

2



Würdigung der kartellrechtlichen Entscheidungspraxis



Kapitel 2

Kurz gefasst	104
2 Würdigung der kartellrechtlichen Entscheidungspraxis	110
2.1 Spezifische Probleme der Kartellrechtsanwendung (hier: Kartellschadensersatz, Rüstung, Kraftstoffe)	110
2.1.1 Effektive Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen	110
2.1.1.1 Bündelung von Streuschäden durch das sogenannte Sammelklageinkasso	112
2.1.1.2 Ermittlung der Schadenshöhe	123
2.1.1.3 Fazit	146
2.1.2 Wettbewerb im Rüstungssektor	150
2.1.2.1 Besonderheiten des Rüstungssektors und Defizite beim Ausschreibungswettbewerb	151
2.1.2.2 Defizite beim Ausschreibungswettbewerb	153
2.1.2.3 Kartellrechtliche Grundlagen im Rüstungssektor	160
2.1.2.4 Aktuelle kartellrechtliche Entscheidungspraxis im Rüstungssektor	163
2.1.2.5 Verbleibende wettbewerbliche Bedenken	165
2.1.2.6 Fazit	166
2.1.3 Das Kraftstoffmaßnahmenpaket und der "Tankrabatt"	169
2.1.3.1 Kartellrechtliche Maßnahmen	170
2.1.3.2 Kurzfristige Eingriffe in die Preisbildung	179
2.1.3.3 Fazit	182
2.2 Überblick über die legislativen Entwicklungen	184
2.2.1 Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle	184
2.2.1.1 Änderungen in der Fusionskontrolle	185
2.2.1.2 Einführung eines Vergabe-Screenings	188
2.2.1.3 Wegfall eines besonderen Feststellungsinteresses	189
2.2.1.4 Erweiterung des Anspruchs auf eine Entscheidung, dass kein Anlass zum Tätigwerden besteht	190
2.2.1.5 Änderungen bei den Verfahrensrechten	190
2.2.1.6 Stärkere Digitalisierung und umfassende Veröffentlichungspflichten	191
2.2.1.7 Begrenzung der Amtszeit der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundeskartellamts	192
2.2.1.8 Einführung der zulassungsfreien Rechtsbeschwerde	193
2.2.1.9 Verlängerung der sektorspezifischen Missbrauchsaufsicht im Energiesektor	193

2.2.1.10	Ausweitung der Markttransparenzstelle Kraftstoffe	194
2.2.1.11	Was im Referentenentwurf fehlt	195
2.2.1.12	Was zu Recht im Referentenentwurf fehlt	195
2.2.2	Krankenhausreformatanpassungsgesetz	196
2.2.3	Entwurf der neuen EU-Fusionskontroll-Leitlinien	198
2.3	Überblick über die kartellrechtliche Entscheidungspraxis	202
2.3.1	Fusionskontrolle	202
2.3.1.1	Deutsche Fusionskontrolle	202
2.3.1.2	Europäische Fusionskontrolle	212
2.3.2	Missbrauchsaufsicht und Durchsetzung des DMA	215
2.3.2.1	Deutsche Missbrauchsaufsicht	215
2.3.2.2	Europäische Missbrauchsaufsicht	219
2.3.2.3	Durchsetzung des DMA	223
2.3.3	Horizontale und vertikale Beschränkungen	225
2.3.3.1	Deutsche Kartellaufsicht	225
2.3.3.2	Europäische Kartellaufsicht	227
2.3.4	Kartellschadensersatz	229
2.3.4.1	Deutsche Rechtsprechung	229
2.3.4.2	Europäische Rechtsprechung	232
2.4	Der Zusammenschluss EG Group/OMV und seine Lehren für die Wettbewerbspolitik	234
2.4.1	Ex-post-Evaluationen verbessern kartellrechtliche Entscheidungspraxis und Gesetzgebung	234
2.4.2	Der Zusammenschluss trennt Tankstellen aus dem OMV-Liefernetz	236
2.4.3	Vergleichsgruppen helfen, die Preiseffekte des Zusammenschlusses zu bestimmen	237
2.4.4	Regionale Preiserhöhungen entstehen vor allem über die Raffinerieverversorgung	238
2.4.5	Die Studie erweitert den Blick der Wettbewerbspolitik	244
2.4.5.1	Die Fusionskontrolle sollte vertikale Lieferstrukturen stärker prüfen	244
2.4.5.2	Die Studie erhöht das Verständnis von Kraftstoffmarkt und Krisen	245
2.5	Empfehlungen auf einen Blick	247
	Literaturverzeichnis	250
	Rechtsquellen	261

Kurz gefasst



Die Monopolkommission erfüllt mit diesem Kapitel ihren gesetzlich angelegten Auftrag, die kartellrechtliche Entscheidungspraxis zu würdigen. In diesem Hauptgutachten stehen die Themen Kartellschadensersatz, Wettbewerb im Rüstungssektor, das Kraftstoffmaßnahmenpaket und Ex-post-Evaluation im Vordergrund, weil sie derzeit von besonderer praktischer Relevanz sind.

1 - Wie gelingt eine effektivere Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen in der Praxis?

PROBLEM



Die praktische Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen bleibt schwierig. Kleinere Streuschäden lassen sich häufig nicht wirtschaftlich geltend machen, weil der individuelle Schaden gering, der Verfahrensaufwand aber hoch ist und es für Unternehmen bislang an einem rechtssicheren Instrument zur gebündelten Durchsetzung fehlt. Zum anderen ist die Darlegung der Schadenshöhe besonders anspruchsvoll, weil der hypothetische Wettbewerbspreis ohne Kartellverstoß nicht beobachtbar ist und ökonometrische Gutachten in der Praxis oft zu aufwendigen und langwierigen Auseinandersetzungen führen.

KONTEXT



Kartellschadensersatz gleicht Schäden aus und stärkt zugleich die Durchsetzung der Wettbewerbsregeln. Trotz der gesetzlichen Ausgestaltung in den §§ 33a ff. GWB bleibt seine praktische Durchsetzung jedoch komplex, rechtsunsicher und langwierig. Neuere ober- und höchstrichterliche Entscheidungen zeigen zugleich, dass sich allmählich praxistauglichere Ansätze und Rechtssicherheit bei wichtigen Rechtsfragen wie der Bündelung von Ansprüchen und bei der Schadensschätzung herausbilden.

EMPFEHLUNGEN



Vor diesem Hintergrund sollte die Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen weiter verbessert werden. Die Monopolkommission empfiehlt:

- 1** Die Gerichte sollten vorhandene Instrumente zur gebündelten Durchsetzung von Streuschäden im Sinne effektiver Rechtsdurchsetzung zulassen. Das seit der Entscheidung des BGH rechtssicher zur Verfügung stehende Sammelklageinkasso kann dazu beitragen, dass auch kleinere Kartellschäden geltend gemacht werden können und Geschädigte den Kartellanten nicht strukturell unterlegen bleiben.
- 2** Bei der Schadensschätzung sollten die Gerichte je nach Einzelfall auf ökonomische Regressionen oder freiere Schätzungen auf tragfähiger Tatsachengrundlage zurückgreifen. Regressionsanalysen können in geeigneten Fällen sinnvoll sein, dürfen aber nicht faktisch zur Zugangsvoraussetzung für Kartellschadensersatz werden, wenn Datenlage oder Prozessökonomie dagegen sprechen.
- 3** Die prozessualen Rahmenbedingungen sollten so weiterentwickelt werden, dass Kartellschadensersatzverfahren effizienter, schneller und handhabbarer werden. Dazu kann insbesondere beitragen, gleichgelagerte Verfahren stärker zu bündeln, Zuständigkeiten weiter zu konzentrieren und den Gerichten wirksame Instrumente für den Umgang mit umfangreichem Prozessstoff an die Hand zu geben.

2 - Wie lassen sich Beschaffung und Marktstrukturen im Rüstungssektor wettbewerblich offen halten?

PROBLEM



Der Wettbewerb im Rüstungssektor ist strukturell eingeschränkt. Überkommene sicherheits- und industriepolitische Erwägungen der Mitgliedstaaten erschweren offenen Wettbewerb. Gemeinschaftsunternehmen etablierter Hersteller und Rüstungskonglomerate können Abhängigkeiten verstärken und den Marktzugang kleinerer Anbieter weiter erschweren. Dies gilt unbeschadet des Umstands, dass eine Zusammenarbeit zwischen Unternehmen für die notwendige Ausrüstung sachlich begründet sein kann und kartellrechtlich nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist.

