



Stellungnahme

Prof. Dr. Rupprecht Podszun
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

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

Prof. Dr. Rupprecht Podszun

Wettbewerb schützen in unsicheren Zeiten – Die 12. GWB-Novelle

Stellungnahme für den Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestags

14. Oktober 2026

Diese Stellungnahme bezieht sich auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 7.9.2026, Drucksache 21/7865, „Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und anderer Gesetze (12. GWB-Novelle)“ sowie auf den Antrag von Bündnis 90/Die Grünen vom 6.10.2026, Drucksache 21/8395.

Mitarbeit: Kolja Adam

Prof. Dr. Rupprecht Podszun ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Wettbewerbsrecht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und dort Direktor des Instituts für Kartellrecht. Er ist Mitglied der Monopolkommission und Ersatzmitglied der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK).

Kolja Adam ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Düsseldorfer Lehrstuhl.

Es liegen keine Interessenskonflikte im Sinne der Transparency and Disclosure Declaration der Academic Society for Competition Law (ASCOLA) vor.

Die hier vertretenen Auffassungen spiegeln nicht zwingend diejenigen der Monopolkommission oder der KEK wider.

E-Mail: [ls.podszun \[at\] hhu.de](mailto:ls.podszun@hhu.de)

Web: www.jura.hhu.de/dozenten/podszun / www.monopolkommission.de

Blog: www.d-kart.de

Podcast: Bei Anruf Wettbewerb (Rupprecht Podszun & Justus Haucap)

Wesentliche Ergebnisse

1. Deutschland und Europa ringen um Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Wettbewerb ist eine wichtige Voraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit: Nur wenn sich Unternehmen in offenen Märkten bewähren müssen, werden sie leistungstark und innovativ.
2. Das Kartellrecht ist derzeit nicht in bester Form: Die Rechtsdurchsetzung ist schwierig. In Schlüsselbranchen gibt es eine hohe Machtkonzentration, vor allem in der digitalen Welt.
3. Auf die Krisen dieser Zeit reagiert Politik zuweilen mit Ausnahmen für einzelne Sektoren. Diese Strategie ist grundsätzlich problematisch, da die Wettbewerbsordnung davon lebt, dass die gleichen Regeln für alle gelten. Das wird umso wichtiger, je enger Märkte miteinander vernetzt sind. Anpassungen für landwirtschaftliche Erzeuger folgen konsequent dem europäischen Vorbild. Erleichterungen für die Medienbranche werden die beklagenswerten Probleme der Qualitätsmedien voraussichtlich nicht beheben.
4. Für die angespannte Lage auf den Kraftstoffmärkten wären strukturelle Maßnahmen wesentlich besser als Preiskontrollen und weitere aufwändige Datensammlungen. Das Verfahren gegen Raffinerien und Kraftstoff-Großhandel nach § 32f GWB ist jedoch zum Erliegen gekommen. Dabei ist genau dies ein hervorragender Beispielsfall für das Instrument des § 32f GWB.
5. § 32f GWB sollte in der aktuellen Fassung nicht verändert werden. Es ist ein wichtiges Instrument, um Märkte offen zu halten und lang andauernde, erhebliche Wettbewerbsstörungen, die Verbraucherinnen und Verbrauchern schaden, abzustellen.
6. Der Regierungsentwurf sieht einige Änderungen bei den Befugnissen, im Verfahren und beim Rechtsschutz vor. Diese sind begrüßenswert. Weitergehend sollten die im jüngsten Sondergutachten „Starkes Bundeskartellamt – Wettbewerb der Zukunft“ vorgelegten Empfehlungen der Monopolkommission diskutiert und umgesetzt werden. Damit lässt sich zum einen die Unabhängigkeit des Bundeskartellamts absichern, zum anderen dessen Leistungsfähigkeit steigern. Insbesondere sollte das Amt des/der Präsidenten/Präsidentin des Bundeskartellamts öffentlich ausgeschrieben und nach transparenten Kriterien vergeben werden.
7. Das geplante Vergabescreeing ist ein hervorragendes Beispiel für das Lernen vom Ausland und für die Digitalisierung des Wettbewerbsschutzes.
8. Die geplante Anhebung der Schwellenwerte in der Fusionskontrolle ist nicht zielführend.
9. § 19a GWB sollte gestärkt und um Regeln für KI ergänzt werden, um die massive Machtkonzentration im Digitalbereich aufzubrechen.

Inhaltsverzeichnis

A. WETTBEWERB UNTER DRUCK	6
I. WETTBEWERBSFÄHIGKEIT DURCH WETTBEWERB	6
II. HOHE KONZENTRATION.....	7
III. SCHWIERIGE RECHTSDURCHSETZUNG.....	9
B. SEKTORBEZOGENE ANPASSUNGEN	10
I. LANDWIRTSCHAFT (§ 28 GWB-E)	10
II. MEDIEN (§§ 30, 36 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 GWB-E).....	10
1. <i>Vorgeschlagene Änderungen</i>	11
2. <i>Sinnhaftigkeit der Privilegierung</i>	12
3. <i>Enge Auslegung erforderlich</i>	13
4. <i>Zur Fusionskontrolle bei Medienunternehmen</i>	13
5. <i>Vorschläge zum wettbewerblichen Level Playing Field</i>	14
III. ENERGIEWIRTSCHAFT (§ 29 GWB i.V.M. § 187 Abs. 1 GWB-E)	16
IV. KRAFTSTOFFMÄRKTE (§§ 29A, 47k GWB-E).....	17
V. INSBESONDERE: MAßNAHMEN NACH EINER SEKTORUNTERSUCHUNG (§ 32f GWB) – DAS NEW COMPETITION TOOL IM PRAXISTEST	19
C. BEFUGNISSE, VERFAHREN, RECHTSSCHUTZ – UND DIE INSTITUTION BUNDESKARTELLAMT	21
I. AUSDEHNUNG DES ANSPRUCHS AUF „COMFORT LETTER“ (§ 32c GWB-E).....	21
II. ANHÖRUNG, AKTENEINSICHT, TRANSPARENZ UND WEITERE VERFAHRENSREGELN (§§ 43 Abs. 4, 56 ff., § 61 Abs. 3 GWB-E)	22
III. RECHTSSCHUTZ (§§ 77, 78 GWB-E)	22
IV. STELLUNG DES PRÄSIDENTEN/DER PRÄSIDENTIN UND DER BESCHLUSSABTEILUNGEN (§ 51a GWB-E)...	22
V. VERGABESCREENING (§§ 32h, 114 GWB-E).....	24
D. FUSIONSKONTROLLE (§§ 35 FF. GWB-E)	25
I. ANHEBUNG DER SCHWELLENWERTE (§ 35 Abs. 1 GWB-E)	25
II. ANPASSUNG DER TRANSAKTIONSWERTSCHWELLE (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 lit. b GWB-E).....	26
III. VERFAHREN DER FUSIONSKONTROLLE (§§ 39, 40, 41 GWB-E)	28
IV. MATERIELLE EINGRIFFSTATBESTÄNDE	29

V.	MINISTERERLAUBNIS (§ 42 GWB, § 73 Abs. 2 GWB-E).....	29
E.	DIGITALES, KI UND KARTELLRECHT.....	31
I.	DIE UNGEBROCHENE MACHT VON BIG TECH UND DIE FORTDAUERnde AUFGABE	31
II.	STÄRKUNG VON § 19A GWB	32
1.	<i>Fortgeltung der Designierung</i>	32
2.	<i>Soll-Fristen für das Verfahren.....</i>	33
3.	<i>Drittbeteiligung</i>	33
III.	KI UND KARTELLRECHT	33
1.	<i>Gefährdungen durch KI im Wettbewerb</i>	33
2.	<i>KI-Tatbestand in § 19a Abs. 2 GWB</i>	34
3.	<i>Wettbewerbliche Sorgfaltspflicht für den Einsatz von KI-Agenten</i>	35
F.	WAS FEHLT?	36
I.	PROFITE AUF KOSTEN DRITTER	36
II.	KARTELLSCHADENSERSATZ.....	36
III.	BEHÖRDLICHER VERBRAUCHERSCHUTZ.....	37
IV.	SANKTIONSRECHT.....	37
V.	EX-POST EVALUATIONEN.....	37

A. Wettbewerb unter Druck

Der Bundestag befasst sich erneut mit Nachjustierungen im Kartellrecht. Nach der 10. GWB-Novelle 2021, der 11. GWB-Novelle 2023 und dem Kraftstoffmaßnahmenpaket vom April 2026 zeigt dies, wie sehr die wettbewerbliche Ordnung der Märkte ein Thema für die Politik ist. Mit Recht: Das Wettbewerbsprinzip steht unter Druck, die Rechtsdurchsetzung erweist sich als schwierig. Dabei ist der Schutz des Wettbewerbs gerade jetzt besonders wichtig – denn Wettbewerb und offene Märkte sind die beste wirtschaftspolitische Strategie, um die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen anzureizen.

I. Wettbewerbsfähigkeit durch Wettbewerb

Wettbewerbsfähigkeit ist nicht zu verwechseln mit Wettbewerb, sie folgt aber aus Wettbewerb. Der Draghi-Report hat zurecht angemahnt, dass die Europäische Union ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken müsse, z.B. durch die Vollendung des Binnenmarkts, die massive Förderung von Innovation und bestimmte Deregulierungsmaßnahmen.¹ Soweit damit zugleich Rufe nach größeren Konzernen verbunden sind („European Champions“), ist das aber abwegig, wenn diese durch eine künstliche Abschottung vom Wettbewerb geschaffen werden sollen. Wettbewerbsfähig ist nicht, wer auf seinem Heimatmarkt geschützt und subventioniert wird. Wer sich schon daheim nur mit staatlicher Hilfe halten kann, wird auf den Weltmärkten untergehen – abgesehen davon, dass diese Art der Förderung von Champions durch die Konsumentinnen und Konsumenten auf dem Heimatmarkt bezahlt wird.

Wettbewerbsfähigkeit braucht eine engagierte Durchsetzung des Wettbewerbsrechts und des Digital Markets Act (DMA) (dazu auch Abschnitt E.). Das war auch die Schlussfolgerung der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eingesetzten Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz, deren Abschlussreport 20 konkrete Handlungsempfehlungen enthält.² Viele davon würden eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bedeuten. KI ist die Technologie, die wie unter einem Brennglas die Stärken und Schwächen des europäischen Regulierungsmodells zeigt. Zugleich kann – und soll – staatliche oder europäische Wirtschaftspolitik immer nur einen Rahmen setzen. Es kommt dann aber vor allem auf die Unternehmen an. Die Monopolkommission hat in ihrem letzten Hauptgutachten festgestellt, dass die Adoptionsrate von KI in deutschen Unternehmen noch stark ausbaufähig ist und auch institutionelle Trägheit in Unternehmen ein Problem ist.³ Auch aus solcher Trägheit weckt der Wind des Wettbewerbs.

Wettbewerb soll aber nicht nur Wettbewerbsfähigkeit herstellen, sondern ist Grundprinzip einer normativ gedachten Ordnung. Die Wirtschaft steht mitten in einer gewaltigen doppelten Transformation: Zum einen revolutionieren Digitalisierung und KI ganze Branchen. Zum anderen ver-

¹ Vgl. *Draghi*, The future of European competitiveness: Part A — A competitiveness strategy for Europe, hrsg. von der Europäischen Kommission, Brüssel 2024, abrufbar unter https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en.

² Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz, KI, Wettbewerb & Wettbewerbsfähigkeit – Abschlussbericht, 2026, abrufbar unter <https://kikommission.de>.

³ Monopolkommission, Hauptgutachten: Wettbewerb 2026 – Für eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik, 2026, Kap. 4, Rz. 758 ff.

langt die Klimakrise eine massive Umstellung bisheriger Geschäftsmodelle. Diese beiden Entwicklungen fallen in eine Zeit der geopolitischen Turbulenzen. Dabei stehen auch die Errungenschaften des demokratischen und sozialen Rechtsstaats längst nicht mehr so außer Frage wie noch vor wenigen Jahren. Wenn sich der Bundestag jetzt mit dem „Grundgesetz der Marktwirtschaft“, dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), befasst, ist das genau der richtige Moment für eine Standortbestimmung und für ein engagiertes Bekenntnis zu der Grundidee, dass freier Wettbewerb, soziale Marktwirtschaft und demokratischer Rechtsstaat zusammengehören. Die Vorstellungen, die die ordoliberalen Vordenker, *Walter Eucken*, *Franz Böhm*, *Alfred Müller-Armack*, *Elisabeth Liefmann-Keil* und andere, einst einbrachten, haben im Grundsatz nichts von ihrer Aktualität eingebüßt.⁴

II. Hohe Konzentration

Immer wieder wird beklagt, dass die Konzentration der Wirtschaft zunimmt. Das ist in dieser Pauschalität für Deutschland so nicht ohne weiteres richtig.⁵ In einzelnen Branchen nimmt aber die Konzentration in bedenklicher Weise zu. Das gilt nicht nur für die Digitalwirtschaft (dazu unten, Abschnitt E.).

- Das Bundeskartellamt konstatiert, dass über 90 % des Umsatzes im Lebensmitteleinzelhandel in Deutschland auf nur vier Konzerne vereint wird, Edeka, Rewe, Aldi und Schwarz-Gruppe (Lidl, Kaufland).⁶ Das Amt hat auch Preisgleichheit festgestellt. Gegenüber Herstellern von Lebensmitteln haben diese Unternehmen häufig relative Nachfragemacht.⁷ Damit ist ein zentraler Sektor der Wirtschaft und Gesellschaft von einer kleinen Gruppe von Unternehmen abhängig. Die Konzentration schreitet voran, zuletzt hat das Bundeskartellamt – trotz dieser Feststellungen – die Übernahme der Tegut-Kette weitgehend freigegeben.⁸
- Nach wie vor ist der Wettbewerb bei Telekommunikation, Post und Bahn, also in drei Schlüsselbranchen, stärker eingeschränkt als er sein müsste.
 - Der Markt für Mobilfunk in Deutschland wird von drei Anbietern dominiert, Telekom, Vodafone und Telefónica.⁹

⁴ Ein bemerkenswerter Aspekt ist, dass die Begründer des Ordoliberalismus von Kriegserfahrungen geprägt waren, einer der Mitbegründer, *Hans Großmann-Doerth* starb 1944 im Kriegslazarett. *Eucken* sah Wettbewerb auch als Versicherung gegen Krieg. Vertiefend *Podszun*, Die Wettbewerbsordnung in der „Zeitenwende“ – Bemerkungen zum ordoliberalen Anspruch der Wettbewerbspolitischen Agenda 2025, in: Kirk/Offergeld/Rohner, Kartellrecht in der Zeitenwende, Baden-Baden 2023, S. 147 ff.

⁵ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten: Wettbewerb 2026 – Für eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik, 2026, Kap. 1.

⁶ Bundeskartellamt, Pressemitteilung vom 28.9.2026, abrufbar unter https://www.bundeskartellamt.de/Shared-Docs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2026/09_28_2026_Edeka_tegut.html.

⁷ Bundeskartellamt, Pressemitteilung vom 28.9.2026, abrufbar unter https://www.bundeskartellamt.de/Shared-Docs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2026/09_28_2026_Edeka_tegut.html.

