

25.09.26

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und anderer Gesetze (12. GWB-Novelle)

Der Bundesrat hat in seiner 1068. Sitzung am 25. September 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 5a – neu – (§ 29 Satz 1 Nummer 2 GWB)

Nach Artikel 1 Nummer 5 ist die folgende Nummer 5a einzufügen:

„5a. In § 29 Satz 1 Nummer 2 wird die Angabe „überschreiten.“ durch die Angabe „überschreiten, wobei das Versorgungsunternehmen in Verfahren vor der Kartellbehörde die Darlegungs- und Beweislast für die Zuordnung und Höhe der Kosten und, soweit die Höhe der Kosten das Markttübliche erheblich überschreitet, auch die Angemessenheit der Kosten trägt.“ ersetzt.“

Begründung:

Im Rahmen der energiewirtschaftlichen Missbrauchsaufsicht sollte die in § 29 Satz 1 Nummer 1 bereits für das Vergleichsmarktprinzip normierte Beweislastumkehr auch für die sogenannte Kostenkontrolle gemäß § 29 Satz 1 Nummer 2 gelten.

Da die Kartellbehörden zwischen den beiden Prüfverfahren des Vergleichsmarktpinzips und der sogenannten Kostenkontrolle wählen können und diese beiden Möglichkeiten gleichberechtigt nebeneinanderstehen, ist kein Grund ersichtlich, weshalb die Verfahrenserleichterung für die Kartellbehörden hinsichtlich der Feststellung eines Preishöhenmissbrauchs auf das Vergleichsmarktprinzip beschränkt ist. Angesichts des verstärkten Ausbaus der Fernwärmeversorgung im Zuge der Dekarbonisierung und der kommunalen Wärmeplanung wird die Fernwärme in Zukunft noch an Bedeutung zunehmen. Damit ist ein weiterer Anstieg der ohnehin schon angewachsenen Anzahl an Beschwerden insbesondere bei den Landeskartellbehörden in diesem Bereich zu erwarten.

Preishöhenmissbrauchsverfahren nach § 29 Satz 1 Nummer 2 könnten effizienter und schneller durchgeführt werden, wenn die Unternehmen für die ihnen entstandenen Kosten in Bezug auf deren Höhe, Angemessenheit und Zuordnung in Verfahren vor den Kartellbehörden darlegungs- und beweispflichtig wären. Die Beweislastumkehr würde die Preisaufsicht über Fernwärmeversorger stärken und wäre nur mit vergleichsweise geringen Eingriffen für die Branche verbunden.

2. Zu Artikel 1 Nummer 10 (§ 32h Absatz 3 – neu –, 4 – neu – GWB)

Nach Artikel 1 Nummer 10 § 32h Absatz 2 sind die folgenden Absätze 3 und 4 einzufügen:

„(3) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie überprüft die Wirksamkeit, die Praxistauglichkeit sowie den Erfüllungsaufwand des durch dieses Gesetz eingeführten Vergabescreenings nach Ablauf von drei Jahren nach deren Inkrafttreten. Hierzu legt das Bundeskartellamt dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie einen Bericht vor. Dieser enthält die Auswertung und Nutzung der Daten sowie deren Auswirkungen auf kartellrechtliche Untersuchungen des Bundeskartellamts sowie Informationen zum Aufwand für Vergabestellen und zur Vollständigkeit und Qualität der Datengrundlage.

(4) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie berichtet den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes über das Ergebnis der Überprüfung nach Absatz 3. Der Bericht soll Vorschläge für die Weiterentwicklung oder Anpassung der Vorschriften enthalten, sofern sich aus der Überprüfung ein Änderungsbedarf ergibt.“

Begründung:

Die Ziele der GWB-Novelle werden grundsätzlich geteilt. Hinsichtlich des Vergabescreenings enthält der Gesetzentwurf auch Aussagen zu einer beabsichtigten Evaluierung des Vergabescreenings. Diese sind jedoch lediglich konzeptionell angekündigt. Eine rechtlich verbindliche Evaluierungsklausel ist im Gesetzestext nicht vorgesehen. Dies ist nicht ausreichend.