KONTEXT



Der Rüstungssektor hat angesichts der veränderten sicherheitspolitischen Lage und steigender Verteidigungsausgaben erheblich an Bedeutung gewonnen – sowohl in Deutschland als auch auf europäischer Ebene. Gerade

deshalb kommt es darauf an, die notwendige Aufrüstung effizient zu gestalten. Hierfür ist Wettbewerb unerlässlich.

EMPFEHLUNGEN



Vor diesem Hintergrund sollten der Wettbewerb im Rüstungssektor gezielt gestärkt und wettbewerbliche Risiken weiter aufmerksam beobachtet werden:

- 1** Kooperationen und Zusammenschlüsse im Rüstungssektor sollten sorgfältig kartellrechtlich geprüft werden. Das gilt besonders für Gemeinschaftsunternehmen etablierter Hersteller und breit aufgestellte Rüstungskonglomerate, die Marktzutrittsschranken erhöhen und Abhängigkeiten verstärken können.
- 2** Eine weitergehende sektorspezifische Ausnahme für den Rüstungssektor im Kartellrecht sollte nicht eingeführt werden. Das geltende Recht steht notwendiger Zusammenarbeit nicht grundsätzlich entgegen, während pauschale Lockerungen ineffiziente Strukturen verfestigen und Innovationsanreize schwächen können.
- 3** Die Rüstungsbeschaffung sollte wettbewerbsorientierter und innovationsfreundlicher werden. Gemeinsame Beschaffung, mehr Interoperabilität, eine stärkere Beteiligung von Start-ups und KMU sowie einfachere und schnellere Verfahren können Wettbewerbspotenziale besser ausschöpfen.

3 - Wie sollte die Wettbewerbspolitik auf die gestiegenen Kraftstoffpreise reagieren?

PROBLEM



Infolge des Ausbruchs des Irankrieges und der Sperrung der Straße von Hormus verknappte sich das Angebot an Rohöl und Mineralölprodukten, wodurch auch die Kraftstoffpreise in Deutschland gestiegen sind. Der im europäischen Vergleich überdurchschnittliche und vor allem schnellere Anstieg der Preise in Deutschland dürfte jedoch nicht nur auf den Kostenschock, sondern auch auf strukturelle Wettbewerbsprobleme auf den Vorleistungsmärkten (Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel) zurückzuführen sein.

KONTEXT



Der Gesetzgeber hat auf die Anstiege der Kraftstoffpreise mit einer Reihe von Maßnahmen reagiert, mit denen die Wettbewerbsprobleme auf den Großhandelsmärkten adressiert werden sollen, die auch Gegenstand des laufenden § 32f GWB-Verfahrens des Bundeskartellamts sind. Daneben wurden mit der „12-Uhr-Regel“ und dem „Tankrabatt“ Maßnahmen getroffen, mit denen unmittelbar in die Preisbildung auf den Kraftstoffmärkten eingegriffen wurde.

EMPFEHLUNGEN



Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Monopolkommission, vor allem die strukturellen Wettbewerbsprobleme auf den Großhandelsmärkten und der Raffinerieebene zu lösen:

- 1** Das Bundeskartellamt sollte das begonnene Verfahren nach § 32f GWB auf Basis der ihm zur Verfügung stehenden Instrumente und Daten mit Nachdruck fortführen. Dabei kann die neue Datenerhebung gemäß dem im Referentenentwurf zur 12. GWB-Novelle vorgeschlagenen § 47k Abs. 7 GWB-E die Datengrundlage verbessern. Grundsätzlich sollten die notwendigen Daten aber in den jeweiligen Verfahren erhoben werden.
- 2** Nachhaltige strukturelle Lösungen sind gegenüber sektorspezifischen Markteingriffen und ordnungspolitisch fragwürdigen Preiskontrollen vorzuzugswürdig. Es ist zweifelhaft, ob die Verfahren nach dem neu eingeführten § 29a GWB wesentlich schneller und effektiver sind als strukturelle Maßnahmen.
- 3** Auf Eingriffe in die freie Preisbildung wie den „Tankrabatt“ sollte zukünftig verzichtet werden, weil sie teuer sind, asymmetrisch entlasten und vor allem knappheitsbedingte Preissignale dämpfen. Der Tankrabatt wurde nicht vollständig an die Verbraucherinnen und Verbraucher durchgereicht. Regionale Unterschiede bei der Weitergabe deuten auf Wettbewerbsprobleme hin. Die „12-Uhr-Regel“ sollte evaluiert und gegebenenfalls weiterentwickelt werden.

4 - Welchen Beitrag können Ex-post-Evaluationen dazu leisten, die Fusionskontrolle und die Wettbewerbspolitik evidenzbasiert weiterzuentwickeln?

PROBLEM



Fusionskontrolle ist stets eine Entscheidung unter Unsicherheit, weil die wettbewerblichen Wirkungen eines Zusammenschlusses vor seiner Umsetzung nur prognostisch eingeschätzt werden können. Ohne Ex-post-Evaluationen bleibt daher häufig unklar, ob die angewandten Prüfinstrumente angemessen waren und die zugrunde gelegten Wirkungsmechanismen sowie etwaige Abhilfemaßnahmen die tatsächliche Marktentwicklung zutreffend erfasst haben.

KONTEXT



Die anhand der Ex-post-Evaluation beispielhaft zusammengefasste Studie zum Zusammenschluss von OMV und EG Group zeigt, dass Preiswirkungen im Tankstellenmarkt nicht allein aus lokalem Wettbewerb zwischen Tankstellen erklärt werden können. Vielmehr deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die beobachteten Preissteigerungen vor allem mit Veränderungen in vertikalen Lieferstrukturen und der Raffinerieversorgung zusammenhängen. Ex-post-Evaluationen machen solche Mechanismen sichtbar und können damit Fusionskontrolle, Marktbeobachtung und Krisenpolitik gezielter ausrichten.

EMPFEHLUNGEN



Vor diesem Hintergrund sollten Ex-post-Evaluationen stärker als Instrument einer lernfähigen und evidenzbasierten Wettbewerbspolitik genutzt werden:

- 1** Ex-post-Evaluationen sollten systematisch genutzt werden, um vergangene Entscheidungen für künftige Verfahren nutzbar zu machen und die Fusionskontrolle evidenzbasiert weiterzuentwickeln. Sie ermöglichen es, prognostische Annahmen im Nachhinein an der tatsächlichen Marktentwicklung zu überprüfen und so institutionelles Lernen zu fördern.
- 2** Ex-post-Evaluationen sollten auf einer transparenten und belastbaren empirischen Methodik beruhen. Erforderlich ist insbesondere ein nachvollziehbares kontrafaktisches Design, das Vergleichsgruppen, Zeiträume und Kontrollvariablen offenlegt und damit belastbare Aussagen über die Wirkungen eines Zusammenschlusses ermöglicht.

- 3** Die Ergebnisse von Ex-post-Evaluationen sollten systematisch in künftige Fusionskontrollverfahren, Prüfinstrumente und Abhilfemaßnahmen einfließen. Die beispielhafte Fallstudie zeigt, dass Ex-post-Evaluationen zusätzliche Erkenntnisse über die tatsächlich wirksamen Wettbewerbsmechanismen liefern können.

2 Würdigung der kartellrechtlichen Entscheidungspraxis

2.1 Spezifische Probleme der Kartellrechtsanwendung (hier: Kartellschadensersatz, Rüstung, Kraftstoffe)

2.1.1 Effektive Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen

185 Die effektive Durchsetzung von Schadensersatzforderungen aufgrund von Wettbewerbsverstößen anderer Marktteilnehmer (Kartellschadensersatz) ist in zweierlei Hinsicht von großer Bedeutung.¹⁶ Einerseits trägt sie dazu bei, Schäden auszugleichen, die durch wettbewerbswidrige Absprachen oder – bislang allerdings seltener – den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen bei Wettbewerbern, Kundinnen und Kunden oder Lieferanten entstehen. Andererseits spielt der Kartellschadensersatz eine immer wichtiger werdende Rolle im System der Kartellsanktionen. Er bildet neben kartellbehördlichen Bußgeldern und der zuletzt verschärften behördlichen Vorteilsabschöpfung¹⁷ die Gesamtheit der gesetzlich vorgesehenen finanziellen Konsequenzen eines Kartells (Monopolkommission 2016, Tz. 41 ff; Monopolkommission 2024, Tz. 327 ff.).¹⁸ Kartellschadensersatzansprüche und ihre Geltendmachung sollen daher auch die Durchsetzung der Wettbewerbsregeln stärken und Unternehmen von Verhaltensweisen abhalten, die den Wettbewerb beschränken oder verfälschen. Sie tragen auf diese Weise zur Aufrechterhaltung wirksamen Wettbewerbs bei (EuGH, C-453/99, 20.09.2001, Courage und Crehan, Rz. 27; C-724/17, 14.03.2019, Skanska, Rn. 25 f.; C-882/19, 06.10.2021, Sumal, Rz. 35 und die dort jeweils zitierte Rspr.; vgl. auch BGH, KZR 4/19, 23.09.2020, Schienenkartell V, Rz. 50; Schweitzer/Woeste 2022, S. 55; Franck 2024, Rz. 3 ff.). Die Bedeutung dieser Anreizfunktion wird durch empirische Evidenz verdeutlicht, die darauf hinweist, dass bei einem Großteil der Kartelle der Kartellgewinn die Bußgelder übersteigt (Smuda 2014).