⁸ Kritisch *Müller*, Edeka-Tegut: Teil-Freigabe problematisch, Marktkonzentration steigt weiter, Pressestatement von Rebalance Now, Oxfam Deutschland und Forum Fairer Handel, 28.9.2026, abrufbar unter <https://rebalance-now.de/edeka-tegut-teil-freigabe-problematisch-marktkonzentration-steigt-weiter/>.

⁹ Monopolkommission, Sektorgutachten Telekommunikation 2025: Mit Wettbewerb zum Binnenmarkt!, 2025, Rz. 145.

- Die steuerliche Ungleichbehandlung bestimmter Postdienstleister führt dazu, dass diese in ihrer Wettbewerbsfähigkeit deutlich eingeschränkt sind.¹⁰
- Der geplante Markteintritt des Wettbewerbers Italo im Fernverkehr hat aufgezeigt, dass Wettbewerb grundsätzlich möglich ist, dass aber die zu überwindenden Widerstände erheblich sind.¹¹
- In der Rüstungsindustrie führen die erheblichen Investitionen zu massiven Veränderungen in den Märkten. Bei Rüstungsbeschaffung trifft häufig ein einziger Nachfrager (der Staat) auf einen einzigen Anbieter. Die Märkte sind zum Teil wettbewerblich schwierig, auch weil es nur ein unzureichendes europäisches Beschaffungswesen gibt und die Beschaffungspraxis einige Defizite aufweist. Hier können weitere hohe Konzentrationen drohen, nicht zuletzt durch die Vielzahl von Kooperationen, Gemeinschaftsunternehmen und Übernahmen.¹²

Zwar wird gelegentlich behauptet, eine hohe Konzentration als solche sei nicht problematisch. Es komme auf die Wettbewerbssituation in einzelnen Märkten an. Das greift aber zu kurz. Märkte eng und kleinteilig abzugrenzen, verkennt zum einen, wie vernetzt und flexibel die Wirtschaft heute ist. Zum anderen wird übersehen, welche Abschreckungsmacht von finanzstarken Großkonzernen auf mittelständische Unternehmen, Start-ups und potentielle Wettbewerber ausgeht. Wettbewerb trauen sich solche Unternehmen dann schon nicht mehr zu, sie spekulieren eher darauf, in ein dominantes Ökosystem integriert zu werden und am Erfolg zu partizipieren, statt die Macht des Gatekeepers selbst in Frage zu stellen. „Competition is for losers“, wie Silicon Valley-Pate *Peter Thiel* es ausgedrückt hat.

Empfohlen wird dagegen die wesentlich stärkere Berücksichtigung solcher marktübergreifender Effekte, so wie es beispielhaft in § 19a GWB angelegt ist,¹³ und eine stärkere Durchsetzung struktureller Maßnahmen, wie § 32f GWB es ermöglicht und wie es in den USA etwa in den Fällen *FTC v Meta* und *United States v Google* selbst während der Administration von Donald Trump beantragt wurde.¹⁴

¹⁰ Monopolkommission, Policy Brief 15: Offene Umsatzsteuerfragen gefährden Existenz der alternativen Briefdienste!, Oktober 2025, abrufbar unter <https://www.monopolkommission.de/publikationen/post/policy-briefs/offene-umsatzsteuerfragen-gefaehrden-existenz-der-alternativen-briefdienste>.

¹¹ Vgl. Monopolkommission, Stellungnahme der Monopolkommission zum Entwurf des Beschlusses BK10-26-0011_Z, 13.7.2026, abrufbar unter <https://www.monopolkommission.de/aktuelles/stellungnahme-zum-beschluss-entwurf-markteintritt-italo>. Das Verwaltungsgericht Köln hat den Beschluss der Bundesnetzagentur allerdings im einstweiligen Rechtsschutz aufgehoben, vgl. VG Köln, 7.10.2026, 18 L 2186/26.

¹² Zum Ganzen *Podszun/Wardelmann*, Wettbewerb und Kartellrecht im Rüstungssektor, WuW 2025, 522ff, und 582 ff.; vgl. auch Monopolkommission, Hauptgutachten 2026: Wettbewerb 2026 – Für eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik, 2026, Kap. 2, Rz. 290 ff.

¹³ Dazu *Kollmann/Podszun*, Marktübergreifende Betrachtungen in der Zusammenschlusskontrolle, WuW 2026, 447.

¹⁴ Jeweils von Judge Brinkema und Judge Boasberg abgelehnt; siehe *Federal Trade Commission v. Meta Platforms, Inc.*, 1:20-cv-03590, (D.D.C.); *United States v. Google LLC*, 1:23-cv-00108, (E.D. Va.).

III. Schwierige Rechtsdurchsetzung

Die Wirtschaft dreht sich rasanter, die Erwartungen an Interventionen und ihre Wirkungen sind höher, der mediale Druck zur Reaktion ist gestiegen. In diesem Umfeld trifft Wirtschaftsaufsicht auf die hergebrachten Strukturen der Rechtsdurchsetzung. Die sind träge; das Kartellrecht ist nicht in Bestform. Verfahren dauern. Das darin angelegte retardierende Moment ist manchmal heilsam, da vorschnelle Interventionen oft nicht ratsam sind. Behörden und Gerichte sollten nicht von aktuellen Schlammschlachten auf X getrieben sein, sondern von Recht und Gesetz. Doch zu langes Abwarten und zu halbherziges Eingreifen kann auch dazu führen, dass zu späteren Zeitpunkten effektive Eingriffe nicht mehr möglich sind. Beispiele aus der Kartellrechtsdurchsetzung illustrieren das Dilemma, etwa beim Reizthema Kraftstoffe (dazu Abschnitt B.IV), in der Digitalwirtschaft (dazu Abschnitt E.) oder bei Kartellschadensersatzprozessen (dazu Abschnitt F.).

Es wäre zu einfach, sich angesichts der überlangen Verfahrensdauern und schwachen Abhilfemaßnahmen über Behörden und Gerichte zu mokieren. Die Gründe für lange Verfahrensdauern, für aus dem Ruder laufende Untersuchungen und Abhilfemaßnahmen, die keine besonderen Wirkungen zeigen, sind vielfältig. Die Arbeit der Kartellbehörden und der Kartellgerichte gilt allgemein als herausragend.¹⁵ Es ist ein unheilvoller Mix aus Verfahrensrecht, Bürokratismus, Asymmetrien gegenüber den großen Unternehmen, geopolitischen Verwerfungen und Abwägungsentscheidungen, die dazu führen, dass die Rechtsdurchsetzung immer schwieriger wird.

Empfohlen wird eine Beschleunigung dieser Verfahren. An vielen Stellen könnten die Institutionen schon jetzt mit besserem Case Management, einer klaren Prioritätensetzung und einer fristgesteuerten Priorisierung der Verfahren für Verbesserungen sorgen. Einige Gesetzesänderungen würden sich im allgemeinen Verfahrensrecht anbieten, das nicht Gegenstand dieser Stellungnahme ist.

¹⁵ So auch Monopolkommission, Sondergutachten 85: Starkes Bundeskartellamt – Wettbewerb der Zukunft, 2026, i.E., abrufbar unter www.monopolkommission.de.

B. Sektorbezogene Anpassungen

Für einzelne Sektoren sieht der Regierungsentwurf Anpassungen vor. Grundsätzlich lebt das GWB vom Universalitätsmodell, d.h. dass für alle Branchen dieselben Regeln gelten sollen.¹⁶ Diese Einheitlichkeit der Spielregeln entspricht dem fundamentalen Charakter des GWB und verhindert die Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner Branchen aus sachfremden Motiven. Ausnahmen müssen daher Ausnahmen bleiben, sie brauchen eine überzeugende Rechtfertigung.¹⁷ Das GWB darf kein sektoraler Flickenteppich werden.

I. Landwirtschaft (§ 28 GWB-E)

Für Nachhaltigkeitsinitiativen, an denen landwirtschaftliche Erzeuger beteiligt sind, soll künftig eine umfassende Freistellung von § 1 GWB gelten, selbst dann, wenn Preisabsprachen geschlossen werden. Das ist eine enorme Privilegierung. Sie ist im deutschen Recht der Nachvollzug europäischen Rechts (Art. 210a Gemeinsame Marktordnung) und insofern konsequent: Es wäre falsch, auf Deutschland beschränkte Nachhaltigkeitsinitiativen kritischer zu betrachten als solche mit grenzüberschreitender Wirkung. Die Neuregelung in § 28 GWB ist daher hinzunehmen.

Bedeutsam sind die Qualifikationen in Art. 210a GMO, insbesondere die Definition von Nachhaltigkeitsinitiativen, das Abzielen auf einen höheren Nachhaltigkeitsstandard und die Unerlässlichkeit der Absprache für die Erreichung dieses Standards. Die Kommission hat entsprechend Art. 210a Abs. 5 GMO Leitlinien erlassen, die den Anwendungsbereich, die förderfähigen Nachhaltigkeitsziele und die weiteren Anforderungen an Nachhaltigkeitsvereinbarungen konkretisieren.¹⁸

II. Medien (§§ 30, 36 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 GWB-E)

Die wettbewerbliche Situation der Medienbranche ist kritisch. Journalistisch hochwertige Angebote sind nur noch selten kommerziell tragfähig. Ein Großteil der Werbeumsätze wird von Google abgeschöpft. Suchmaschinen und KI-Anwendungen ersetzen den Click auf die Website von Medienhäusern. Die Mediennutzung vieler, v.a. jüngerer Menschen wird von Plattformen wie YouTube oder TikTok gesteuert, deren Algorithmen nicht auf inhaltliche Qualität ausgerichtet sind. Das ist für die traditionellen Medien in Deutschland schädlich, sie stehen seit Jahren unter krassem Veränderungsdruck.

Aus wettbewerblicher Sicht wäre das zunächst irrelevant, ließe sich nicht beobachten, dass die Verengung auf einige wenige Informationsportale zu einer wettbewerbsarmen Situation führt.

¹⁶ Podszun, Worum es bei der 12. GWB-Novelle geht, WRP 2026, Heft 09, Editorial.

¹⁷ Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 17.

¹⁸ Kommission, Leitlinien zur Ausnahme von Art. 101 AEUV in Bezug auf Nachhaltigkeitsvereinbarungen für landwirtschaftliche Erzeuger gem. Art. 210a GMO, ABl. C 1446 v. 8.12.2023; hierzu Scholz in: Wiedemann, Handbuch des Kartellrechts, 5. Aufl. 2026, § 32 Rn. 43.

Die Wettbewerbsarmut gilt dabei subjektiv-individuell: Wer sich nur noch über Instagram informiert, ist als Einzelner von dem abhängig, was Instagram ihm oder ihr ausspielt, selbst wenn es noch andere Anbieter geben sollte.

Das Urheberrecht, das einst geistige Leistungen geschützt hat, hat in diesem Bereich seinen Geltungsanspruch eigentlich verloren. Der Erfolg großer Plattformen wurde mit massenhaften Urheberrechtsverletzungen begründet; bei KI wiederholt sich die Hilflosigkeit gegenüber einer neuen Technologie, die auf dem geistigen Eigentum anderer aufbaut.

Die psychischen Folgen der sog. „sozialen Netzwerke“, die wettbewerblichen Lock-in-Effekte und die demokratiezersetzenden Tendenzen dieser Art von Meinungsbildung sind vielfach beschrieben. Sie treffen auf eine Regulierungslandschaft, die durchaus viele und starke Instrumente vorsieht, deren Durchsetzung aber immer noch zweifelhaft ist. Hinzukommt, dass es, gerade unter Juristinnen und Juristen, Befürchtungen der staatlichen Meinungsvorgabe gibt. Diese Bedenken sind im Ausgangspunkt berechtigt. Wenn sie aber dazu führen, dass man den diskursiv-deliberativen Prozess in der Demokratie von einem chinesischen Unternehmen und einigen wenigen US-amerikanischen Unternehmen abhängig macht, ist schon einmal die Frage berechtigt, was das größere Übel ist.

Es ist verständlich, dass Gesetzgeber, die sich mit „flüchtigem Informationsstaub“ (nach *Byung-Chul Han*)¹⁹ nicht abfinden mögen, Wege suchen, um den traditionellen Medien zu helfen. Ob das Kartellrecht derzeit aber dem Erfolg traditioneller Medien substantiell im Wege steht, mag bezweifelt werden. Die im Regierungsentwurf vorgeschlagenen Änderungen waren im Referentenentwurf noch nicht enthalten.²⁰

1. Vorgeschlagene Änderungen

Der Regierungsentwurf sieht für die Medienbranche folgende Erleichterungen vor:

- Die Ausnahme für die verlagswirtschaftliche Zusammenarbeit wird auf Vereinbarungen zwischen privaten Rundfunkanbietern für die „rundfunkwirtschaftliche Zusammenarbeit“ ausgedehnt (§ 30 Abs. 2b S. 3 GWB-E).
- Für Vereinbarungen zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern wird vorgesehen, „das Ziel, ihre wirtschaftliche Basis im intermediären Wettbewerb zu stärken“ bei der Anwendung von § 1 GWB besonders zu berücksichtigen (§ 30 Abs. 2b S. 4 GWB-E).
- Vereinbarungen zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind von § 1 GWB freigestellt, wenn sie der Umsetzung des Kooperationsgebots aus § 30e Abs. 5 Medienstaatsvertrag dienen und § 1 GWB der Erfüllung der besonderen Aufgaben i.S.d. Art. 106 Abs. 2 AEUV im Wege steht.

¹⁹ *Han*, Infokratie, 2. Aufl., Berlin 2021, S. 84. Vgl. *Habermas*, Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, 2022, passim.

²⁰ *Von Wallenberg*, Ausweitung der Presse-Bereichsausnahme auf Medien ist unnötig, NZKart 2026, 565; *Karl*, Die Bereichsausnahme für Medien nach der 12. GWB-Novelle, NZKart 2026, 504, 506.

- Die Sanierungsklausel für Presseunternehmen (§ 36 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 GWB-E) wird umformuliert. Nunmehr sollen auch Zusammenschlüsse davon erfasst werden, bei denen nicht ein kleines oder mittleres Unternehmen erworben wird.

Bündnis 90/Die Grünen fordert:

- die Berücksichtigung, dass Rundfunkveranstalter besonderen medienrechtlichen Verpflichtungen unterliegen;
- eine Kohärenzprüfung für Medienunternehmen, sodass verschiedene Medienunternehmen nicht ungleich behandelt werden;
- eine Klarstellung, dass bei der Marktabgrenzung digitale Angebote auf die Werbemärkte einwirken.

