POSITIONSPAPIER
Stand: 09.10.2026

Wirtschaftsverband Fuels und Energie e.V.

Stellungnahme von en2x zum Regierungsentwurf der 12. GWB-Novelle (BT-Drs. 21/7865), hier insbesondere: Weiterentwicklung des § 47k GWB-E und Vermeidung eines dauerhaften Sonderregimes für den Kraftstoffmarkt

Vorbemerkung

Mit Blick auf die kraftstoffbezogenen Regelungen des § 47k GWB-E in der 12. GWB-Novelle sieht en2x einen erheblichen Änderungsbedarf. Zwar wurden gegenüber dem Referentenentwurf einzelne Anregungen der Branche aufgegriffen. Die zentralen ordnungspolitischen, verfassungsrechtlichen und praktischen Bedenken gegen die Ausweitung der Befugnisse der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K) wurden jedoch nicht berücksichtigt.

1. Teilweise Berücksichtigung von Hinweisen der Praxis

Positiv hervorzuheben ist, dass die Bundesregierung die von der Branche adressierte Problematik der unklaren Bezeichnung „Super Plus“ aufgegriffen hat. Durch die Aufnahme der Bezeichnung „Super Plus (98 Oktan)“ wurde der Anwendungsbereich der Meldepflicht konkretisiert und das Risiko einer uneinheitlichen Auslegung reduziert. Ebenso wurde eine Übergangsfrist von sechs Monaten für die technische Umsetzung der zusätzlichen Meldepflicht vorgesehen. Diese Anpassungen verbessern die Rechtssicherheit und die praktische Umsetzbarkeit der Regelung.

Gleichwohl bleibt anzumerken, dass die Gesetzesbegründung den durch die Erweiterung der Meldepflicht entstehenden Aufwand deutlich unterschätzt. Die Bundesregierung geht von lediglich geringfügigen Belastungen für die Wirtschaft aus, während gleichzeitig allein für die MTS-K Anpassungskosten von rund 90.000 Euro angenommen werden. Die praktische Umsetzung betrifft etwa 15.000 Tankstellen, rund 2.000 Preishoheitsinhaber sowie zahlreiche Preisinformationsdienste und Softwareanbieter. Bereits dieser Befund legt nahe, dass der tatsächliche Anpassungsaufwand erheblich höher sein dürfte als angenommen.

Hinzu kommt, dass die Einbeziehung von Super Plus (98 Oktan) nur einen vergleichsweise kleinen Marktbereich betrifft. Der Anteil von Super Plus am gesamten Benzinabsatz lag 2025 bei lediglich rund 5%, während auf Super E5 etwa 66 % und auf Super E10 rund 28,6 % entfielen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der mit der Erweiterung der Meldepflicht verbundene technische, organisatorische und administrative Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten zusätzlichen Erkenntnisgewinn steht.

Dies gilt umso mehr, als die Ausweitung der Meldepflicht mittelbar auch Auswirkungen auf den Vollzug des Kraftstoffpreisanpassungsgesetzes (KPAnG) hätte und die neu erfasste Kraftstoffsorte künftig ebenfalls den Vorgaben der sogenannten 12-Uhr-Regelung unterliegen würde. Gerade diese Regelung steht derzeit selbst auf dem Prüfstand. Sowohl der Bundesrat als auch zahlreiche Marktteilnehmende haben Zweifel geäußert, ob die angestrebten Verbraucherentlastungen tatsächlich erreicht werden, während zugleich zusätzlicher Bürokratie- und Vollzugsaufwand entsteht.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, die Angemessenheit der Ausweitung der Meldepflicht auf Super Plus (98 Oktan) nochmals kritisch zu überprüfen. Mindestens sollte das Inkrafttreten der neuen Meldepflicht zeitlich mit der angekündigten Evaluierung des KPAnG und der 12-Uhr-Regelung abgestimmt werden, um widersprüchliche oder möglicherweise kurz darauf erneut anzupassende Regelungen zu vermeiden.

