



**Bundesverband
EnergieMittelstand**

Fuels | **VSI** | Lubes | Energy

Berlin, 19. März 2026

Stellungnahme

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Gesetzes zur
Anpassung von Kraftstoffpreisen und zur Änderung des Gesetzes
gegen Wettbewerbsbeschränkungen – Kraftstoffmaßnahmenpaket**

Kontakt

**UNITI Bundesverband
EnergieMittelstand e.V.**

UNITI Haus Berlin
Jägerstraße 6 · 10117 Berlin

Postfach 08 07 51
10007 Berlin

T. (030) 755 414-300
F. (030) 755 414-559

info@uniti.de
www.uniti.de

Büro Brüssel
Rue de Crayer 7 · 1000 Bruxelles
T: + 32 (2) 70 989 18

An den Ausschuss für Wirtschaft und Energie im Deutschen Bundestag

Stellungnahme UNITI zum Kraftstoffmaßnahmenpaket

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie im Deutschen Bundestag am 20. März 2026 nehmen wir zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Gesetzes zur Anpassung von Kraftstoffpreisen und zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen wie folgt Stellung.

1. Vorbemerkungen

Der UNITI Bundesverband EnergieMittelstand e.V. repräsentiert in Deutschland rund 90 Prozent des mittelständischen Energiehandels und bündelt die Kompetenzen bei Kraftstoffen, Brennstoffen sowie Schmierstoffen. Täglich frequentieren über 4,3 Millionen Kunden die ca. 8.650 Straßentankstellen der UNITI-Mitgliedsunternehmen, welche ca. 62 Prozent des Straßentankstellenmarktes ausmachen. Mit etwa 3.700 freien Tankstellen sind bei UNITI zudem fast 70 Prozent der freien Tankstellen organisiert. Auf diese Weise sind wir von den Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfes direkt betroffen.

Hohe Kraftstoffpreise können viele Ursachen haben: Etwa ein hoher Rohölpreis, ein ungünstiger Wechselkurs für den Euro, Raffinerieausfälle, Transportengpässe oder geopolitische Schocks. Die Bundesregierung selbst begründet ihr Maßnahmenpaket mit dem Nahost-Konflikt, einer Sperrung der Straße von Hormus und stark gestiegenen Weltmarktpreisen. Wo die Preisspitzen vor allem auf exogene Schocks zurückgehen, ist Kartellrecht nicht das geeignete Instrument, um Preise zu senken. Kartellrecht kann Wettbewerb schützen, aber keine Knappheit beseitigen. Eine Verschärfung kann symbolisch wirken, ohne das eigentliche Problem zu lösen. Die vorgeschlagenen Änderungen im Wettbewerbsrecht gefährden aber die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland in erheblichen Maße. Wo Rechtsunsicherheiten bestehen, sinkt das Investitionsinteresse am Standort, was im internationalen Wettbewerb zu Nachteilen führt.

Der Entwurf zu Artikel 2 - Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen greift in die unternehmerische Freiheit der Anbieter von Kraftstoffen planwirtschaftlich ein, verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip (Bestimmtheitsgrundsatz) nach Artikel 20 Absatz 3 GG und ist verfassungswidrig. Der neue § 29a GWB ermöglicht dem Bundeskartellamt massive Eingriffe in Artikel 12 GG und Artikel 14 GG ohne das ein kartellrechtswidriges Verhalten vom

Bundeskartellamt dargelegt und bewiesen worden ist. Zudem verstößt der neu gestaltete § 29a GWB gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und damit gegen das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG.

Die bereits anlässlich der 11. GWB-Novelle branchenübergreifend vorgetragenen verfassungsrechtlichen Bedenken haben sich verstärkt. Auch der neu gestaltete § 32f GWB kodifiziert einen Paradigmenwechsel: Keine Kartellrechtliche Eingriffsbefugnis ergibt sich grundsätzlich nur dann, wenn z.B. ein Kartell, Missbrauch, Umgehung, diskriminierende Praktiken vorliegen. Mit § 32f GWB sanktioniert der Staat nicht mehr nur Regelverstöße, sondern gestaltet aktiv Marktstrukturen. In der seinerzeitigen Sachverständigenanhörung wurde das als „Eingriff in das System“ beschrieben; in der Literatur und den Stellungnahmen wurde vor einem „Umbruch im System des Wettbewerbsschutzes“ und vor einer Ermächtigung zum „Marktdesign“ - völlig zu Recht, wie jetzt klar wird - gewarnt.

2. Artikel 1 - Gesetz zur Anpassung von Kraftstoffpreisen (Kraftstoffpreisanpassungsgesetz - KPAnG)

a) Festlegung der einmaligen täglichen Preiserhöhung um 12:00 Uhr

Das vorgeschlagene Gesetz legt eine einmalige Preiserhöhung der Kraftstoffpreise am Kalendertag um 12:00 Uhr vor. Als mittelständischer Energiehandel sehen wir solch einen Eingriff in die Preisgestaltung und die unternehmerische Freiheit grundsätzlich kritisch. Insbesondere im eigentümergeführten Energiemittelstand steht Verantwortung im Zentrum der unternehmerischen Tätigkeit. Als Vertreter der mittelständisch geprägten Tankstellenbranche sehen wir diesen als Teil der Lösung. Wir werben deshalb für eine pragmatische Umsetzung innerhalb der noch ausstehenden Rechtsverordnung und stehen für den entsprechenden Fachaustausch zur Verfügung.

