



Stellungnahme

Prof. Dr. Daniel Zimmer
Universität Bonn

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

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

Siehe Anlage

Stellungnahme vorbereitet für die öffentliche Anhörung zur 12. GWB-Novelle am 14.10.2026 im Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages

Für die Einladung, als Sachverständiger an der öffentlichen Anhörung zur 12. GWB-Novelle mitzuwirken, sage ich herzlich Dank. Aus Zeitgründen muss ich meine Stellungnahme auf wenige Punkte beschränken:

1. Änderung der Umsatzschwellen in der Zusammenschlusskontrolle

Im Entwurf wird eine Anhebung der als Aufgreifkriterien für die Zusammenschlusskontrolle dienenden Umsatzschwellen des § 35 Abs. 1 GWB vorgeschlagen. So soll anstelle der bisherigen Schwelle der Nr. 1 (weltweite Umsatzerlöse von mehr als 500 Millionen Euro) künftig ein Wert von 750 Millionen Euro gelten. Wird in Rechnung gestellt, dass die Umsatzschwelle von 500 Millionen Euro seit der Einführung des Euro im Jahr 2002 gilt, erscheint die Anhebung um 50 Prozent auf 750 Millionen Euro im Jahr 2026 vertretbar. Da die kumulierte Inflation im Zeitraum von 2002 bis 2026 nach einer überschlägigen Schätzung bei Berücksichtigung von Zinseszins-Effekten im Ganzen rund 50 Prozent (oder mehr) ausmache, reflektiert die Anhebung auf 750 Millionen Euro näherungsweise die Veränderungen im Geldwert und damit in dem Aussagewert, den eine feste Umsatzschwelle im Hinblick auf die (gesamt-) wirtschaftliche Bedeutung eines Zusammenschlusses haben kann.

Der Wert der ersten Inlandsumsatzschwelle soll von 50 Millionen Euro auf 75 Millionen Euro angehoben werden. Auch hier ist eine Anhebung um 50 Prozent vorgesehen. Allerdings liegt die Höhe der ersten Inlandsumsatzschwelle erst seit 2021 bei 50 Millionen Euro. Zuvor hatte sie 25 Millionen Euro betragen. Die mit dem Entwurf zur 12. GWB-Novelle vorgeschlagene Steigerung liegt damit deutlich über den kumulierten Inflationsraten der jüngeren Vergangenheit. Wird allerdings das mit der Änderung verfolgte Ziel einer Senkung der Bürokratielasten in Rechnung gestellt, kann auch diese Änderung vertretbar erscheinen. Es entspricht weitgehendem Konsens, dass die Belastung der inländischen Wirtschaft mit administrativem

Aufwand zu hoch ist. Eine Entlastung sollte nicht nur in ausgewählten Politikbereichen, sondern möglichst breitflächig erfolgen. Dass durch die mit der Novelle eintretende Beschneidung des Anwendungsbereichs der deutschen Fusionskontrolle zu großen volkswirtschaftlichen Schäden führen würde, ist nicht dargetan.

Mit der Novelle soll schließlich die zweite Inlandsumsatzschwelle von 17,5 Millionen Euro auf 20 Millionen Euro angehoben werden. Auch der bisherige Wert von 17,5 Millionen Euro ist seit 2021 unverändert. Die jetzt vorgesehene Anhebung des Wertes um 2,5 Millionen Euro bedeutet eine Anhebung um rund 15 Prozent. Das erscheint angesichts der gesteigerten Inflationsraten der jüngeren Vergangenheit nicht unangemessen – zumal wenn berücksichtigt wird, dass die Novelle den Maßstab auch für die nächsten Jahre bilden soll, in denen weiterhin mit nicht unerheblichen Inflationsraten gerechnet wird. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die zweite Inlandsumsatzschwelle im Jahr 2021 von zuvor 5 Millionen Euro auf 17,5 Millionen Euro drastisch angehoben worden war. Trotz dieser über einen langjährigen Betrachtungshorizont erheblichen Steigerungsrate bei der zweiten Inlandsumsatzschwelle erscheint die vorgeschlagene Regelung vor dem Hintergrund des damit verfolgten Ziels des Abbaus bürokratischer Lasten vertretbar. Es gilt das zur ersten Inlandsumsatzschwelle Gesagte.