2. Sinnhaftigkeit der Privilegierung

Ob mit den Vorschlägen aus dem Regierungsentwurf die Krise der traditionellen Medienunternehmen aufgelöst werden kann, sei dahingestellt.²¹ Wollte man einmal außer Betracht lassen, dass Wettbewerb einen Wert hat, müsste es ja mindestens Vorhaben geben, die rundfunkwirtschaftlich sinnvoll sind, aber am deutschen Kartellrecht bislang gescheitert sind.²² Dabei sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: Schon jetzt lassen sich wettbewerbsbeschränkende Vorhaben nach § 2 GWB rechtfertigen.²³ (Auf die Anwendung von § 2 GWB zielt wohl auch die in § 30 Abs. 2b S. 4 GWB-E vorgesehene Regelung.) Vorhaben von besonders großem Gewicht können hingegen vom deutschen Gesetzgeber gar nicht freigestellt werden, sobald der Vorrang des EU-Rechts (Art. 101 AEUV) greift.²⁴

Zur Sinnhaftigkeit der Ausnahmen lohnt der vergleichende Blick auf die Presse, die das Privileg ja schon länger genießt. Es ist nicht erkennbar, dass die Freistellung von § 1 GWB zu besonders schlagkräftigen Kooperationen geführt hat, die die Malaise abbremsen.

Das ist auch logisch: Die Medienhäuser erreichen die werberelevanten Nutzerinnen und Nutzer immer weniger, da diese ihr Informations- und Unterhaltungsinteresse mit Hilfe von Plattformen und KI stillen. Die Plattform- und KI-Betreiber greifen die Werbeeinnahmen ab und free-riden – mangels Urheberrechtsdurchsetzung oder anderen Ausgleichsmechanismen – auf den Inhalten der Medienhäuser.²⁵ Diese Mechanismen müssen durchbrochen werden. Kooperationen, wie sie

²¹ Insoweit zweifelnd Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 17.

²² Dass es diese gibt, bezweifelt auch die Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 17.

²³ Ebenso von Wallenberg, Ausweitung der Presse-Bereichsausnahme auf Medien ist unnötig, NZKart 2026, 565, 566; zur Ausnahme für die Presse Scholl/Weck, Die Neuordnung der kartellrechtlichen Ausnahmereiche, WuW 2017, 261, 262.

²⁴ So schon zur Ausnahme für die Presse Scholl/Weck, Die Neuordnung der kartellrechtlichen Ausnahmereiche, WuW 2017, 261, 262.

²⁵ Weiterführend mit einem Regelungsvorschlag: Drexler, KI-Nutzungen und Kreative: Umriss eines gerechten Ausgleichs, 2026, abrufbar unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=6224598.

nun ermöglicht werden sollen, sind eher lebensverlängernde, nicht lebensrettende Maßnahmen.

Zu berücksichtigen ist bei diesen Ausnahmeregelungen, dass das Ziel ist, dass die Medienhäuser den superdominanten Big Tech-Plattformen besser standhalten können. Das darf aber nicht auf Kosten von anderen Marktteilnehmern gehen, die wiederum von den Medienhäusern abhängig sind. Es kann nicht sein, dass das GWB zulässt, dass große Rundfunkunternehmen ihre Lieferanten, Schauspielerinnen und Schauspieler oder Werbekunden auspressen, womöglich sogar, um das Geld wiederum für eine bessere Platzierung im KI-Auswurf zu verwenden. Wettbewerbsbeschränkungen sind verboten, weil sie einen Preis haben. Wenn sie dennoch zugelassen werden, sollte dieser Preis nicht von den Schwächeren bezahlt werden.

3. Enge Auslegung erforderlich

Der Regierungsentwurf sieht eine Begrenzung auf die „rundfunkwirtschaftliche Zusammenarbeit“ vor und das Ziel der Stärkung im intermedialen Wettbewerb. Diese Begriffe sind eng auszulegen. Das gilt auch für die Kooperationen mit und zwischen öffentlich-rechtlichen Anstalten. Der Telos der Bestimmung ist, wie sich aus der Begründung ergibt, eindeutig darauf gerichtet, die Unternehmen im Wettbewerb mit den Plattform- und KI-Betreibern zu stärken, weil sie als Medienunternehmen besonderen Content produzieren. Die Unternehmen müssen also einen überprüfbaren Nachweis erbringen, dass sie das Vorhaben gerade im Wettbewerb mit Plattform- und KI-Anbietern stärkt.²⁶ Das kann z.B. bei einer Vermarktungskoooperation der Fall sein.²⁷ Das ist hingegen nicht der Fall, wenn nur schlichte Preisvorteile, etwa durch eine Bündelung von Nachfragemacht gegenüber Filmproduzenten, erzielt werden oder in Bereiche ausgegriffen wird, die mit rundfunkwirtschaftlicher Zusammenarbeit nichts mehr zu tun haben (z.B. das Catering bei Fernsehsendungen).²⁸ Die Abgrenzung zwischen kommerziellen sonstigen Aktivitäten und im engeren Sinne rundfunkwirtschaftlichen Aktivitäten, die privilegiert sein sollen, wird im Einzelfall schwerfallen.²⁹ Keinesfalls darf aber eine Ausnahme als Freibrief für jegliche Form der Kartellierung verstanden werden.

4. Zur Fusionskontrolle bei Medienunternehmen

Ob eine ausdrückliche Erweiterung der Pressesanktionsklausel erforderlich ist, sei dahingestellt.³⁰ Von einer weitergehenden Erleichterung in der Fusionskontrolle ist jedenfalls abzusehen. Insbesondere sollten die besonderen Umsatzberechnungen in § 38 Abs. 3 GWB nicht angefasst werden.³¹ In der Fusionskontrolle für Medienunternehmen sind mehr Zusammenschluss-

²⁶ Ähnlich *Karl*, Die Bereichsausnahme für Medien nach der 12. GWB-Novelle, NZKart 2026, 504, 505, 507.

²⁷ Vgl. zur Presse *Karl*, Die Bereichsausnahme für Medien nach der 12. GWB-Novelle, NZKart 2026, 504, 505.

²⁸ Vgl. zur Presse *Karl*, Die Bereichsausnahme für Medien nach der 12. GWB-Novelle, NZKart 2026, 504, 505.

²⁹ Vgl. *Karl*, Die Bereichsausnahme für Medien nach der 12. GWB-Novelle, NZKart 2026, 504, 507.

³⁰ Ablehnend Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 17.

³¹ Ebenso Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 17; aA aber VAUNET, Stellungnahme zum Referentenentwurf zur 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 4.

vorhaben anmeldepflichtig als in anderen Branchen, da die Bedeutung der Umsätze die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung nicht spiegelt. Die dadurch geschaffene Transparenz, wem Medienunternehmen gehören, ist ein hoher Wert.

Das gilt umso mehr, als die zweite Säule der Fusionskontrolle, das Medienkonzentrationsrecht, nach den neuesten Plänen der Länder für den Medienstaatsvertrag wegzubrechen droht. Im Medienstaatsvertrag ist bislang eine Konzentrationskontrolle durch die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) vorgesehen, bei der Veränderungen im Rundfunksektor daraufhin geprüft werden, ob es zu vorherrschender Meinungsmacht kommt, also die Vielfalt bedroht wird. Die Länder haben im Oktober 2026 einen Plan für einen neuen Medienstaatsvertrag in die Konsultation gegeben, nach dem in diesem medienrechtlichen Zweig der Fusionskontrolle nur noch dann eine Anmeldung zu erfolgen hat, wenn die Medienunternehmen Werbe- und Vertriebsumsätze von 4 Milliarden Euro erzielen.³² Dieser Wert ist absurd hoch, wie schon ein Abgleich mit den Schwellenwerten der deutschen und europäischen Zusammenschlusskontrolle zeigt. Sollte dieser Plan Realität werden, fällt die medienrechtliche Kontrolle von Beteiligungsveränderungen im Mediensektor faktisch weg. Es würde nicht einmal mehr einfach und nachvollziehbar registriert, wer als Medieneigentümer auf die Meinungsbildung einwirkt.³³ Das wäre gesellschaftlich verfehlt. Selbst wenn ein Zusammenschlussvorhaben wettbewerblich unbedenklich ist und keine vorherrschende Meinungsmacht entstehen lässt, sollten in dieser Branche Beteiligungsveränderungen (z.B. der Einstieg ausländischer Staatsfonds oder politisch exponierter Familien) ans Licht der Öffentlichkeit gelangen.

5. Vorschläge zum wettbewerblichen Level Playing Field

Bündnis 90/Die Grünen haben in ihrem Antrag weitere Vorschläge gemacht, die insbesondere darauf abzielen, ein „Level Playing Field“ zwischen verschiedenen Medienarten herzustellen. Angespielt wird damit auf die unterschiedlichen Anforderungen, die z.B. YouTube, OpenAI, die Westfalenpost, Radio Ton und RTL zu erfüllen haben. Das ist angesichts der Konvergenz aller Mediengattungen und der vielfachen Wechselwirkungen zu unterstützen.

Bei der Marktabgrenzung ist zu erwarten, dass das Bundeskartellamt die entsprechenden Effekte zutreffend berücksichtigt. Hier hatte das Bundeskartellamt beim Vorhaben RTL/Nickelodeon, bei dem die Anmeldung zurückgenommen wurde, noch zwischen YouTube einerseits und TV andererseits differenziert (anders als die KEK).³⁴ Solche Differenzierungen dürften der Vergangenheit angehören. Im Fall Funke/BCN hat das Amt 2023 einen eigenen Anzeigenmarkt für Anzeigen in Regenbogenpresse, TV-Programmzeitschriften, TV-Supplements und Apotheken-Kundenzeitschriften abgegrenzt.³⁵ Das wirkt kleinteilig, die sorgfältigen Ermittlungen des Amtes

³² Siehe §§ 103a ff. des Diskussionsentwurfs der Rundfunkkommission für einen „Digitale Medien-Staatsvertrag (DMStV) Teil 2“, abrufbar unter https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/DMStV_2/Dokumente/2026-09-28_ANHOERUNG_DMStV_II_RFK.pdf.

³³ Aktuell leistet dies die Mediendatenbank der KEK, siehe <https://www.kek-online.de/mediendatenbank/#/>.

³⁴ Vgl. BKartA, Pressemitteilung vom 17.9.2024, abrufbar unter https://www.bundeskartellamt.de/Shared-Docs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2024/17_09_2024_superRTL_Nickelodeon.html.

³⁵ Vgl. BKartA, V-31/22, S. 25 ff.

hatten aber ergeben, dass es immer noch ein relevantes Werbesegment gibt, das auf diese Medien abzielt (der Fall wurde im Ergebnis freigegeben).³⁶ Eine gesetzliche Regelung, etwa in § 18 GWB, die Wirkungen des Werbemarktes zwischen digital und analog zu berücksichtigen, ist dann unschädlich, wenn sie die konkrete Bewertung dem Einzelfall überlässt.

Die Verpflichtungen, die verschiedene Unternehmen treffen, sind in der Tat zum Teil wettbewerblich unausgewogen. Das ist insbesondere ein Problem der Rechtsdurchsetzung und der fehlgeleiteten Plattformprivilegierung: Big Tech-Unternehmen machen enorme Gewinne, können aber die Haftung weitgehend externalisieren. Hier wirkt der grundlegende Webfehler aus der E-Commerce-Richtlinie von 2001 fort, der bislang nicht behoben wurde. Für *Walter Eucken* stand fest, dass haften muss, wer den Profit einstreicht: „Wer den Nutzen hat, muss auch den Schaden tragen.“³⁷ Dass dieses Grundprinzip der Marktwirtschaft in der Digitalökonomie so eklatant missachtet wurde und wird, ist ein Verrat an der wettbewerblichen Grundordnung. Plattformen profitieren im großen Stil von Posts, die Jugendschutz, Urheberrecht, Markenrecht, Persönlichkeitsrecht oder Strafrecht verletzen, weisen aber die Verantwortung dafür von sich. Im Bereich der KI setzt sich das Muster fort: Bei den inzwischen zahlreich berichteten KI-Übergriffen wird in der Darstellung geradezu so getan, als hätte eine unkontrollierbare übermenschliche Kraft schreckliche Dinge getan. Die KI-Agenten, die aktiv werden, werden aber von bestimmten Unternehmen programmiert und in die Welt geschickt („Solche Algorithmen werden ja nicht im Himmel vom lieben Gott geschrieben“, wie es Andreas Mundt einmal ausdrückte.)³⁸ Diese Unternehmen müssen haften. Wenn sie nach Regulierung rufen, ist dies Heuchelei, sie können ihren unsicheren KI-Anwendungen selbst den Stecker ziehen.

Das Problem wird dadurch verschärft, dass die Rechtsdurchsetzung trotz bestehender ordentlicher Rechtsgrundlagen defizitär bleibt. Während jede Zeitschrift beim kleinsten Verstoß gegen Presserecht oder das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) mit einer Abmahnung rechnen muss, ist das Vorgehen gegen Big Tech-Unternehmen wegen Verstößen, etwa gegen den Digital Services Act (DSA) oder das UWG, unterentwickelt und mit zahlreichen Schwierigkeiten behaftet. Das Ausmaß der Problematik zeigt sich beispielhaft bei AliExpress: Die Plattform musste im Rahmen des DSA im September 2026 rund 34 Millionen Begründungen für Moderationsentscheidungen abgeben – ein deutlicher Hinweis auf die enorme Zahl problematischer Angebote und Inhalte.³⁹

Immerhin bricht sich langsam eine Rechtsprechungslinie Bahn, die die Haftung der Plattformbetreiber verstärkt, etwa in den Entscheidungen *Russmedia* und *Coyote System* des Europäischen

³⁶ Bestätigt durch OLG Düsseldorf, 6.12.2023, Kart 7/23 (V), WuW 2024, 270.

³⁷ *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1952/2004, S. 279.

³⁸ Interview mit der Süddeutschen Zeitung, 28.12.2017, abrufbar unter https://www.bundeskartellamt.de/Shared-Docs/Interviews/DE/2017/171228_Sueddeutsche.html.

³⁹ Die Zahl wurde ermittelt mit Hilfe der Transparency Datenbank zum Digital Services Act, siehe <https://transparency.dsa.ec.europa.eu/dashboard>.

Gerichtshofs.⁴⁰ Zuletzt wurden auch der Betreiber eines KI-Chatbots für dessen Falschangaben⁴¹ und Google für eine fehlerhafte KI-Zusammenfassung⁴² haftbar gemacht. Diese Linie ist sehr zu begrüßen. Gesetzgeberisch wäre die Aufhebung von Privilegien geboten und die Schaffung eines einheitlichen Codes, der z.B. an KI-Anwendungen dieselben Anforderungen für Prüfung und Nachvollziehbarkeit usw. stellt wie an Presseunternehmen, die zunehmend durch KI-Unternehmen substituiert werden.

Wettbewerbsrechtlich steht dahinter der Gedanke, dass nur ein gleicher und fairer Wettbewerb schützenswert ist.