2. Fehlende sachliche Rechtfertigung für die Ausweitung der kraftstoffspezifischen Sonderaufsicht

Besonders kritisch bewertet en2x, dass der Regierungsentwurf die Befugnisse der MTS-K unverändert auf vorgelagerte Marktstufen ausdehnt und die Behörde erstmals in die Lage versetzt, auch außerhalb der Tankstellenebene regelmäßig Preis-, Mengen- und Vertriebsdaten zu erheben. Die geplanten Änderungen des § 47k GWB-E stehen im engen Zusammenhang mit der bereits eingeführten besonderen Missbrauchsaufsicht des § 29a GWB. Beide Regelungen schaffen zusammen ein sektorspezifisches Überwachungs- und Eingriffsregime, das sich zunehmend von den allgemeinen Mechanismen des Kartellrechts entfernt.

Nach Auffassung von en2x fehlt für diese Ausweitung die erforderliche sachliche Grundlage. Seit Veröffentlichung des Referentenentwurfs liegen zusätzliche empirische Erkenntnisse vor. Die aktualisierte Untersuchung von Frontier Economics zeigt, dass die Kraftstoffpreise in Deutschland während der Preisbewegungen infolge des Iran-Konflikts nicht systematisch stärker angestiegen sind als in vergleichbaren europäischen Staaten. Nach Herausrechnung von Steuern, Abgaben, CO_2-Bepreisung und sonstigen regulatorisch verursachten Kosten liegt Deutschland beim Kraftstoffpreisniveau vielmehr im europäischen Mittelfeld. Die Studie zeigt zudem, dass die wesentlichen Preisunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten überwiegend auf politische und regulatorische Faktoren zurückzuführen sind.

Damit wird die politische Ausgangsannahme infrage gestellt, wonach der deutsche Kraftstoffmarkt strukturell besondere wettbewerbliche Defizite aufweise, die zusätzliche und dauerhafte Sonderaufsichtsmaßnahmen rechtfertigen würden. Die vorliegenden Daten sprechen vielmehr dafür, dass die Preisentwicklung in Deutschland im europäischen Vergleich weitgehend marktgerecht verläuft und die maßgeblichen Kostentreiber außerhalb des wettbewerblichen Einflussbereichs der Unternehmen liegen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, zunächst die Wirkungen der bereits eingeführten Sondermaßnahmen zu evaluieren. Insbesondere sollte untersucht werden, ob die bestehenden Instrumente, namentlich § 29a GWB, tatsächlich zusätzliche Erkenntnisse oder nachweisbare Vorteile für Verbraucherinnen und Verbraucher erbracht haben, bevor weitere Eingriffsbefugnisse geschaffen werden. Dabei soll insbesondere berücksichtigt werden, dass beide Regelungen zusammen ein sektorspezifisches Überwachungs- und Eingriffsregime weiter ausbauen, das sich zunehmend von den allgemeinen Mechanismen des Kartellrechts entfernt.

Dabei führt die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zum Bundesrat selbst ausdrücklich aus, sektorspezifische Sonderregelungen seien im Kartellrecht „die absolute Ausnahme“ und bedürften deshalb einer besonderen Rechtfertigung und grundsätzlich einer Befristung. Diese Aussage trifft zwar auf § 29 GWB zu, ist jedoch ordnungspolitisch gleichermaßen für den Kraftstoffmarkt relevant.

Das Kartellrecht lebt traditionell von seiner Branchenneutralität. Sonderregelungen dürfen deshalb nur bestehen, wenn außergewöhnliche und nachweisbare Besonderheiten eines Marktes dies erfordern. Ein entsprechender Nachweis wird im Regierungsentwurf nicht erbracht. Vielmehr sprechen die inzwischen vorliegenden Erkenntnisse der Frontier-Economics-Studie dagegen, dass im deutschen Kraftstoffmarkt ein besonderes Wettbewerbsproblem vorliegt, das eine weitere Ausweitung sektorspezifischer Aufsichts- und Eingriffsbefugnisse erforderlich machen würde. Vor diesem Hintergrund erscheint es widersprüchlich,

einerseits den Ausnahmecharakter sektorspezifischer Kartellaufsicht zu betonen und andererseits die Sonderaufsicht im Kraftstoffbereich weiter auszubauen.