¹⁶ Neben der Durchsetzung kartellrechtlicher Ansprüche nimmt auch das Private Enforcement des Digital Markets Act (Verordnung (EU) 2022/1925, DMA) an Bedeutung zu, vgl. dazu noch Tz. **7484**.

¹⁷ Vgl. § 34 Abs. 4 GWB, dazu bereits Monopolkommission 2024, Tz. 160; zu einem ersten Anwendungsfall, Tz. **7473**.

¹⁸ Weitere Konsequenzen wären etwa Abhilfemaßnahmen gemäß § 32 Abs. 2 GWB, die Erlöskehr gemäß § 32 Abs. 2a GWB sowie die strafrechtlichen Sanktionen im Fall des Submissionsbetrugs (§ 298 StGB).

186 Nach den allgemeinen Regeln der zivilprozessualen Darlegungs- und Beweislast müssen die Klägerinnen und Kläger – im Fall des Kartellschadensersatzes also die Geschädigten – die anspruchsbegründenden Tatsachen vortragen und beweisen. Dazu zählt zunächst der Nachweis, dass überhaupt ein Wettbewerbsverstoß vorgelegen hat. Sofern dies bereits Gegenstand einer wettbewerbsbehördlichen Entscheidung war, sind die Gerichte an deren Feststellungen allerdings gebunden und eine Beweisführung ist insoweit nicht mehr nötig (sog. Follow-on-Klage, vgl. Art. 16 Abs. 1 Verordnung 1/2003, Art. 9 Kartellschadensersatzrichtlinie 2014/104/EU (KSE-RL), § 33b GWB).

187 Basierend hierauf muss die Klägerin oder der Kläger den Umfang des durch das Kartell verursachten Schadens beweisen. Unterstützend – jedenfalls bei jüngeren Kartellen – wirkt dabei zunächst die im Rahmen der 10. GWB-Novelle in das Gesetz aufgenommene Regelung des § 33a Abs. 2 Satz 4 GWB, wonach widerleglich vermutet wird, dass Beschaffungsvorgänge mit kartellbeteiligten Unternehmen, die sachlich, zeitlich und räumlich in den Bereich eines Kartells fallen, von diesem erfasst waren (allerdings verzichtet die Rechtsprechung mittlerweile weitgehend auf eine eigenständige Prüfung des Merkmals der Kartellbefangenheit; vgl. Monopolkommission 2020, Tz. 368). Dennoch stellen der Vortrag und Beweis der betroffenen Beschaffungsvorgänge eine der größten Herausforderungen des Kartellschadensersatzprozesses dar. Die Vermutungsregelung befreit Klägerinnen und Kläger nicht davon, jeden einzelnen kartellbetroffenen Beschaffungsvorgang vorzutragen und zu belegen. Die Aufstellung der Beschaffungsvorgänge und die übliche Vorlage der Einkaufsbelege sowie deren Prüfung binden insbesondere in Fällen, in denen es um sehr viele – im Fall des Rundholzkartells beispielsweise bis in die zehntausende – Beschaffungsvorgänge geht, auf Kläger-, Beklagten- und Gerichtsseite erhebliche Ressourcen. Noch herausfordernder für die Rechtsdurchsetzung gestaltet sich die Situation, wenn die Beschaffungsvorgänge nicht bei einzelnen Großabnehmern der Kartellanten gebündelt sind, sondern eine Vielzahl von kleineren Kunden betreffen, die aber nicht notwendigerweise Verbraucherinnen oder Verbraucher sind (sog. Streuschäden). In diesem Fall haben die Kartellbetroffenen aufgrund des hohen Aufwands und der Kosten eines gerichtlichen Verfahrens, die zunächst vorgestreckt werden müssen und denen individuell nur Schäden in geringer Höhe gegenüberstehen, ein rationales Desinteresse an der Verfolgung ihrer Ansprüche, sofern es keine Möglichkeit gibt, die Schäden ohne größere Hürden gebündelt geltend zu machen (dazu noch unten, Abschnitt **72.1.1.1**).

188 Als größte Herausforderung stellt sich in Kartellschadensersatzprozessen jedoch die Darlegung und der Beweis der Höhe der kartellbedingten Preisaufschläge dar. Die gesetzliche Vermutung des § 33a Abs. 2 Satz 1 GWB bezieht sich nur auf die Existenz des Schadens an sich, nicht jedoch auf dessen Umfang. Insofern obliegt der

Klägerseite die Darlegungs- und Beweislast zur Schadenshöhe. Auf die Bindungswirkung wettbewerbsbehördlicher Entscheidungen können sich die Klägerinnen oder Kläger im Regelfall ebenfalls nicht berufen, da die Entscheidungen regelmäßig keine (ausdrücklichen) Angaben zur Schadenshöhe enthalten.

189 Das europäische Recht sieht in der Kartellschadensersatzrichtlinie 2014/104/EU (KSE-RL) nicht nur vor, dass jeder den vollständigen Ersatz eines Kartellschadens verlangen und erwirken kann (Art. 3 KSE-RL), sondern verpflichtet die Mitgliedstaaten darüber hinaus, Verfahrensvorschriften vorzusehen, die gewährleisten, dass dieses Recht wirksam geltend gemacht werden kann (ErwGr. 4 KSE-RL). Den Mitgliedstaaten – und damit auch Deutschland – obliegt es daher, einen rechtssicheren Rahmen für die gerichtliche Geltendmachung von Kartellschäden zu schaffen.

190 Trotz der Umsetzung dieser Richtlinie in den §§ 33a ff. GWB gestaltet sich die Geltendmachung von Kartellschadensersatzansprüchen weiterhin anspruchsvoll. Die Verfahren sind häufig komplex, umfangreich und die rechtlichen und ökonomischen Fragen sind trotz einer Vielzahl gerichtlicher – auch obergerichtlicher – Entscheidungen weiterhin nicht abschließend geklärt. Dadurch ist die Geltendmachung solcher Ansprüche weiterhin von hoher Rechtsunsicherheit geprägt, und die Verfahren dauern in der Regel sehr lange.

191 Vor diesem Hintergrund sind zuletzt mehrere ober- und bundesgerichtliche Entscheidungen ergangen, die die Anforderungen an die Darlegung und Ermittlung kartellbetreffender Beschaffungsvorgänge und der kartellbedingten Preiserhöhungen konkretisieren und die Bündelung von Schadensersatzforderungen verschiedener Kartellbetreffender erleichtern. Dies hat das Potenzial, die Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen mittelfristig nicht unerheblich zu vereinfachen und dadurch die wettbewerbliche Rechtsdurchsetzung zu stärken. Dennoch verbleiben Herausforderungen, die durch die Rechtsprechung und gegebenenfalls den Gesetzgeber gelöst werden sollten (vgl. noch unten, Abschnitt **2.1.1.3**).