III. Energiewirtschaft (§ 29 GWB i.V.m. § 187 Abs. 1 GWB-E)

Eine Verlängerung der energiewirtschaftlichen Missbrauchsaufsicht bis 31.12.2032 führt dazu, dass der einstige Ausnahmecharakter zu einer Art Verstetigung gemacht wird.⁴³ Bei Strom und Gas ist fraglich, ob die Begründung für die besondere Missbrauchskontrolle noch trägt; in beiden Bereichen gibt es für Endabnehmerinnen und Endabnehmer inzwischen wettbewerbsrechtliche Auswahlmöglichkeiten.⁴⁴ Die Missbrauchskontrolle hat hier in der Praxis zuletzt auch kaum mehr eine Rolle gespielt.⁴⁵

Für Fernwärme gilt das nicht. Hier hat die Monopolkommission sich für eine Preisregulierung ausgesprochen.⁴⁶

Grundsätzlich sind Preiskontrollen problematisch, da sie aufwändig sind, die notwendigen Vergleichsmärkte oft schwierig zu finden sind, und sie zu wettbewerbsrechtlichen Fehlanreizen führen können. Werden hohe Preise verlangt, ist dies die wettbewerbsrechtliche Eintrittschance für andere Unternehmen, die die Platzhirsche unterbieten. Dort, wo Wettbewerbsstrukturen vermachet und Märkte abgeschottet sind, können Preiskontrollen allerdings sinnvoll sein. Sie sind dann aber auch auf Basis von § 19 GWB möglich und bedürfen keiner sektoralen Einzelregulierung.

⁴⁰ EuGH, 2.12.2025, C-492/23 – *Russmedia*; EuGH, 16.6.2026, C-188/24 und C-190/24 – *WebGroup* und *Coyote System*; vgl. *Gaa/Hackel*, Präventive Prüfpflichten für Plattformbetreiber bei nutzergenerierten Anzeigen, RDi 2026, 203, 205 ff.; von Bernuth, Dein Algorithmus, dein Problem?, Verfassungsblog, 1.7.2026, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/eugh-coyote-russmedia-haftung-plattformen/>.

⁴¹ OLG Hamm, 12.5.2026, 4 UKl 3/25.

⁴² LG München I, 28.5.2026, 26 O 869/26.

⁴³ Die Ausnahmeregelung würde dann für insgesamt 25 Jahre gelten, siehe Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 11.

⁴⁴ Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 11.

⁴⁵ Vgl., auch zu den praktischen Schwierigkeiten, BKartA, Hintergrundpapier: Zwischen „angemessenen“ Preisen und Ausbeutungsmissbrauch – Möglichkeiten und Grenzen des Kartellrechts, 8.10.2026, S. 25 ff.

⁴⁶ Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 12; im Einzelnen Monopolkommission, Hauptgutachten: Wettbewerb 2024, 2024, Kap. 5.

IV. Kraftstoffmärkte (§§ 29a, 47k GWB-E)

Die Kraftstoffmärkte haben das Kartellrecht im vergangenen Jahr zum Gegenstand allgemeinen Interesses gemacht. Leider haben die medialen Reflexe hier nicht die besten Lösungen hervor-gebracht.

Zunächst ist festzuhalten, dass der Preisanstieg normale Folge einer Knappheit ist, die v.a. wegen des Kriegs im Nahen Osten entstanden ist. Hohe Preise signalisieren, dass das Gut knapp ist. Die marktliche Reaktion wäre, Sprit zu sparen (also weniger zu fahren) und Alternativen zu suchen. Das ist auch mit Blick auf die Klimafolgen nicht unerwünscht. Wo Menschen und Unternehmen auf Autos angewiesen sind, führen erhöhte Kraftstoffpreise zu Belastungen. Wenn man es als politische Gerechtigkeitsfrage oder als wirtschaftliche Notwendigkeit ansieht, diesen Personen und Unternehmen zu helfen, ist die beste Maßnahme, diese gezielt zu unterstützen. Der Tankrabatt leistet genau das nicht, da er nicht zielgenau ist. Hätte man die Milliardenbeträge, die für den Tankrabatt geopfert wurden, zum Beispiel in KI-Training für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder in Startup-Hubs gesteckt, wäre der Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit des Landes wesentlich besser geholfen gewesen.

Hinzukommt, dass die Entlastungen beim Tankrabatt nicht vollständig an die Kundinnen und Kunden weitergegeben wurden. Das haben verschiedene Untersuchungen, u.a. durch die Monopolkommission, ergeben. Die Monopolkommission schätzt, dass ca. 200 Mio. Euro des Tankrabatts aus Mai/Juni 2026 bei den Mineralölkonzernen hängen geblieben sind.⁴⁷ Dass nach zwei Tankrabatt-Aktionen, die von der ökonomischen Zunft einhellig als fehlgeschlagen beurteilt wurden, dennoch ein dritter Tankrabatt politisch beschlossen wurde, stellt die Sinnhaftigkeit ökonomischer Politikberatung in Frage. Evidenzbasierte Wirtschaftspolitik ist das nicht.

Bei der Weitergabe des Rabatts kommt eine wettbewerbliche Komponente ins Spiel. Solche Kostensenkungen werden typischerweise dann rasch an die nächste Marktstufe weitergegeben, wenn Wettbewerb gegeben ist. Nach den bisherigen Erkenntnissen ist das nicht der Fall. Die Erkenntnisse von Bundeskartellamt und Monopolkommission deuten darauf hin, dass auf Raffinerie- und Großhandelsstufe ein wettbewerbliches Bottleneck gegeben ist, also ein Mangel an Wettbewerb.

Das Verfahren nach § 32f GWB setzt genau dort an, wo das Wettbewerbsproblem besteht – an der Struktur des Raffinerie- und Großhandelsmarkts. Wenn es gelingt, dort die wettbewerblichen Verkrustungen aufzubrechen, würde dies die wettbewerblichen Fehlpunkte ausgleichen.

Die Anwendung von § 32f GWB ist, vorsichtig formuliert, unglücklich verlaufen: Eine erste Sektoruntersuchung – noch ohne § 32f GWB – wurde 2012 eingeleitet, aber nicht abgeschlossen.⁴⁸

⁴⁷ Monopolkommission, Policy Brief 16 – Auslaufen des Tankrabatts richtig – nun die strukturelle Untersuchung der Raffinerie- und Großhandelsebene konsequent fortsetzen, Juni 2026, abrufbar unter <https://www.monopolkommission.de/publikationen/weiteres/kraftstoffe/policy-briefs/ausgabe-16-auslaufen-des-tankrabatts-richtig-strukturelle-untersuchung-der-raffinerie-und-grosshandelsebene>.

⁴⁸ BKartA, Ad-hoc Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel, Zwischenbericht, 2022, S. 7, abrufbar unter https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Raffinerien_Zwischenbericht.pdf.

Eine 2022 eingeleitete Sektoruntersuchung wurde erst 2025 abgeschlossen.⁴⁹ Neuere Ermittlungen des Bundeskartellamts, die das Amt im Mai 2025 eingeleitet hat, sind von betroffenen Unternehmen angegriffen worden und im April 2026 in einem erheblich zu lang dauernden Eilverfahren vom OLG Düsseldorf gestoppt worden.⁵⁰ Das Bundeskartellamt hat daraufhin erklärt, das Verfahren bis zu einer Entscheidung durch den Bundesgerichtshof nicht weiterzubetreiben.⁵¹ Der Bundesgerichtshof hat diese Eilsache bislang nicht entschieden (Stand: Oktober 2026). Angesichts der aktuellen Situation in den Märkten ist – jedenfalls von außen – nicht nachvollziehbar, dass die Institutionen so viel Zeit verstreichen lassen.

Das Vorgehen nach § 32f GWB ist dennoch aus wettbewerbsökonomischer Sicht genau der richtige Schritt. Nur dieses Vorgehen kann die Wettbewerbsverengung lösen, die bei Raffinerien und Großhandel nach den bisherigen Feststellungen gegeben ist. § 32f GWB setzt an der Marktstruktur an. Hier wird also eine Ursache bekämpft, nicht an einem Symptom herumgedoktert.

Um den aktuellen Stillstand des Verfahrens zu beenden, müsste der BGH die Entscheidung des OLG Düsseldorf aufheben. Darauf vertraut die Bundesregierung offenbar auch in ihrem GWB-Entwurf, wie aus der Begründung hervorgeht („Einer entsprechenden Klarstellung im Rahmen von § 32f Absatz 3 GWB bedurfte es nicht.“⁵²). Es ließe sich gesetzlich durchaus klarstellen, dass das Bundeskartellamt auch im Rahmen eines Verfahrens nach § 32f GWB selbstverständlich Auskunfts- und Ermittlungsrechte hat.⁵³ Eine solche Klarstellung bietet sich insbesondere für den Fall an, dass der BGH zur selben Auffassung kommt wie das OLG Düsseldorf.

Der Gesetzgeber und das Bundeskartellamt setzen ergänzend zu der strukturellen Lösung auf eine (aufwändige) Kostenkontrolle und Marktbeobachtung. Dazu wird mit der im Regierungsentwurf vorgeschlagenen Änderung von § 47k GWB eine weitere Datensammlung und Marktbeobachtung eingeführt. Ob das wirklich erforderlich ist, kann bezweifelt werden.⁵⁴ Wenn die Regelung kommt, sollte – wie von der Monopolkommission vorgeschlagen – eine enge Konkretisierung für Inhalt, Zeitrahmen und Mengenschwelle vorgesehen werden.⁵⁵

⁴⁹ BKartA, Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel, Abschlussbericht, 2025, abrufbar unter https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Raffinerien_Abschlussbericht.pdf.

⁵⁰ OLG Düsseldorf, 22.4.2026, VI-Kart 7/25 (V) und VI-Kart 8/25 (V).

⁵¹ BKartA, Medienmitteilung vom 30.4.2026: Gericht stoppt Untersuchung des Kraftstoffgroßhandels, abrufbar unter https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2026/04_30_2026_OLG.html.

⁵² RegE 12. GWB-Novelle, BT-Drs. 21/7865, S. 45.

⁵³ Vgl. *Wolters*, Fragestunde mit dem Bundeskartellamt – Auskunftsbeschlüsse im Verfahren nach § 32f GWB, NZKart 2026, 584.

⁵⁴ Ebenso Bundesverband der Deutschen Industrie, Stellungnahme zum Referentenentwurf einer 12. Novelle des GWB, 19.6.2026, S 24 f.

⁵⁵ Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 13.

V. Insbesondere: Maßnahmen nach einer Sektoruntersuchung (§ 32f GWB) – das New Competition Tool im Praxistest

Die Kraftstoffmärkte sind der erste Anwendungsfall für § 32f Abs. 3 GWB. Das Bundeskartellamt hat auf Basis von § 32f Abs. 2 GWB die Rethmann-Gruppe zu einer erweiterten Anmeldepflicht von Fusionsvorhaben verpflichtet.⁵⁶ Damit durchläuft das bei seiner Einführung umstrittene deutsche „New Competition Tool“ den Praxistest.

Zunächst ist festzustellen, dass die Besorgnis, das Bundeskartellamt würde auf Basis von § 32f GWB wie eine marodierende Bande gegen die deutsche Wirtschaft losziehen, erwartungsgemäß völlig haltlos war. Das Bundeskartellamt hat in zwei Verfahren § 32f GWB angewendet. In beiden Fällen hat das Amt die Anwendung extrem sorgfältig vorbereitet und begründet. Die bisherigen Aktivitäten sind maßvoll. Schon angesichts der erforderlichen Personalressourcen, aber auch wegen des hohen wirtschaftlichen Sachverstands in der Behörde ist auch in Zukunft nicht zu erwarten, dass es zu einem übermäßigen Einsatz des anspruchsvollen Instrumentariums kommt.

Zugleich zeigen beide Fälle, dass das Instrument des § 32f GWB genau das Tool ist, das bislang im Werkzeugkasten des Kartellrechts gefehlt hatte.⁵⁷ Es handelt sich um ein Ausnahme-Instrument, das in ausweglosen Situationen einer erheblichen und fortwährenden Störung des Wettbewerbs helfen kann, diese aufzubrechen.

Im Fall *Rethmann* hatte das Bundeskartellamt tatenlos zusehen müssen, wie die Rethmann-Gruppe Stück für Stück den deutschen Entsorgungsmarkt mit kleinen Zukäufen an sich riss. Viele der Übernahmen waren zu klein, um der Fusionskontrolle zu unterfallen. Das Kartellamt listete z.B. im Segment der Erfassung von Siedlungsabfällen 29 Übernahmen, die es nicht kontrollieren konnte.⁵⁸ Kartellrechtsverstöße waren nicht ersichtlich. Es zeichneten sich jedoch Verhaltensspielräume für die Rethmann-Gruppe ab, die vom Wettbewerb nicht mehr ausreichend kontrolliert werden konnten. Die Verhängung einer besonderen Anmeldepflicht auf Basis von § 32f Abs. 2 GWB war eine Abhilfemaßnahme, die in dieser Situation das Potential hat, den zugunsten von Rethmann kippenden Markt noch vor einer vollständigen Monopolisierung zu bewahren.

Der Kraftstoffmarkt zeigt die Sinnhaftigkeit des Instruments in § 32f GWB geradezu in Reinform: Wenige Anbieter dominieren seit Jahrzehnten eine für die Gesellschaft wichtige Wertschöpfungskette. Indizien für wettbewerbsrechtliche Verstöße lassen sich kaum richtig greifen, wohl aber zeigen sich die Folgen einer lang andauernden Wettbewerbsarmut, nämlich im zu schnellen Anstieg der Preise und im zu langsamen Fallen der Preise je nach Marktsituation („rockets and feathers“).⁵⁹ Es gibt ein wirtschaftliches und gesellschaftliches hohes Bedürfnis, für mehr Wettbewerb zu sorgen. Mit den traditionellen Mitteln in §§ 1, 19 GWB gelingt dies nicht. Hier hilft ein

⁵⁶ BKartA, 21.11.2025, B5-31/24 – *Rethmann*.

⁵⁷ Ausführlich schon *Podszun/Rohner*, Neue Befugnisse für das Bundeskartellamt – Die 11. GWB-Novelle, 13.6.2023, Deutscher Bundestag, Wirtschaftsausschuss, Ausschussdrucksache 20(9)268, S. 6 ff.

⁵⁸ BKartA, 21.11.2025, B5-31/24, Rz. 173 – *Rethmann*.

⁵⁹ Vgl. *Fichtner/Duso/Oschmann*, Öl- und Tankstellenpreise: In Deutschland „rockets and feathers“-Effekt besonders hoch, Wirtschaftsdienst 106 (2026), Heft 10.

sauberer struktureller Schnitt auf Basis einer profunden Analyse. Mit einer einmaligen Intervention würde der Markt neu belebt, die verkrustete Marktstruktur geöffnet. Diesem Ansatz liegt im Übrigen die gleiche Idee zugrunde wie der Fusionskontrolle. Im einen Fall wird die Entstehung des Problems verhindert, obwohl kein Rechtsverstoß vorliegt, im anderen Fall wird ein entstandenes Problem nachträglich kuriert und so das Funktionieren der Märkte wieder gesichert. Für Unternehmen (die sich heute permanent restrukturieren) sind strukturelle Maßnahmen die sauberere Lösung und möglicherweise sogar die weniger belastende als eine dauerhafte Regulierung oder eine permanente Bedrohung mit einer Preiskontrolle. Hier steht § 32f GWB in bester Tradition mit dem US-amerikanischen Verständnis von Antitrust.⁶⁰

Eine vornehme Aufgabe von Wettbewerbspolitik ist es, Märkte offen zu halten. Derzeit tendieren Märkte dazu, Größe zu belohnen und wie in einem Spiraleffekt die Marktmacht einzelner Unternehmen immer weiter zu verstärken. Gegen diese Tendenzen, die das freie Spiel der Kräfte ausschalten und im Ergebnis zu höheren Preisen für Verbraucherinnen und Verbraucher führen, ist – der aus dem Vereinigten Königreich importierte – § 32f GWB das richtige Instrument.⁶¹

Die Norm sollte in der aktuellen Ausgestaltung nicht angetastet werden. Das gilt ausdrücklich auch für die Erleichterungen, die durch das Kraftstoffmaßnahmenpaket eingeführt wurden: Die Hürden für das Bundeskartellamt sind weiterhin hoch, aber nunmehr nicht mehr schier unüberwindlich. Die jüngsten Gesetzesänderungen sind gerade einmal wenige Monate alt, das Bundeskartellamt hat noch kein Verfahren mit Bezug zu § 32f Abs. 3 GWB abgeschlossen. Es wäre ein Zeichen für eine verlässliche Wirtschaftspolitik, die Vorschrift nun wenigstens einmal den Praxistest durchlaufen zu lassen und sodann zu evaluieren, ob sie weiterhin bestehen sollte. Die bisherigen Erfahrungen bieten keinen Anlass, ihre Abschaffung zu fordern.

