

Kurzposition der deutschen Wirtschaft

zu Art. 2 Nr. 3 des Entwurfs eines Kraftstoffmaßnahmenpakets
(BT-Drs. 21/4744)

Verschärfung des § 32 f GWB - Gefahren für den Standort Deutschland

Die Bundesregierung hat am 17. März 2026 ein „Kraftstoffmaßnahmenpaket“ (*Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Gesetzes zur Anpassung von Kraftstoffpreisen und zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*) beschlossen, welches sich derzeit im parlamentarischen Verfahren befindet (Bundestags-Drs. 21/4744). Der Gesetzentwurf soll noch in dieser Woche im Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden.

Der Gesetzentwurf enthält nicht nur spezifische Regelungen für die Kraftstoffmärkte. Vielmehr sollen auch kartellrechtliche Bestimmungen geändert werden, die große Bedeutung für die gesamte Wirtschaft haben. Die gilt insbesondere für die geplante Verschärfung und Erweiterung des § 32 f GWB (Art. 2 Nr. 3 des Entwurfs).

Die Verbände der deutschen Wirtschaft bewerten bereits die bestehenden Möglichkeiten des Bundeskartellamts, mit § 32 f GWB unternehmerische Handlungsspielräume zu definieren, äußerst kritisch. Eine derartige Eingriffstiefe in die Privatautonomie ist eigentlich dem Gesetzgeber vorzubehalten. Bereits die geltende Regelung begegnet daher verfassungsrechtlichen Bedenken, die Prof. Dr. Martin Nettesheim im Jahr 2023 in einem Gutachten erläutert hat.¹ Besonders problematisch ist außerdem die Tatsache, dass betroffene Unternehmen den Erlass dieser behördlichen Verhaltensvorgaben bis hin zu entschädigungslosen Entflechtungsanordnungen nur schwer vorhersehen und kaum vermeiden können, da diese Maßnahmen gerade nicht an rechtswidriges Verhalten und einem damit verbundenen Rechtsverstoße anknüpfen.

Den mit § 32 f GWB verbundenen Ansatz, die Wirtschaft einer dirigistischen strukturellen und letztlich politisch-administrativen Neuordnung von Märkten und Unternehmen durch das Bundeskartellamt auszusetzen („Market by Design“), lehnen die beteiligten Verbände

¹ <https://einzelhandel.de/images/attachments/article/14191/Nettesheim%20GWB-Gutachten%2027Mai2023.pdf>

entschieden ab. Die Regulierung unternehmerischer Handlungsspielräume muss – wenn überhaupt – zwingend Aufgabe des demokratisch legitimierten Gesetzgebers bleiben und darf nicht an eine Behörde delegiert werden. Es ist nicht Aufgabe des Bundeskartellamts, einen Markt neu zu strukturieren, auch nicht in Situationen, in denen aufgrund bestimmter, von den Unternehmen nicht zu verantwortenden Umständen der Wettbewerb auf diesem Markt nicht ökonomisch optimal sein sollte.

Die beteiligten Verbände der deutschen Wirtschaft vertreten daher die Auffassung, dass § 32 f GWB im Zuge der nächsten GWB-Novelle ersatzlos gestrichen werden sollte. Keinesfalls darf die Norm aber – wie es jetzt mit dem Kraftstoffmaßnahmenpaket geplant wird – im Schnellverfahren auch noch verschärft werden.

Die geplanten Änderungen in Art. 2 Nr. 3 des Gesetzentwurfs sind aus den folgenden Gründen hochproblematisch:

- **Die reduzierten Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Unternehmen erschweren den Marktzutritt und schaden damit der Bestreitbarkeit der Märkte**

Aktuell muss das Bundeskartellamt in einem ersten Schritt nach einer Sektoruntersuchung eine erhebliche und fortwährende Wettbewerbsstörung feststellen. Die adressierten Unternehmen haben damit Gelegenheit, das Vorliegen der Marktstörung gerichtlich überprüfen zu lassen, bevor es zu weiteren Maßnahmen des Bundeskartellamts kommen kann.

Mit den geplanten Änderungen des § 32 f Abs. 3 GWB soll dieser erste Schritt entfallen. Damit entfällt auch die Rechtsschutzmöglichkeit in dieser ersten Stufe. In Zukunft soll das Bundeskartellamt die Möglichkeit haben, im Rahmen einer einheitlichen Verfügung die Marktstörung festzustellen und im gleichen Schritt die Abhilfemaßnahme anzuordnen. Die Unternehmen können dann nur noch einmal gegen diese einheitliche Gesamtverfügung Rechtsschutz in Anspruch nehmen.

