das Bundeskartellamt ferner weiterhin mit Marktteilnehmern und Stakeholdern im Gespräch bleiben. Insbesondere ist ein Austausch mit ausgewählten Verbänden und Institutionen zum Inhalt des vorliegenden Sachstandsberichts vorgesehen.
- 142 Nach Abschluss aller Auswertungen wird das Bundeskartellamt seine Erkenntnisse in einem Endbericht vorlegen. Im Einzelnen wird der Endbericht Konkretisierungen zu Marktabgrenzungsfragen auf den betroffenen Wertschöpfungsebenen sowie wettbewerbliche Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen zu den geschilderten wettbewerblichen Problemlagen enthalten.