Vor einer Veränderung ist zu bedenken, dass diese Norm auch eine stille Reserve ist, wie gerade das Kraftstoffbeispiel gezeigt hat. Es kann immer wieder zu Situationen kommen, in denen eine erhebliche Wettbewerbsstörung offenbar wird und Entlastung erforderlich ist. § 32f GWB ist dann das wettbewerbsrechtliche Strukturinstrument, das auch vor politischen Schnellschüssen schützt, mit denen anderweitig, oft kostspielig und vielleicht nicht immer durchdacht, in Märkte eingegriffen wird.

⁶⁰ Immer noch instruktiv (ohne Autorenangabe), Aspects of Divestiture as an Antitrust Remedy, 32 Fordham Law Review 135 (1963).

Available at: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol32/iss1/4>

⁶¹ Vgl. umfassend *Voges*, Die unmittelbare Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips durch verstoßunabhängige Abhilfemaßnahmen, 2025; *Wagner-von Papp*, Sektoruntersuchung und Störung des Wettbewerbs – „Paradigmenwechsel“ zum „Marktdesign“, in: *Kirk/Offergeld/Rohner*, Kartellrecht in der Zeitenwende, 2023, S. 33 ff.; *Budzinski*, Die 11. GWB-Novelle – Vom Schutz des Wettbewerbsprozesses zur Verbesserung von Wettbewerbsstrukturen?, in: *Kirk/Offergeld/Rohner*, Kartellrecht in der Zeitenwende, 2023, S. 113 ff.

C. Befugnisse, Verfahren, Rechtsschutz – und die Institution Bundeskartellamt

Die Novelle soll dazu beitragen, das Kartellrecht zu entbürokratisieren und die Rechtsdurchsetzung digitaler, schneller und effektiver zu machen.⁶² Das sind wichtige Ziele. Für die Bewertung der entsprechenden Themen sind drei Überlegungen leitend:

- Die Unabhängigkeit des Bundeskartellamts ist das zentrale Charakteristikum dieser Behörde. Unabhängigkeit hat eine Dimension in der Absicherung gegen Einflussnahme von außen und eine in der internen Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen. Die Monopolkommission unterbreitet in ihrem neuen Sondergutachten „Starkes Bundeskartellamt – Wettbewerb der Zukunft“ zahlreiche Vorschläge, wie die Institution gestärkt werden kann.⁶³
- Die Entschlackung und Beschleunigung von Verfahren ist absolut zentral. Dazu kann eine stärkere Digitalisierung beitragen. Die Kartellbehörden können durch digitale Verfahrensführung mit Case Management, Verfahrensstrukturierung mit Meilensteinen und engeren Fristen die Verfahrensdauer steuern und vorhersehbarer machen.
- Dritte haben in kartellrechtlichen Verfahren eine zentrale Rolle als Beschwerdeführer, Informanten und Kontrollinstanz. Gerade wenn gerichtliche Kontrolle entfällt, was im Kartellrecht faktisch häufig der Fall ist, ist es bedeutsam, Dritte gut einzubinden. Das steht freilich in einem Spannungsverhältnis zu Aufwand und Dauer des Verfahrens.

I. Ausdehnung des Anspruchs auf „comfort letter“ (§ 32c GWB-E)

Der Anspruch, vom Bundeskartellamt eine Art „comfort letter“ zu erhalten, dass bei einer Vereinbarung kein Anlass zum Tätigwerden bestehe, soll auf vertikale Vereinbarungen ausgedehnt werden. Erst einmal ist nicht erkennbar, warum für horizontale, nicht aber für vertikale Vereinbarungen eine solche Möglichkeit gegeben sein sollte, zumal die Grenzen zwischen horizontal und vertikal oft verschwimmen. Insofern ist die Änderung konsequent. Für vertikale Vereinbarungen sind mit der europäischen Vertikal-GVO und den Vertikal-Leitlinien allerdings weitreichende Hinweise der Europäischen Kommission ergangen, die den Unternehmen eine Selbsteinschätzung ermöglichen sollten.⁶⁴ Dass das Bundeskartellamt verpflichtet werden kann, sich mit einem Fall zu befassen, also ein Anspruch besteht, ist ein Eingriff in die freie Prioritätensetzung des Amtes und ein weiterer Schritt zur Rückkehr zum früheren Freistellungssystem, das mit der europäischen Verordnung 1/2003 verabschiedet werden sollte. Entscheidend ist aber die Handhabung des Instruments. Es ist schwer erkennbar, in welchen Fällen das Bundeskartellamt § 32c GWB prüft und zu welchen Ergebnissen es kommt. Darüber sollte Transparenz hergestellt werden. Die Einhaltung der Frist des § 32c Abs. 4 S. 2 GWB sollte verstärkt werden.

⁶² Vgl. RegE 12. GWB-Novelle, BT-Drs. 21/7865, S. 1.

⁶³ Monopolkommission, Sondergutachten 85: Starkes Bundeskartellamt – Wettbewerb der Zukunft, 2026, i.E., ab-rufbar auf www.monopolkommission.de.

⁶⁴ Ebenso BKartA, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des GWB, 19.6.2026, S. 6 f.

II. Anhörung, Akteneinsicht, Transparenz und weitere Verfahrensregeln (§§ 43 Abs. 4, 56 ff., § 61 Abs. 3 GWB-E)

Der Regierungsentwurf ordnet das Verfahren teilweise neu. Das ist sinnvoll und hilfreich. Das Problem der Verfahrensdauer, das zahlreiche Ursachen hat, lässt sich schon im Rahmen des geltenden Rechts etwas abmildern. Erforderlich dazu sind ein striktes Case Management, eine Priorisierung bestimmter Verfahren, die Eingrenzung des jeweiligen Untersuchungsgegenstands, eine Verfahrensführung mit Meilensteinen und enge Fristen.⁶⁵ Hinzukommen zunehmend digitale Lösungen und KI-gestützte Auswertungen.

Kritisch zu sehen ist, dass die Akteneinsicht für einfach Beigeladene gem. § 56b Abs. 1 S. 2 GWB-E künftig in das pflichtgemäße Ermessen der Kartellbehörde gestellt wird.⁶⁶ Sie tragen erheblich zur Sachaufklärung bei und können auch berechtigte Ansprüche auf Kompensation im Nachgang haben. Der Verweis auf § 33g GWB für das Zivilverfahren genügt hier nicht.⁶⁷ Zwar binden solche Einsichtsansträge erhebliche Ressourcen, da Geschäftsgeheimnisse geschwärzt werden müssen. Dafür muss eine digitale Lösung gefunden werden, die schon beim Einreichen der Informationen ansetzt.

Zu begrüßen ist die Ausweitung der Veröffentlichungspflichten des Bundeskartellamts. Hier sollte umfassende Transparenz geschaffen werden, auch für Vorsitzendenschreiben und andere wichtige Informationen. Die Veröffentlichung sollte jeweils unverzüglich erfolgen und mit einer Datenbank verbunden sein, die auch den weiteren Gang der Verfahren vor Gericht spiegelt. Der Wortlaut von § 43 Abs. 4 GWB-E und § 61 Abs. 3 GWB-E sollte insoweit ergänzt werden.⁶⁸ Das Geschäftsgeheimnis-Problem sollte schon im Verfahren durch eine entsprechende Aktenführung gelöst werden.

III. Rechtsschutz (§§ 77, 78 GWB-E)

Die Ausweitung des Rechtsschutzes durch Wegfall des Zulassungserfordernisses bei der Rechtsbeschwerde zum BGH ist sehr begrüßenswert. Es ist fair anzunehmen, dass die wenigen kartellrechtliche Verfahren, die überhaupt bis zum BGH gebracht werden, stets von grundsätzlicher Bedeutung sind.

IV. Stellung des Präsidenten/der Präsidentin und der Beschlussabteilungen (§ 51a GWB-E)

Die Stellung des Präsidenten bzw. der Präsidentin innerhalb des Bundeskartellamts ist einerseits zentral: Das Bundeskartellamt wird monokratisch geführt, der Präsident/die Präsidentin repräsentiert nach außen und steuert das Amt nach innen. Andererseits ist der Einfluss begrenzt, da

⁶⁵ Siehe auch die Vorschläge der Monopolkommission, Sondergutachten 85: Starkes Bundeskartellamt – Wettbewerb der Zukunft, 2026, i.E., abrufbar auf www.monopolkommission.de.

⁶⁶ So auch Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 8; Bundesrechtsanwaltskammer, Stellungnahme Nr. 42 zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des GWB, Juni 2026, S. 6; das BKartA will die Akteneinsicht Dritter weitergehender einschränken und verweist stattdessen auf § 33g GWB, BKartA, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des GWB, 19.6.2026, S. 10 f.

⁶⁷ So aber BKartA, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des GWB, 19.6.2026, S. 10 f.

⁶⁸ Ebenso Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 9.

die Fallentscheidung unabhängig in den Beschlussabteilungen erfolgt und gerade keine Einflussnahme erfolgen soll. Die Entscheidungspersonen in den Beschlussabteilungen sind insofern eher Richterinnen und Richtern in Kammern vergleichbar, der Präsident/die Präsidentin entspricht demgemäß der Leitungsperson von Gerichten. Dieses wohl einzigartige Modell ist historisch gewachsen und hat sich bewährt.⁶⁹

Der Vorschlag einer einmaligen Amtszeitbegrenzung ist begrüßenswert. Sie sichert bei aller Unabhängigkeit eine gewisse demokratische Rückbindung und bringt zudem regelmäßig neue Impulse. Ein Zeitraum von acht bis zwölf Jahren scheint dafür angemessen.

Die Leitung des Bundeskartellamts ist eine herausgehobene Position, die zuweilen als politisch wahrgenommen wird. Es handelt sich jedoch keineswegs um eine reine Repräsentationsaufgabe. Das Alltagsgeschäft des Präsidenten/der Präsidentin, gerade auch angesichts der Einbindung in den europäischen und internationalen Wettbewerbsschutz, setzt hohe fachliche Expertise voraus. Angesichts dieser Notwendigkeit, internationaler Standards und einer Abkehr von der Hinterzimmer-Kungelei alter Zeiten sollte die Position – wie im Ausland durchaus üblich – mit transparenten Kriterien ausgeschrieben und in nachvollziehbarer Weise vergeben werden.⁷⁰ § 51a GWB-E sollte eine solche Ausschreibungspflicht explizit vorsehen.

Die Unabhängigkeit der fachlichen Entscheidung in den Beschlussabteilungen sollte in § 51 GWB-E unmissverständlich festgehalten werden. Zwar ist bereits jetzt allgemeine Meinung, dass die Entscheidung unabhängig getroffen werden kann. Eine gesetzliche Klarstellung scheint dennoch angebracht.

Zu diesen und weiteren institutionellen Punkten ist das Sondergutachten der Monopolkommission „Starkes Bundeskartellamt – Wettbewerb der Zukunft“ wegweisend, das am 14. Oktober 2026 im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie übergeben wird. Die darin unterbreiteten Empfehlungen sollen die Unabhängigkeit, die Leistungsfähigkeit, die Entwicklungsoffenheit und die Wertbindung des Bundeskartellamts absichern. Dazu besteht Anlass, wie Entwicklungen in anderen Jurisdiktionen zeigen. Die Bedeutung von Institutionen für die Bewahrung der Errungenschaften, die in Art. 20 und 20a GG postuliert sind, ist zuletzt in der Wissenschaft stark herausgearbeitet worden, nicht zuletzt durch die Forschungen von Daron Acemoğlu.⁷¹ Das Gutachten der Monopolkommission ist eine Einladung, die Fragen der institutionellen Ausgestaltung des Wettbewerbsschutzes zu diskutieren und daraus weitere Schlüsse zu ziehen.

⁶⁹ Umfassend Monopolkommission, Sondergutachten 85: Starkes Bundeskartellamt – Wettbewerb der Zukunft, 2026, i.E., abrufbar auf www.monopolkommission.de.

⁷⁰ Monopolkommission, Sondergutachten 85: Starkes Bundeskartellamt – Wettbewerb der Zukunft, 2026, i.E., abrufbar unter www.monopolkommission.de; in eine ähnliche Richtung Startup-Verband: „transparentes Auswahlverfahren unter Beteiligung unabhängiger Gremien“, Startup-Verband, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des GWB, 19.6.2026, S. 9.

⁷¹ Acemoğlu/Robinson, Warum Nationen scheitern, 2013; Levitsky/Ziblatt, Wie Demokratien sterben, 2018; Steinbeis, Die verwundbare Demokratie, 2024.

V. Vergabescreening (§§ 32h, 114 GWB-E)

Das in § 32h GWB-E vorgesehene Vergabe-Screening ist ein sehr begrüßenswerter Fortschritt. Hier zeigt sich auch, wie hilfreich es ist, von anderen Ländern zu lernen. In Dänemark, Spanien und andernorts ist das systematische Screening von Vergabedaten bereits Praxis.⁷²

Zu den Details der Datenerhebung haben berufenere Expertinnen und Experten, etwa Prof. Dr. *Stefan Hertwig* und die Kommunen in ihren Stellungnahmen sowie etwa BRAK und BDI zum Referentenentwurf Anmerkungen gemacht, die beachtenswert sein können.

Wesentlich sind folgende zwei Überlegungen:

Erstens ist das Vergabescreening in mehreren europäischen, vergleichbaren Staaten eingeführt und funktioniert dort offenbar. Statt das Rad neu zu erfinden, sollte die „Lösung von der Stange“ gewählt werden. Die europarechtlichen Vorgaben sind in diesen Ländern identisch. Wenn sie gute Erfahrungen gemacht haben, dann sollten schlicht das dänische, spanische oder finnische Modell übernommen werden, einschließlich der dadurch am Markt verfügbaren Softwarelösungen.

