



Stellungnahme

Professor Dr. Jens-Uwe Franck
Universität Mannheim

Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Gesetzes zur Anpassung
von Kraftstoffpreisen und zur Änderung des Gesetzes gegen
Wettbewerbsbeschränkungen (Kraftstoffmaßnahmenpaket)**
BT-Drucksache 21/4744

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Siehe Anlage

An den Vorsitzenden des
Ausschusses für Wirtschaft und Energie
des Deutschen Bundestages
Christian Freiherr von Stetten, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Gesetzes zur Anpassung von Kraftstoffpreisen
und zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen
(Kraftstoffmaßnahmenpaket)**

BT-Drucksache 21/4744 v. 17.2.2026

Vorbemerkung¹

Die militärischen Konflikte im Nahen Osten mit hieraus resultierenden Beschränkungen beim Transport von Erdöl und Erdölprodukten haben zu deutlichen Anstiegen der Kraftstoffpreise in Deutschland geführt. Einiges deutet daraufhin, dass sich im Maß und der Zügigkeit des Anstiegs (auch) strukturelle Wettbewerbsprobleme insbesondere auf der Ebene der Raffinerien und des Großhandels offenbaren. Vor diesem Hintergrund ist es schlüssig, das verfügbare kartellrechtliche Instrumentarium nachzuschärfen und auch eine Regulierung der Preiserhöhungsfrequenzen auf der Ebene der Tankstellen zu erwägen.

Da sich aufgrund des Anstiegs der Rohölpreise allerdings tatsächlich die Kosten der Kraftstoffhersteller erheblich erhöht haben, könnte selbst ein ideal wirkendes Kartellrechtsinstrumentarium nur einen (wohl) relativ geringen Teil des Preisanstiegs an den Tankstellen verhindern. Dies gibt zu zwei Vorbemerkungen Anlass.

Über den vorliegenden Vorschlag hinausgehende Ansätze intensiverer Regulierung etwa durch Preisdeckel würden die im Kern richtigen Preissignale abschwächen und könnten schwer abschätzbare Risiken bei der Versorgungssicherheit bergen. Verteilungspolitisch

¹ Ich versichere, dass in Bezug auf den zu beratenden Gesetzesentwurf bei mir keine finanziellen Interessenverknüpfungen vorliegen. Insbesondere war ich nicht entgeltlich beratend oder gutachterlich mit dem Beratungsgegenstand befasst.

motivierte Reaktionen, die auf den Tankstellenmarkt begrenzt wären, wie etwa eine Absenkung der Mineralölsteuer oder ein sogenannter „Tankrabatt“, sind wegen ihrer Zielungenauigkeit nicht zu befürworten.

Im deutlichen Anstieg der Kraftstoffpreise auf die geschilderte Krisensituation zeigt sich (erneut), dass aus der Abhängigkeit Deutschlands von fossilen Energieträgern eine erhebliche Vulnerabilität unserer Wirtschaft und Gesellschaft resultiert. Dies sollte mahnen, die Transformation hin zu erneuerbaren Energien weiter zu forcieren.

Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen ist im Einzelnen Folgendes zu bemerken:

Vereinfachung und Beschleunigung von Abhilfemaßnahmen nach Sektoruntersuchung (§ 32f GWB)

Nach dem Abschlussbericht des Bundeskartellamts zur Sektoruntersuchung „Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel“ vom März 2025 deutet Vieles darauf hin, dass Strukturmerkmale wie (teilweise) vertikale Integration kombiniert mit Lieferverflechtungen und kollusionsfördernden Preisinformationsdiensten für erhebliche wettbewerbliche Defizite sorgen. Das Bundeskartellamt hat deshalb ein Verfahren nach § 32f Abs. 3 GWB eingeleitet.

