



Stellungnahme
Bundeskartellamt

**Öffentliche Anhörung zu Vorlagen zur 12. GWB-Novelle auf
BT-Drucksache 21/7865, 21/8302, 21/8395**

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Siehe Anlage



**Stellungnahme des Bundeskartellamts
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 15. Juli 2026
Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des
Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und anderer Gesetze
(12. GWB-Novelle)**

Das Bundeskartellamt unterstützt den Regierungsentwurf und dessen Zielsetzung, die effektive Anwendung des Kartellrechts zu stärken, indem die Verfahren schneller und effizienter ausgestaltet werden. Die diesbezüglich vorgesehenen Einzelanpassungen werden in ihrer Gesamtheit zu einer relevanten Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung beitragen. Positiv hervorzuheben ist, dass der Regierungsentwurf den Referentenentwurf (vgl. hierzu bereits die Stellungnahme des Bundeskartellamts vom 19. Juni 2026) in dieser Hinsicht noch weiterentwickelt und für die Praxis hilfreiche Änderungen bei der Akteneinsicht vorsieht.

Gleichfalls begrüßenswert ist die Einführung eines Vergabescreenings, mit dem nun auch in Deutschland ein zusätzliches Instrument zur Kartellrechtsdurchsetzung und zur Stärkung des fairen Wettbewerbs in öffentlichen Vergabeverfahren etabliert werden soll, das in vielen anderen Mitgliedstaaten bereits erfolgreich angewendet wird.

Dagegen eröffnet die im Bereich der Fusionskontrolle geplante Erhöhung der Aufgreifschwellen für Zusammenschlussvorhaben Schutzlücken. Eine teils geforderte noch weitergehende Rücknahme der präventiven Fusionskontrolle, generell oder auch nur für den Bereich der Presse, sollte unbedingt vermieden werden. Die entfallenden Kontrollmöglichkeiten können durch die Transaktionswertschwelle, für die eine grundsätzlich sinnvolle Fortentwicklung geplant ist, und das wenig praxistaugliche Instrument der Anmeldeverpflichtung nach § 32f Abs. 2 GWB nicht kompensiert werden.

Auch auf die im Entwurf vorgesehene Ausweitung des Anspruchs auf eine förmliche Entscheidung des Bundeskartellamts (§ 32c GWB) sollte aufgrund des hiermit hervorgerufenen hohen Aufwands verzichtet werden. Die Beibehaltung der besonderen Missbrauchsaufsicht im Energiebereich (§ 29 GWB) ist hingegen im Ausgangspunkt positiv zu sehen. Allerdings sollte die Novellierung dazu genutzt werden, die Beweislastregeln zu schärfen und dadurch Preishöhenmissbrauchsverfahren zu effektivieren und zu beschleunigen. Bedauerlich ist, dass der Entwurf keine Regelungen zur Lösung der europarechtlich problematischen Anknüpfungstäterproblematik bei der Verhängung von Geldbußen enthält.

Kritisch sieht das Bundeskartellamt schließlich die im Regierungsentwurf neu enthaltenen Ausnahmevorschriften für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und private Rundfunkanbieter. Erfreulich ist lediglich, dass in diesem Kontext zumindest redaktionelle Kooperationen ausdrücklich ausgenommen sind. Entgegen anderslautender Forderungen sollte dies auch bei der Regelung für Pressekooperationen nach § 30 Abs. 2b GWB so bleiben.

Das Bundeskartellamt nimmt zum Regierungsentwurf vom 15. Juli 2026 im Einzelnen wie folgt Stellung:

A. Vergabescreening (§§ 32h, 114 GWB)

Die Einführung eines Vergabescreenings durch das Bundeskartellamt ist als zusätzliches Instrument zur Kartellrechtsdurchsetzung und zur Stärkung des fairen Wettbewerbs in öffentlichen Vergabeverfahren zu begrüßen. Die neuen Befugnisse werden die Aufdeckung von Kartellabsprachen zwischen Bietern in öffentlichen Vergabeverfahren erheblich erleichtern. Diese sog. Submissionsabsprachen schädigen unmittelbar die öffentliche Hand, indem sie zu Preissteigerungen, Qualitätsminderungen oder Produktionsbeschränkungen sowie zur Aufteilung von Märkten führen, was sich letztlich zum Nachteil der Endnutzer öffentlicher Güter und Dienstleistungen sowie der Steuerzahler auswirkt.