Es gilt klar zu betonen, dass mit dem Gesetz keine falschen Erwartungshaltungen geschürt werden sollten. Denn wenn politische Entscheidungsträger der Bevölkerung schnell sinkende Preise versprechen Preissenkungen aufgrund internationaler Marktdynamiken aber nicht eintreten, untergräbt dies das Vertrauen der Konsumenten in die Politik - insbesondere, da ein großer Teil des Kraftstoffpreises aus Steuern und Abgaben besteht.

Warum der Gesetzgeber 12:00 Uhr festsetzt und nicht einen anderen Zeitpunkt wählt, geht aus der Begründung nicht hervor. Andere Zeiten hätten andere Auswirkungen auf den Tankstellenmarkt. Das Bundeskartellamt hat festgestellt, dass die höchsten Preise an den Tankstellen meistens in den frühen Morgenstunden erfolgen und dann im Tagesverlauf sinken, dabei aber mit gelegentlichen Anstiegen das morgendliche Niveau aber nicht wieder erreicht wird.¹ Die Verschiebungen, welche sich mit der Preisfestlegung auf 12:00 Uhr ergeben, können starke Auswirkungen auf das Verhalten der Kunden zur Folge haben und soziale Folgen aufweisen (siehe Schlussfolgerungen). Der wesentliche Kritikpunkt des Bundeskartellamtes,

¹ Bundeskartellamt, [Abschlussbericht Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel](#), 2025, S. 159.

dass zu viele Preisänderungen die Verbraucher verwirren, wird durch die vorgeschlagene Regelung ebenfalls nur bedingt gelöst. Denn die reine Anzahl der Preisänderungen lässt sich durch die Regelung nicht begrenzen, es ist nur zu erwarten, dass es zukünftig weniger werden.

b) Verordnung über die Ausgestaltung des Kraftstoffpreisanpassungsgesetz

Absatz § 2 (2) KPAnG schafft die Rechtsgrundlage für eine Rechtsverordnung, welche nähere Bestimmungen regeln soll. Teil dieser Verordnung kann auch ein Aussetzen der 12:00 Uhr Pflicht nach Absatz 1 sein. Zwar ist es zu begrüßen, dass der Gesetzgeber eine Aussetzung der 12:00 Uhr Pflicht zu einem späteren Zeitpunkt in Erwägung zieht, eine Sicherheit ergibt sich durch die Bestimmung allerdings nicht. Sollte der Gesetzgeber die Regelung nur aufgrund der geopolitischen Lage zur Krisenbewältigung einführen wollen, ließe sich auch das Gesetz als solches befristet einführen.

Für die zu erlassende Rechtsverordnung ergeben sich praktische und technische Fragen zur Ausgestaltung. Wichtig ist, dass hier pragmatisch vorgegangen wird. Wie die Wirtschaftskammer Österreichs darlegt², beträgt der Umstellungszeitpunkt von 12:00 Uhr nur eine logische Sekunde, was die exakte Umstellung für die Betreiber von Tankstellen nahezu unmöglich machte. Das Vorbild Österreich hat deshalb mit [§ 1 Satz 3 seiner Verordnung](#)³ den Satz niedergeschrieben: „Diese Preisauszeichnung ist nach Maßgabe der verfügbaren technischen Einrichtungen für die Preisumstellung unverzüglich vorzunehmen.“ Eine ähnliche Klarstellung sollte zwingend in der deutschen Regelung aufgenommen werden, um technische Unwägbarkeiten abzufedern. Fehler, welche aufgrund technischer Probleme entstehen, sollten nicht zu Lasten der Tankstellenbetreiber angerechnet werden. Auch sollten die Folgen von kriminellen Cyberangriffen berücksichtigt werden.

3. Artikel 2 - Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Wir lehnen den Entwurf zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in Gänze ab. Der Entwurf greift in die unternehmerische Freiheit der Anbieter von Kraftstoffen, planwirtschaftlich ein, verstößt gegen das Rechtsstaatsprinzip (Bestimmtheitsgrundsatz) nach Artikel 20 Absatz 3 GG und ist verfassungswidrig. Die vorgelegten Änderungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen führen zu massiven Unsicherheiten bei Unternehmen in Deutschland. Wenn rechtskonformes Verhalten nicht vor Maßnahmen schützt oder jeder Gewinn angezweifelt wird, sinkt Interesse und Investitionsbereitschaft. Das führt zu einer sinkenden Standortattraktivität Deutschlands im internationalen Vergleich. Festzuhalten ist auch, dass der Betrieb einer Raffinerie zur energieintensiven Industrie zählt. Die Probleme dieses Wirtschaftsbereiches gehen weit über die aktuellen Verwerfungen hinaus und sollten ebenfalls

² Wirtschaftskammer Österreich: https://www.wko.at/oe/transport-verkehr/garagen-tankstellen-serviceunternehmen/spritpreisverordnung?utm_source=chatgpt.com

³ Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend betreffend Standesregeln für Tankstellenbetreiber über den Zeitpunkt der Preisauszeichnung für Treibstoffe bei Tankstellen, https://ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2010_II_484/BGBLA_2010_II_484.pdf

Beachtung finden. Denn je geringer die Attraktivität des Standortes ist, desto seltener werden Akteure dort tätig oder bestehende Akteure beginnen ein phase-out am Markt.

