



Bonn, den 12. Mai 2022

**Stellungnahme des Bundeskartellamtes  
zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses  
zum Energiesteuersenkungsgesetz**

Mit dem Gesetz zur temporären Absenkung der Energiesteuer für Kraftstoffe (EnergieStSenkungG) möchte die Bundesregierung die Belastungen der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie der Wirtschaft durch die jüngst deutlich gestiegenen Kraftstoffpreise abfedern. Die geplante Senkung der Energiesteuer auf die Kraftstoffe Benzin, Diesel, CNG/ LNG und LPG für den Zeitraum vom 1. Juni 2022 bis zum 31. August 2022 soll eine entsprechende Preissenkung und Entlastung der Verbraucherinnen und Verbraucher ermöglichen.

Die Stellungnahme konzentriert sich auf das Ausmaß der zu erwartenden Weitergabe der beabsichtigten temporären Steuersenkung sowie auf die Instrumente des Bundeskartellamtes für dessen Analyse und rechtliche Bewertung.

**1. Mögliche Gründe für eine zeitlich verzögerte oder unvollständige Weitergabe**

Inwieweit und wie schnell die Senkung der Energiesteuer an die Verbraucher weitergegeben wird, ist von zahlreichen Bestimmungsfaktoren abhängig.

**a. Steuerentstehung und Lieferströme**

Die Energiesteuer entsteht auf den der Tankstellenebene vorgelagerten Wirtschaftsstufen beim Verlassen des Steuerlagers auf Raffinerie- oder Großhandelsebene. Auf der Ebene der Tankstellen schlagen sich bei einer auf die physischen Lieferströme abstellenden Betrachtung die niedrigeren Beschaffungskosten jedoch möglicherweise vollumfänglich erst später nieder. Eine genaue Abschätzung dieses Effekts ist jedoch schwierig. Denn zum einen können sich aufgrund der erwarteten Steuer- und Preissenkung kurzfristige Veränderungen im Nachfrageverhalten ergeben (Aufschieben von Tankvorgängen). Zum anderen können auch die Tankstellen in Erwartung der Steuersenkung und des geänderten Nachfrageverhaltens ihr Beschaffungsverhalten kurzfristig – soweit möglich – anpassen.

## **b. Wettbewerbliche Aspekte**

Ein eingeschränkter Wettbewerb sowohl auf Ebene der Tankstellen als auch auf der vorgelagerten Ebene der Raffinerien und des Kraftstoffgroßhandels kann eine Ursache für eine nur unvollständige Weitergabe der Steuersenkung an die Endverbraucher sein.

Bei der Prüfung der Wettbewerbssituation auf den regional abzugrenzenden Tankstellenmärkten in Deutschland hat das Bundeskartellamt immer wieder oligopolistische Marktstrukturen festgestellt. In seiner im Mai 2011 abgeschlossenen Sektoruntersuchung wurde eine gemeinsam marktbeherrschende Stellung der führenden Anbieter festgestellt. Diese beruht zwar nicht auf expliziten Absprachen, ist aber durch ein bewusstes, auf aktive Wettbewerbsvorstöße verzichtendes paralleles Preissetzungsverhalten auf den Tankstellenmärkten gekennzeichnet. Auch Anfang dieses Jahres konnte der Erwerb des Tankstellennetzes der OMV Retail Deutschland GmbH durch die EG Group Limited, der Betreiberin von Tankstellen der Marke „Esso“, nur mit Nebenbestimmungen freigegeben werden. Ohne diese Nebenbestimmungen hätte die Übernahme zur Entstehung oder Verstärkung gemeinsam marktbeherrschender Stellungen in verschiedenen Regionalmärkten geführt.