2.1.1.1 Bündelung von Streuschäden durch das sogenannte Sammelklageinkasso

192 Um der Rolle kartellrechtlicher Schadensersatzforderungen – Ausgleich der durch wettbewerbsrechtswidrige Handlungen verursachter Schäden sowie Verhinderung solcher Verhaltensweisen – gerecht zu werden, ist es unabdingbar, dass Schadensersatzansprüche auch im Fall von Streuschäden effektiv gerichtlich durchgesetzt werden können. Angesichts der erheblichen Hürden und Kosten der Geltendmachung von Kartellschäden werden kleinere Schäden allerdings üblicherweise nicht geltend gemacht. Die Monopolkommission hat deshalb bereits in der Vergangenheit auf die

Vorteile eines Instruments zur gesammelten Geltendmachung dieser Ansprüche hingewiesen (Monopolkommission 2016, Tz. 177 ff.). Dies würde dazu beitragen, die anfallenden Kosten über eine größere Anzahl von Fällen zu verteilen und die Prozessrisiken zu diversifizieren. Im Fall einer gerichtlichen Geltendmachung profitieren die Beteiligten zudem von der in § 39 Abs. 2 GKG vorgesehenen Begrenzung des Streitwertes auf EUR 30 Mio., die dazu führt, dass die Kosten im Verhältnis zur geltend gemachten Summe geringer ausfallen, je höher der insgesamt geltend gemachte Schaden ist.

193 Kartellschädiger genießen zudem in Auseinandersetzungen mit Geschädigten um die Schadenshöhe insbesondere im Fall ungebündelter Streuschäden strukturelle Vorteile. Diese ergeben sich daraus, dass jede einzelne Klägerin und jeder Kläger ihren bzw. seinen Anspruch grundsätzlich individuell vorbereiten muss, während der beklagte Kartellant die Vielzahl gleichförmiger Inanspruchnahmen gemeinsam bearbeiten kann (Morell 2019, S. 813; vgl. auch Schweitzer und Woeste 2022, S. 73). Dadurch sind die dem Kartellanten pro Inanspruchnahme bzw. pro Verfahren entstehenden Kosten geringer als auf Klägerseite. Zudem bestehen im Regelfall zumindest gegenüber einem Teil der Geschädigten Vorteile, weil das schädigende Unternehmen größer und finanzstärker ist oder die Geschädigten aufgrund bestehender Lieferbeziehungen von jenem abhängig sind (vgl. Makatsch und Kacholdt 2021, S. 486 m. w. N.). Verfahren, die es ermöglichen, Schadensersatzforderungen gebündelt und gemeinsam geltend zu machen, können diese Nachteile teilweise ausgleichen und führen dazu, dass die Geschädigten den Kartellanten eher auf Augenhöhe gegenüberreten. Allein die Existenz eines funktionierenden Sammelklageinstruments hat daher zur Folge, dass auch die außergerichtliche Durchsetzung solcher Ansprüche gestärkt wird, indem sie die Verhandlungsmacht der Geschädigten erhöht.

194 Im Kontext der gerichtlichen Durchsetzung von Kartellschäden wird daher in zunehmendem Maße nach Wegen gesucht, auch Streuschäden gerichtlich geltend zu machen. Für Verbraucherinnen und Verbraucher und bestimmte kleine Unternehmen wurde in Deutschland 2023 im Verbraucherrehtedurchsetzungsgesetz (VDuG) mit der „Abhilfeklage“ ein solches Instrument eingeführt. Klageberechtigt sind qualifizierte Verbraucherverbände zugunsten von Verbraucherinnen und Verbrauchern und bestimmten Kleinunternehmen (§§ 4, 1 Abs. 2 VDuG).

195 Für die allermeisten Unternehmen besteht dagegen nur die Möglichkeit, Ansprüche gemeinsam mit anderen Unternehmen im Wege der subjektiven Klagehäufung geltend zu machen oder sie an einen Forderungskäufer zu veräußern, der sie sodann gesammelt geltend macht („echtes Factoring“, vgl. noch unten, Tz. **196**). Beides hat sich in der Praxis bisher allerdings nicht als effektives Instrument zur kollektiven Rechtsdurchsetzung erwiesen (vgl. Hornkohl/Imgarten 2015, S. 125; Klumpe 2022,

S. 464). Die Gerichte können zudem auch mehrere Schadensersatzklagen zum gleichen Kartellkomplex verbinden und gemeinsam verhandeln.

Box 2.1: Kollektive Klageinstrumente



KOLLEKTIVE KLAGEINSTRUMENTE

Subjektive Klagehäufung	Mehrere Klägerinnen und/oder Kläger klagen gemeinsam (vgl. §§ 59, 60 ZPO)	Nachteil: Die Klagen bleiben Individualklagen, die lediglich gemeinsam eingebracht werden. Das Prozessrisiko verbleibt bei den jeweiligen Klägerinnen und Klägern.
Echtes Factoring	Endgültiger Verkauf der Forderung. Der Forderungskäufer kann diese dann gebündelt mit anderen Forderungen geltend machen (objektive Klagehäufung, § 260 ZPO).	Nachteil: Der Forderungskäufer übernimmt das vollständige Durchsetzungsrisiko und kauft die Forderung deshalb üblicherweise nur mit sehr hohen Abschlägen.
Verbindung mehrerer Verfahren	Gerichte können mehrere anhängige Prozesse verbinden und gemeinsam verhandeln und entscheiden, wenn ein rechtlicher Zusammenhang besteht oder auch eine gemeinsame Klage möglich wäre.	Nachteil: Klagen bleiben Individualklagen. Das Prozessrisiko verbleibt bei den jeweiligen Klägerinnen und Klägern. Ob eine Verbindung der Verfahren tatsächlich erfolgt, ist nicht prognostizierbar und kann daher ex ante das Prozessrisiko nicht vermindern.

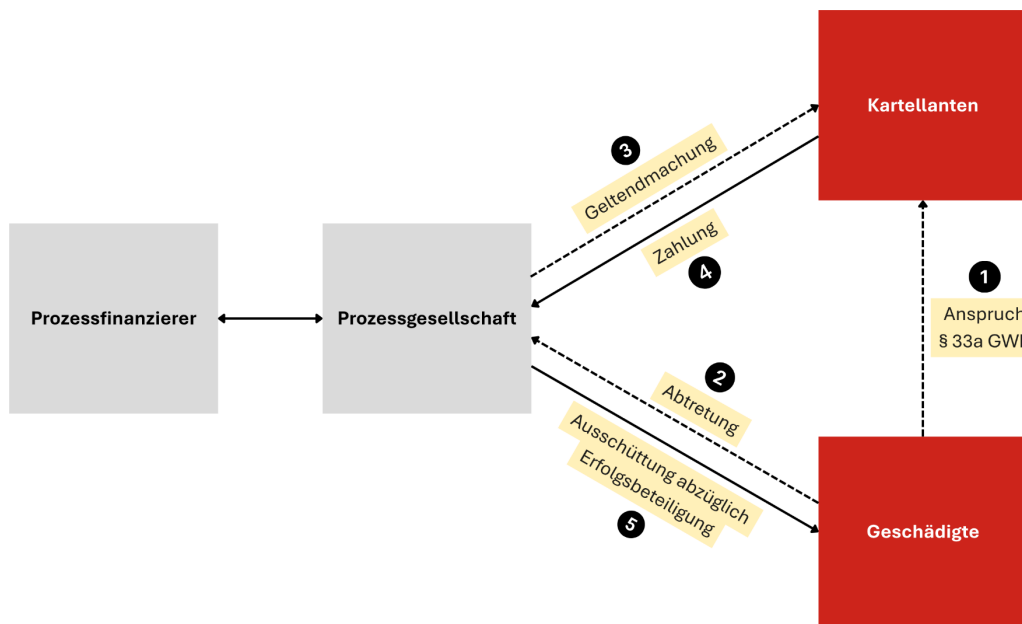
**Abhilfe-
klage gem.
VDuG**

Verbraucherverbände können zugunsten vieler Verbraucherinnen und Verbraucher und sehr kleiner Unternehmen klagen.

Nachteil: Beschränkt auf Verbraucherinnen und Verbraucher und sehr kleine Unternehmen. Einschränkungen hinsichtlich Kostenersatzung (Streitwertbegrenzung) und Prozessfinanzierung.

196 In jüngerer Zeit versuchen sich Unternehmen in Streuschadensfällen daher mit dem sog. „Sammelklageinkasso“ zu behelfen. Dabei treten die geschädigten Unternehmen ihre Schadensersatzansprüche an ein Inkassounternehmen oder eine – meist zu diesem Zweck gegründete – Prozessgesellschaft ab, die sie dann in eigenem Namen und auf eigene Kosten, aber auf Rechnung der ursprünglichen Anspruchsinhaber (gerichtlich) geltend macht. Dies bedeutet, dass die Kartellgeschädigten nur im Fall eines gerichtlichen Erfolgs Leistungen erhalten, man spricht von einer fiduziarischen Abtretung oder unechtem Factoring.¹⁹ Das Inkassounternehmen wird meist im Wege einer erfolgsabhängigen Vergütung – also ebenfalls nur im Fall eines gerichtlichen Erfolgs – entlohnt. Hinter den Inkassounternehmen stehen häufig Prozessfinanzierer, die die Finanzierung der (gerichtlichen) Geltendmachung der Forderungen übernehmen und die Kosten, die im Falle eines Misserfolgs entstehen, absichern.