Dabei beschränkt sich die Wirkung des Vergabescreenings nicht auf die Verfolgung bereits begangener Submissionsabsprachen; vielmehr geht von einer Screening-Befugnis des Bundeskartellamtes schon im Vorfeld eine abschreckende Wirkung auf potentielle Kartelltäter aus, so dass wettbewerbsschädliche Absprachen von vorneherein verhindert

werden können. Angesichts des mehr als 500 Mrd. EUR umfassenden Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität der Bundesregierung erlangt die durch das Vergabescreening ermöglichte Aufdeckung und Abschreckung von Submissionsabsprachen zusätzlich an aktueller Relevanz.

Auf der anderen Seite sind die mit der Einführung der Regelung einhergehenden Belastungen für Unternehmen und Vergabestellen gering. Die Unternehmen selbst trifft überhaupt kein Mehraufwand, weil sich bei ihrer Teilnahme an einer Vergabe nichts ändert. Im Gegenteil vermeidet der Zugang des Bundeskartellamts zu diesen Daten gerade eine zusätzliche Belastung, die mit einer alternativ notwendigen, separaten Erhebung durch das Bundeskartellamt einhergehen würde. Mit dem Zugang wird stattdessen unter Sicherstellung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur ein Teil von bereits vorhandenen, genau beschriebenen und eng begrenzten kartellrechtlich relevanten Vergabedaten zu einem genau definierten Zweck an das Bundeskartellamt übermittelt. Die Vergabestellen müssen zukünftig lediglich zusätzlich zu der bereits verpflichtenden ex-post-Bekanntmachung des Ausschreibungsgewinners im Oberschwellenbereich nun auch die Angaben zu den unterlegenen Bietern (Angebotspreise, Bieterdaten und Leistungsdaten) an den Datenservice Öffentlicher Einkauf des Bundesbeschaffungsamtes melden. Diese Daten liegen in aller Regel bereits jetzt elektronisch in der Vergabemanagementsoftware der Vergabestellen vor. Auch der digitale Kommunikationsweg von den Vergabestellen an das Bundesbeschaffungsamt ist aufgrund der bestehenden Meldepflichten meist bereits etabliert. Zudem sieht der Regierungsentwurf Übergangsfristen und Ausnahmen vor.

Mit der Einführung des Vergabescreenings folgt Deutschland dem Vorbild zahlreicher anderer Staaten. So führen etwa die Wettbewerbsbehörden in Dänemark, Spanien und Finnland bereits seit einigen Jahren mit großem Erfolg ein Kartellscreening der landesweiten Bieterdaten durch. Gleichzeitig erfüllt Deutschland durch das Vergabescreening seine politische Verpflichtung, die OECD-Empfehlungen zur Bekämpfung von Angebotskartellen im öffentlichen Beschaffungswesen bestmöglich umzusetzen.

Sowohl Auswertungen von Bieterdaten durch das Bundeskartellamt als auch entsprechende Berichte über Kartellscreening in anderen Ländern zeigen, dass

Submissionsabsprachen nur dann zutreffend erkannt wurden, wenn sowohl die gewinnenden als auch die unterlegenen Angebote ausgewertet werden konnten. Hierbei ist zu beachten, dass ein systematisches Screening umso erfolgreicher ist, je flächendeckender und fehlerfreier die betreffenden Gebotsdaten seitens der öffentlichen Auftraggeber gemeldet werden. Perspektivisch sollte vor diesem Hintergrund überdacht werden, die Möglichkeiten eines digitalen Vergabescreenings auch auf den Bereich der Unterschwellenvergaben auszudehnen. Insbesondere in dem für das Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität besonders relevanten Bereich von Bauleistungen (etwa im Straßenbau) wurden in der Vergangenheit zahlreiche Kartellabsprachen zu Lasten des Staatshaushalts im Unterschwellenbereich aufgedeckt.

B. Fusionskontrolle (§§ 35ff. GWB)

Die im Regierungsentwurf zur 12. GWB-Novelle geplanten Neuregelungen im Bereich der Fusionskontrolle sollen zu einer Bürokratieentlastung für die Unternehmen, einem effektiveren Mitteleinsatz beim Bundeskartellamt und – speziell beim Inlandsbezug in der Transaktionswert-Schwelle – zu mehr Rechtssicherheit führen. Das Bestreben des Regierungsentwurfs, vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen ein bestmögliches Verhältnis zwischen effektiver Wettbewerbsaufsicht einerseits und verfügbaren Ressourcen andererseits zu erzielen, ist grundsätzlich anerkennenswert. Die vorgelegte Konzeption wird diese Ziele nach Ansicht des Amtes allerdings nicht im erhofften Maße erreichen, sondern zu Schutzlücken im Bereich der Fusionskontrolle führen.