a) neuer § 29a GWB: Kraftstoffmärkte

Der neue eingeführte § 29a GWB „Kraftstoffmärkte“ schafft eine neue Regulierung speziell für Kraftstoffmärkte in Deutschland. Anbietern von Kraftstoffen soll es künftig verboten sein, eine marktbeherrschende Stellung oder eine relative Marktmacht unter den nachfolgend aufgeführten Voraussetzungen missbräuchlich auszunutzen:

Eine kartellrechtliche relevante missbräuchliche Ausnutzung einer solchen marktbeherrschenden Stellung oder einer relativen Marktmacht soll nach dem Willen des Gesetzgebers vorliegen, wenn er Kraftstoffpreise fordert, die die Kosten in unangemessener Weise überschreiten. Zudem muss der Anbieter von Kraftstoffen - wenn das Bundeskartellamt ein Verfahren einleitet - die Zuordnung und die Höhe der Kosten darlegen und beweisen. Wenn nach Ansicht des Bundeskartellamtes die Höhe der Kosten das Marktübliche erheblich überschreitet, muss der Anbieter von Kraftstoffen auch die Angemessenheit der Kosten darlegen und beweisen.

Grundrechts- und Rechtsstaatsbedenken

aa. Verstoß gegen Art. 12 und Art. 14 GG

Wenn Unternehmen ohne nachgewiesenes Fehlverhalten mit strukturellen Maßnahmen, Entflechtungsdrohungen, Vermutungsregeln oder quasi-preisregulatorischen Pflichten belastet werden, liegt ein Eingriff in Berufsausübungsfreiheit und unter Umständen in Eigentumspositionen nahe. Der neue § 29a GWB ermöglicht dem Bundeskartellamt massive Eingriffe in unternehmerische Gestaltungsfreiheit und Unternehmenseigentum ohne das ein kartellrechtswidriges Verhalten vom Bundeskartellamt dargelegt und bewiesen worden ist.

Das allein ist bereits bedenklich und möglicherweise verfassungswidrig.

bb. Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip und den Bestimmtheitsgrundsatz nach Artikel 20 Absatz 3 GG

Zusätzlich wird eine Beweislastumkehr zu Lasten aller Anbieter von Kraftstoffen erstmalig im GWB verankert.

Eine Beweislastumkehr im GWB wird rechtsstaatlich bedenklich und angreifbar, wenn mehrere Unsicherheiten kumulieren: ein unbestimmter Tatbestand, unklare und niedrige Eingriffsschwellen, eine weitgehende Verlagerung der Darlegungs- und Beweislast auf das Unternehmen und erhebliche belastende Rechtsfolgen.

Ausgangspunkt ist der allgemeine Maßstab des Bestimmtheits- und Normenklarheitsgebots aus Art. 20 Abs. 3 GG. Danach müssen Normadressaten erkennen können, unter welchen Voraussetzungen eine Rechtsfolge droht, die Verwaltung muss gebunden werden, und Gerichte müssen die Anwendung kontrollieren können. Natürlich verletzen unbestimmte Rechtsbegriffe allein nicht den Bestimmtheitsgrundsatz. Das Bundesverfassungsgericht betont

ausdrücklich, dass der Gesetzgeber auch Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden darf; Inhalt, Zweck und Ausmaß müssen aber durch Auslegung noch ermittelbar sein.⁴

Eine Beweislastumkehr ist ebenfalls nicht per se unzulässig und - im Zivilrecht - anerkannt (vgl. § 292 ZPO).

Bei der geplanten Regelung des § 29a GWB ist allerdings die Kombination von unbestimmten Rechtsbegriffen, der Umkehr der Beweislast, der niedrigen Eingriffsschwelle für das Bundeskartellamt und der drohenden erheblichen Maßnahmen durch das Bundeskartellamt verfassungsrechtlich bedenklich ist:

Wenn eine Norm

- mit unbestimmten Begriffen arbeitet,
- die Behörde nur einen relativ vagen Anfangsverdacht oder eine Marktauffälligkeit annehmen muss,
- das Unternehmen die Darlegungs- und Beweislast trägt und
- die Gegenbeweismöglichkeit praktisch schwach bzw. unmöglich ist,

dann kann die Norm in ihrer Gesamtwirkung gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen. Denn dann weiß der Normadressat nicht mehr zuverlässig, wann genau die Last auf ihn übergeht und was genau er entkräften muss.

§ 29a GWB enthält als wesentliche Tatbestandsmerkmale der Norm unbestimmte Rechtsbegriffe wie „in unangemessener Weise“ oder „die Angemessenheit der Kosten“.

Zusätzlich verlagert der Gesetzgeber die Darlegungs- und Beweislast für die „Zuordnung und die Höhe und die Angemessenheit der Kosten auf die Unternehmen“. Diese Regelung verlagert die Beweislast nicht nur, sondern macht den Gegenbeweis praktisch unmöglich. Ein Tankstellenunternehmen mit beispielsweise 200 Tankstellen setzt die Preise regional fest und hat ggf. 200 Preissetzungen und Kostenberechnungen pro Tag. Da das Tankstellenunternehmen nicht erkennen kann, wann das Bundeskartellamt einen Missbrauch annimmt, muss dieses Unternehmen für maximal 200 Preisfestsetzungen pro Tag, das sind 73.000 Preisfestsetzungen p.a., dokumentieren, um bei einem Verfahren Daten bereithalten zu können. Abgesehen von dem technischen und finanziellem Aufwand ist dann immer noch unklar, ob diese Daten dann ausreichen, um der Darlegungs- und Beweislast zu genügen.