2. Änderungen bei der sog. Transaktionswertschwelle

§ 35 Abs. 1 Nr. 2 lit. b des Entwurfs sieht vor, dass das Aufgreifkriterium des Transaktionswerts im Verhältnis zur zweiten Inlandsumsatzschwelle nicht mehr subsidiär sein soll. Das bedeutet eine Aufwertung der sog. Transaktionswertschwelle. Die vorgeschlagene Änderung erscheint sachgerecht: Ein hoher Kaufpreis kann für sich genommen eine große wirtschaftliche Bedeutung eines Zusammenschlusses indizieren, auch wenn das zu erwerbende Unternehmen noch keine Umsätze erzielt. Das Beispiel, das die Monopolkommission im Jahr 2015 zu dem Vorschlag veranlasste, neben den Umsätzen ein zweites Aufgreifkriterium – eben den Transaktionswert – einzuführen, war der Zusammenschlussfall von Facebook und WhatsApp. Der Erwerber Facebook bot über 19 Milliarden US-Dollar für WhatsApp, obwohl dieses Unternehmen noch keine nennenswerten Umsätze erzielt hatte. In dem hohen Kaufpreis kam das große wirtschaftliche – und damit auch wettbewerbliche – Potential zum Ausdruck, das WhatsApp in den Augen des Erwerbers zukam.¹

Das Beispiel zeigt, dass der gebotene Kaufpreis ganz unabhängig von bereits erzielten Umsätzen ein valider Indikator für das potentielle wettbewerbliche Leistungsvermögen eines Unternehmens sein kann. Der Transaktionswert sollte daher – wie nun im Entwurf vorgese-

¹ Hierzu und zu dem Vorschlag des neuen Aufgreifkriteriums Monopolkommission, Sondergutachten 68, Wettbewerb: Herausforderung Digitale Märkte, 2015, Rn. 459 ff.

hen – als selbständiges Aufgreifkriterium alternativ zu dem in der zweiten Inlandumsatzschwelle geforderten Umsatzwert zum Tragen kommen – und nicht nur subsidiär gegenüber diesem. Die Transaktionswertschwelle sollte daher auch auf sog. reifen Märkten zur Anwendung kommen können, auf denen schon seit längerer Zeit Waren oder Dienstleistungen angeboten werden.

Zudem sieht der Entwurf vor, dass die Transaktionswertschwelle künftig auch in Fällen zur Anwendung gelangt, in denen das Zielunternehmen noch nicht in erheblichem Maße im Inland tätig ist, wenn nur für die Zukunft mit einer solchen erheblichen Inlandstätigkeit zu rechnen ist. Auch diese Neuregelung ist zu begrüßen. Wie am Facebook/WhatsApp-Beispiel deutlich gemacht werden kann, muss die Fusionskontrolle auch Zusammenschlussfälle erfassen können, die (nur) das Potential zu einer erheblichen Wettbewerbsbeschränkung im Inland haben.

3. Begrenzung der Amtszeit der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundeskartellamts

Der Regierungsentwurf sieht für die Zukunft eine Begrenzung der Amtszeit der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundeskartellamts auf acht Jahre vor. Der Wortlaut macht unmissverständlich deutlich, dass nach Ablauf einer achtjährigen Amtszeit eine Wiederernennung derselben Person nicht möglich sein soll. Im Unterschied zur bisherigen Rechtslage, nach der die Präsidentin oder der Präsident des Bundeskartellamts den Status eines Beamten auf Lebenszeit hat, sollen künftige Präsidenten in einem Beamtenverhältnis auf Zeit beschäftigt werden.

Der Entwurf erläutert die Begründung wie folgt: „Deutschland ist das einzige Land in der Europäischen Union, dessen Leiter der Wettbewerbsbehörde für unbegrenzte Zeit ernannt wird. Die Präsidentin oder der Präsident des Bundeskartellamts nimmt eine herausragende Führungsrolle innerhalb einer wichtigen Bundesoberbehörde ein. Nicht nur bei allen anderen Wettbewerbsbehörden der EU-Mitgliedstaaten, sondern auch bei vergleichbaren Behörden in Deutschland, wie der Bundesnetzagentur oder der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, ist eine Amtszeitbefristung üblich.“

In der Begründung fehlt es weitgehend an *inhaltlichen* Argumenten für eine Amtszeitbeschränkung. Der Entwurf führt lediglich aus: „Aufgrund der besonderen gesetzlichen Aufgabenstellung und der Komplexität der Behörde ist es sachlich erforderlich, die Amtsführung auf eine klar befristete Zeitspanne zu legen. Das Beamtenverhältnis auf Zeit ermöglicht es, die Leitung gezielt auf die Dauer der gesetzlich vorgesehenen Amtsperiode zu übertragen, ohne die Kontinuität und Rechtsstellung der bisherigen Lebenszeitbeamten grundlegend zu verändern. Gleichzeitig gewährleistet die Befristung eine regelmäßige Überprüfung der Amtsführung und die Sicherstellung, dass die sachgesetzlich vorgegebenen Aufgaben der