I. Aufgreifschwellen

Die Aufgreifschwellen für Zusammenschlussvorhaben sollen nach sehr kurzer Zeit erneut angehoben werden. 2021 wurden die Inlandsumsatzschwellen bereits um 100% bzw. um 250% angehoben (von 25 Mio. EUR und 5 Mio. EUR auf 50 Mio. EUR und 17,5 Mio. EUR). Die mit dem Regierungsentwurf beabsichtigte weitere Anhebung schränkt die Möglichkeiten für ein wirksames Vorgehen gegen die Entstehung wirtschaftlicher Macht nach Einschätzung des Bundeskartellamts über ein ökonomisch sinnvolles Maß hinaus ein. Insgesamt würde die erneute Anhebung dazu führen, dass die Schwelle für die weltweiten Umsätze innerhalb von nur 3 Jahren um 50% (von 500 Mio. EUR auf 750 Mio.

EUR), die Schwelle für den Inlandsumsatz eines Unternehmens um 200% (von 25 Mio. EUR auf 75 Mio. EUR) und die Schwelle für den Inlandsumsatz eines weiteren Unternehmens gar um 300% (von 5 Mio. EUR auf 20 Mio. EUR) steigt. Das sind Werte, die sich auch mit allgemeinen inflationsbedingten Preis- oder Umsatzeffekten nicht begründen lassen.

Die erneute Anhebung der Umsatzschwellenwerte würde eine Schutzlücke verursachen, die weder durch die Transaktionswert-Schwelle in der jetzt vorgeschlagenen Form noch durch Verfahren nach § 32f GWB, insbesondere die Möglichkeit der Anordnung einer Anmeldepflicht für Zusammenschlussvorhaben bestimmter Unternehmen, ausgeglichen werden kann. Die Durchsetzung einer Verpflichtung zur Anmeldung ist durch die erforderliche Sektoruntersuchung schwerfällig. Den Unternehmen stehen überdies Rechtsmittel zur Verfügung, die das Verfahren jahrelang verzögern können. Hinzu kommt die Beschränkung auf einzelne Wirtschaftszweige. In der Summe kann dieses Instrument in seiner aktuellen Ausgestaltung die wegfallende Kontrolldichte durch die Schwellenerhöhungen nicht ersetzen.

Durch die vorgeschlagene Erhöhung der Umsatzschwellen erwartet der Regierungsentwurf selbst nur vergleichsweise geringe Kostenersparnisse für Behörde und Wirtschaft, die außer Verhältnis stehen zu den volkswirtschaftlichen Schäden, die durch einen einzigen wettbewerblich problematischen Zusammenschluss hervorgerufen werden können: Der Regierungsentwurf geht von einzusparendem Aufwand von 374 TEUR beim Bundeskartellamt und 2,995 Mio. EUR bei der Wirtschaft aus. Ein einziger Zusammenschluss, der eine erhebliche Beeinträchtigung wirksamen Wettbewerbs hervorruft, kann zu Preissteigerungen führen, die diese eingesparten Transaktionskosten deutlich übersteigen. Dabei prognostiziert der Regierungsentwurf selbst, dass die geplante Schwellenwerterhöhung jedes Jahr einen wettbewerbsschädlichen Zusammenschluss ermöglicht. Es ist zu befürchten, dass die tatsächliche Zahl der zukünftig kontrollfreien problematischen Fälle sogar noch höher liegt, da kritische Vorhaben bisher durch die präventive Wirkung der Fusionskontrolle bei einem gut vorhersehbaren negativen Verfahrensausgang gar nicht erst angemeldet wurden (sog. Vorfeldwirkung). Negative Auswirkungen befürchtet das Bundeskartellamt insbesondere auf kleineren oder regionalen Märkten.