¹⁹ Beim „echten Factoring“ wird die Forderung dagegen endgültig verkauft. Der Käufer übernimmt also auch das Risiko der Uneinbringlichkeit der Forderung und bezahlt auch in diesem Fall den Kaufpreis.

Abbildung 2.1: Sammelklageinkasso

Quelle: Eigene Darstellung.

2.1.1.1.1 Rechtliche Bedenken gegen das kartellrechtliche Sammelklageinkasso

197 Rechtliche Herausforderungen des Sammelklageinkassos ergeben sich daraus, dass die Schadensersatzforderungen zwar an das Inkassounternehmen abgetreten werden, wirtschaftlich aber fremd bleiben. Damit erbringt das Inkassounternehmen eine Rechtsdienstleistung in der Form einer Inkassodienstleistung (vgl. § 2 Abs. 2 Abs. 1 des Rechtsdienstleistungsgesetzes [RDG]). Die grundsätzliche Vereinbarkeit des Sammelklageinkassos mit dem RDG hatten mehrere Senate des Bundesgerichtshofs (BGH) in der Vergangenheit in mehreren Entscheidungen betreffend weitgehend homogener Verbraucheransprüche bestätigt.²⁰ Für das Kartellrecht fehlte es dagegen bislang noch an einer solchen Entscheidung.²¹

²⁰ Vgl. u.a. die Urteile BGH VIII ZR 285/18, 27.11.2019; II ZR 84/20, 13.07.2021; VIII ZR 123/21, 19.01.2022; VIa ZR 418/21, 13.06.2022; VIII ZR 373/21, 24.05.2023.

²¹ Ein abweichender Sachverhalt liegt insoweit dem Urteil BGH, KZR 73/21, 26.09.2023 zugrunde, das den Fall eines Interessenverbandes betraf, der für seine Mitglieder die Geltendmachung von Kartellschadensersatzforderungen gegen Beteiligte des Zuckerkartells übernahm und sich zu diesem Zweck die Forderungen hatte abtreten lassen. Der Verband konnte sich dazu auf die Ausnahmevorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RDG stützen, wonach Interessenverbände Rechtsdienstleistungen für ihre Mitglieder erbringen dürfen (dazu bereits Monopolkommission, 2024, Tz. 234). Vgl. zu einem vergleichbaren Fall (allerdings mangels Mitgliedschaftsverhältnis ablehnend) OLG München, 29 U 4041/19 Kart, 06.06.2024.

198 Von den erstinstanzlich zuständigen Landgerichten wurde die Geltendmachung von Kartellschadensersatzansprüchen im Wege des Sammelklageinkassos bisher weitgehend für nicht mit dem RDG vereinbar gehalten (vgl. etwa Landgericht (LG) München I, 37 O 18934/17, 07.02.2020; LG Hannover, 18 O 50/16, 04.05.2020; LG Hannover, 18 O 34/17, 01.02.2021; LG Stuttgart, 30 O 176/19, 20.01.2022; LG Stuttgart, 30 O 17/18, 28.04.2022; LG Mainz, 9 O 125/20, 07.10.2022). Hintergrund ist, dass Inkassodienstleistungen nur aufgrund besonderer Sachkunde erbracht werden dürfen, sofern eine Registrierung im Rechtsdienstleistungsregister des Bundesamts für Justiz erfolgt ist (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RDG).²² Zudem muss die Rechtsdienstleistung die im RDG normierten Grenzen einhalten. Beispielsweise darf sie gemäß § 4 Satz 1 RDG nicht erbracht werden, wenn andere Leistungspflichten eine ordnungsgemäße Erbringung der Rechtsdienstleistung gefährden.

199 Die erstinstanzlichen Gerichte gingen überwiegend davon aus, dass ein kartellrechtliches Sammelklageinkasso über die Grenzen der Inkassobefugnis hinausginge, insbesondere dass kartellrechtliche Schadensersatzansprüche bereits im Ausgangspunkt nicht Gegenstand einer erlaubten Inkassodienstleistung sein könnten, weil sie die Inkassobefugnis überschritten (LG Hannover, 18 O 50/16, 04.05.2020, Rz. 171 ff.; LG Hannover, 18 O 34/17, 01.02.2021, Rz. 296 ff.; LG Stuttgart, 30 O 176/19, 20.01.2022, Rz. 88 ff.; LG Stuttgart, 30 O 17/18, 28.04.2022, Rz. 74 ff.; LG Mainz, 9 O 125/20, 07.10.2022, Rz. 81 ff.). Außerdem wurden Interessenkonflikte der Klägergruppen untereinander sowie zwischen den Klägern und dem Prozessfinanzierer identifiziert, die mit § 4 Satz 1 RDG in Konflikt stünden. (LG München I, 37 O 18934/17, 07.02.2020, Rz. 137 ff.; LG Hannover, 18 O 34/17, 01.02.2021, Rz. 368 ff.; LG Stuttgart, 30 O 176/19, 20.01.2022, Rn. 97 f., 126 f., 131 ff., 142 ff.; LG Stuttgart, 30 O 17/18, 28.04.2022, Rz. 81, 90 ff.).

2.1.1.1.2 Weite unionsrechtliche Spielräume

200 Auf Vorlage des LG Dortmund hat sich zudem der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit den unionsrechtlichen Rahmenbedingungen des Sammelklageinkassos – insbesondere der Kartellschadensersatzrichtlinie 2014/104/EU – befasst. Aus dem unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz und der Kartellschadensersatzrichtlinie ergebe sich nur die Verpflichtung, das Verfahren so auszugestalten, dass es die Geltendmachung eines Kartellschadensersatzanspruches nicht praktisch unmöglich mache oder übermäßig erschwere (Art. 4 Satz 1 KSE-RL).²³ Die Frage, ob dazu ein

²² Gemäß § 11 Abs. 1 RDG erfordern Inkassodienstleistungen besondere Sachkunde in den für die beantragte Inkassotätigkeit bedeutsamen Rechtsgebieten, insbesondere des Bürgerlichen Rechts, des Handels-, Wertpapier- und Gesellschaftsrechts, des Zivilprozessrechts einschließlich des Zwangsvollstreckungs- und Insolvenzrechts sowie des Kostenrechts.

²³ Vgl. zur KSE-RL bereits oben, Tz. **7189**.

Sammelklagemechanismus einzuführen ist, sei Teil der Modalitäten der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen, deren Regelung die Richtlinie den Mitgliedstaaten überlässt. (EuGH, C-253/23, 28.01.2025, ASG 2, Rz. 69, 75). Um dem Effektivitätsgrundsatz zu genügen, ist die Zulassung des Sammelklageinkassos nach Auffassung des EuGH (nur dann) zwingend erforderlich, wenn das mitgliedstaatliche Recht keine andere Möglichkeit zur effektiven Bündelung der Ansprüche vorsieht und sich die individuelle Durchsetzung der jeweiligen Schadensersatzansprüche als unmöglich oder übermäßig schwierig erweist. (EuGH, C-253/23, 28.01.2025, ASG 2, Rz. 94).

201 Ob diese Voraussetzungen vorliegen, kommt auf die Umstände des Einzelfalls an. Zwar betont der EuGH auch die Vorteile einer gebündelten Geltendmachung von Kartellschadensersatzansprüchen. Allein die Komplexität und Verfahrenskosten der individuellen Durchsetzung einzelner Kartellschadensersatzansprüche ließen aber nicht die Schlussfolgerung zu, dass eine individuelle Klage unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert würde und daher bereits aus unionsrechtlichen Gründen eine Zulassung des Sammelklageinkassos notwendig wäre. (EuGH, C-253/23, 28.01.2025, ASG 2, Rz. 85 f.). Doch selbst, wenn ein nationales Gericht feststellen sollte, dass ein Sammelklage-Inkasso den einzigen gangbaren Verfahrensweg darstellt, lässt diese Feststellung nach Auffassung des Gerichtshofs „*die Anwendung der nationalen Bestimmungen unberührt, die im Interesse des Schutzes des Einzelnen die Tätigkeit der Erbringer solcher Inkassodienstleistungen regeln*“ (EuGH, C-253/23, 28.01.2025, ASG 2, Rz. 87).