Wettbewerbsaufsicht effizient und unabhängig erfüllt werden. Eine Dauer von acht Jahren wird als sachgerecht angesehen.“

Wie ist die vorgeschlagene Begrenzung der Amtszeit auf eine einzige Amtsperiode von acht Jahren unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Unabhängigkeit der Behörde zu bewerten? Im Vergleich zur bisherigen Rechtslage bedeutet die Amtszeitbegrenzung eine erhebliche Einschränkung des Einflussbereichs des Amtsinhabers: Er oder sie wird nur für einen Zeitraum von acht Jahren Einfluss auf die Arbeit der Wettbewerbsbehörde haben; danach endet seine oder ihre Amtszeit in dieser Position.

Bei der Bewertung dieser Frage ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Präsident oder die Präsidentin des Bundeskartellamts formal gesehen ohnehin nur begrenzten Einfluss innerhalb der Behörde hat: Entscheidungen über konkrete wettbewerbsrechtliche Fälle (Kartelle, Missbrauch marktbeherrschender Stellungen, Unternehmenszusammenschlüsse) werden von unabhängigen Beschlussabteilungen getroffen, die wiederum von auf Lebenszeit ernannten Beamten geleitet werden. Der Präsident des Bundeskartellamts ist nicht befugt, den Beschlussabteilungen oder deren Leitungen Weisungen hinsichtlich der Entscheidung in konkreten Fällen zu erteilen.

Dennoch ist davon auszugehen, dass der Präsident in den vorbereitenden Beratungen zu konkreten Entscheidungen erheblichen informellen Einfluss ausübt. So werden beispielsweise wichtige Zweifelsfragen – wie die Auslegung und Anwendung wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen – in einer Sitzung der Abteilungsleiter erörtert. Der Präsident führt den Vorsitz in dieser Sitzung.

Ist die Amtszeit des Präsidenten auf acht Jahre begrenzt, wirkt sich dies auf die Unabhängigkeit der Behörde aus. Dies wird bereits durch die einfache Überlegung deutlich, dass die Bundesregierung nach der nun vorgeschlagenen neuen Regelung die Möglichkeit haben wird, den Präsidenten acht Jahre nach seinem Amtsantritt durch eine andere Person *ihrer Wahl* zu ersetzen. Die Bundesregierung könnte diese vorgeschlagene Regelung mit der Vorstellung verknüpfen, dass sie alle acht Jahre grundlegenden Einfluss auf die Politik der Wettbewerbsbehörde nehmen kann.

Wenn die Regierung beispielsweise behördliche Maßnahmen in bestimmten Wirtschaftssektoren anstrebt, könnte sie eine solche Erwartung im Zusammenhang mit der Ernennung eines neuen Präsidenten oder einer neuen Präsidentin der Behörde zum Ausdruck bringen. Umgekehrt könnte sie gegenüber einem Bewerber oder einer Bewerberin für das Präsidentenamt ihren Wunsch äußern, dass das Bundeskartellamt bei Eingriffen in bestimmte Branchen in Zukunft Zurückhaltung üben möge.

Die Begründung des Gesetzentwurfs – wonach die feste Amtszeit eine „regelmäßige Überprüfung der Amtsführung und die Sicherstellung, dass die sachgesetzlich vorgegebenen Aufgaben der Wettbewerbsaufsicht effizient und unabhängig erfüllt“ werden – bringt genau diesen Wunsch zum Ausdruck: die Amtsführung regelmäßig zu überprüfen. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass in der Begründung ausgeführt wird, die feste Amtszeit diene dazu, sicherzustellen, „dass die sachgesetzlich vorgegebenen Aufgaben der Wettbewerbsaufsicht effizient und *unabhängig* erfüllt“ werden.