Soweit einzelne Verbände noch weitergehende Schwellenwertanhebungen fordern, erinnert dies an Argumentationsmuster aus der Frühphase des GWB. Eine in der Anhörung zum Referentenentwurf vorgeschlagene weltweite Umsatzschwelle von 2 Mrd. EUR kombiniert mit einer zweiten Inlandsumsatzschwelle von 50 Mio. EUR hätte faktisch eine Abschaffung der deutschen Fusionskontrolle zur Folge. Eine konsequente Fusionskontrolle stellt jedoch sicher, dass sich Unternehmen durch Leistung im Wettbewerb durchsetzen und durch permanente Innovation technologische Spitzenleistungen hervorbringen müssen. Dies ist für die internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft und ihren Erfolg auf den Märkten dieser Welt unverzichtbar.

II. Fusionskontrolle im Presse- und Rundfunkbereich

Im Presse- und Rundfunkbereich kann die geplante Schwellenwerterhöhung auch Konsequenzen für die Vielfalt der Berichterstattung mit sich bringen. Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass immerhin eine weitere Absenkung der Presse- und der Rundfunkrechenklausel (§ 38 Abs. 3 GWB) im Regierungsentwurf nicht vorgesehen ist; der Multiplikator wurde für die Presse bereits von ursprünglich zwanzig über acht auf heute vier, für den Rundfunk von zwanzig auf acht abgesenkt. Schon jetzt können beispielsweise den lokalen Wettbewerb ausschaltende Zusammenschlüsse zwischen Lokalzeitungen in Klein- und Mittelstädten regelmäßig nicht mehr verhindert werden. Die vorgesehene Erhöhung der Umsatzschwellen wird diesen Befund weiter verschärfen – auch ohne Änderung des Rechenfaktors.

Auch sieht das Bundeskartellamt die im Regierungsentwurf erstmals enthaltenen Erweiterungen der Sonderregeln zu Sanierungsfusionen im Pressebereich (§ 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GWB) kritisch. Wichtig bleibt, dass weiterhin geprüft werden kann, ob Alternativeninteressenten etwa aus benachbarten Märkten vorhanden sind. Diese Prüfung verhindert häufig, dass der einzige lokale Wettbewerber zum Zuge kommt und dies anschließend zu Vielfalts- und Qualitätseinschränkungen bei der lokalen Berichterstattung führt, obwohl andere Erwerber die lokale Pressevielfalt sichergestellt hätten.

III. Transaktionswertschwelle

Das Ziel, einen bürokratieärmeren, effektiveren und rechtssicheren Einsatz der Transaktionswert-Schwelle zu ermöglichen, wird grundsätzlich begrüßt. Die vereinfachte Anzeige dieser Fälle erlaubt eine zügige Abwicklung wettbewerblich offenkundig unproblematischer Vorhaben, komplexere Verfahren dagegen durchlaufen weiterhin die erste und zweite Prüfungsphase. Insbesondere die ausdrückliche Einbeziehung künftiger Entwicklungen kann dazu beitragen, bislang bestehende Rechtsunsicherheit zu reduzieren.

Allerdings geht die vorgeschlagene Änderung nach Einschätzung des Bundeskartellamtes nicht weit genug. Selbst unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung dürften auch nach der Gesetzesänderung Rechtsunsicherheiten bestehen bleiben. Das Ziel der sowohl aus Sicht des Bundeskartellamts als auch der Unternehmen wünschenswerten Rechtssicherheit ließe sich besser erreichen, indem auf den Begriff der „erheblichen Inlandstätigkeit“ in § 35 Abs. 1 Nr. 2 lit. b GWB n.F. verzichtet und stattdessen allein auf das bereits etablierte Kriterium der Inlandsauswirkung zurückgegriffen würde.

Systematisch erschiene es stimmiger, das Anzeigeverfahren in § 40 GWB zu verorten, der das Verfahren insgesamt leitet. Dadurch würde der Zusammenhang der drei Phasen des einheitlichen Verfahrens, der ausweislich der Gesetzesbegründung ausdrücklich gewollt ist, weiter verdeutlicht.

IV. Ministererlaubnis

Mit der Ministererlaubnis wird das Ziel verfolgt, gegenüber dem Wettbewerbsgedanken überwiegende Gemeinwohlaspekte bei Fusionsvorhaben ausnahmsweise zur Geltung zu bringen. Das in Deutschland bestehende System hat vor allem den Vorteil, dass wettbewerbliche und politische Begründungen klar unterschieden werden können. Dies leistet einen Beitrag zur Unabhängigkeit der Entscheidungsfindung des Amtes. Mit der Überarbeitung der Drittbeschwerde werden Einschränkungen rückgängig gemacht, die im Gefolge der Edeka/Tengelmann-Entscheidung erlassen worden sind.