202 Die unionsrechtlichen Rahmenbedingungen belassen den deutschen Gerichten daher erhebliche Auslegungsspielräume bei der Frage, wie das RDG im Fall des kartellrechtlichen Sammelklageinkassos auszulegen ist. Sie legen vielmehr nur die äußerste Grenze der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie fest (Hornkohl/Imgarten 2025, S. 123, ähnlich Unseld 2025, S. 435; Uhlmann 2025, 71, 76; Weitbrecht 2025, S. 313).²⁴ Sofern ein Gericht bereits durch die autonome Auslegung des RDG zu dem Schluss kommt, dass auch im Fall kartellrechtlicher Schadensersatzansprüche ein Sammelklageinkasso zuzulassen sei, spielen sie überhaupt keine Rolle.

²⁴ Das LG Stuttgart, 30 O 17/18, 28.04.2022, Rz 84 und das LG Mainz, 9 O 125/20, 07.10.2022, Rz. 94 kamen zu dem Schluss, dass sich angesichts von alternativen kollektiven Klagemöglichkeiten in Deutschland aus dem unionsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz nicht die Notwendigkeit der Zulassung eines kartellrechtlichen Sammelklageinkasso ergebe; vgl. auch LG Hannover, 18 O 34/17, 01.02.2021, Rz. 391 f.

2.1.1.1.3 Bundesgerichtshof bestätigt Zulässigkeit des kartellrechtlichen Sammelklageinkassos

203 Der BGH hält in einem kürzlich ergangenen Urteil – ebenso wie zuvor mehrere Berufungsgerichte²⁵ – das Sammelklageinkasso auch im Fall kartellrechtlicher Schadensersatzansprüche grundsätzlich für zulässig. Insbesondere weiche das kartellrechtliche Sammelklageinkasso nicht von der typischen Inkassodienstleistung ab und sei daher nicht gemäß § 3 RDG unzulässig. Dabei spiele die hohe Komplexität der Verfahren allenfalls im Zusammenhang mit der nach §§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 11 Abs. 1 RDG nachzuweisenden Sachkunde eine Rolle, führe jedoch nicht zur Unzulässigkeit des Sammelklageinkassos an sich (BGH, KZR 6/24, 12.05.2026, Rz. 58 ff.).

204 Allerdings zieht der BGH insoweit eine Grenze, als Umfang, Struktur und (ungeprüfte) Geltendmachung der Ansprüche eine sachgerechte gerichtliche Bearbeitung in angemessener Zeit praktisch unmöglich machen. Hieraus ergebe sich aber keine Unzulässigkeit der Klage an sich. Die Instanzgerichte sollen vielmehr nach § 145 ZPO erwägen, den klagenden Inkassodienstleistern aufzugeben, die Sammelklage angemessen aufzuteilen (BGH, KZR 6/24, 12.05.2026, Rz. 24 ff.). Der Senat schlägt vor, dabei nach konzernverbundenen Kartellgeschädigten und den Herkunftsländern der Ansprüche zu kategorisieren und gegebenenfalls auch eine Höchstzahl der Beschaffungsvorgänge pro Teilklage festzulegen (BGH, KZR 6/24, 12.05.2026, Rz. 90).

205 Die erstinstanzlich vielfach als Begründung herangezogenen Interessenkonflikte zwischen den Geschädigten sieht der BGH dagegen nicht. Vielmehr seien die Durchsetzungsinteressen aller Beteiligten prinzipiell gleichgerichtet auf die möglichst hohe Befriedigung möglichst vieler Forderungen (BGH, KZR 6/24, 12.05.2026, Rz. 80). Eine unterschiedliche Beweislage oder sogar unterschiedliche Sachverhalte²⁶ führen daher nicht dazu, dass sich Ansprüche gegenseitig ausschließen (BGH, KZR 6/24, 12.05.2026, Rz. 72). Lediglich Geschädigte auf verschiedenen Marktstufen könnten zu problematischen Interessenkonflikten führen, sofern sie sich gegenseitig ausschließen könnten (BGH, KZR 6/24, 12.05.2026, Rz. 74).

206 Gleiches gelte auch im Verhältnis zum Prozessfinanzierer, dessen Interessen ebenfalls grundsätzlich gleichläufig zu denen der Kartellgeschädigten seien. Eine bedenkliche Interessenkollision sei lediglich dann anzunehmen, wenn die Interessen der Kartellgeschädigten mit Einflussmöglichkeiten des Prozessfinanzierers kollidieren könnten. Dazu sei die Würdigung des jeweiligen Einzelfalls dahingehend erforderlich,

²⁵ Vgl. OLG Stuttgart, 2 U 30/22, 15.08.2024; OLG München 29 U 1319/20 Kart, 28.03.2024; OLG Koblenz, U 1721/22; 19.02.2026; ebenso der BGH in anderen Rechtsgebieten, vgl. bereits Tz. **7197**.

²⁶ Unterschiedliche Sachverhalte liegen beispielsweise vor, wenn ein Teil der Ansprüche auf einen direkten Preisüberhöhungsschaden, ein anderer auf einen Preisschirmeffekt gestützt wird.

ob der Prozessfinanzierer über allgemeine Informationsrechte hinausgehende konkrete rechtliche Einflussmöglichkeiten auf die Prozessführung hat. Theoretische und inhaltlich unbedeutende Einflussmöglichkeiten seien nicht bedenklich (BGH, KZR 6/24, 12.05.2026, Rz. 80). Im konkreten Fall hatte der BGH ein solches Risiko gesehen, da klägerseitig vorgetragen wurde, dass in der Prozessfinanzierungsvereinbarung die Prozessstrategie festgehalten sei. Das Berufungsgericht sei deswegen verpflichtet, die Vorlage der Vereinbarung anzuordnen, um zu überprüfen, ob dem Prozessfinanzierer gegen § 4 RDG verstoßende Einflussnahmemöglichkeiten zustünden.

2.1.1.1.4 Perspektive: Effektivere Geltendmachung von Streuschäden

207 Für die Praxistauglichkeit eines Sammelklageinstrumentes ist nicht nur notwendig, dass es überhaupt zur Verfügung steht. Erforderlich ist vielmehr auch, dass es rechtssicher angewandt werden kann. Insofern ist zu begrüßen, dass sich der BGH nun für eine Zulässigkeit des Sammelklageinkassos ausgesprochen hat und damit grundsätzlich Rechtssicherheit geschaffen hat. Die oben beschriebene Rechtsprechung der Landgerichte hatte bei vielen Rechtsfragen die Ausgestaltung des Sammelklageinkasso im Einzelfall in den Mittelpunkt der Entscheidungen gestellt. Dies hätte zur Relevanz der konkreten vertraglichen Ausgestaltung der Abtretung und der Prozessfinanzierung bei der Bewertung der Zulässigkeit des Sammelklageinkasso geführt (Hornkohl/Imgarten 2025, S. 120).

208 Eine Einzelfallbezogenheit verbleibt nach der revisionsgerichtlichen Rechtsprechung bei der Frage, wann gegen § 4 Satz 1 RDG verstoßende Interessenkonflikte vorliegen. Im Verhältnis der Kartellgeschädigten zum Prozessfinanzierer besteht mit dem bereits durch den BGH geprägten Kriterium der „theoretischen und unbedeutenden Einflussmöglichkeiten des Prozessfinanzierers“ (vgl. bereits BGH, VIa ZR 418/21, 13.06.2022, Rz. 56 f.) eine Formel, mit der eine solche Finanzierungsvereinbarung rechtssicher ausgestaltet werden kann, die vom BGH nun auch im Kontext des Sammelklageinkassos wieder aufgegriffen wird: Dem Prozessfinanzierer dürfen keine (gesellschafts-)vertraglichen Rechte eingeräumt werden, über Prozessführung und den Abschluss eines möglichen Vergleiches final mitzubestimmen. Reine Informationsrechte und tatsächliche Einflussmöglichkeiten, die sich beispielsweise aus einer Gesellschafterstellung bei dem Inkassounternehmen ergeben können, sind dagegen unschädlich.