Die mit dem Vergabescreening einhergehende Meldepflicht der Vergabestellen führt zu zusätzlichem Aufwand, die die Komplexität und die Anforderungen an das Vergabeverfahren weiter erhöhen statt verringern. Generelles Bestreben ist es jedoch, den bürokratischen Aufwand zu verringern statt zu erhöhen. Letzteres führt zu verlängerten und komplexeren Vergabeverfahren, die angesichts der bevorstehenden vergaberelevanten Maßnahmen, insbesondere im Infrastrukturbereich, gerade vermieden werden sollen.

Weiterhin wird das anlasslose Sammeln von Unternehmensdaten generell kritisch gesehen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass daraus fehlerhaft Verdachtsfälle entstehen, die zu gerichtlichen Auseinandersetzungen oder speziell zu Vergabenachprüfungen führen können. Dies verlängert das Vergabeverfahren zusätzlich. Außerdem bedarf eine solche Datenerhebung neben einer rechtlichen Grundlage auch immer einer Rechtfertigung.

Das Instrument des Vergabescreenings sollte daher ausschließlich zur Missbrauchskontrolle dienen und über die bisherige Absicht hinaus rechtlich verbindlich mit einer Evaluierung verbunden werden. Dies lässt sich nur mit einer gesetzlichen Verankerung erreichen, welche mit dem Änderungsantrag bewirkt werden soll. Bei Ausbleiben der Effizienz zusätzlich aufgedeckter Kartellverstöße muss die Möglichkeit gegeben sein, die Meldepflichten und das Vergabescreening wieder komplett abzuschaffen. Bei einer effektiven Aufdeckung von Kartellverstößen dient eine verbindliche Evaluierung gleichzeitig als Rechtfertigung für einen Fortbestand der Regelung.

3. Zu Artikel 1 Nummer 13 (§ 38 Absatz 3, 4a GWB)

Artikel 1 Nummer 13 ist durch die folgende Nummer 13 zu ersetzen:

,13. § 38 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 3 wird die Angabe „Achtfache“ durch die Angabe „Vierfache“ ersetzt.
- b) In Absatz 4a < ... weiter wie Vorlage ... >.

Begründung:

Die derzeitige Regelung des § 38 Absatz 3 GWB behandelt Presse und Rundfunk bei der Berechnung der Umsatzerlöse unterschiedlich. Während bei Presseunternehmen das Vierfache der Umsatzerlöse zugrunde gelegt wird, gilt für Rundfunkunternehmen das Achtfache.

Diese Ungleichbehandlung ist angesichts der heutigen Medienmärkte nicht mehr sachgerecht. Presse und Rundfunk stehen vor vergleichbaren wirtschaftlichen Herausforderungen und sind insbesondere einem zunehmenden Wettbewerbsdruck durch große digitale Plattformen ausgesetzt. Zugleich sind gerade regionale und lokale Rundfunkanbieter auf wirtschaftlich tragfähige Kooperationen angewiesen. Der Faktor Acht führt dazu, dass Rundfunkunternehmen bei der fiktiven Berechnung ihrer Umsatzerlöse schneller die für die Fusionskontrolle maßgeblichen Schwellen erreichen. Dadurch können wirtschaftlich sinnvolle Zusammenschlüsse und Kooperationen erschwert werden. Dies kann insbesondere in regionalen Medienmärkten die notwendige Konsolidierung und Zusammenarbeit behindern.

Für eine unterschiedliche Behandlung von Presse und Rundfunk besteht insoweit kein hinreichender sachlicher Grund. Die für die Presse geltende Berechnung mit dem Faktor vier sollte daher gleichermaßen auf den Rundfunk Anwendung finden. Die Änderung stärkt damit die Möglichkeit wirtschaftlich sinnvoller Kooperationen, ohne den kartellrechtlichen Wettbewerbsschutz aufzugeben. Die allgemeinen Regelungen der Fusionskontrolle bleiben unberührt.