C. Anspruch auf förmliche Entscheidung (§ 32c GWB)

Kritisch sieht das Bundeskartellamt die im Regierungsentwurf vorgesehene Ausweitung des Anspruchs auf eine förmliche Entscheidung des Bundeskartellamts, dass kein Anlass zum Tätigwerden besteht, auf vertikale Vereinbarungen.

Für diese Erweiterung besteht weder eine rechtliche noch eine wirtschaftliche Notwendigkeit. Nach dem System der Selbsteinschätzung und Legalausnahme obliegt es den Unternehmen, die kartellrechtliche Unbedenklichkeit ihres Verhaltens selbst zu beurteilen. Eine behördliche Einschätzung bzw. Prüfung soll es nur im Einzelfall geben, wenn ein legitimes Interesse an der Herstellung von Rechtssicherheit besteht. Entsprechend gewährt das Bundeskartellamt europaweit beispielhaft Guidance insbesondere in Bezug auf horizontale Vereinbarungen. Schon heute trägt es dabei durch seine sog. Vorsitzendenschreiben gemäß § 32c Abs. 2 GWB besonders auch bei innovativen und neuartigen Kooperationen zu Rechtssicherheit und Entlastung der Wirtschaft bei. Bei Vertikalvereinbarungen besteht ein solches, durchaus legitimes Interesse nicht in gleichem Maß. Für diese gibt es bereits ausdifferenzierte und umfangreiche Freistellungsmöglichkeiten nach der Vertikal-Gruppenfreistellungsverordnung (VO EU 2022/720), die aufgrund der Regelung des § 2 Absatz 2 GWB auch für rein nationale Sachverhalte gelten. Zudem erleichtern ausführliche Leitlinien der Europäischen Kommission zu vertikalen Beschränkungen den Unternehmen die notwendige Selbsteinschätzung.

Außerdem berät das Bundeskartellamt bereits gegenwärtig in allen Fällen, in denen zumindest auch eine Zusammenarbeit zwischen Wettbewerbern geplant ist. Insoweit ist auch das in der Begründung angeführte besondere Interesse an gesteigerter Rechtssicherheit beispielsweise bei Datenpools berücksichtigt.

Demgegenüber würde die Einführung eines Anspruches auf förmliche Entscheidung nicht nur in erheblichem Umfang Ressourcen binden, sondern stark in die Möglichkeiten des Bundeskartellamtes zur Priorisierung der Verfolgung der schwerwiegenden Wettbewerbsverstöße eingreifen. So müsste sich das Amt verstärkt mit Anfragen insbesondere großer, international agierender Unternehmen auseinandersetzen, die auf den nachgelagerten Marktstufen ihre Interessen durchzusetzen suchen. Denn bei Umsetzung der

geplanten Ausweitung steht zu erwarten, dass eine Vielzahl von Markenherstellern ihre Vertriebsmodelle künftig der Behörde vorlegen wird. Bereits die Prüfung, ob die Beteiligten ein erhebliches rechtliches und wirtschaftliches Interesse an einer förmlichen Entscheidung haben, dürfte zu einer erhöhten Belastung der Ressourcen des Bundeskartellamts führen. Auch aus diesem Grund wurden vertikale Vereinbarungen in der 10. GWB-Novelle von der Regelung des § 32c Abs. 4 GWB nach intensiver Erörterung bewusst ausgenommen. Es erschließt sich nicht, warum die damaligen Überlegungen nicht heute in gleicher Weise gelten sollen. Eine Verfahrensvereinfachung oder Entbürokratisierung ist mit dem erweiterten Anspruch erkennbar nicht verbunden. Insoweit ist auch bemerkenswert, dass der Regierungsentwurf trotz der absehbaren Ressourcenbelastung keinen gestiegenen Erfüllungsaufwand für die Verwaltung vorsieht.