Das Verfahren adressiert damit ein mögliches Wettbewerbsdefizit, das in eine Lücke des herkömmlichen kartellrechtlichen Instrumentariums fällt, die über die Möglichkeit von Abhilfen nach Sektoruntersuchung gemäß § 32f GWB geschlossen werden soll.²

Zu begrüßen sind die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Vereinfachungen in der Anwendung des Instruments. Auch über die Wettbewerbsprobleme im Kraftstoffsektor hinaus kann damit erleichtert werden, wettbewerbliche Störungen zu adressieren, die ohne das Instrument nicht oder nur ansatzweise wirksam adressiert werden können.

a) Die sich an die Sektoruntersuchung anschließende „Abhilfephase“ hat bislang zwei Stufen: Feststellung erheblicher und fortwährender Störung des Wettbewerbs einerseits und Anordnung von Abhilfemaßnahmen andererseits. Adressaten konnten gegen beide die jeweiligen Stufen abschließenden Entscheidungen gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen, wobei die isolierte Beschwerde gegen die Feststellung der Wettbewerbsstörung keine aufschiebende Wirkung hatte (arg. § 66 Abs. 1 GWB).

Anstelle dieses zweistufigen Verfahrens tritt nun ein einstufiges Verfahren, das die bisherigen zwei Stufen zusammenfasst. Dies kann das Verfahren beschleunigen. Wirksamer Rechtsschutz bleibt vollständig gewährleistet, wird aber auf ein Verfahren konzentriert.

b) Gestrichen wird die Voraussetzung, wonach Abhilfemaßnahmen nur an Unternehmen gerichtet werden können, „die durch ihr Verhalten und ihre Bedeutung für die Marktstruktur zur Störung des Wettbewerbs wesentlich beitragen“ (§ 32f Abs. 3 S. 2 GWB). Die Streichung dieser Vorgabe ist vom Regelungsansatz des § 32f GWB her folgerichtig.

² Zur wettbewerbspolitischen Einordnung und Bewertung siehe etwa Franck/Peitz, Reparatur am Markt: Die Sektoruntersuchung nach der 11. GWB-Novelle, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2 (2024), 20–27.

Ich darf hierfür auf meine Ausführungen in meiner Stellungnahme zum Entwurf der 11. GWB-Novelle im Jahr 2023 anlässlich der Einführung des § 32f GWB verweisen:

„Die ausdrückliche gesetzliche Verankerung dieser Restriktionen ist weder wettbewerbspolitisch sinnvoll, noch zum Schutz der Unternehmen vor übermäßigen Eingriffen geboten: Hat sich in einem bestimmten Sektor ein bestimmtes Verhalten verfestigt (etwa die Weigerung, Konkurrenten Schnittstellen zur Verfügung zu stellen), das für eine nachhaltige und gewichtige Wettbewerbsstörung sorgt, dann kann es sinnvoll sein, allen Marktteilnehmern unabhängig von ihrer Marktposition eine bestimmte Verpflichtung (etwa die Gewährung des Zugangs zu Schnittstellen) aufzuerlegen. Das setzt selbstverständlich voraus, dass diese Verpflichtung geeignet und erforderlich ist, um dem Wettbewerbsproblem abzuhelpen. Die Grundrechte der Marktteilnehmer werden damit hinreichend über den ohnehin geltenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geschützt. Es ist nicht klar, ob (und ggf. welche) darüberhinausgehenden Restriktionen durch die vorgenannten Voraussetzungen etabliert werden sollen. Um diese Unsicherheiten zu vermeiden, sollten diese Einschränkungen gestrichen werden.“³

c) Gemäß § 32f Abs. 3 S. 1 GWB-E wird weiter vorausgesetzt, dass eine qualifizierte Wettbewerbsstörung „auf mindestens einem mindestens bundesweiten Markt, mehreren einzelnen Märkten oder marktübergreifend vorliegt.“

Nicht klar ist, warum nicht eine Wettbewerbsstörung auf einem regionalen Markt – der etwa das Gebiet mehrerer Bundesländer umfassen kann – ausreichen können soll. Die Beschränkung ergibt keinen guten wettbewerbspolitischen Sinn. Sie ist nicht kompetenzrechtlich gefordert und auch nicht, um die Ressourcen des Bundeskartellamts zu schonen.⁴ Dies könnte auch für den hier im Fokus stehenden Schutz auf den Kraftstoffmärkten von Bedeutung sein.

d) Trotz dieser Vereinfachungen bleibt es dabei, dass Verfahren nach § 32f GWB erheblichen Ressourcenaufwand erfordern. Eine angemessene personelle und sachliche Ausstattung des Bundeskartellamts ist deshalb von zentraler Bedeutung dafür, dass das Instrument auch tatsächlich wirksam eingesetzt werden kann.