4. Zu Artikel 1 Nummer 19 Buchstabe b (§ 47k Absatz 2 Satz 1 GWB)

- a) Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Ausweitung der Meldepflicht auf die Kraftstoffsorte „Super Plus“ an die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K). Der Bundesrat weist jedoch darauf hin, dass eine Ausweitung der Meldepflicht auf sämtliche Otto- und Dieselmotorkraftstoffe zweckdienlich wäre, um einen effektiven Vollzug des Kraftstoffpreisanpassungsgesetzes (KPAng) zu gewährleisten. Die Regelungen des KPAng adressieren gemäß § 1 Nummer 1 KPAng sämtliche Otto- und Dieselmotorkraftstoffe.
- b) Im Zusammenhang mit der Ausweitung der Meldepflicht und den Auswirkungen auf den Vollzug des KPAng weist der Bundesrat darauf hin, dass der Vollzug durch die Länder zu unnötig mehr Bürokratieaufwand führt. Zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands und aus Gründen der Effizienz wäre der Vollzug durch eine zentrale Stelle auf Bundesebene weiterhin ziel-

führend. Das Bundeskartellamt könnte eine geeignete Stelle sein, den Vollzug effektiv – beispielsweise durch automatisierte Prozesse – durchzuführen. Der MTS-K beim Bundeskartellamt liegen bereits die relevanten Daten über die Kraftstoffpreise und Preisänderungen vor. Die MTS-K ist zudem für die Ahndung von Verstößen gegen die Meldepflicht zuständig. Dabei spricht vor allem die sachlich enge Verknüpfung der Meldepflicht und des Vollzugs des KPAnG, die nicht zuletzt auch aus der Zuständigkeitsübertragung nach § 82 Absatz 1a GWB für kombinierte Verstöße ersichtlich ist, für eine Zuständigkeit des Bundeskartellamts. Mit dem Vollzug durch eine Bundesbehörde wäre zudem eine bundeseinheitliche Rechtsanwendung des KPAnG gewährleistet, die der Effektivität der neuen Vorgaben dienlich wäre. Der Bundesrat bittet daher, die Zuständigkeitsregelung zu überprüfen.

- c) Der Bundesrat weist zudem darauf hin, dass der Vollzug des KPAnG im Rahmen der fakultativen Bundesverwaltung nach Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes durchgeführt werden könnte, wenn dies einfachgesetzlich angeordnet wird. Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz für das KPAnG inne und könnte das Bundeskartellamt, dem die für den Vollzug erforderlichen Daten bundesweit vorliegen, als selbstständige Bundesoberbehörde mit weiteren Vollzugsbefugnissen ausstatten. Ein zentraler Vollzug ist auch aus dem Grund geboten, als dass der Adressat des Ordnungswidrigkeitenverfahrens der Preishoheitsinhaber ist, der nicht zwingend seinen Sitz in dem Land der betroffenen Tankstelle hat.

5. Zu Artikel 1 Nummer 49 Buchstabe a (§ 187 Absatz 1 GWB)

Artikel 1 Nummer 49 Buchstabe a ist durch den folgenden Buchstaben a zu ersetzen:

„a) Absatz 1 wird gestrichen.“

Begründung:

§ 187 Absatz 1 sollte gestrichen und damit die Befristung der energiewirtschaftlichen Missbrauchsaufsicht gemäß § 29 GWB aufgehoben werden. Eine

Entfristung ist gegenüber der in der Vorlage vorgesehenen Verlängerung um weitere fünf Jahre vorzugswürdig. Der Anwendungsbedarf der Vorschrift wird insbesondere für den Bereich der Fernwärmeversorgung auf Dauer bestehen bleiben. Solange keine Regulierung des Fernwärmemarkts erfolgt, ist weder eine Änderung der monopolistischen Marktstruktur noch die Hinfälligkeit der Missbrauchsaufsicht zu erwarten.