D. Besondere Missbrauchsaufsicht (§ 29 GWB)

Das Bundeskartellamt begrüßt die Beibehaltung der energiespezifischen Missbrauchsaufsicht nach § 29 GWB mit der entsprechenden Anpassung von § 187 Abs. 1-neu und der angedachten Verlängerung von § 29 um weitere fünf Jahre bis zum 31.12.2032. Aus hiesiger Sicht wäre eine Entfristung gegenüber einer bloßen Verlängerung um weitere fünf Jahre vorzugswürdig. Nach wie vor gibt es Bereiche, bei denen auch in mittlerer bis längerer Frist keine Veränderungen der Monopolstellungen bzw. Marktstrukturen zu erwarten sind oder Verschlechterungen der Marktstruktur nicht ausgeschlossen werden können (z.B. Fernwärmeversorgung, Stromerzeugung).

Es ist bedauerlich, dass die Novellierung nicht dazu genutzt werden soll, die energiespezifische Missbrauchsaufsicht nach § 29 GWB nachzuschärfen, indem die Umkehr der Darlegungs- und Beweislast auf den Anwendungsbereich der Kostenkontrolle bzw. des Gewinnspannenbegrenzungskonzepts nach Nr. 2 ausgeweitet wird. Nach Einschätzung des Bundeskartellamts könnten Preishöhenmissbrauchsverfahren nach § 29 Satz 1 Nr. 2 GWB deutlich effektiviert und beschleunigt 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. Dies wäre nicht zuletzt aufgrund der Unterschiedlichkeit von Kostenstrukturen in Unternehmen, aber

auch mangels vorhandener Standards der Kostenrechnung, eine deutliche Erleichterung für die Überprüfung etwaiger Missbräuche für die Kartellbehörden.

Die Ausweitung der Beweislastumkehr auf den Anwendungsbereich der Kostenkontrolle wäre auch unter Berücksichtigung der von der Regierungskoalition angestrebten Stärkung der Preisaufsicht über Fernwärmeversorger effizient, effektiv und mit vergleichsweise geringen Eingriffen für die Branche verbunden.

E. Anknüpfungstäter

Das Bundeskartellamt bedauert, dass der Entwurf weiterhin keine Regelungen zur Lösung der sog. Anknüpfungstäterproblematik bei der Verhängung von Geldbußen gegen Unternehmen enthält.

Hintergrund ist, dass Unternehmen nach deutschem Recht bei Kartellrechtsverstößen nur haften, wenn eine Leitungsperson die Zuwiderhandlung begangen hat (sog. Anknüpfungstäter). Mit diesem Zusatzerfordernis steht das nationale Recht in einem Spannungsverhältnis zu den zwingenden europäischen Vorgaben zur Zurechnung des Tätigwerdens natürlicher Personen für und zu juristischen Personen oder Personenvereinigungen. Dies wurde jüngst im Zusammenhang eines Verstoßes gegen die Geldwäsche-Richtlinie sowie eines DSGVO-Verstoßes durch den EuGH bestätigt (vgl. EuGH, Urt. V. 29.01.26, Rs. C-291/24 – Steiermärkische Bank und Sparkassen AG, KL, TR; EuGH, Urt. v. 5.12.23, Rs. C 807/21 – Deutsche Wohnen SE). Bei Kartellverstößen gilt nichts anderes: Nach Artikel 13 der Richtlinie (EU) 2019/1 müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden bei Verstößen gegen Artikel 101 oder 102 AEUV wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Geldbußen „gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen“ verhängen können. Das nationale Zusatzerfordernis eines als Leitungsperson handelnden Täters steht dem entgegen und widerspricht dem unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz („effet utile“). Dieser ist nicht nur im Hinblick auf Rechtsverordnungen, sondern auch bei der Anwendung und Umsetzung von Richtlinien zwingend zu beachten. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, die europäische Rechtsprechungspraxis in das deutsche Recht zu übertragen. Nach dieser genügt für die Festsetzung einer Geldbuße gegen das Unternehmen bei einer Zuwiderhandlung „[...] die

Handlung einer Person, die berechtigt ist, für das Unternehmen tätig zu werden [...]“ (EuGH, Urteil vom 07.06.1983, C-100/80 - Musique Diffusion Française u. a./Kommission, Rn. 97; EuG, Urteil vom 29.04.2004, T-236/01) - Tokai Carbon/Kommission, Rn. 277; EuGH, Urteil vom 07.02.2013, C-68/12 - Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, Rn. 25).