Verschärfte Missbrauchsbrauchkontrolle im Kraftstoffsektor auf dem Einzelhandel vorgelagerten Marktstufen (§ 29a GWB-E)

Die in § 29a GWB-E vorgesehene spezielle Missbrauchskontrolle übernimmt das aus § 29 S. 1 Nr. 2 GWB bekannte Konzept der Gewinnbegrenzung. Es gilt für Einzelmarktbeherrschung und kollektive Marktbeherrschung, zudem auch für Fälle sog. relativer Marktmacht. Letzteres könnte praktisch für die Belieferung sog. freier Tankstellen bedeutsam sein und damit den Anwendungsbereich über Marktbeherrschungsfälle hinaus erheblich erweitern.

Verschärft wird das aus den Energiemärkten bekannte Konzept dadurch, dass die Neuregelung die Unternehmen im Verwaltungsverfahren beweisbelastet hinsichtlich der

³ Franck, Stellungnahme, Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und anderer Gesetze („11. GWB-Novelle“) BT-Drucksache 20/6824 am 14. Juni 2023, S. 17.

⁴ So bereits Franck (Fn. 3), S. 16.

„Zuordnung und Höhe der Kosten und, soweit, die Höhe der Kosten das Markttübliche erheblich überschreitet, auch die Angemessenheit der Kosten.“

Die Regelung erleichtert es der Kartellbehörde, die Kostenstruktur festzustellen und darauf aufbauend die Angemessenheit der Gewinnspanne zu prüfen. Dem Unternehmen ist es zumutbar, die maßgeblichen Interna offenzulegen.

Trotz dieser Erleichterungen bleibt es für eine Kartellbehörde aufwändig, ein solches Missbrauchsverfahren zu führen. Zu erwarten ist ein gewisser Abschreckungseffekt auf das Preissetzungsverhalten adressierter Unternehmen, dessen Ausmaß aber kaum abschätzbar ist und wohl davon abhängen wird, dass die Behörde unter Beweis stellt, solche Verfahren auch praktisch erfolgreich führen zu können.

Begrenzung der Preiserhöhungsfrequenzen von Kraftstoffen an Tankstellen (Kraftstoffpreisanpassungsgesetz – KPAnG)

Zutreffend ist der Befund, dass die teils sehr hohe Volatilität der Kraftstoffpreise an den Tankstellen mit teils erheblichen Ausschlägen den Ansatz unterläuft, über Preistransparenz durch Tank-Vergleichs-Apps den Wettbewerb im Kraftstoffsektor zu intensivieren: Verbraucher, die mit erheblicher Wahrscheinlichkeit damit rechnen muss, dass sich in wenigen Minuten die Preise an jeder Tankstelle erhöhen können, werden ihre Routen und Tankroutinen kaum an der Momentaufnahme eines relativ geringen Preises ausrichten.

Dem kann in der Tat Rechnung getragen werden, indem die pro Tag erlaubten Preisänderungen begrenzt werden.

In Betracht zu ziehen sind hierbei aber auch mögliche nichtintendierte Auswirkungen:

- Müssen Unternehmen damit rechnen, auf kurzfristige Marktentwicklungen nur mit Verzögerungen reagieren zu können, könnte dies dazu führen, dass sie in die Preiserhöhungen zum erlaubten Zeitpunkt einen „Sicherheitszuschlag“ einkalkulieren.
- Eine Verringerung der Anzahl erlaubter Preiserhöhungen (mit Festlegung auf einen bestimmten Zeitpunkt) erleichtert stillschweigende Kollusion.
- Eine nur einmalig am Tag erlaubte Preisänderung verhindert, Preise an zeitlich (im Tagesverlauf) veränderte Kostenstrukturen anzupassen: Vor allem in den Nachtstunden verringert sich der Umsatz erheblich wobei die Personalkosten aufgrund von Nachtarbeitszuschlägen (relativ) höher sein können. Kann hierauf nicht durch differenzierte Preise reagiert werden, senkt dies Anreize, Tankstellen auch in den Nachtstunden geöffnet zu halten.

Deshalb sollte erwogen werden, Preisänderungen mehrmals am Tag zuzulassen, beispielsweise zu jeder zweiten vollen Stunde.