Eine zunehmende Einflussnahme politischer Entscheidungsträger auf die Leitungen von Wettbewerbsbehörden liegt international im Trend. So sind in den letzten Jahren in Großbritannien und den USA Leitungen von Wettbewerbsbehörden ausgetauscht worden, nachdem ihre Behörden den politisch motivierten (Wachstums-) Strategien ihrer Regierungen nicht durch eine großzügige Fusionskontrollpraxis entsprochen hatten. Auch in der Europäischen Union ist ein zunehmender Einfluss der politischen Leitungsebene auf die praktische Wettbewerbspolitik zu besorgen: So skizzierte die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, im Jahr 2024 in einem an die neue Wettbewerbskommissarin Teresa Ribera gerichteten „Mission Letter“ ihre Wünsche an die künftige Wettbewerbspolitik:

Unter anderem brachte die Kommissionspräsidentin ihren Wunsch nach einem „neuen Ansatz in der Wettbewerbspolitik“ zum Ausdruck, der „Unternehmen beim Ausbau ihrer Präsenz auf globalen Märkten stärker unterstützt, es europäischen Unternehmen und Verbrauchern ermöglicht, alle Vorteile eines wirksamen Wettbewerbs zu nutzen, und besser auf unsere gemeinsamen Ziele ausgerichtet ist, darunter die Dekarbonisierung und einen gerechten Übergang“. In dem Auftragsschreiben heißt es weiter: „Sie werden die Wettbewerbspolitik der EU modernisieren, um sicherzustellen, dass sie europäische Unternehmen bei Innovation, Wettbewerb und weltweiter Führungsrolle unterstützt und zu unseren übergeordneten Zielen in Bezug auf Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit, soziale Gerechtigkeit und Sicherheit beiträgt. ... Ihre Arbeit zur Modernisierung der Wettbewerbspolitik wird eine Überprüfung der Leitlinien zur Kontrolle horizontaler Zusammenschlüsse umfassen. Dabei sollten die dringlicheren Bedürfnisse der europäischen Wirtschaft in Bezug auf Widerstandsfähigkeit, Effizienz und Innovation, die Zeithorizonte und die Investitionsintensität des Wettbewerbs in bestimmten strategischen Sektoren sowie das veränderte Verteidigungs- und Sicherheitsumfeld angemessen berücksichtigt werden.“²

Die Unabhängigkeit einer Wettbewerbsbehörde gehört zu den wichtigsten Voraussetzungen einer stringenten Wettbewerbspolitik. Die erfolgreiche Einflussnahme privater Akteure oder politischer Entscheidungsträger auf die Entscheidungsfindung der für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts zuständigen Behörden steht in der Regel im Widerspruch zur Erreichung

² Mission Letter (hier in übersetzter Fassung wiedergegeben).

der Ziele des Wettbewerbsrechts. Wird das Wettbewerbsrecht nicht konsequent und wirksam zur Erfüllung seiner Zwecke angewendet, kann es seine Ziele nicht optimal erreichen. Wird das Verbot wettbewerbswidriger Vereinbarungen in einem Einzelfall aufgrund des Einflusses eines an einem Kartell beteiligten Unternehmens nicht durchgesetzt, verfehlt das Kartellrecht seine beabsichtigte Wirkung. Wenn in einer behördlichen Fusionsentscheidung das Interesse eines Politikers an seiner Wiederwahl mehr Gewicht hat als die Auswirkungen der Fusion auf den Wettbewerb, kann das Wettbewerbsrecht nicht seine volle Wirkung entfalten.³

Gute Gründe sprechen nach alledem dafür, die Unabhängigkeit von Wettbewerbsbehörden zu stärken und nicht durch die Verkürzung von Amtszeiten zu schwächen. Die Amtszeitverkürzung könnte die Leitung der Behörde daran hindern, über einen langen Zeitraum hinweg Fachwissen, Erfahrung und Ansehen aufzubauen – Faktoren, die wiederum der Unabhängigkeit der Institution zugute kommen. Deshalb ist zu empfehlen, es bei der bisher geltenden Rechtslage zu belassen, wonach der Präsident oder die Präsidentin des Bundeskartellamtes den Status eines Beamten bzw. einer Beamtin auf Lebenszeit hat. In der Sache bedeutet dies, dass das aktive Dienstverhältnis grundsätzlich bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze besteht.

Bonn, 13. Oktober 2026

Professor Dr. Daniel Zimmer

³ Aus diesem Grund kommt der Zusammenfassende Bericht zum ICN-Seminar 2009 über die Wirksamkeit von Wettbewerbsbehörden zu folgendem Schluss: „Es besteht allgemeiner Konsens darüber, dass Wettbewerbsbehörden ‚unabhängig‘ sein sollten – d. h., dass ihr Handeln auf den Tatsachen und dem Recht beruhen sollte und nicht auf politischen Erwägungen.“ Siehe ICN-Seminar zur Wirksamkeit von Wettbewerbsbehörden –