6. Zu Artikel 3 Nummer 1 (§ 3 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe h, Absatz 4 Satz 1 WRegG)

Artikel 3 Nummer 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Buchstabe a ist durch den folgenden Buchstaben a zu ersetzen:

„a) Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe h wird durch den folgenden Buchstaben h ersetzt:

„h) bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer oder, soweit diese nicht vorhanden ist, die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer,“

b) In Buchstabe b § 3 Absatz 4 Satz 1 ist die Angabe „gültigen Umsatzsteuer-Identifikationsnummer“ durch die Angabe „bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer oder, soweit diese nicht vorhanden ist, der gültigen Umsatzsteuer-Identifikationsnummer“ zu ersetzen.

Begründung:

Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, in § 3 des Wettbewerbsregistergesetzes die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer als zu speicherndes Datum zu ergänzen. In der Begründung des Gesetzentwurfes zu Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe a wird ausgeführt, dass die Verarbeitung der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für Unternehmen (§ 2 Unternehmensbasisdatenregistergesetz) durch das Wettbewerbsregister im Austausch mit den mitteilenden Behörden, den Auftraggebern sowie den amtlichen Verzeichnistellen die registerinterne Bearbeitung erleichtert und der Datenpflege dient.

Für die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer wird die – ursprünglich nur für die Steuerverwaltung angedachte – Wirtschafts-Identifikationsnummer (W-IdNr.) nach § 139c der Abgabenordnung verwendet. Die W-IdNr. wird durch das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) in Stufen vergeben. Mit der Vergabe wurde im Herbst 2024 begonnen, ein Abschluss ist voraussichtlich

Ende 2027 zu erwarten. Für Unternehmen, denen noch keine bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer zugeteilt wurde, ist weiterhin die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer maßgeblich. Entsprechend ist grundsätzlich die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer im Wettbewerbsregister zu speichern. Nur soweit eine solche nicht vorhanden ist, ist die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer zu speichern (analog der im Gesetzentwurf enthaltenen Änderung des § 114 Absatz 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen; Artikel 1 Nummer 47 Buchstabe b). Eine Speicherung beider Identifikationsnummern ist nicht zielführend, zumal die W-IdNr. und die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer optisch identisch sind.

Da das BZSt die W-IdNr. vergibt, sollte die Registerbehörde dort neben der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer auch die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer erfragen können.

7. Zum Gesetzentwurf allgemein

Mit der 12. GWB-Novelle soll die Marktbeobachtung im Kraftstoffsektor durch erweiterte Befugnisse der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe weiter ausgebaut werden. Nach Ansicht des Bundesrates ist vor diesem Hintergrund zugleich die in § 2 Absatz 1 des Kraftstoffpreisanpassungsgesetzes (KPAng) enthaltene Regelung, wonach die Verkaufspreise für Kraftstoffe nur einmal pro Kalendertag um 12 Uhr erhöht werden dürfen, aufzuheben.

Begründung:

Die mit § 2 Absatz 1 KPAng eingeführte 12-Uhr-Regelung sollte für mehr Verlässlichkeit und Vergleichbarkeit bei Kraftstoffpreisen sorgen. Einen erkennbaren Entlastungseffekt beim allgemeinen Preisniveau hat die Regelung bislang jedoch nicht gezeigt. Vielmehr werden Preiserhöhungen auf den Zeitpunkt um 12 Uhr konzentriert. Dies kann dazu führen, dass Tankstellen einen höheren Preisaufschlag als Puffer für den weiteren Tagesverlauf einkalkulieren. Entsprechend kommt es um 12 Uhr zu einem deutlichen Preissprung und damit zu einem Anreiz, unmittelbar vor der Preiserhöhung zu tanken.

Dadurch kann eine Nachfragespitze vor der Preiserhöhung entstehen, während die Nachfrage nach der Preisanhebung entsprechend zurückgeht. Die Regelung verändert damit vor allem den zeitlichen Verlauf der Preisbildung, ohne erkennbar einen Beitrag zu einer nachhaltigen Senkung des Preisniveaus zu leisten. Die Vorgabe begrenzt zwar die Häufigkeit von Preiserhöhungen, beseitigt aber nicht deren wirtschaftliche Ursachen. Zugleich kann sie die flexible An-

passung der Preise an veränderte Markt- und Beschaffungsbedingungen erschweren. Vor diesem Hintergrund erscheint die mit § 2 Absatz 1 KPAnG verbundene Einschränkung der freien Preisbildung nicht hinreichend begründet.