Wettbewerbliche Probleme könnten zudem über die Tankstellen-Ebene hinaus auf den vorgelagerten Märkten bestehen. Das Bundeskartellamt hat vor dem Hintergrund der aktuellen Preisentwicklungen Anfang April eine Ad-hoc-Sektoruntersuchung der Raffinerie- und Großhandelsebene eingeleitet. Mit dem Instrument der Sektoruntersuchung verfügt das Bundeskartellamt über ein besonders geeignetes zusätzliches Instrument, um eine Branche auch sehr breitflächig zu untersuchen, wenn starre Preise oder andere Umstände vermuten lassen, dass der Wettbewerb möglicherweise eingeschränkt ist. Ein Ziel der eingeleiteten Sektoruntersuchung ist es, die Gründe für die aktuell feststellbare Entkopplung der Raffinerieabgabe- und Tankstellenpreise in Deutschland von der Entwicklung des Rohölpreises genauer zu beleuchten. Die Sektoruntersuchung wird zudem auch Erkenntnisse über die Lieferströme und Kostenstrukturen sowie die Wettbewerbsbedingungen auf den der Tankstellenebene vorgelagerten Wertschöpfungsstufen liefern.

## **2. Beobachtung, Analyse und Herstellung von Transparenz zum Ausmaß der Weitergabe durch das Bundeskartellamt**

Das Bundeskartellamt wird mit den ihm zur Verfügung stehenden Instrumenten das Ausmaß der Weitergabe der Energiesteuersenkung genau beobachten, analysieren und in geeigneter Form der Politik und Öffentlichkeit transparent machen.

Im Nachgang der Sektoruntersuchung von 2011 entschloss sich der Gesetzgeber, die Preisbildung bei den Kraftstoffen E5, E10 und Diesel hinsichtlich ihrer Wettbewerbskonformität einer

permanenten Beobachtung durch die beim Bundeskartellamt angesiedelte Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K) zu unterstellen. Seit Ende 2013 erfüllt die MTS-K den gesetzlichen Auftrag gem. § 47k GWB zur Beobachtung des Handels mit Kraftstoffen. Gleichzeitig schafft sie Transparenz über die Benzin- und Dieselpreise an den Tankstellen, indem sie die Preisdaten in Echtzeit erhebt und zugelassenen Verbraucherinformationsdiensten zur Verfügung stellt. Dies fördert bereits tendenziell die Weitergabe der Steuersenkung, indem Tankstellen, die die Senkung frühzeitig und vollständig weitergeben, einfacher zu finden sind. Über diese unmittelbare Information zu aktuellen Preisen hinaus berichtet die MTS-K regelmäßig und anschaulich über Preisentwicklungen, Preissetzungsmuster und Preisunterschiede. In dem von der Steuersenkung betroffenen Zeitraum wird das Bundeskartellamt die Preisveränderungen ebenfalls aufmerksam verfolgen und auch verstärkt und zeitnah über ihre Beobachtungen berichten.

Das (kürzlich in den Bundestag eingebrachte) Gesetz zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts (sog. „Osterpaket“) sieht eine Ausweitung des Beobachtungsauftrags der MTS-K auf die Raffinerie- und Großhandelsebene vor. Zudem soll eine Ausweitung der Datenbasis der MTS-K um Mengendaten erfolgen. Durch diese Maßnahmen werden die Grundlagen für eine eingehende Beobachtung und Analyse der Wettbewerbsbedingungen im Kraftstoffsektor durch das Bundeskartellamt wirksam erweitert. Für eine zeitnahe Nutzung im Rahmen der Analyse der Weitergabe der Steuersenkung stehen diese erweiterten Instrumente jedoch noch nicht vollständig zur Verfügung. Das Bundeskartellamt geht jedoch davon aus, dass auch die Erkenntnisse im Zuge der kürzlich eingeleiteten Ad-hoc-Sektoruntersuchung der Raffinerie- und Großhandelsebene nicht nur für den zukünftig erweiterten Beobachtungsauftrag der MTS-K, sondern auch für die Analyse des Ausmaßes der Weitergabe der Energiesteuersenkung nutzbar gemacht werden können.