Zweitens ist das Vergabescreening, wie schon das Wettbewerbsregister, ein Aufbruch in eine neue Zeit des Wettbewerbsschutzes. Die Monopolkommission schlägt in ihrem neuen Sondergutachten ein datengetriebenes Wettbewerbsmonitoring vor. Gemeint ist damit, dass öffentlich verfügbare Daten daraufhin ausgewertet werden sollten, wie die Wettbewerbssituation in verschiedenen Bereichen ist. Darauf basierend sollte eine Behörde wie das Bundeskartellamt ihre Prioritäten setzen. Bislang ist noch zu sehr der Wettbewerbsschutz nach Eingangskorb üblich: Bearbeitet wird, was an die Behörde herangetragen wird. Dadurch fallen manche Sektoren und Auswüchse aber möglicherweise gänzlich durch das Raster und werden kaum kontrolliert. Gibt es, bei Auswertung öffentlicher Indikatoren, auch mit Hilfe von KI, aber Hinweise darauf, dass die Wettbewerbssituation in einem Bereich desolat ist, kann das besser systematisch geprüft werden. Ein solches System ergibt insbesondere dann Sinn, wenn Ressourcen durch den Wegfall von Standard-Fusionsfällen frei werden.

Der Bundestag sollte das Bundeskartellamt in die Lage versetzen, einen solchen Quantensprung im systematischen Wettbewerbsschutz zu unternehmen.

⁷² Vgl. etwa zum Vorgehen in Dänemark mit dem Tool „Bid Viewer“, Danish Competition and Consumer Authority (DCCA), *Collusion Detection in Public Procurement Using Computational Methods*, abrufbar unter https://en.kfst.dk/media/dq2htrud/bid-viewer_56.pdf.

D. Fusionskontrolle (§§ 35 ff. GWB-E)

Die bedeutsamste praktische Änderung ist die geplante Veränderung der Fusionskontrollschwellen. Dadurch würden wesentlich weniger Zusammenschlussvorhaben der Fusionskontrolle unterfallen.

I. Anhebung der Schwellenwerte (§ 35 Abs. 1 GWB-E)

Die Umsatzschwellenwerte in § 35 Abs. 1 GWB-E werden teils erheblich angehoben. Die weltweite Umsatzschwelle liegt künftig bei 750 Mio. € (bislang 500 Mio. €) und die erste Inlandsschwelle bei 75 Mio. € (bislang 50 Mio. €). Das entspricht einer Steigerung um jeweils 50 %. Die zweite Inlandsschwelle steigt um 14 % auf 20 Mio. € (bislang 17,5 Mio. €). Die beiden Inlandsumsatzschwellen wurden schon im Rahmen der 10. GWB-Novelle 2021 um 100 % und um 250 % angehoben.⁷³ Hierdurch sanken die Anmeldezahlen um ein Drittel.⁷⁴

Das Ziel der Entbürokratisierung ist grundsätzlich begrüßenswert. Es wäre erfreulich, wenn die hohe Zahl völlig unproblematischer Zusammenschlüsse etwas reduziert werden könnte. Politisch besteht allerdings wohl Einigkeit, dass mit der Schwellenwertanhebung nur solche Fälle aus der formellen Anmeldepflicht ausgeschieden werden sollen, die unproblematisch sind. Die Crux ist: Wie lassen sich solche über ein formales Kriterium herausfiltern? Der Umsatz ist dafür nur ein mäßig gut geeigneter Stellvertreterwert. Die Zusammenschlusskontrolle stellt praktisch kein großes bürokratisches Hindernis bei Unternehmenstransaktionen dar: Anmeldungen beim Bundeskartellamt in unproblematischen Fällen, gerade bei Beteiligung kleinerer Unternehmen, werden in der Praxis sehr schnell und einfach, oft in wenigen Tagen freigegeben.

Die abermalige Erhöhung der Umsatzschwellen birgt die Gefahr, die Effektivität der Fusionskontrolle zu beeinträchtigen.⁷⁵ Insbesondere Zusammenschlüsse auf regionalen Märkten könnten aus der Kontrolle fallen.⁷⁶ Auf kleinteiligeren Märkten (Bäckereien, Arztpraxen, Handwerk, Steuerberatung) kommt es zunehmend zu Konsolidierungen.⁷⁷ Medizinische Versorgungszentren werden immer häufiger durch Private-Equity-Fonds übernommen.⁷⁸ Es liegen Anzeichen dafür vor, dass dies negative Auswirkungen auf die Versorgungsqualität hat.⁷⁹ Solche Zusammenschlüsse werden vom Kartellrecht bisher kaum erfasst.⁸⁰ Dieses Defizit würde durch eine weitere Anhebung der Umsatzschwellen verschärft.

⁷³ Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0 und anderer Bestimmungen v. 18.1.2021, BGBl. I 2021, Nr. 1 vom 18.1.2021, S. 2.

⁷⁴ Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 2.

⁷⁵ Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 2.

⁷⁶ Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 2.

⁷⁷ Rebalance Now, Stellungnahme zum Entwurf für die 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 2.

⁷⁸ Vgl. zum Land Bayern *Scheuplein/Tauscher/Gerlach*, BARMER Gesundheitswesen aktuell 2026, 56, 62 f.

⁷⁹ Vgl. zum Land Bayern *Scheuplein/Tauscher/Gerlach*, BARMER Gesundheitswesen aktuell 2026, 56, 72.

⁸⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Kartellrechtliche Einordnung von medizinischen Versorgungszentren, 18.6.2025, S. 5.

Durch die Änderung werden nach der Gesetzesbegründung ca. 13-14 % weniger Anmeldungen erwartet. Das entspreche 120 Anmeldungen und einem Hauptprüfverfahren. Die Fusionskontrolle in Deutschland ist aber ein vergleichsweise schlankes Verfahren. Wettbewerbsbeschränkungen im Nachhinein durch die Missbrauchskontrolle zu beseitigen ist dahingegen viel aufwändiger und ineffektiv.⁸¹ Die Umsatzschwellen sollten eher nicht oder weniger deutlich erhöht werden.⁸²

Der bessere Weg statt einer Anhebung der Umsatzschwellen wären eine weitere Verschlankeung des Anmeldeprozesses und eine digitale Standardisierung der Prüfung, sodass unproblematische Fälle sofort registriert, rasch identifiziert und umgehend freigegeben werden können.

II. Anpassung der Transaktionswertschwelle (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 lit. b GWB-E)

Mit der 9. GWB-Novelle wurde eine Transaktionswertschwelle in Höhe von 400 Mio. € in § 35 Abs. 1a GWB eingeführt. Dadurch sollten sog. „Killer Acquisitions“ verhindert werden, bei denen junge, innovative und zukunftssträchtige Unternehmen aufgekauft werden.⁸³ Hintergrund war insbesondere der Kauf von WhatsApp durch Facebook, der nach deutschem Fusionskontrollrecht nicht geprüft werden konnte.⁸⁴ Die Einführung der Transaktionswertschwelle war ein richtiger und bedeutsamer Schritt: Wenn, wie im Fall Facebook/WhatsApp, ein Unternehmen 19 Mrd. US-Dollar für ein Unternehmen zahlt, das fast keine Umsätze erzielt, liegt es allemal nahe, die wettbewerbliche Bedeutung zu erfassen.

Trotz der neuen Regelung scheiterte allerdings die Prüfung wichtiger Fusionsvorhaben an dem in § 35 Abs. 1a GWB vorgegebenen Kriterium der erheblichen Inlandswirkung. So konnte die Übernahme von Inflection durch Microsoft nicht durch das Bundeskartellamt geprüft werden, weil das Zielunternehmen Inflection zum Zeitpunkt der Übernahme nur in geringem Ausmaß in Deutschland tätig war.⁸⁵ Das Bundeskartellamt prüfte auf Grundlage der Transaktionswertschwelle auch die Beteiligung von Microsoft an OpenAI und die Kooperation der Unternehmen.⁸⁶ Das Amt sah zwar einen Zusammenschluss auf Grundlage von § 37 Abs. 1 Ziff. 4 GWB. Zum damaligen Zeitpunkt fehlte es aber an einer erheblichen Tätigkeit von OpenAI in Deutschland. Als ein erheblicher Tätigkeitsumfang von OpenAI in Deutschland dann vorlag, fehlte es an einem weiteren Zusammenschluss. An den Fällen zeigen sich Defizite der aktuellen Regelung.⁸⁷

⁸¹ Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 2.

⁸² Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 2; ebenso BKartA, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des GWB, 19.6.2026, S. 4.

⁸³ Meyer-Lindemann in: Kersting/Meyer-Lindemann/Podszun, Kartellrecht, 5. Aufl. 2025, § 35 GWB Rn. 26 f.

⁸⁴ Meyer-Lindemann in: Kersting/Meyer-Lindemann/Podszun, Kartellrecht, 5. Aufl. 2025, § 35 GWB Rn. 29, 31.

⁸⁵ BKartA, Pressemitteilung vom 29.11.2024 zu Microsoft/Inflection, abrufbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2024/29_11_2024_Microsoft_Inflection.html.

⁸⁶ BKartA, Fallbericht, 15.11.2023, Az. B6 – 34/23.

⁸⁷ Vgl. Käseberg, Ein „Inflection“-Punkt für die Fusionskontrolle, NZKart 2025, 1.

Die Transaktionswertschwelle soll künftig in § 35 Abs 1 Ziff. 2 lit. b GWB-E stehen und der zweiten Inlandsumsatzschwelle in § 35 Abs. 1 Ziff. 2 lit. a GWB-E gleichgestellt sein.⁸⁸ Bislang war die Transaktionswertschwelle gegenüber den Umsatzschwellen subsidiär.⁸⁹ Die Systematik wird durch die Änderung vereinfacht.⁹⁰ Die weltweite Umsatzschwelle und die erste Inlandsschwelle müssen sowohl bei der umsatzbasierten Anmeldepflicht als auch bei der Anmeldepflicht auf Grund der Transaktionswertschwelle erreicht sein. Daneben muss entweder die zweite Inlandsumsatzschwelle oder die Transaktionswertschwelle erfüllt sein.⁹¹ Bisher bestehende Unklarheiten zum Verhältnis von Umsatz- und Transaktionswertschwellen werden damit aufgelöst.⁹²

Darüber hinaus ist es nun nicht mehr erforderlich, dass das Zielunternehmen schon in erheblichem Umfang im Inland tätig ist. Künftig genügt stattdessen eine voraussichtliche Inlandstätigkeit in erheblichem Umfang. Das ist insofern konsequent, als die Transaktionswertschwelle gerade solche Unternehmen und Märkte erfassen soll, die noch im Entstehen begriffen sind. Sie sollen nicht von den Platzhirschen ohne weiteres vom Markt weggekauft werden können.⁹³ Die Ausweitung auf die voraussichtliche Inlandstätigkeit wird u.a. von der Monopolkommission begrüßt.⁹⁴

Völkerrechtlich ist das Abstellen auf eine voraussichtlich erhebliche Tätigkeit im Inland nicht ganz unproblematisch. Immerhin kann die Befugnis einer inländischen Behörde für einen Sachverhalt nur bei einem ausreichenden „local nexus“ begründet werden.⁹⁵ Der BGH hat in *Meta/Kustomer* sehr geringe Anforderungen gestellt und geschrieben: „Die durch die Inlandstätigkeit mögliche Beeinflussung der Märkte erfordert zwar eine gewisse Mindestintensität im Sinn einer Spürbarkeit. An die Spürbarkeit sind aber im Zusammenhang mit der Anmeldepflicht keine hohen Anforderungen zu stellen.“⁹⁶ Es gehe um die „adäquate Erfassung des wettbewerblichen Potentials“. ⁹⁷ Ein solches Potential kann auch bei einer „voraussichtlichen“ Tätigkeit gegeben sein.

⁸⁸ Giese/Kahlenberg, Regierungsentwurf zur 12. GWB-Novelle: Killer Acquisitions und Submissionsabsprachen im Visier des Gesetzgebers, BB 2026, 2179, 2181.

⁸⁹ Meyer-Lindemann in: Kersting/Meyer-Lindemann/Podszun, Kartellrecht, 5. Aufl. 2025, § 35 GWB Rn. 33.

⁹⁰ RegE 12. GWB-Novelle, BT-Drs. 21/7865, S. 35.

⁹¹ RegE 12. GWB-Novelle, BT-Drs. 21/7865, S. 35.

⁹² Giese/Kahlenberg, Regierungsentwurf zur 12. GWB-Novelle: Killer Acquisitions und Submissionsabsprachen im Visier des Gesetzgebers, BB 2026, 2179, 2181.

⁹³ Monopolkommission, Hauptgutachten: Wettbewerb 2022, 2022, Rz. 246.

⁹⁴ Monopolkommission, Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 3. Ebenso Körber, Der Lotse bleibt an Bord – Rainer Bechtold und die Entwicklung der Aufgreifkriterien in der Fusionskontrolle für mutmaßliche „gap cases“, NZKart 2026, 510, 512; Rebalance Now, Stellungnahme zum Entwurf für die 12. GWB-Novelle, 19.6.2026, S. 2. Kritisch dagegen Kresken/Wille, Fusionskontrolle im Regierungsentwurf zur 12. GWB-Novelle – Zwischen Verschlankung und Fokussierung, NZKart 2026, 401, 404; Bundesverband der Deutschen Industrie, Stellungnahme zum Referentenentwurf einer 12. Novelle des GWB, 19.6.2026, S. 8.

⁹⁵ Vgl. Meyer-Lindemann in: Kersting/Meyer-Lindemann/Podszun, Kartellrecht, 5. Aufl. 2025, § 35 GWB Rn. 35.

⁹⁶ BGH, 29.4.2025, KVR 77/22, Rn. 48 – Meta/Kustomer.

⁹⁷ Vgl. BGH, 29.4.2025, KVR 77/22, Rn. 34 – Meta/Kustomer.

Kritikern ist zuzugeben, dass damit eine gewisse Rechtsunsicherheit entsteht. Das ist für die Fusionskontrolle aber nichts ungewöhnliches, sie ist ja immer auf die Zukunft gerichtet. Ungewöhnlich ist nur, dass in diesen Fällen schon bei den formellen Aufgreifkriterien das Prognoseelement ins Spiel kommt, das sonst erst in der materiellen Prüfung eingreift.

Der Regierungsentwurf enthält beispielhafte Anhaltspunkte für die Annahme einer voraussichtlichen Inlandstätigkeit. Insbesondere bei digitalen Technologien und Anwendungen, die im Ausland entwickelt werden, aber ersichtlich weltweite Nutzergruppen adressieren, kann eine voraussichtliche erhebliche Inlandstätigkeit angenommen werden.⁹⁸ Zur weiteren Konkretisierung ist zu begrüßen, dass das Bundeskartellamt seinen Leitfaden zur Transaktionswertschwelle bis Ende Juli 2027 überarbeiten soll.⁹⁹ Wenn, wie vorgesehen, das Bundeskartellamt die Anknüpfungspunkte für das Vorliegen voraussichtlich erheblicher Inlandstätigkeit in Leitlinien konkretisiert, dürfte dies genügen.