D.h., der Gesetzgeber führt in § 29a GWB eine de facto unwiderlegliche Vermutung ein.

Mithin sehen wir in dem neugestalteten § 29a GWB einen Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und damit gegen das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG.

4

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2025/05/lk20250520_2bvl000621.html?utm

cc. Das allgemeine Missbrauchsrecht der §§ 19, 20 GWB ist systematisch sektorenübergreifend ausgelegt. Ein spezieller § 29a GWB nur für Kraftstoffmärkte würde erneut ein marktbezogenes Sonderkartellrecht schaffen. Dies sehen wir systematisch als heikel an, weil Sondertatbestände die Kohärenz des Missbrauchsrechts schwächen. Eine Begründung, warum Kraftstoffmärkte anders zu behandeln sind als andere Märkte, enthält die Gesetzesbegründung nicht. In § 29 GWB, welcher die Bereiche Elektrizität, Gas und Fernwärme behandelt, ist beispielsweise eine solche Umkehr der Beweislast nicht enthalten. Insofern ist auch ein Verstoß gegen Artikel 3 GG zu prüfen.

Wir halten insgesamt § 29a GWB für verfassungswidrig und halten rechtliche Schritte gegen die geplante Neuregelung des § 29a GWB für aussichtsreich.

Position UNITI

Der eigentümergeführte mittelständische Energiehandel kauft in der Regel die bereits versteuerte Ware bei Großhändlern oder Steuerlagern ein und verkauft diese an eigenen Tankstellen. Die Kontrolle über einzelne Preisbestandteile ist hierbei sehr gering. Derweil haben unter Umständen Tankstellenbetreiber als Pächter keinen direkten Einfluss auf die Preise an den Tankstellen. Es ist zu berücksichtigen, dass gerade in der Mineralölwirtschaft hohe Fixkosten, Importabhängigkeiten, Logistikzwänge, Sicherheitsvorgaben und knappe Raffineriekapazitäten bestehen. In solchen Märkten kann eine hohe Konzentration auch Ergebnis von Effizienz und Infrastrukturzwängen sein, nicht von rechtswidrigem Verhalten.

Grundsätzlich und in aller Deutlichkeit lehnen wir eine Umkehr der Beweislast zu Ungunsten der Unternehmen ab. In § 29 GWB, welcher die Bereiche Elektrizität, Gas und Fernwärme behandelt, ist eine solche Umkehr der Beweislast nicht vorhanden. Insbesondere, da im vorliegenden Artikel eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe verwendet werden. So stellt sich mit Satz 1: „auf dem es allein oder zusammen mit anderen Anbietern von Kraftstoffen eine marktbeherrschende Stellung innehat oder über relative Marktmacht verfügt, diese missbräuchlich auszunutzen, indem er Kraftstoffpreise fordert, die die Kosten in unangemessener Weise überschreiten“ mehrere Fragen. Wann ist etwa relative Marktmacht vorhanden und in welcher räumlichen Abgrenzung soll diese gelten?

Außerdem setzte die Definition „unangemessener Weise“ eine vorherige Definition einer angemessenen Weise voraus, welche vom Kartellamt durchzuführen wäre. In dieser Logik muss somit ein Unternehmen erklären, warum es nicht den virtuell vom Bundeskartellamt festgelegten „angemessenen“ Preis übersteigt.

Dies wäre der Einstieg in eine staatliche Preiskontrolle, welche wir grundlegend ablehnen. In diesem Zusammenhang muss auch die grundsätzliche Frage gestellt werden, ob Unternehmen überhaupt noch Gewinne zugestanden werden. Denn auch Gewinne sind Bestandteil des Preises und der Kosten für ein Produkt wie alle anderen Elemente auch.

Diese Regelung würde auch einen erheblichen bürokratischen Aufwand für die Marktteilnehmer bedeuten. Denn um den Anforderungen der Beweislastumkehr gegenüber dem BKartA nachkommen zu können, werden die Unternehmen zu ihrem Selbstschutz

weitreichende interne Dokumentationen vornehmen müssen. Das verursacht zusätzliche Kosten. Durch die unbestimmten Rechtsbegriffe ist dabei noch nicht einmal ersichtlich, welche Dokumente überhaupt gesammelt werden müssen, welche Vergleichsmaßstäbe gelten sollen oder wie die Kostenstruktur im Verhältnis zu Wettbewerbern erklärt werden soll.

Die zusätzlichen Bürokratiekosten der Raffinerien und Großhändler, welche sich durch die Beweislastumkehr ergeben, können auch an die mittelständischen Energieunternehmen weitergereicht werden. Dies kann wiederum zu steigenden Kosten für die Verbraucher führen.