Die Analyse des Ausmaßes der und möglicher Ursachen für eine ggf. unvollständige Weitergabe der Energiesteuersenkung ist komplex. Insbesondere können aus den reinen Preisdaten keine validen und abschließenden Schlussfolgerungen zum Ausmaß der Weitergabe abgeleitet werden. Neben den bereits angesprochenen Verzögerungseffekten können insbesondere auch im aktuellen Umfeld des Ukraine-Krieges weitere kosten- und preisbestimmende Faktoren die Preisentwicklung überlagern. Ebenso ist es zumindest nicht auszuschließen, dass aufgrund der eingeschränkten Wettbewerbsintensität im Kraftstoffmarkt von den Anbietern die Preise vor dem Absenkungsdatum unabhängig von tatsächlichen Mehrkosten zunächst angehoben werden, um in der Folgezeit eine augenscheinlich stärkere Senkung des Abgabepreises durchführen zu können. Diese denkbar zahlreichen Effekte zu trennen und zudem zu ermitteln, an welcher Stufe der Wertschöpfungskette die Weitergabe ggf. stockt, erfordert daher komplexe und entsprechend zeitaufwändige Analysen. Grundsätzlich sind die entsprechenden Analysen ferner nur ex-post möglich und können demzufolge erst im Nachhinein Transparenz schaffen. Allerdings können

bereits die Beobachtung und eingehende Analyse der weiteren Preisentwicklung durch das Bundeskartellamt auf die betroffenen Anbieter eine gewisse präventive Wirkung entfalten.

### **3. Kartellrechtliche Eingriffsbefugnisse bei nicht vollständiger Weitergabe**

Zum Aufgreifen einer möglichen unvollständigen Weitergabe der Energiesteuersenkung stehen dem Bundeskartellamt die einschlägigen Instrumente der Kartellverfolgung und der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen zur Verfügung. Bei deren Anwendung ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Kraftstoffanbieter bei der Preissetzung – wie andere Branchen auch – grundsätzlich frei sind. Solange kein Wettbewerbsverstoß nachgewiesen wird, gibt es daher kartellrechtlich auch keine Möglichkeit, z.B. gegen hohe oder steigende, regional unterschiedliche oder sich häufig ändernde Preise einzuschreiten. An den Nachweis eines Verstoßes werden von den Gerichten ferner insgesamt durchaus hohe Anforderungen gestellt.

Das Bundeskartellamt kann gegen die konkrete Höhe der von den Mineralölgesellschaften geforderten Preise daher z.B. nur dann vorgehen, wenn diese missbräuchlich überhöht sind. In der bisherigen Praxis der Preishöhenkontrolle hat sich das Bundeskartellamt bisher auf Unternehmen mit „natürlichen Monopolen“ (z.B. Wasserversorgung, Fernwärmeversorgung) konzentriert, die über eine klar einzelmarktbeherrschende Stellung verfügen. Eine Anwendung bei Vorliegen einer gemeinsam marktbeherrschenden Stellung mehrerer Anbieter erfolgte bisher nicht und ist daher auch bisher nicht durch entsprechende Rechtsprechung unterlegt.

Ein Einschreiten des Bundeskartellamtes gegen das Preissetzungsverhalten der Tankstellen ist ferner möglich, wenn ein hinreichender Anfangsverdacht für wettbewerbsbeschränkende Absprachen vorliegt und diese im Ergebnis auch nachgewiesen werden können. Allerdings reicht hierfür z.B. der Hinweis auf oder Nachweis von einem nahezu parallelen Preisverhalten nicht aus. Denn z.B. bei Änderungen von für alle Anbieter gleichermaßen kostenrelevanten Faktoren kann dies auch Ergebnis von funktionierendem Wettbewerb sein.

Das Bundeskartellamt wird jedoch wie bisher bei Vorliegen eines entsprechenden hinreichenden Anfangsverdachts für einen Kartellrechtsverstoß im Kraftstoffsektor tätig werden und dafür alle bestehenden und zukünftig erweiterten Befugnisse nutzen.