III. Verfahren der Fusionskontrolle (§§ 39, 40, 41 GWB-E)

Der Regierungsentwurf sieht in § 39 Abs. 1 S. 2 GWB-E i.V.m. § 39 Abs. 7, 8 GWB-E ein neues Anzeigeverfahren für Zusammenschlüsse vor, die unter die neue Transaktionswertschwelle nach § 35 Abs. 1 Ziff. 2 lit. b GWB-E fallen. Im Referentenentwurf sollte das Anzeigeverfahren noch obligatorisch sein. Um das Verfahren in Fällen, in denen eine Anmeldepflicht zu erwarten ist, nicht zusätzlich zu belasten, ist es nun freiwillig ausgestaltet.¹⁰⁰ Diese Änderung ist zu begrüßen.

Entscheiden sich die beteiligten Unternehmen für das Anzeigeverfahren, muss das Bundeskartellamt gem. § 39 Abs. 8 GWB-E binnen zwei Wochen prüfen, ob die Einleitung des Hauptverfahrens offensichtlich ausgeschlossen ist. Ist dies nicht der Fall, teilt das Bundeskartellamt den Unternehmen mit, dass eine Anmeldung des Zusammenschlusses notwendig ist. Dann schließt sich das normale Anmeldeverfahren an. Kommt das Bundeskartellamt hingegen zum Schluss, dass die Einleitung des Hauptprüfverfahrens offensichtlich ausgeschlossen ist, ist keine Anmeldung notwendig. Hierfür ist keine Mitteilung des Bundeskartellamts nötig: Die Anmeldepflicht entfällt mit Ablauf der zwei Wochen automatisch, solange das Bundeskartellamt den Unternehmen nicht mitteilt, dass auf eine Anmeldung nicht verzichtet werden kann.¹⁰¹

Ob das Anzeigeverfahren sich durchsetzt, sei dahingestellt, da die Anforderungen, die an die Anzeige gestellt werden kaum weniger komplex sind als die für eine Anmeldung erforderlichen

⁹⁸ RegE 12. GWB-Novelle, BT-Drs. 21/7865, S. 37.

⁹⁹ RegE 12. GWB-Novelle, BT-Drs. 21/7865, S. 38; ebenso *Giese/Kahlenberg*, Regierungsentwurf zur 12. GWB-Novelle: Killer Acquisitions und Submissionsabsprachen im Visier des Gesetzgebers, BB 2026, 2179, 2181 f.

¹⁰⁰ *Käseberg*, Wettbewerbspolitik in dieser Legislatur und der Regierungsentwurf zur 12. GWB-Novelle, WuW 2026, 364, 365.

¹⁰¹ Begrüßend *Giese/Kahlenberg*, Regierungsentwurf zur 12. GWB-Novelle: Killer Acquisitions und Submissionsabsprachen im Visier des Gesetzgebers, BB 2026, 2179, 2182.

Angaben und zum Teil sogar weitergehende Angaben erforderlich werden.¹⁰² Da es sich um eine optionale Lösung für die Unternehmen handelt, kann dieses Element aber in der Praxis getestet werden.

IV. Materielle Eingriffstatbestände

Der Regierungsentwurf sieht keine Änderungen im materiellen Fusionskontrollrecht vor. Das bloße Prüfen von Fällen reicht für den Schutz des Wettbewerbs freilich nicht aus. Wenn es zu bedenklichen Entwicklungen kommt, müssen diese auch untersagt werden können. Mit dem SIEC-Kriterium (erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs) in § 36 Abs. 1 S. 1 hat das GWB ausreichend Flexibilität. In der Praxis dominiert aber weiterhin das Festhalten an Marktanteilen und engen Marktabgrenzungen. Da Märkte zunehmend zusammenwachsen, verliert die Marktabgrenzung an Gewicht. Die Prüfung von Wettbewerbsbehinderungen sollte marktübergreifende Effekte stärker wahrnehmen.¹⁰³ § 19a Abs. 1 GWB hat das bereits in sinnvoller Weise aufgegriffen. Die Vorschrift setzt stärker an der Macht der Unternehmen als ihrer Position auf einzelnen Märkten an. Da Finanzkraft, vertikale Einflussmöglichkeiten, Marktzutrittsschranken usw. oft erhebliche Bedeutung haben können, sollte sich dies künftig verstärkt niederschlagen. Sichtbares Zeichen dafür wäre der Wegfall des Marktbeherrschungskriteriums („insbesondere...“) in § 36 Abs. 1 S. 1 GWB oder eine Änderung in § 18 GWB.

V. Ministererlaubnis (§ 42 GWB, § 73 Abs. 2 GWB-E)

Die Ministererlaubnis ist konzeptionell ein massiver Eingriff in den Wettbewerbsschutz.¹⁰⁴ Das Bundeskartellamt untersagt ohnehin nur äußerst wenige Zusammenschlüsse. Ausgerechnet bei diesen wenigen Fällen, die erhebliche Behinderungen wirksamen Wettbewerbs erwarten lassen, eröffnet das Gesetz, dass ein/e Politiker/in auf Basis äußerst vager Kriterien erkennt, dass gerade dieser Zusammenschluss erforderlich ist, um bestimmte Gemeinwohlziele zu erreichen, die so wichtig sind, dass sie die Einbußen für den freien Wettbewerb – und damit den Nutzen für die Verbraucherinnen und Verbraucher – überwiegen. Es ist schon theoretisch kaum vorstellbar, Fälle zu konstruieren, in denen gerade ein Zusammenschluss nötig ist, um ein Gemeinwohlziel zu erreichen. Schaut man sich die praktischen Erfahrungen der letzten Jahrzehnte an, sind die Fälle, in denen eine Ministererlaubnis gewährt wurde, mit Fehlschlägen und Peinlichkeiten durchsetzt.¹⁰⁵ Um nur zwei markante Beispiele zu erwähnen:

¹⁰² Kresken/Wille, Fusionskontrolle im Regierungsentwurf zur 12. GWB-Novelle – Zwischen Verschlinkung und Fokussierung, NZKart 2026, 401, 407; Giese/Kahlenberg, Regierungsentwurf zur 12. GWB-Novelle: Killer Acquisitions und Submissionsabsprachen im Visier des Gesetzgebers, BB 2026, 2179, 2182.

¹⁰³ Kollmann/Podszun, Marktübergreifende Betrachtungen in der Zusammenschlusskontrolle, WuW 2026, 447.

¹⁰⁴ Vgl. Podszun, Die Ministererlaubnis – Einbruch der Politik ins Recht der Wirtschaft, NJW 2016, 617.

¹⁰⁵ Vgl. Budzinski/Stöhr, Die Ministererlaubnis als Element der deutschen Wettbewerbsordnung: Eine theoretische und empirische Analyse, Ilmenau Economics Discussion Papers No. 114, 2018; Maier-Rigaud/Schwalbe, Ministererlaubnis im Fall Edeka/Tengelmann?, NZKart 2015, 289.

- Die Ministererlaubnis für *Eon/Ruhrgas* hat zu erheblichen Vermachtungen in der Energiebranche geführt und war zudem politisch so peinlich, dass ein Vorsitzender der Monopolkommission sich an eine „Bananenrepublik“ erinnert fühlte.¹⁰⁶
- Im Verfahren *Edeka/Tengelmann* wurde die Grundlage für die heute beklagte hohe Konzentration des Lebensmitteleinzelhandels gelegt – in einem Verfahren, bei dem das OLG Düsseldorf attestierte, dass hinsichtlich des Bundeswirtschaftsministers die Besorgnis der Befangenheit bestehe.¹⁰⁷

Das Instrument ist nicht nur theoretisch verfehlt, sondern hat auch seine praktische Untauglichkeit erwiesen. Keinem Minister, keiner Ministerin ist zu wünschen, dass er/sie sich mit einem solchen Antrag auseinandersetzen muss. Fälle, in denen eine Fusion sinnvoll ist, da das Zielunternehmen unterzugehen droht, lassen sich mit dem Instrument der Sanierungsfusion auffangen.

Sollte das nicht erreicht werden, ist immerhin die Wiederherstellung der Klagerechte, wie im Regierungsentwurf vorgesehen, zu begrüßen. Sinnvoll wäre es, eine Klage im öffentlichen Interesse zuzulassen (z.B. durch die Monopolkommission), damit private Parteien ihre Klagen nicht gegen Zahlungen zurücknehmen.

Der Vorschlag im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen, das Parlament und die Bundesregierung stärker in das Verfahren zu integrieren, ist jedenfalls bedenkenswert. Die Verantwortung allein bei einem Minister/einer Ministerin zu belassen, ist angesichts der Tragweite – vgl. nur die o.g. Beispiele – konsequent.

¹⁰⁶ Jürgen Basedow, in: Monopolkommission, Zukunftsperspektiven der Wettbewerbspolitik, 2005, S. 7.

¹⁰⁷ OLG Düsseldorf, 12.7.2016, VI-Kart 3/16 (V) – Edeka/Kaiser's Tengelman.

E. Digitales, KI und Kartellrecht

Das wirtschaftspolitische Schlüsselthema dieser Zeit ist der Umgang mit der digitalen Infrastruktur und Künstlicher Intelligenz.

I. Die ungebrochene Macht von Big Tech und die fortdauernde Aufgabe

Die enorme Vermachtung der digitalen Infrastrukturen ist in den vergangenen zwanzig Jahren trotz großer Anstrengungen nicht aufgebrochen worden. Heute zeigt sich in geradezu erschreckender Weise die Verbrüderung von ökonomischer und politischer Macht in den USA. Einige wenige Unternehmer, die die sog. digitalen Gatekeeper betreiben, kontrollieren die digitale Infrastruktur. Sie haben Ökosysteme gebildet, denen kaum zu entkommen ist. In einigen Teilbereichen des Lebens ist ihre Regelsetzungsmacht höher als die der demokratischen Institutionen. Zu strukturellen Maßnahmen ist es bislang nicht gekommen, Verhaltensauflagen und die Regelungen in § 19a GWB und dem Digital Markets Act (DMA) haben stellenweise Erleichterungen erbracht, aber keinen wettbewerblichen Durchbruch.

Auch im Bereich der Künstlichen Intelligenz drängen dieselben Unternehmen mit Macht in Schlüsselstellungen.¹⁰⁸ Sie kontrollieren bereits wesentliche Elemente des Technologiestacks. So dominieren etwa Microsoft, Amazon und Google das Cloud Computing. Zwar gibt es bei KI-Modellen und Anwendungen noch intensiven Wettbewerb, doch in der gesamten Wertschöpfungskette sind die Unternehmen weitgehend abhängig von einigen wenigen Anbietern von Chips, Compute oder Vertriebsmöglichkeiten. KI wirkt insofern wie ein Machtverstärker der Negativentwicklung der vergangenen Jahre.

Der deutsche und der europäische Gesetzgeber haben frühzeitig und mit beeindruckender legislativer Power reagiert und § 19a GWB und den DMA verabschiedet. Diese gesetzgeberischen Pioniertaten müssen sich derzeit dem Praxistest stellen. Die Ergebnisse sind gemischt. Die Verfahren sind aufwändig, auch wegen der Ressourcenasymmetrie zwischen den stärksten Konzernen der Welt einerseits und der Wettbewerbsbehörden andererseits. Die Aktivitäten erreichen im Markt noch nicht die gewünschten Durchbrüche zu mehr Wettbewerb. Die von der EU-Kommission verhängten Geldbußen bleiben für die Big Tech-Unternehmen überschaubar. Abhilfemaßnahmen erweisen sich oft nicht als schlagkräftig. Insbesondere Verhaltensauflagen sind letztlich ungenügend. Streitige Verfahren sind selten, was darauf hindeutet, dass Kompromisslösungen gefunden werden, die nicht den maximalen Wettbewerbsschutz erreichen.

Bei aller Kritik¹⁰⁹ ist aber festzustellen, dass mit den prozeduralen Vorgaben im DMA (z.B. engen Verfahrensfristen), den substantiellen Anpassungen (z.B. Wegfall aufwändiger ökonomischer

¹⁰⁸ Vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten: Wettbewerb 2026 – Für eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik, 2026, Kap. 4, Rz. 762 ff.

¹⁰⁹ Eindrücklich z.B. Höppner, Remember Section 19a GWB?, Platform Law Blog, 10.9.2026, abrufbar unter <https://the-platform-law.com/2026/09/10/remember-section-19a-gwb/>.

Analyse) und der klaren gesetzgeberischen Bestimmung von Schadenstheorien die Rechtsdurchsetzung erheblich verbessert wurde. Es ist nicht genug, aber es zeigt, dass mehr möglich ist.

Auch die Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie hat in ihrem Abschlussbericht 2026 eine Stärkung der Durchsetzung von DMA und § 19a GWB empfohlen:

„Handlungsempfehlung 11: DMA durchsetzen, Wettbewerb schützen

Die Bundesregierung sollte die Durchsetzung des Digital Markets Act (DMA) und von § 19a GWB konsequent unterstützen und entsprechende Maßnahmen ausdrücklich begrüßen. Insbesondere sollte auf den Abschluss laufender DMA-Verfahren im Rahmen der gesetzlichen Jahresfrist hingewirkt werden. Um Wettbewerbschancen zu eröffnen, sollten KI-Anwendungen als zentrale Plattformdienste i.S.d. DMA eingestuft werden. Gatekeeper im Cloud-Sektor sollten auf Basis qualitativer Kriterien im DMA benannt werden. Die Verpflichtungen im DMA sollten für ihre Anwendung auf KI und Cloud weiterentwickelt werden.

Die Kontrolle von Zusammenschlüssen, passiven Beteiligungen, KI-Partnerschaften und Talentübernahmen (sog. Acqui-hires) sollte im Bereich KI intensiviert werden, um Risiken für den freien Wettbewerb abzuwenden. Dazu ist auch erforderlich, die Gefahren für den Wettbewerb durch neue Schadenstheorien (theories of harm) zu benennen.“¹¹⁰

Die Etablierung von mehr Wettbewerb in der jetzt KI-getriebenen Digitalwelt bleibt eine fortwährende Aufgabe. Die gesetzlichen Grundlagen sind da. Gleichwohl können sie möglicherweise noch angepasst werden.

II. Stärkung von § 19a GWB

Der wegweisende § 19a GWB könnte durch drei Elemente verstärkt werden:

1. Fortgeltung der Designierung

Die Verfügung nach § 19a Abs. 1 GWB, mit der die Adressatenstellung festgestellt wird, ist auf fünf Jahre befristet. Für Alphabet läuft sie bereits demnächst aus. Sollte dann eine erneute volle Prüfung erforderlich sein, ob Alphabet § 19a Abs. 1 GWB unterfällt, und sollte möglicherweise zudem der Rechtsweg ausgeschöpft werden, drohen eine zeitliche Lücke und eine starke Bindung von Ressourcen beim Bundeskartellamt.

Dieses Problem sollte jetzt angegangen werden. Die Geltung eines Unternehmens als Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb nach § 19a Abs. 1 GWB sollte mit Ablauf der Befristung nach § 19a Abs. 1 S. 3 GWB einmalig ohne erneutes voll-

¹¹⁰ Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz, KI, Wettbewerb & Wettbewerbsfähigkeit – Abschlussbericht, 2026, abrufbar unter <https://kikommission.de>.

umfängliches Verfahren erneuert werden können. Empfohlen wird, eine Regelung aufzunehmen, nach der das Bundeskartellamt eine Verlängerung um weitere fünf Jahre erklären kann und das betroffene Unternehmen die Beweislast trägt, dass sich Umstände so wesentlich verändert haben, dass die Voraussetzungen des § 19a Abs. 1 GWB nicht mehr gegeben sind.