Auch ist nicht auszuschließen, dass Energieunternehmer zu weiteren Bürokratie- und Dokumentationspflichten verpflichtet werden, um die neuen Anforderungen der vorgelagerten Wertschöpfungskette zu erfüllen. Denn parallel zu Verpflichtungen im Lieferkettengesetz können auch hier die stark regulierten Großunternehmen allein aus Ihren gesetzlichen Verpflichtungen heraus weitere Informationen von anderen Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette verlangen, um diese Verpflichtungen zu erfüllen. Eine überbordende Belastung vor allem für den mittelständischen Energiehandel gilt es zu verhindern.

b) Änderung § 32f GWB

Die Änderungen des § 32f GWB haben gravierende, weitreichende Auswirkungen auf die gesamte deutsche Wirtschaft und sind nicht nur auf den Kraftstoffmarkt begrenzt. Der neue § 32f GWB verschärft die Möglichkeit, ohne Feststellung eines Kartellrechtsverstößes Abhilfemaßnahmen aller Art zu verhängen und, als ultima ratio, die eigentumsrechtliche Entflechtung von Unternehmen anzuordnen.

Im Rahmen der Verbändeanhörung zur 11. GWB-Novelle haben neben der UNITI sowie allen großen betroffenen Branchenverbänden auch branchenfremde Vertreter zur Rechtmäßigkeit des § 32f GWB umfassend Stellung genommen. Beispielhaft sei hier auf die Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer erwähnt (Stellungnahme Nr. 28/2023 Juni 2023).

Die verfassungsrechtlichen Bedenken sind fundiert und sollten bei der Überarbeitung nunmehr Berücksichtigung finden:

Systembruch des Kartellrechts:

Mit § 32f GWB sanktioniert der Staat nicht mehr nur Regelverstöße, sondern gestaltet aktiv Marktstrukturen. In der seinerzeitigen Sachverständigenanhörung wurde das als „Eingriff in das System“ beschrieben; in der Literatur und den Stellungnahmen wurde vor einem „Umbruch im System des Wettbewerbsschutzes“ und vor einer Ermächtigung zum „Marktdesign“ - völlig zu Recht, wie jetzt klar wird - gewarnt.

Fehlende Verhältnismäßigkeit:

Gerade in der Mineralölwirtschaft gibt es hohe Fixkosten, Importabhängigkeiten, Logistikzwänge, Sicherheitsvorgaben und knappe Raffineriekapazitäten. In solchen Märkten kann eine hohe Konzentration auch Ergebnis von Effizienz und Infrastrukturzwängen sein und nicht von kartellrechtswidrigem Verhalten. Wenn der Gesetzgeber hier mit scharfen Abhilfemaßnahmen oder Beweislastumkehrungen reagiert, muss er darlegen, warum mildere Mittel nicht ausreichen.

Ungeeignetheit des Gesetzes und Fehladressierung des Problems:

Hohe Kraftstoffpreise können viele Ursachen haben: Etwa ein hoher Rohölpreis, ein ungünstiger Wechselkurs für den Euro, Raffinerieausfälle, Transportengpässe oder geopolitische Schocks. Die Bundesregierung selbst begründet ihre aktuellen Spritpreismaßnahmen mit dem Iran-Krieg, insbesondere mit der Sperrung der Straße von Hormus und den daraus stark gestiegenen Weltmarktpreisen. Wenn allerdings Preisspitzen vor allem auf exogene Schocks zurückzuführen sind, ist Kartellrecht oft das falsche Instrument. Kartellrecht kann Wettbewerb schützen, aber keine Knappheit beseitigen. Eine zu starke Verschärfung kann dann symbolisch wirken, ohne das eigentliche Problem zu lösen.

Unbestimmtheit des § 32 f GWB:

Bei der Einführung des Begriffs der „Störung des Wettbewerbs“ war insbesondere die Unbestimmtheit kritisiert worden. Diese Kritik hat sich bis heute bestätigt:

Die im Gesetz aufgeführten Regelbeispiele fügen sich nicht zu einem Gesamtbild zusammen, das erkennen ließe, in welchen Szenarien und ab welcher Grenze von einer „Störung des Wettbewerbs“ auszugehen ist. Sie ermöglichen es weder den Normadressaten noch dem Bundeskartellamt, eine belastbare Einschätzung zum Vorliegen dieser Voraussetzung zu treffen. Da es sich um eine dem deutschen Recht bislang völlig fremde Eingriffsvoraussetzung handelt, kann hinsichtlich der Frage, zu welchem Grad die in den Regelbeispielen genannten Wirkmechanismen des Wettbewerbs eingeschränkt sein müssen, auch nicht auf die bisherige Entscheidungspraxis zurückgegriffen werden. Die auf der Rechtsfolgende vorgesehenen tiefgreifenden Grundrechtseingriffe und der große Beurteilungsspielraum des Bundeskartellamtes bei der Auswahl der Abhilfemaßnahme erfordern jedoch gerade ein hohes Maß an inhaltlicher Bestimmtheit. Die Aufnahme der Regelbeispiele für eine Wettbewerbsstörung genügt diesen Anforderungen nicht. Somit bleiben die geäußerten Bedenken hinsichtlich der Unbestimmtheit des zentralen Eingriffskriteriums grundsätzlich bestehen.⁵

Verkürzung der Rechtsbehelfe:

Der geplante § 32f GWB verkürzt die geschaffenen Rechtsbehelfsmöglichkeiten der betroffenen Unternehmen. Nach bisherigem Recht setzt nach § 32f GWB für

⁵ Bundesrechtsanwaltskammer Stellungnahme Nr. 28/2023 Juni 2023 Seite 6

Abhilfemaßnahmen eine Verfügung voraus, die eine Wettbewerbsstörung feststellt. Somit ergibt sich ein dreistufiges Verfahren:

1. Die Sektoruntersuchung
2. Die Verfügung zur Feststellung einer erheblichen und fortwährenden Störung des Wettbewerbs auf mindestens einem mindestens bundesweiten Markt, mehreren einzelnen Märkten oder marktübergreifend
3. Die Abhilfemaßnahmen: Darunter fallen nach § 32f GWB alle Abhilfemaßnahmen verhaltensorientierter oder struktureller Art.