Darüber hinaus schafft die Regelung immensen Verwaltungsaufwand in der Bearbeitung eventueller Verstöße. Vor dem Hintergrund des zweifelhaften Nutzens auf der einen und neu geschaffenem Verwaltungsaufwand auf der anderen Seite, ist die Regelung wieder abzuschaffen.

8. Zum Gesetzentwurf allgemein (Ahndung von Verstößen gegen das Kraftstoffpreisanpassungsgesetz)

Der Bundesrat begrüßt die Möglichkeit, Verstöße gegen das Kraftstoffpreisanpassungsgesetz mit Bußgeldern zu ahnden. Er ist jedoch der Ansicht, dass eine einheitliche Stelle zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten für bundesweit agierende Unternehmen folgerichtig ist, um einen einheitlichen Vollzug zu gewährleisten.

Daher bittet der Bundesrat, die Verfolgung von Zuwiderhandlungen gegen das Kraftstoffpreisanpassungsgesetz durch die für die bundesweite Überwachung der Kraftstoffpreise zuständige Behörde auf Bundesebene durchzuführen.

Begründung:

Es hat sich gezeigt, dass die Länder unterschiedliche Behörden für die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten nach dem Kraftstoffpreisanpassungsgesetz (KPAnG) benennen. Zum Teil liegt der Vollzug in Ministerien, zum Teil bei Kommunen, zum Teil bei nachgeordneten Landesbehörden. Dadurch gibt es eine Zersplitterung der Zuständigkeiten sowie uneinheitliche Sanktionen in den Ländern. Die Meldungen der Abweichungen von der 12-Uhr-Regelung laufen jedoch bei der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K) auf, die die Daten dann auf die zuständigen Landesbehörden verteilen muss. Dies ist fehleranfällig.

Die Länder sind zudem in das Meldeverfahren bei der MTS-K nicht eingebunden und müssen bei der Sanktionierung der Verstöße bei Unklarheiten immer wieder Einzelfälle bei der MTS-K nachfragen und Informationen erbitten. Die Landesbehörden müssen also auf Grundlage von Daten Dritter Verstöße gegen die 12-Uhr-Regelung ahnden, auf die sie keinen direkten Zugriff haben. Daraus folgend sollte auch der Vollzug des KPAnG beim Bund liegen. Zudem fehlt den Landesbehörden ein umfassender Überblick über wiederholte Verstöße einzelner Unternehmen bzw. bundesweit tätiger Konzerne. Es gilt, einen

Flickenteppich bei Qualität und Quantität der durch die Preisabweichung zu verfolgenden Ordnungswidrigkeiten zu vermeiden. Nur ein zentraler Vollzug durch den Bund ermöglicht einen umfassenden Überblick über die bundesweit agierenden Konzerne. Nur so können schlagkräftige Sanktionen bei wiederholten Verstößen sichergestellt werden. Daher sollen nicht die Länder- und/oder Kommunalbehörden für die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten zuständig sein, sondern eine zentrale Stelle beim Bund. Dafür ist das KPAnG entsprechend anzupassen.

9. Zum Gesetzentwurf allgemein (Entlastung bei hohen Kraftstoffpreisen)

- a) Der Bundesrat weist mit Sorge darauf hin, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sowie die Wirtschaft in Deutschland durch die globalen Krisen- und Kriegsherde und die damit verbundenen Folgen für die Energieversorgung weiterhin mit stark erhöhten Kraftstoffpreisen konfrontiert sind.
- b) Er fordert die Bundesregierung erneut auf, eine vorübergehende Senkung der Energiesteuer zu prüfen.

Begründung:

Durch eine erneute kurzfristige, befristete Senkung der Energiesteuer kann den Preisanstiegen an den Tankstellen schnell und wirksam entgegengewirkt werden, um die Menschen und Unternehmen zu entlasten. Dadurch können die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen mit Verbrennerfahrzeugen an den Tankstellen vor hohen Preisen für fossile Brennstoffe geschützt werden.