Es liegt auf der Hand, dass damit bereits die Einleitung einer Sektoruntersuchung wegen der nach Abschluss der Untersuchung drohenden Eingriffe zu einer erheblichen Verunsicherung der Marktteilnehmer führen wird. Abhängig vom Ausgang der Sektoruntersuchung müssen die Unternehmen unmittelbar mit weitgehenden Eingriffen in ihre unternehmerische Handlungsfreiheit rechnen. Sie können gleichsam ohne „Vorwarnung“ Adressat konkreter Abhilfemaßnahmen werden und verlieren damit die notwendige Planungssicherheit. Es besteht die Gefahr, dass wegen der fehlenden Planungssicherheit Innovationen und Investitionen schon präventiv bei Einleitung der Sektoruntersuchung zurückgefahren und der Aufbau z. B. von Arbeitsplätzen behindert wird. Wettbewerb und Wachstum werden voraussichtlich empfindlich beschädigt. Aber gerade auch neue Marktteilnehmer kalkulieren sehr genau, ob ein Markteintritt tragfähig ist. Wenn sie jederzeit ohne Rechtsverstoß mit schweren Eingriffen und geringem Rechtsschutz rechnen müssen, werden notwendige Investitionen verschoben oder ganz unterlassen, und ein Markteintritt wird unattraktiv. Damit sinkt die Zahl potenzieller Wettbewerber – und die Bestreitbarkeit des Marktes wird geschwächt.

Zusätzlich ist eine Rückwirkung geplant, so dass § 32f GWB auch auf bereits begonnene oder abgeschlossene Sektoruntersuchungen angewendet werden kann. Unternehmen verlören damit rückwirkend die bislang vorgesehene Möglichkeit, die Feststellung einer Wettbewerbsstörung separat gerichtlich überprüfen zu lassen, und müssten unmittelbar mit weitreichenden Abhilfemaßnahmen rechnen. Dies beeinträchtigt die Rechtssicherheit laufender Verfahren und wirft erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken auf.

- **Der Adressatenkreis der Regulierung wird völlig unverhältnismäßig auch auf Unternehmen erweitert, die keinen Beitrag zur Marktstörung geleistet haben**

Nach der aktuellen Rechtslage können Abhilfemaßnahmen nur an Unternehmen adressiert werden, die „*durch ihr Verhalten und ihre Bedeutung für die Marktstruktur*“ einen wesentlichen Beitrag zur Störung des Wettbewerbs geleistet haben. Diese Voraussetzung soll nach den geplanten Änderungen des Abs. 3 entfallen. Dies bedeutet, dass Unternehmen verhaltens- und größenunabhängig mit Eingriffen in ihre unternehmerische Freiheit konfrontiert werden können und diese Möglichkeit auch bei ihrer unternehmerischen Tätigkeit berücksichtigt werden.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass mit der Einleitung einer Sektoruntersuchung die oben beschriebene Verunsicherung der Marktteilnehmer nicht nur auf einen kleinen Kreis von Unternehmen beschränkt wäre, die nach geltendem Recht vom Bundeskartellamt adressiert werden müssen. Vielmehr müssten faktisch alle Unternehmen in dem von der Sektoruntersuchung betroffenen Markt unabhängig von ihrem Verhalten und ihrer Marktposition nach Abschluss der Sektoruntersuchung mit Eingriffen in ihre unternehmerische Tätigkeit rechnen. Der Kreis der von der Verunsicherung betroffenen Unternehmen würde also massiv erweitert und die damit verbundenen negativen Folgen würden potenziert. Die oben beschriebenen Schäden für Wachstum und Wohlstand würden sich noch weiter erhöhen.

Es ist daher zwingend erforderlich, die Frage möglicher Verschärfungen des § 32 f GWB – wenn überhaupt – in einem gründlichen Prozess unter Beteiligung der wesentlichen Interessengruppen und losgelöst von der aktuellen Frage steigender Kraftstoffpreise zu diskutieren. Hohe Kraftstoffpreise sind der Anlass der Gesetzesänderung, ob jedoch § 32f GWB überhaupt geeignet wäre, solche Preisbewegungen zu beeinflussen, ist mehr als zweifelhaft: Die Norm greift nicht in die Preisbildung ein, richtet sich nicht gegen „zu hohe“ Preise, adressiert kein Fehlverhalten einzelner Unternehmen und verhindert keine Preissprünge. Angesichts der erheblichen Auswirkungen des regulatorischen Ansatzes des § 32 f GWB ist eine ausführliche Diskussion über Maß, Zweck und Verhältnismäßigkeit mit der gesamten Wirtschaft zwingend erforderlich. Schnellschüsse verbieten sich in diesem sensiblen Bereich.

Die Verbände der deutschen Wirtschaft appellieren daher an den Gesetzgeber, die Regelung des Art. 2 Nr. 3 zu § 32 f GWB ersatzlos aus dem vorliegenden Kraftstoffmaßnahmenpaket zu streichen.

24. März 2026