Die Unternehmen sollten dann die Möglichkeit haben, Preis zu erhöhen *oder* zu senken. Diese Symmetrie in der Begrenzung von Preiserhöhungen und -senkungen ist angezeigt, weil die Unternehmen anderenfalls geradezu zu einer Preissetzungsstrategie mit dem (unerwünschten) „Rakete- und-Feder-Effekt“ gezwungen würden, also die Preise einmal am

Tag stark zu erhöhen, um sie dann bei Bedarf in kleinen Schritten leicht nach unten anzupassen. Die im Gesetzesvorschlag vorgesehene asymmetrische Regulierung erlaubter Preisänderungen begünstigte stillschweigende Kollusion.⁵

Sollte es bei dem Vorschlag bleiben, Preiserhöhungen nur einmal am Tag zu erlauben, wäre zu erwägen, diesen Zeitpunkt in die frühen Abendstunden (etwa auf 19 Uhr) zu legen. Das würde es den Pendlern erlauben, von den erwartungsgemäß geringeren Preisen vor diesem Zeitpunkt zu profitieren und zugleich relativ hohe Preise für die Nachtstunden ermöglichen.

Einschränkung der Transparenz-Apps: Anzeige nur der Tankstellen mit relativ geringen Preisen

Nach dem sog. österreichischen Modell wird die Transparenz auf den Tank-Preisvergleichs-Apps eingeschränkt: Angezeigt wird nur die preisgünstigere Hälfte der im definierten Radius befindlichen Tankstellen. Verschiedentlich, etwa von Professor Justus Haucap, wird die Übernahme dieser Regelung empfohlen, weil hierdurch Anreize für die Tankstellen entstehen, Preise abzusenken, um zur „sichtbaren“ Hälfte der Anbieter zu gehören. Empirische Evidenz zeige, dass sich hierdurch der Wettbewerbsdruck auf dem Tankstellenmarkt tatsächlich erhöht habe.⁶

Dabei würde es sich allerdings um einen paternalistischen Eingriff von einigem Gewicht handeln: Das Produkt „Tank-Vergleichs-App“ würde regulatorisch „designed“, um Verbraucherverhalten so zu lenken, dass Preiswettbewerb möglichst intensiviert wird. Reale Verbraucher haben indes unterschiedliche Präferenzen: Nicht jede und jeder wird sich allein am Preis orientieren wollen. In die Entscheidung, eine bestimmte Tankstelle anzufahren, fließen neben dem Preis auch andere Parameter ein, beispielsweise Vorteile aus Kundenbindungsprogrammen, Qualitätserwartungen, etwa mit Blick auf verfügbare Autowaschanlagen, Möglichkeit, den Luftdruck der Reifen zu prüfen, auf den Umfang des Sortiments des mit der Tankstelle betriebenen Shops usw. Verbraucher mögen im Einzelfall Preisunterschiede mit Qualitätsparametern abwägen wollen. Die vorgeschlagene Regulierung bedeutete eine Abkehr vom bislang in Deutschland verfolgten Ansatz, verschiedenen Tank-Vergleichs-Apps um die verbrauchergünstigere Darstellung konkurrieren zu lassen.

Eine diese Erwägungen Rechnung tragende Regulierung geringerer Intensität könnte darin liegen, die Tank-Vergleichs-Apps zu verpflichten, den Nutzern jedenfalls eine Anzeige entsprechend des geschilderten österreichischen Modells als Option anzubieten.

⁵ Siehe Asane-Otoo/Dannemann, Rockets and Feathers Revisited: Asymmetric Retail Fuel Pricing in the Era of Market Transparency, Oldenburg Discussion Papers in Economics, No. V-426-19; Bulutay/Hales/Julius/Tasch, Imperfect Tacit Collusion and Asymmetric Price Transmission, Journal of Economic Behavior & Organization 121 (2021), 584–599.

⁶ Justus Haucap, Stellungnahme, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Gesetzes zur Anpassung von Kraftstoffpreisen und zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kraftstoffmaßnahmenpaket), BT-Drucksache 21/4744 v. 17.2.2026, S. 2, unter Hinweis auf Martin, Market Transparency and Consumer Search – Evidence from the German Retail Gasoline Market, RAND Journal of Economics 55 (2024), 573–602.