Gegen die Verfügung und die Abhilfemaßnahmen sind nach bisherigem Recht Rechtsbehelfe möglich, gegen Abhilfemaßnahmen auch mit aufschiebender Wirkung. Nach dem neuen Recht soll die Verfügung entfallen und damit auch der dafür vorgesehene Rechtsbehelf. Dies verkürzt die Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Unternehmen. Damit soll nach der Begründung des Gesetzgebers das Verfahren beschleunigt werden. Da jedoch der bisherige Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung hatte, ist diese Begründung nicht schlüssig.

Positionierung UNITI

Der mit der 11. GWB-Novelle eingeführte § 32f GWB ermöglicht es dem Kartellamt, umfassende strukturelle Maßnahmen in Märkten vorzunehmen, welche bis hin zur Entflechtung von Unternehmen reichen. Die Einführung erfolgte somit erst im Jahr 2023. Der im Gesetzentwurf geänderte § 32f Absatz 3 GWB bildet den Handlungsrahmen des Kartellamtes und gibt Rechtssicherheit für potenzielle betroffene Unternehmen. Die nun folgenden Änderungen senken das Schutzniveau von Unternehmen massiv ab. Die nun gestrichenen Schutzmechanismen wurden erst im Gesetzgebungsprozess durch die damaligen Regierungsfractionen eingefügt.

Die jetzt geplanten Änderungen haben mehrere Auswirkungen. Zum einen wird die Feststellung einer Störung des Wettbewerbs als solche nicht mehr juristisch anfechtbar. Zum anderen muss ein Unternehmen nun nicht mehr durch sein Verhalten oder seine Tätigkeit zur Störung des Wettbewerbes beitragen. Somit können alle Unternehmen auf einem untersuchten Markt durch strukturelle Maßnahmen durch das BKartA verfügt werden. Auch könne Unternehmen zu Adressaten von Märkten werden, wenn sie nur bedingt auf untersuchten Märkten tätig sind (etwa in der Vorkette). Ebenso muss die Marktstellung der Unternehmen nicht mehr Berücksichtigung finden, was noch mehr Unsicherheiten zur Folge hat. Diese Unsicherheiten können letztlich zu verringerten Investitionsentscheidungen führen.

Dass nun in einem Schnellverfahren in einen solch elementaren Bereich des Kartellrechtes, dem Grundgesetz der sozialen Marktwirtschaft, massive Änderungen vorgenommen werden sollen, ist deutlich zu kritisieren. Noch dazu, da die vorgeschlagenen Änderungen auf den ursprünglichen Referentenentwurf der 11. GWB-Novelle zurückgehen und nicht auf die

aktuelle Lage auf den Kraftstoffmärkten zurückzuführen ist.⁶ Der damalige Paradigmenwechsel im Kartellrecht wurde 2023 von einer Vielzahl von Akteuren heftig kritisiert und abgelehnt (exemplarisch etwa in der Anhörung im Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages zu Drucksache [20/6824](#) vom Mittwoch, 14. Juni 2023 oder der Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion auf Drucksache [20/7628](#)). Die vorgebrachten Kritikpunkte haben an ihrer Gültigkeit nichts eingebüßt und umfassen unter anderem die erhebliche Rechtsunsicherheit für Unternehmen. Diese könnten nach der Änderung nur allein deshalb Ziel von strukturellen Maßnahmen werden, wenn sie auf einem von Bundeskartellamt untersuchten Markt tätig sind und die Behörde dort eine Störung des Wettbewerbs feststellt. Das Kartellrecht wird mehr und mehr von einem Verhaltenskontrollrecht zu einem strukturellen Marktsteuerungsrecht verwandelt. Das bedeutet, dass künftig ein Nachweis eines konkreten Missbrauchs oder Kartellverstoßes nicht mehr erforderlich ist. Vielmehr genügt künftig für ein Eingreifen des Bundeskartellamtes bereits nur eine festgestellte „Wettbewerbsstörung“.