Eine solche Übertragung würde einen Gleichlauf der Verfolgung von Verstößen gegen Art. 101, 102 AEUV durch das Bundeskartellamt und die Europäische Kommission sicherstellen und nationale Haftungslücken sowie ihre alternativ erforderliche, für alle Beteiligten aufwändige und ineffiziente Schließung durch Übernahme der Rechtsverfolgung durch die Europäische Kommission vermeiden. Letztlich würde auf diese Weise auch eine derzeit bestehende Benachteiligung kleinerer und mittelständischer Unternehmen beseitigt. Diese ergibt sich daraus, dass das nationale Erfordernis einer Leitungsperson gerade die Verfolgung von Zuwiderhandlungen im Zusammenhang mit multinationalen Konzernen, wie beispielsweise weltweit agierenden Konzernen der Internetökonomie, erschwert. Je größer das Unternehmen ist, desto größer sind die Chancen, Anknüpfungslücken für sich nutzbar zu machen. Das liegt daran, dass insbesondere bei multinationalen Konzernen als Geschäftsführer der Ländergesellschaften häufig Personen eingesetzt werden, die aus verschiedenen anderen internationalen Gesellschaften stammen und nicht im Tagesgeschäft involviert sind. Die tatsächlich vor Ort handelnden Personen sind zwar berechtigt, für das Unternehmen tätig zu werden. Ob sie eine Leitungsfunktion innehaben, ist jedoch aufgrund der verzweigten internationalen Organisationsstruktur häufig fraglich und schwer nachweisbar.

F. Presse- und Rundfunkkooperationen (§ 30 Abs. 2b und Abs. 4 GWB)

Die im Regierungsentwurf neu aufgenommenen Sonderregeln für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und private Rundfunkanbieter sieht das Bundeskartellamt insgesamt kritisch.

Im Ausgangspunkt nachvollziehbar ist, dass für Kooperationen zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in § 30 Absatz 4 GWB-RegE eine Übertragung der europäischen Regelung des Art. 106 Absatz 2 AEUV in nationales Recht erfolgen soll, um einen

einheitlichen Rechtsrahmen zu schaffen. Allerdings weicht der vorgesehene Wortlaut in mehrfacher Hinsicht vom europäischen Recht ab, womit das Ziel erhöhter Rechtssicherheit gefährdet wird.

Im Hinblick auf private Rundfunkanbieter ist bereits der geltend gemachte Regulierungsanlass zu hinterfragen. Der in der Gesetzesbegründung angeführte zunehmende Druck infolge des intermediären Wettbewerbs durch Onlineplattformen erscheint angesichts der weiterhin vergleichsweise stabilen Werbeerlöse der Anbieter als Rechtfertigung für die geplante kartellrechtliche Privilegierung wenig überzeugend (vgl. aktuelle Daten des Verbands Privater Medien (VAUNET) zu Netto-Werbeerlösen: https://vau.net/wp-content/uploads/2026/07/VAUNET-Publikation_Audio-und-Audiovisuelle-Werbung-in-Deutschland-2025-2026_02.pdf). Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch die traditionellen Anbieter ebenfalls immer erfolgreicher im digitalen Raum tätig sind. Zugleich stellt sich bei den vorgesehenen erweiterten Kooperationsmöglichkeiten die Frage, wie gewährleistet werden soll, dass etwaige Synergieeffekte und Marktmachtgewinne wirklich für eine erfolgreiche Transformation genutzt werden.

Die praktische Relevanz der geplanten Ausnahmenvorschriften wird aufgrund der Abweichung vom europäischen Kartellverbot des Art. 101 AEUV, dem im Konfliktfall Anwendungsvorrang zukommt, stark begrenzt. Bei Kooperationen zu bundesweiten oder grenznahen Angeboten werden die Privilegierungen daher keine Wirkung entfalten können und somit wohl vorwiegend lokalen oder regionalen Hörfunkanbietern zugutekommen. Zugleich werden die unbestimmten Rechtsbegriffe und die im etablierten Prüfprogramm des Kartellverbots schwer einzuordnende Norm des § 30 Absatz 2b Satz 4 GWB-RegE für mehr statt weniger Rechtsunsicherheit sorgen.