209 Bei der Beurteilung der Prozessfinanzierungsvereinbarungen sollten die Tatsachengerichte auch den Wert der Prozessfinanzierung gerade beim kartellrechtlichen Sammelklageinkasso vor dem Hintergrund berücksichtigen, dass viele Kartellschadensersatzforderungen andernfalls nicht geltend gemacht werden könnten. Dies relativiert auch Bedenken in Bezug auf die damit einhergehende Kommerzialisierung der

Rechtsverfolgung. Zwar treffen Prozessfinanzierer typischerweise eine selektive Fallauswahl und konzentrieren sich auf Konstellationen, bei denen eine hinreichend hohe Erfolgswahrscheinlichkeit besteht. Dies kann zur Folge haben, dass die kompensatorische Wirkung des kartellrechtlichen Schadensersatzes insoweit eingeschränkt bleibt, als ein Teil potenzieller Ansprüche weiterhin nicht durchgesetzt wird. Zudem wird die individuelle Entschädigung durch die übliche Erfolgsbeteiligung der Prozessfinanzierer gemindert. Dennoch stärkt die Prozessfinanzierung auch unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen regelmäßig die Durchsetzungssituation im Vergleich zur Abwesenheit entsprechender Finanzierungsmodelle. Vor diesem Hintergrund kommt dem Wettbewerb unter Prozessfinanzierern bzw. Sammelklageinkassounternehmen eine besondere Bedeutung zu. Ein funktionierender Wettbewerb kann dazu beitragen, die Höhe der Erfolgsbeteiligungen zu begrenzen und so die verbleibende Entschädigung für die Geschädigten zu sichern.

210 Unberührt bleibt hingegen die Anreizwirkung des kartellrechtlichen Schadensersatzes auf Seiten der Schädiger. Die Erfolgsbeteiligung der Prozessfinanzierer wirkt sich ausschließlich auf die Verteilung des erlangten Schadensersatzes aus, nicht jedoch auf dessen Höhe. Der von den Schädigern zu leistende Betrag wird hierdurch nicht reduziert, sodass die generalpräventive Wirkung des Schadensersatzregimes grundsätzlich erhalten bleibt.

211 Interessenkonflikte im Verhältnis der geschädigten Klägerinnen und Kläger untereinander sieht der BGH dagegen nicht. Lediglich bei der gebündelten Geltendmachung von Kartellschäden verschiedener Marktstufen könne sich ein Verstoß gegen § 4 RDG ergeben. Darauf kam es in den bisher entschiedenen Fällen jedoch nicht an.²⁷ Für zukünftige Klägerinnen und Kläger ergibt sich damit ein klares Kriterium für die rechtssichere Ausgestaltung zukünftiger Inkasso-Sammelklagen: Ansprüche unterschiedlicher Marktstufen hinsichtlich desselben Produktes sollten nicht gebündelt geltend gemacht werden. Im Übrigen ist aber darauf hinzuweisen, dass Kartellgeschädigte, die sich einem Sammelklageinkasso anschließen, ihre Ansprüche bewusst gemeinsam geltend machen und dabei Unterschiede in Kauf nehmen. Angesichts der Tatsache, dass das Sammelklageinkasso in vielen Fällen den einzigen Weg darstellen dürfte, Ansprüche überhaupt wirtschaftlich vertretbar geltend zu machen, ist diese Entscheidung auch bei der Bewertung von Unterschieden zwischen den verschiedenen geltend gemachten Ansprüchen aus dem Blickwinkel möglicher Interessenkonflikte zu berücksichtigen. Unterschiede hinsichtlich der Beweisbarkeit der Ansprüche, den Auswirkungen eines Vergleichs oder Verjährungsfragen sollten daher selbst dann

²⁷ Im Fall des OLG München standen Veräußerungen der betroffenen LKW und damit eine mögliche Weitergabe des Kartellschadens im Raum. Die Veräußerungen erfolgte allerdings nur konzernintern, und sämtliche möglichen Ansprüche waren an das Inkassounternehmen abgetreten, das sie alternativ geltend machte.

nicht als Interessenkonflikte gewertet werden, wenn sie zu unterschiedlichen Auswirkungen gerichtlicher Entscheidungen auf die einzelnen Ansprüche führen.

212 Hinsichtlich der Auftrennung gebündelt geltend gemachter Ansprüche in einzelne Verfahren stehen die Instanzgerichte zukünftig in der Verantwortung, dieses Instrument in einer Weise einzusetzen, die zwar die Handhabbarkeit der Verfahren erhöht, gleichzeitig aber dem Umstand Rechnung trägt, dass gerade Streuschäden nicht außerhalb eines Sammelklageinstrumentes geltend gemacht werden können. Der BGH betont insoweit auch die Vorteile des Sammelklageinkassos im Hinblick auf die Überwindung des rationalen Desinteresses, der Kostendegression und der Streitwertbegrenzung (BGH, KZR 6/24, 12.05.2026, Rz. 47, 90). Dies ist bei der Entscheidung über die Auftrennung zulässigerweise im Wege des Sammelklageinkassos geltend gemachter Ansprüche zu berücksichtigen. Insbesondere Klagen, mit denen Schäden geltend gemacht werden, die ansonsten nicht durchgesetzt werden könnten, dürfen nur im Ausnahmefall aufgeteilt werden.

213 Die im konkreten Fall vom BGH angenommene Pflicht des Gerichts zur Aufteilung im Sinne einer Ermessensreduzierung auf null dürfte der besonderen Situation des Falls geschuldet sein. Die Klägerin hatte über 70.000 Ansprüche, die teilweise ausländischem Recht unterlagen, ungeprüft und ungeordnet geltend gemacht wurden. Die darauf fußende Bewertung des BGH kann daher nicht ohne weiteres auf andere Fälle des Sammelklageinkassos übertragen werden.

214 Die Argumentationslinie des BGH, wonach für jeden einzelnen Beschaffungsvorgang eine Stunde Arbeitszeit eines Richters notwendig sei, wodurch sich die theoretische Verfahrensdauer auf 38 Jahre summiere (BGH, KZR 6/24, 12.05.2026, Rz. 53), vermag in dem Zusammenhang dagegen nicht zu überzeugen. Eine Aufteilung des Verfahrens kann zwar zu einer besseren sachlich zusammenhängenden Strukturierung der Einzelansprüche beitragen, den Gesamtumfang der gerichtlich geltend gemachten Kartellschadensersatzansprüche ändert sie jedoch nicht. Auch bei umfangreichen Sammelklagen sollten die Instanzgerichte daher nur dann eine Aufteilung der Klage verlangen, wenn sie zu einer inhaltlichen Strukturierung der Klage beitragen kann. Die reine Anzahl geltend gemachter Ansprüche dürfte dagegen im Regelfall nicht als Rechtfertigung ausreichen.

215 Die Einschätzung des BGH verdeutlicht allerdings die Notwendigkeit, in Entscheidungen über eine Vielzahl von Kartellschadensersatzansprüchen durch statistische Methoden und eine digitale – gegebenenfalls auch durch künstliche Intelligenz unterstützte – Aufbereitung der Beschaffungsvorgänge eine effektive Durchsetzung der Ansprüche insgesamt zu ermöglichen (vgl. noch Abschnitt **72.1.1.3**)

216 Insgesamt stellt die Entscheidung des BGH einen Ausgangspunkt dar, das kartellrechtliche Sammelklageinkasso zu einem Instrument weiterzuentwickeln, mit dem Unternehmen kartellrechtliche Streuschäden effektiver geltend machen können. In Kombination mit anderen Instrumenten – insbesondere der auf die Verbraucherebene ausgerichteten Abhilfeklage des VDUG – steht ein umfassendes Instrumentarium zur Durchsetzung kartellrechtlicher Schadensersatzansprüche zur Verfügung.

2.1.1.2 Ermittlung der Schadenshöhe

217 Sofern den Geschädigten der Nachweis des Kartells – in der Regel unter Heranziehung der Bindungswirkung gemäß § 33b GWB – und der davon betroffenen Beschaffungsvorgänge gelingt, besteht die eigentliche Herausforderung darin, den konkret durch das Kartell verursachten Schaden zu ermitteln. Materiell-rechtlicher Ausgangspunkt dieser Schadensermittlung ist § 249 Abs. 1 BGB, wonach der Kartellbetroffene so zu stellen ist, wie er ohne den Kartellverstoß gestanden hätte. Die Höhe des Schadens bestimmt sich dementsprechend aus der Differenz zwischen dem tatsächlich für die vom Kartell betroffenen Güter bezahlten Preis und einem fiktiven Wettbewerbspreis, der sich ohne den Wettbewerbsverstoß gebildet hätte (BGH, KZR 63/18, 10.02.2021, Schienenkartell VI, Rz. 34; BGH, KZR 98/20, 09.07.2024, LKW-Kartell IV, Rz. 18).²⁸

218 Die Existenz des Schadens und dessen Höhe sind anspruchsbegründende Tatsachen. Dementsprechend sind hierfür nach allgemeinen Grundsätzen die Klägerin bzw. der Kläger darlegungs- und beweisbelastet (vgl. bereits oben, Tz. **7187 f.**). Unsicherheiten und Zweifel gehen daher grundsätzlich zu ihren bzw. seinen Lasten. Ein hypothetischer Wettbewerbspreis und damit der konkrete Schadensumfang wird jedoch kaum ohne Unsicherheit und Bewertungsspielräume zu ermitteln sein. Ginge diese Unsicherheit vollumfänglich zulasten der oder des Geschädigten, würde eine systematische Unterkompensation von Kartellbetroffenen drohen.