Festzuhalten ist außerdem, dass sich in der Praxis noch keine Wettbewerbsstörung nach § 32f GWB eingestellt hat. Somit bestehen auch keine Hinweise für eine Notwendigkeit einer Gesetzesänderung. Das Bundeskartellamt hat zwar im März 2025 ein Verfahren im Kraftstoffmarkt zur Prüfung einer Wettbewerbsstörung begonnen, dieses Verfahren ist aber noch nicht abgeschlossen. Dies führt zu mehreren Schlüssen: Erstens dauern Verfahren nach § 32f GWB mehrere Jahre (besonders nach vorgelagerter Sektoruntersuchung) und sind somit kein geeignetes Mittel, um kurzfristige exogene Marktschocks zu beheben. Zweitens hat die bisherige Prüfung noch keine Störung des Wettbewerbs feststellen können. Außerdem stellt sich die rechtliche Frage, ob für die Anwendung des geänderten § 32f GWB auch eine neue Sektoruntersuchung im Kraftstoffmarkt vorgenommen oder ein neues Prüfverfahren begonnen werden muss, um Maßnahmen rechtssicher durchführen zu können. Die Einführung des § 187 Absatz 13 GWB soll dabei gerade dies verhindern und laut Begründung „eine Übergangsregelung für die mit diesem Gesetz enthaltenen Änderungen von § 32f GWB geschaffen, um bereits eingeleitete Verfahren auf die neue Rechtslage umzustellen.“ Dass nach einem mehrjährigen Prozess aus Untersuchung, Prüfung einer Marktstörung und noch ausstehenden Beschlüssen in bereits laufende Verfahren eingegriffen wird, untergräbt das Vertrauen in den Rechtsstaat. Bei so fundamentalen Folgen für die Unternehmen, bis hin zur Entflechtung, sollte mit Bedacht gehandelt werden.

c) Änderung § 47k Absatz 4 Satz 1 und 2 GWB

Mit der Änderung von § 47k GWB kann die Markttransparenzstelle (MTS) potenzielle Verstöße gegen die Übermittlung von Daten an die Markttransparenzstelle leichter ahnden lassen, indem die Landesbehörden informiert werden können. Ebenso kann sie potenzielle Verstöße gegen das neue Kraftstoffpreisanpassungsgesetz an die zuständigen Behörden weiterleiten. Auf die

⁶ Referentenentwurf des Wettbewerbsdurchsetzungsgesetz vom Bearbeitungsstand: 15.09.2022 12:58, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Wettbewerbspolitik/wettbewerbsdurchsetzungsgesetz-referentenentwurf-bmwk.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Fragmentierung dieser Kontrollinstanz wurde bereits hingewiesen. Die Ermöglichung dieser Datenweitergabe ist aber innerhalb des neuen Regelungsrahmens sinnvoll. Hinzuweisen ist, dass durch die Änderungen des Kraftstoffpreisanpassungsgesetz vom Gesetzgeber geplant wird, die Anzahl an Preisänderungen und damit Meldungen an die MTS zu reduzieren. Damit würde der Kontrollaufwand ebenfalls sinken.

4. Schlussfolgerungen

Die vorgeschlagenen Änderungen führen nicht zu einer Preissenkung im Kraftstoffmarkt. Die exogenen Schocks im weltweiten Ölmarkt lassen sich nicht durch eine Verschärfung des deutschen Kartellrechts beheben. Gerade mittelständische Tankstellenbetreiber haben einen positiven Effekt auf den Wettbewerb. Indem diese durch eine aktive Preispolitik andere Wettbewerber unter Druck setzen, profitieren die Verbraucher durch niedrigere Preise. Indem diesen Marktteilnehmern die flexible Preisgestaltung genommen wird, besteht die Gefahr, dass diese Marktteilnehmer eine solche Marktfunktion nicht mehr oder nur noch in geringeren Maße ausfüllen werden.

Tägliche Preisschwankungen sind Ausdruck von Konkurrenz auf Tankstellenebene, von denen vor allem die Endkunden profitieren. Prof. Haucap resümierte hierzu bereits 2017: „Schnellere Zyklen von Preisanhebungen und -senkungen deuten auf eine schnellere Reaktion der Wettbewerber auf Angebotsänderungen hin und scheinen bei Kraftstoffen am Ende zu niedrigeren Preisen zu führen.“⁷ Derweil deuten österreichische Daten steuerbereinigt auf keine Tendenz zu niedrigeren Durchschnittspreisen aufgrund des vorgeschlagenen Modells hin⁸.

Dazu deutet das Bundeskartellamt im letzten Abschlussbericht zur Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel vom Februar 2025 an, dass bisherige theoretische und empirische Studien zum österreichischen Modell zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen kommen und daher „keine belastbare Einschätzung zulassen, dass eines der genannten Systeme erkennbar vorzugswürdig ist.“⁹ Diesem Befund schloss sich kürzlich der wissenschaftliche Beraterkreis des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie an¹⁰. Weiterhin warnt das vorliegende Kurzgutachten vor voreiligen Schlussfolgerungen und Adhoc-Maßnahmen, da keinesfalls klar sei, ob die „beobachteten Preissteigerungen [...] Zeichen eines Funktionsdefizits auf den Kraftstoffmärkten sind“¹¹. Ursächlich für die Preissteigerungen sind die weltweiten Verwerfungen auf dem Ölmarkt durch die Verknappung des Angebots und der herrschenden Unsicherheit, denn es handelt sich um eine Krisensituation.

⁷ Haucap, J., Heimeshoff, U., Kehder, C., Odenkirchen, J. & Thorwarth, S. (2017). Auswirkungen der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe. *Wirtschaftsdienst*, 97(10), 721–726. Hier: S. 725

⁸ WirtschaftsWoche, 12.03.2026: „Die clevere Idee steckt in den Apps, nicht in den Preisregeln“, [LINK](#).

⁹ Bundeskartellamt, *Abschlussbericht Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel*, 2025, S. 171

¹⁰ Grimm, V., Haucap, J., Kolev, S. & Wieland, V. (2026). *Eskalation im Nahen Osten: Auswirkungen auf Europa – und was (nicht) zu tun ist*. https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/20260313-kurgutachten-energiekrise.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

¹¹ Ebenda, S. 17.