Positiv ist, dass Kooperationen im redaktionellen Bereich weiter ausgenommen sind. Dies sollte – auch im Bereich der Presse – unbedingt beibehalten werden. Eine Erweiterung auf redaktionelle Kooperationen hätte nicht allein negative wettbewerbliche Folgen, sondern beträfe unmittelbar die Meinungsvielfalt und einen Kernbereich der demokratischen Willensbildung. Zudem sind solche Ausweitungen ohnehin nicht erforderlich: Wo ein Unternehmen eine Leistung kaufmännisch vernünftig nicht (mehr) allein erbringen kann, greift der Arbeitsgemeinschaftsgedanke ein; wo eine Kooperation eine wesentlich

effizientere Leistungserbringung ermöglicht, von der auch die Verbraucher profitieren, sind die Vereinbarungen nach § 2 GWB freistellungsfähig.

Schließlich ist zu begrüßen, dass der Regierungsentwurf den Herausforderungen, denen sich die Medien durch die Digitalisierung gegenübersehen, nicht durch pauschale Vorgaben etwa zur Marktabgrenzung begegnet. Erforderlich bleibt in jedem Einzelfall eine differenzierte Betrachtung, die die tatsächlichen Wettbewerbskräfte abbildet. Das Bundeskartellamt prüft bereits heute in jedem Einzelfall, ob und in welchem Umfang digitale Inhalte im Wettbewerb mit Print- oder Rundfunkangeboten stehen: Sind die Angebote hinreichend konvergiert, werden die digitalen Produkte in den Markt einbezogen; andernfalls wird der bestehende Wettbewerbsdruck im Rahmen der materiellen Würdigung berücksichtigt. In der Lokalberichterstattung beispielsweise spielen Plattformen und bundesweite Medien keine nennenswerte Rolle, solange sie keine lokalen Nachrichteninhalte produzieren; ihre Einbeziehung wäre dann eine den wettbewerblichen Verhältnissen widersprechende Fiktion.

G. Verfahrensvereinfachungen

Der Entwurf enthält ein Bündel einzelner Anpassungen bei unterschiedlichen Verfahrensvorschriften, die in ihrem Zusammenspiel zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung beitragen werden. Sehr begrüßenswert ist, dass die Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof gegen erstinstanzliche Entscheidungen zulassungsfrei wird, so dass künftig langwierige Nichtzulassungsbeschwerdeverfahren vermieden werden, was erheblich zu Rechtssicherheit, Rechtseinheit und höchstrichterlicher Rechtsfortbildung beitragen wird. Auch die Vereinfachung des Verfahrens bei der Zustellung und Bekanntgabe von Beschlüssen sowie bei der Übersendung von Akten in Ordnungswidrigkeitenverfahren ist positiv hervorzuheben. Gleiches gilt für die weitgehende Abschaffung des Sonderverfahrens für Wettbewerbsregeln sowie Vereinfachungen bei der Zustellung und Bekanntgabe von Beschlüssen. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der elektronischen Kommunikation zwischen Behörden und Beteiligten, wie sie ab 1. Juli 2027 auch die §§ 3a-c VwVfG vorsehen werden, wäre es wünschenswert, korrespondierend eine umfassende elektronische Erreichbarkeit der Unternehmen sicherzustellen.

Auch die Anpassungen sowie Klarstellungen bei der Akteneinsicht fördern eine effiziente Verfahrensführung und beseitigen praktische Schwierigkeiten. Dies gilt insbesondere für die im Regierungsentwurf ergänzten Regelungen zur Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen in Fusionsverfahren (§ 40 Abs. 2 GWB), die die Anreize für die beteiligten Unternehmen erhöhen, die Akteneinsicht durch ihre Mitwirkung zu beschleunigen und eine anwalts- oder verfahrensvertrauliche Einsichtnahme (sog. confidentiality rings) zu vereinbaren. Positiv ist auch, dass der Regierungsentwurf nunmehr eine Deckelung des Beschwerdewerts bei der Drittakteneinsicht vorsieht. Das ist ein guter Schritt in die richtige Richtung bleibt aber hinter den Erwartungen des Bundeskartellamts zurück. Es sollte zusätzlich klargestellt werden, dass das Bundeskartellamt bei Akteneinsichtsansprüchen dritter Schadensersatzkläger nur subsidiär herangezogen werden kann. Primär sollte insbesondere das speziell für diesen Zweck vorgesehene Instrument über die Zivilgerichte genutzt werden (§ 33g GWB). Denn die Zivilgerichte sind die bestmöglichen Stellen zur Klärung aller Fragen, die mit der Akteneinsicht zur Vorbereitung eines zivilrechtlichen Schadensersatzprozesses in Verbindung stehen, da sie auch über die eigentlichen Schadensersatzansprüche entscheiden.