2. Soll-Fristen für das Verfahren

Das Bundeskartellamt hat mehrere Verfahren nach § 19a Abs. 2 GWB zügig und effizient abgeschlossen. Gleichwohl wird empfohlen, wie im DMA Soll-Verfahrensfristen einzuführen. Ebenso sollten Fristen für die gerichtliche Verfahrensdauer in diesen Fällen gelten. Das würde zum einen der notwendigen Geschwindigkeit dieser Verfahren gerecht und sie im behördlichen und gerichtlichen Gang entsprechend priorisieren. Zum anderen würde damit klargestellt, dass in diesen Verfahren die Nachweistiefe dem Gebot der Geschwindigkeit angepasst werden muss. Setzt der Gesetzgeber Verfahrensfristen, sendet er damit ein Signal aus, welche Nachweistiefe er erwartet. Bei kurzen Verfahrensfristen kann naturgemäß nicht derselbe hohe Durchdringungsstandard verlangt werden, wie bei unbefristeten Langzeitprüfungen.

3. Drittbeteiligung

Mehrere Verfahren gegen die nach § 19a Abs. 1 GWB designierten Unternehmen wurden im Verhandlungsweg vom Bundeskartellamt abgeschlossen. Das garantiert oft zügige Ergebnisse und einen konsensualen Pragmatismus. Allerdings leidet die Überprüfbarkeit und Nachvollziehbarkeit. Möglicherweise werden Kompromisse eingegangen, die auch einmal fragwürdig sein können. In diesen Fällen sollte eine stärkere Drittbeteiligung, etwa von zivilgesellschaftlichen Verbänden, ermöglicht werden, die in das Verfahren eingebunden werden.

III. KI und Kartellrecht

Der deutsche Gesetzgeber hat in § 19a GWB technologieoffen und mit starkem Blick für die Ökosystemlogik einen vorbildlichen Tatbestand geschaffen. Es ist schon jetzt möglich, mit § 19a GWB auch Wettbewerbsverzerrungen durch KI aufzugreifen. Hier zeigt § 19a GWB seine hervorragende Flexibilität.

1. Gefährdungen durch KI im Wettbewerb

Durch KI entsteht aber eine erhebliche Gefährdung für das Grundprinzip Wettbewerb: Es wird davon ausgegangen, dass immer mehr wirtschaftliche Entscheidungen schon jetzt, erst recht aber in der Zukunft durch KI-Systeme und KI-Agenten getroffen werden. Angebot und Nachfrage werden dann von KI-Agenten gesteuert, das menschliche Element geht zunehmend unter. *Tristan Rohner* schreibt treffend: „Ein künstlicher Wettbewerb ist anfällig für Wettbewerbsverzerrungen. Er wird außerdem die Richtung der Innovation beeinflussen und die wirtschaftliche

Machtverteilung steuern.“¹¹¹ *Justus Haucap* spekuliert, KI-Agenten können zu „Meta-Intermediären“ werden und Unternehmen vom Gatekeeper zum „Meta-Gatekeeper“ werden lassen.¹¹²

KI nimmt Menschen ihre Entscheidungsmacht immer mehr ab. Dadurch können die aus der Plattformökonomie bekannten Steuerungen zugunsten einzelner Unternehmen noch besser durchgesetzt werden. Der Wettbewerb entscheidet sich künftig zum einen an der Frage, wer überhaupt von KI aufgefunden und präsentiert wird, etwa in einer Antwort bei ChatGPT. Zum anderen werden KI-Agenten eigenmächtig tätig, ohne dass sie noch einer Kontrolle durch diejenigen unterliegen, die sie ausgesandt haben. Beides stellt das Modell einer wettbewerbsgetriebenen Wirtschaftsordnung von eigenständig entscheidenden Menschen grundlegend in Frage. Die Steuerung durch einige wenige Anbieter macht KI im Wettbewerb so gefährlich: Die Marktteilnehmer – Unternehmen wie Verbraucherinnen und Verbraucher – geraten in Abhängigkeit und in die Steuerung durch einige wenige Konzerne.

2. KI-Tatbestand in § 19a Abs. 2 GWB

In § 19a GWB könnte eine Regelung aufgenommen werden, die einige der Auswüchse dieses „künstlichen Wettbewerbs“ besser regulierbar macht. Abzusichern wären insbesondere die menschliche Entscheidungshoheit und die faire Wettbewerbschance bei der Berücksichtigung verschiedener Angebote. Eine entsprechende Vorschrift könnte etwa wie folgt lauten:

„Das Bundeskartellamt kann im Falle einer Feststellung nach Absatz 1 dem Unternehmen untersagen,

durch den Einsatz automatisierter, insbesondere auf künstlicher Intelligenz beruhender Systeme, die für Nutzer Auswahl- oder Transaktionsentscheidungen vorbereiten oder treffen, den Zugang anderer Unternehmen zu Beschaffungs- oder Absatzmärkten oder deren wettbewerbliche Handlungsmöglichkeiten erheblich zu beschränken, insbesondere indem

- a) die Berücksichtigung von Angeboten anderer Unternehmen durch die Systeme ohne sachlichen Grund eingeschränkt oder von sachfremden Kriterien abhängig gemacht wird;
- b) die eigenständige Auswahl zwischen konkurrierenden Angeboten oder der Wechsel zu anderen Vermittlungs- und Entscheidungssystemen unangemessen erschwert wird;
- c) die Ausgestaltung oder Steuerung der Systeme dazu führt, dass wettbewerbslich relevante Entscheidungen in einer Weise vorstrukturiert werden, die geeignet ist, den Wettbewerb zwischen anderen Unternehmen erheblich zu beeinträchtigen.“

¹¹¹ *Rohner*, Künstlicher Wettbewerb, WuW 2025, 453.

¹¹² *Haucap*, Wettbewerbsökonomische Aspekte, in: Sachverständigenrat Verbraucherfragen, Verbraucherschutz im Agentic Commerce – KI-Agenten als Herausforderung für die Verbraucherpolitik, 2026, S. 50.

Damit würde die Besorgnis aufgegriffen, dass KI-Systeme zunehmend wirtschaftliche Entscheidungen eigenmächtig steuern oder vorprägen und dadurch Wettbewerb verzerrt wird. Buchstabe a verhindert die Diskriminierung anderer Angebote. Buchstabe b sichert die Entscheidungsgewalt des einzelnen. Buchstabe c enthält eine Art Generalklausel für die Meta-Intermediation. Würde dies explizit geregelt, wäre es für das Bundeskartellamt in der Rechtsdurchsetzung einfacher als wenn das Amt auf § 19 GWB oder bisherige Tatbestände im § 19a GWB zurückgreifen müsste.

3. Wettbewerbliche Sorgfaltspflicht für den Einsatz von KI-Agenten

Zu erwägen ist auch, ob nicht in einer eigenen Vorschrift die besonderen Wettbewerbsgefährdungen durch KI noch weitergehend aufgegriffen werden sollten. Ein solcher § 19b GWB-E könnte etwa folgendes vorsehen:

Unternehmen, die KI-Systeme einsetzen, welche Preise, Mengen, Marktaufteilungen, Geschäftsbedingungen oder den Zugang zu Märkten mit wesentlicher Autonomie bestimmen oder beeinflussen, haben bei Vorliegen eines erheblichen und konkret vorhersehbaren Wettbewerbsrisikos angemessene Vorkehrungen zur Verhinderung wettbewerbsbeschränkender Koordinierung und missbräuchlicher Marktabstimmung zu treffen.

Klargestellt würde damit, dass sich diejenigen, die KI-Agenten einsetzen, nicht aus der Verpflichtung stehlen können, für Wettbewerbskonformität zu sorgen. Die Risikokriterien könnten näher bestimmt werden. Welche Abhilfemaßnahmen und Sanktionen ggf. erforderlich wären, wäre noch zu diskutieren. Eine solche Vorschrift würde aber den Fall abdecken, der vielfach diskutiert, aber noch nicht rechtlich aufgelöst ist, was beim kollusiven Verhalten von KI-Agenten gelten soll.

F. Was fehlt?

Kurz skizziert werden im Folgenden weitere mögliche Regelungsthemen des GWB:

I. Profite auf Kosten Dritter

In § 19 Abs. 2 GWB sollte ein Regelbeispiel eingeführt werden, dass ein Missbrauch von Marktmacht auch darin liegen kann, dass ein marktbeherrschendes Unternehmen negative Effekte externalisiert oder öffentliche Güter ausbeutet.¹¹³ Damit könnten Wettbewerbsverzerrungen abgestellt werden, die zugleich die Nachhaltigkeit beeinträchtigen.

II. Kartellschadensersatz

Viele Kartellschadensersatzprozesse dauern Jahre und erweisen sich als kaum durchführbar für Gerichte. Der Bundesgerichtshof entschied 2026 einen Rechtsstreit, bei dem Kläger Schadensersatz wegen kartellrechtswidrig überhöhter Preise für LKW in Folge des sog. Trucks Kartells einklagen. Das Kartell dauerte nach Feststellungen der EU-Kommission von 1997 bis 2011, 2016 verhängte die Kommission ein Bußgeld. 2020 entschied das Landgericht München I in erster Instanz über die 2017 eingereichte Klage, 2024 entschied das Oberlandesgericht München, 2026 der Bundesgerichtshof.¹¹⁴ Dieser verwies die Sache zurück ans Berufungsgericht, d.h. der Rechtsstreit, der seinen Ursprung in einem Verhalten zwischen 1997 und 2011 hatte und 2017 formal begann, dauert auf unbestimmte Zeit an. Die Rechtsdurchsetzung beschäftigt verschiedene Gerichte seit beinahe zehn Jahren mit weiterhin offenem Ende. Der alte Merksatz „Justice delayed ist justice denied“ kommt unweigerlich in den Sinn.

Die Dauer ist den Gerichten kaum vorwerfbar: In dem Fall geht es um über 70.000 LKW-Erwerbe durch über 3.000 unterschiedliche Erwerber. Die Dimensionen des Falls sind offensichtlich kaum mehr zu bewältigen. In einem anderen Kartellschadensersatz-Verfahren mietete das Landgericht München I die Wappenhalle München-Riem an, um eine Verhandlung mit zahlreichen Beteiligten durchführen zu können.¹¹⁵ Im Rundholz-Verfahren, in dem das Land Baden-Württemberg auf Schadensersatz in Höhe von mehreren hundert Millionen Euro verklagt wird, geht es um ca. 336.000 Erwerbsvorgänge, die zwischen 1978 und 2016 stattfanden.¹¹⁶

Für Schadensersatzklagen gegen ein Kartell sollte die Gerichtszuständigkeit in Deutschland weiter konzentriert werden, sodass ein Gericht pro Kartellfall zuständig ist. Das würde erhebliche Effizienzen hervorbringen. Die Gerichte sollten mit adäquaten Tools zur Bearbeitung von Massenverfahren ausgestattet werden. Die Rolle des Bundeskartellamts bei der Schadensbestimmung könnte gestärkt werden. Teilweise werden auch konkrete Schadensvermutungen vorgeschlagen.¹¹⁷

¹¹³ Vertiefend *Haucap/Podszun/Rohner/Rösner*, Competition and Sustainability, 2024, S. 116 ff.

¹¹⁴ BGH, 12.5.2026, KZR 6/24 – *Sammelklage-Inkasso*, vorgehend OLG München, 28.3.2024, 29 U 1319/20; LG München I, 7.2.2020, 37 O 18934/17.

¹¹⁵ Vgl. Fünf Fragen an Michaela Althaus, WuW 2026, 300.

¹¹⁶ Siehe zu den Zahlen LG Stuttgart, 20.1.2022, 30 O 176/19; zuletzt entschieden (und zurückverwiesen ans OLG Stuttgart) durch BGH, 28.7.2026, KZR 11/24 – *Rundholz BW*.

¹¹⁷ Siehe z.B. *Bimbrich*, Das Durchsetzungsdefizit im Kartellschadensersatz, WuW 2026 (online) WUW1487811.

III. Behördlicher Verbraucherschutz

Die Überlegungen zur Stärkung des behördlichen Verbraucherschutzes beim Bundeskartellamt sollten wieder aufgegriffen werden.¹¹⁸ Im europäischen Verbraucherrecht entsteht ein immer dichteres Netz von Durchsetzungsaktivitäten. In Deutschland ist mittlerweile das Bundesamt für Justiz in die Position gerückt, Bußgelder wegen Verbraucherrechtsverstößen zu verhängen. Diese Aufgabe wäre beim Bundeskartellamt sachnah aufgehoben, einer Behörde, die mit großem wirtschaftlichem Sachverstand arbeitet. Die Kompetenzen könnten mit der zivilrechtlichen Rechtsdurchsetzung gut ausbalanciert werden.

IV. Sanktionsrecht

Das Kartellrecht kennt verschiedene Sanktionen: Geldbuße gegen persönliche Verantwortliche und gegen Unternehmen, Vorteilsabschöpfung und Schadensersatz. Hinzukommen, was derzeit Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen ist, auch Regressmöglichkeiten für Unternehmen gegen frühere Manager. Das Verhältnis dieser Sanktionen zueinander sollte unter Berücksichtigung von Kompensation, Abschreckung und Abschöpfung neu austariert werden.

V. Ex-post Evaluationen

Für eine Lern- und Entwicklungskultur ist es wesentlich, aus früheren Entscheidungen zu lernen. Im Bereich des Kartellrechts kann dies durch Ex-post Evaluationen erfolgen, für die es einige erfolgreiche Beispiele gibt. Eine Stärkung ist wünschenswert. Dabei wären Zuständigkeiten und Ressourcen dafür zu klären. Solche Evaluationen und weitere Aspekte zur Förderung der Leistungsstärke und Entwicklungsoffenheit des Bundeskartellamts sind auch Gegenstand des Sondergutachtens der Monopolkommission „Starkes Bundeskartellamt – Wettbewerb der Zukunft“.

*

Zwei abschließende Bemerkungen:

Der Erfolg der deutschen und europäischen Wirtschaft kann nicht herbeireguliert werden. Er hängt auch nicht in erster Linie am Kartellrecht. Aber Wettbewerb als Grundprinzip, mit starken Institutionen, ist der unverzichtbare Antrieb für unternehmerischen Erfolg.

Bei den Reformen des Kartellrechts ist stets im Blick zu behalten, dass die Wettbewerbsordnung europäisch gedacht ist. Die Wettbewerbspolitik kann nicht nur national gedacht werden. Gerade in Zeiten der weltweiten Umbrüche ist Europa mit einer klaren Wettbewerbsorientierung unsere einzige Chance.

¹¹⁸ Ausführlich *Podszun/Schmieder* in: Kersting/Podszun, Die 9. GWB-Novelle, 2017, Kap. 6 (S. 85 ff.); *Podszun/Busch/Henning-Bodewig*, Behördliche Durchsetzung des Verbraucherrechts?, Studie für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2018, abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/behoerdliche-durchsetzung-des-verbraucherrechts.pdf>.