Nach den Angriff Russlands auf die Ukraine ergab sich im Übrigen eine noch viel kritischere Situation. Denn damals waren Deutschland und Europa insgesamt stark abhängig von russischem Öl. Zu diesem Zeitpunkt wurde die Versorgungssicherheit gewährleistet und die Preise fielen nach veränderten Lieferbezügen kräftig. In diesem Sinne kann davon ausgegangen werden, dass auch diese Krise bewältigt werden kann und existierende Preissteigerungen temporärer Natur sind.

Festzuhalten bleibt auch, dass sich die Branche, wie viele andere Wirtschaftszweige, auch durch politischen und gesellschaftlichen Wandel, in einem Transformationsprozess befindet. Diese Transformation zu neuen klimafreundlichen Kraftstoffen, zu einem neuen Angebot von Stromlademöglichkeiten oder zusätzlichen Aufenthaltsmöglichkeiten während des Ladevorgangs benötigt hohe Investitionsmittel. Die Möglichkeit, diese Mittel zu erwirtschaften, werden dem Mittelstand mit dem vorgelegten Gesetzentwurf erheblich eingeschränkt. Darüber hinaus ist ein extremer Widerspruch zur Elektromobilität festzustellen. Denn während unterschiedliche Stakeholder und Teile der Bundesregierung bei der E-Mobilität schnellstmöglich auf ein System von dynamischen Preisen und einem systemdienlichen Laden umstellen wollen, schafft man im Kraftstoffbereich die Variabilität ab, so dass nicht auf Änderungen im Marktumfeld reagiert werden kann.

Zu kritisieren ist außerdem, dass der Gesetzgeber darlegt, durch die Regelung entstehe kein neuer Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft. Dem ist klar zu widersprechen. Das beginnt bereits bei der Umstellung von Software und Preissystemen. Bestenfalls werden hier Blocker eingeführt, so dass Preiserhöhungen nicht zu anderen Zeitpunkten stattfinden können. Außerdem sind die bürokratischen Folgen des § 29a GWB noch nicht vollends abzusehen. Die Verpflichtungen, welche hier durch die Beweislastumkehr und die damit einhergehenden Nachweise gegenüber dem Bundeskartellamt folgen, können ein erhebliches Ausmaß annehmen und schließlich auch den Mittelstand treffen.

Der in sechs Monaten angekündigte Stakeholder-Dialog muss genutzt werden, eine ehrliche Evaluation der Maßnahme und seiner Folgen vorzunehmen und gleichzeitig auf mittelfristige Marktelemente eingehen, welche in so kurzer Zeit nicht sofort ersichtlich sind. Der Energiemittelstand ist hier bereit, seinen Beitrag zu leisten. Hinzuweisen ist auch auf soziale Aspekte, welche mit der 12:00 Uhr Pflicht einhergehen. Denn mit der Festlegung auf diesen Zeitpunkt werden sich potenziell die günstigsten Spritpreise mitten am Tag (genauer: vor 12 Uhr) ergeben (wie der Gesetzgeber in der Begründung selbst feststellt). Personen, welche die Möglichkeit haben, dies auszunutzen, können davon deutlich profitieren. Personengruppen und Arbeitnehmer, welche diese Möglichkeit nicht haben, sondern in der Regel abends auf dem Weg nach Hause getankt haben, werden potenziell deutlich benachteiligt.

Kontakt

RA Elmar Kühn

Hauptgeschäftsführer

E-Mail: kuehn@uniti.de

Tel.: +49 (0)30/755 414-300

Dipl. Verw.Wiss. Dominik Hellriegel

Leiter Politik

E-Mail: hellriegel@uniti.de

Tel.: +49 (0)30/755 414 – 416

RA Markus Robrecht

Leiter Recht

E-Mail: robrecht@uniti.de

Tel.: +49 (0)30 755 414-406

David Braune

Referent Politik

E-Mail: braune@uniti.de

Tel.: +49 (0)30/755 414 – 340

Über UNITI

Der UNITI Bundesverband EnergieMittelstand e.V. repräsentiert in Deutschland rund 90 Prozent des mittelständischen Energiehandels und bündelt die Kompetenzen bei Kraftstoffen, Brennstoffen sowie Schmierstoffen. Täglich frequentieren über 4,3 Millionen Kunden die ca. 8.650 Straßentankstellen der UNITI-Mitgliedsunternehmen, welche ca. 62 Prozent des Straßentankstellenmarktes ausmachen. Mit etwa 3.700 freien Tankstellen sind bei UNITI zudem fast 70 Prozent der freien Tankstellen organisiert. Überdies versorgen die UNITI-Mitglieder etwa 20 Millionen Menschen mit Wärme. Die Verbandsmitglieder decken rund 95 Prozent des Gesamtmarktes für flüssige und feste Brennstoffe ab. Ebenso zählen mit einem Marktanteil von über 95 Prozent die meisten Schmierstoffhersteller und Schmierstoffhändler in Deutschland zum Verband. Die rund 1.000 Mitgliedsfirmen von UNITI erzielen einen jährlichen Gesamtumsatz von etwa 95 Milliarden Euro und beschäftigen rund 100.000 Arbeitnehmer in Deutschland.

Lobbyregister-Nr. (Deutscher Bundestag): R002822

EU-Transparenz-Register-Nr.: 248388645583-80