3. Verhältnismäßigkeitsdefizite des § 47k Abs. 7 GWB-E bestehen fort

Die zentralen Kritikpunkte der Wirtschaft wurden im Regierungsentwurf nicht aufgegriffen:

3.1. Fehlender Anlassbezug

Die MTS-K soll weiterhin befugt sein, Daten ohne konkreten Verdacht und ohne konkrete Hinweise auf ein Marktversagen zu erheben. Die Datenerhebung erfolgt damit nicht anlassbezogen, sondern vorsorglich. Dies widerspricht dem Grundgedanken des Kartellrechts als Instrument der anlassbezogenen ex-post-Kontrolle.

3.2. Fehlende Subsidiarität

Der Entwurf enthält weiterhin keine Verpflichtung der Behörde, zunächst mildere Mittel einzusetzen, bevor umfangreiche Datenerhebungen auf vorgelagerten Marktstufen angeordnet werden. Weder Stichproben noch punktuelle Auskunftsersuchen noch bereits vorhandene Datenbestände müssen vorrangig genutzt werden.

3.3. Unbestimmter Datenkatalog

Der Katalog der erhobenen Daten bleibt weiterhin offen ausgestaltet. Die Formulierung „insbesondere“ eröffnet die Möglichkeit, künftig weitere Informationen anzufordern, ohne dass Unternehmen vorhersehen können, welche Daten konkret betroffen sein werden.

Dies begegnet erheblichen rechtsstaatlichen Bedenken im Hinblick auf Bestimmtheitsgebot und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

3.4. Faktische Dauerüberwachung

Der Regierungsentwurf hält an der Möglichkeit fest, Datenerhebungen für bis zu sechs Monate anzuordnen und anschließend erneut zu verfügen. Eine wirksame Begrenzung wiederholter Anordnungen enthält das Gesetz nicht. Dadurch entsteht die Gefahr einer dauerhaften Marktüberwachung, obwohl der Gesetzgeber die Maßnahme als zeitlich begrenztes Instrument beschreibt.

4. Schutz von Geschäftsgeheimnissen und Rechtsschutz bleiben unzureichend

Die geplanten Datenerhebungen betreffen hochsensible Preis-, Absatz-, Kunden- und Vertriebsinformationen. Der Regierungsentwurf enthält jedoch keine spezifischen zusätzlichen Schutzmechanismen für diese Daten. Weder werden besondere Zweckbindungen, Löschfristen oder Weitergabebeschränkungen vorgesehen, noch werden die Anforderungen an Vertraulichkeit und Geheimnisschutz substanziell erweitert.

Ebenso fehlen ausdrückliche Regelungen zur eigenständigen Anfechtbarkeit von Datenanordnungen sowie erhöhte Begründungsanforderungen für die Behörde. Gerade bei Eingriffen in Geschäftsgeheimnisse muss jedoch effektiver Rechtsschutz vor einer Datenübermittlung möglich sein.

5. Fazit und Handlungsempfehlen für das parlamentarische Verfahren

Die kraftstoffspezifischen Regelungen des § 47k GWB-E gehen über eine erforderliche Markttransparenz hinaus und verstetigen ein sektorspezifisches Sonderregime, dessen sachliche Rechtfertigung fraglich erscheint. Die inzwischen vorliegenden empirischen Erkenntnisse sprechen nicht für eine weitere Ausweitung staatlicher Eingriffe in die Preisbildung des Kraftstoffmarktes. Vielmehr sollte zunächst geprüft werden, ob die bereits eingeführten Maßnahmen überhaupt geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sind.

en2x bittet die Berichterstatterinnen und Berichterstatter daher, die vorgesehenen Regelungen im weiteren parlamentarischen Verfahren nochmals kritisch zu überprüfen. Aus Sicht des Verbandes sollte auf die vorgesehene Ausweitung der Datenerhebungs- und Überwachungsbefugnisse verzichtet werden, solange keine belastbare Evaluierung der bestehenden Sonderregelungen des Kraftstoffmarktes vorliegt und deren zusätzlicher Nutzen für Verbraucherinnen und Verbraucher nachgewiesen ist.

Anlage: Studie von Frontier Economics zu Tankstellenpreisen in Deutschland im europäischen Vergleich (11.09.2026)