219 Da diese Problematik nicht auf kartellrechtliche Schadensersatzansprüche beschränkt ist, sieht das Zivilverfahrensrecht für die prozessuale Schadensermittlung in § 287 Abs. 1 der Zivilprozessordnung (ZPO) eine allgemeine Beweiserleichterung vor, auf die § 33a Abs. 3 Satz 1 GWB auch für den Kartellschadensersatz verweist. Danach entscheidet das Gericht sowohl darüber, ob ein (Kartell-)Schaden entstanden ist, als auch über dessen Höhe „unter Würdigung aller Umstände nach freier Überzeugung“ (vgl. BGH, KZR 25/14, 12.07.2016, Lottoblock II, Rz. 42 ff). Dabei sind die Tatrichterinnen und Tatrichter in diesem Rahmen gegenüber den strengeren Anforderungen des § 286 ZPO deutlich freier gestellt (BGH, KZR 24/17, 28.01.2020, Schienenkartell II,

²⁸ Hinzu kann der Ersatz entgangenen Gewinns kommen, vgl. grundsätzlich EuGH, C-536/11, 06.06.20213, Donau Chemie, Rz. 24; zu den insoweit relevanten Fallgestaltungen vgl. Ohlhoff 2024, Rn. 160 f.

Rz. 47; KZR 8/18, 19.05.2020, Schienenkartell IV, Rz. 40; KZR 42/20, 29.11.2022, Schlecker, Rz. 40). Sie sind befugt, auf Grundlage von Wahrscheinlichkeitsüberlegungen zu entscheiden und den Schaden gegebenenfalls zu schätzen. Für die Überzeugungsbildung genügt eine deutlich überwiegende, auf gesicherter Grundlage beruhende Wahrscheinlichkeit, dass ein Schaden entstanden ist (BGH, KZR 25/14, 12.07.2016, Lottoblock II, Rz. 41; KZR 8/18, 19.05.2020, Schienenkartell IV, Rz. 40).

220 Gleichwohl bleibt das Gericht verpflichtet, sämtliche erheblichen Umstände des Einzelfalls in eine Gesamtwürdigung einzubeziehen. Es darf weder gegen Denkgesetze noch gegen Erfahrungssätze verstoßen. Maßgeblich ist eine wirtschaftlich plausible und an den Maßstäben des § 287 ZPO orientierte Gesamtwürdigung, die alle Umstände einbezieht, die darauf schließen lassen, wie sich das Marktgestehen ohne das Kartell wahrscheinlich entwickelt hätte (BGH, KZR 98/20, 09.07.2024, LKW-Kartell IV, Rz. 21; KZR 71/23, 08.04.2025, LKW-Kartell VI, Rn. 32;). Ein Vorrang bestimmter Methoden zur Ermittlung der Schätzgrundlage besteht dabei nicht. Das Gericht hat in seine Gesamtwürdigung auch von den Parteien vorgelegte Gutachten und Stellungnahmen einzubeziehen, die richterliche Gesamtwürdigung wird hierdurch jedoch nicht ersetzt (BGH, KZR 24/17, 28.01.2020, Schienenkartell II, Rz. 48; KZR 60/23, 01.10.2024, LKW-Kartell V, Rz. 52; KZR 71/23, 08.04.2025, LKW-Kartell VI, Rz. 44).

221 Dabei sollen die Gerichte insbesondere nicht vorschnell von einer Schadenslosigkeit ausgehen, wenn ihnen eine exakte Schadensbeifferung nicht möglich erscheint. Der BGH verlangt vielmehr, den Schaden nach § 287 ZPO so weit wie möglich wirklichkeitsnah zu schätzen und gegebenenfalls zu prüfen, ob zumindest ein Mindestschaden geschätzt werden kann (BGH, KZR 39/21, 12.09.2023, Matratzenpreisbrecher, Rz. 35; KZR 98/20, 09.07.2024, LKW-Kartell IV, Rz. 15; KZR 71/23, 08.04.2025, LKW-Kartell VI, Rz. 47). Hiervon darf das Gericht nur absehen, wenn es an jeglichen konkreten Anhaltspunkten fehle und eine Schätzung deshalb völlig in der Luft hänge (st. Rspr., vgl. BGH, III ZR 47/63, 16.12.1963, Rz. 17 m. w. N.; für den Kartellschadensersatz etwa BGH, KZR 39/21, 12.09.2023, Matratzenpreisbrecher, Rz. 35). In diesem Fall, oder wenn das Gericht zu der Überzeugung kommt, dass ein Schaden ausgeschlossen ist, kann es die Klage abweisen. Kann es sich diese Überzeugung hingegen nicht bilden, genügt dies jedenfalls für die Feststellung der Ersatzpflicht im Rahmen eines Grundurteils (BGH, KZR 46/20, 28.06.2022, Stahl-Strahlmittel, Rz. 38).

222 Ob und in welchem Umfang ein Gericht basierend hierauf Beweis erhebt, um weitere notwendige Anhaltspunkte für die Schätzung zu ermitteln, steht in seinem

pflichtgemäßen Ermessen (§ 287 Abs. 1 Satz 2 ZPO). Es ist nicht an förmliche Beweisangebote der Parteien gebunden.²⁹ Hält das Gericht mangels bestehender Schätzgrundlage eine ökonomische Analyse für erforderlich (dazu noch Tz. **7226 ff.**), hat es allerdings den angebotenen Sachverständigenbeweis zu erheben (BGH, KZR 42/20, 29.11.2022, Schlecker, Rz. 106 ff.; KZR 98/20, 09.07.2024 LKW-Kartell IV, Rz. 24). Umgekehrt ist das Gericht nicht verpflichtet, von der Einholung eines Sachverständigengutachtens abzusehen, nur weil eine eigene Schätzung grundsätzlich möglich erscheint.

223 Bei der Schätzung von Kartellschäden streitet nach ständiger Rechtsprechung des BGH eine tatsächliche Vermutung dafür, dass die im Rahmen des Kartells erzielten Preise im Schnitt über denjenigen liegen, die sich ohne die Wettbewerbsbeschränkung gebildet hätten (vgl. insb. BGH, KZR 4/19, 23.09.2020, Schienenkartell V, Rn. 26; KZR 35/19, 23.09.2020, LKW-Kartell I, Rz. 40 und die dort jeweils angeführte Rechtsprechung; zuletzt KZR 71/23, 08.04.2025, LKW-Kartell VI, Rz. 32). Diese Vermutung ist als gewichtiges Indiz im Rahmen der Gesamtwürdigung zu berücksichtigen und gewinnt oder verliert an Überzeugungskraft abhängig von Art, Dauer, Stabilität und konkreter Durchführung des jeweiligen Kartells (BGH, KZR 24/17, 28.01.2020, Schienenkartell II, Rz. 40; KZR 4/19, 23.09.2020, Schienenkartell V, Rn. 26; KZR 98/20, 09.07.2024, LKW-Kartell IV, Rz. 11). Die Anwendung darf sich nicht in Widerspruch zu gesicherten ökonomischen Erkenntnissen setzen (BGH KZR 35/19, 23.09.2020, LKW-Kartell I, Rz. 51).

224 Unterbleibt die von § 287 ZPO geforderte umfassende und widerspruchsfreie Würdigung oder erfolgt sie unter Verstoß gegen diese Grundsätze, ist die Schadensschätzung rechtsfehlerhaft. Im Übrigen ist die revisionsgerichtliche Kontrolle einer solchen tatrichterlichen Schadensschätzung allerdings begrenzt. Überprüft wird im Wesentlichen, ob das Tatgericht Rechtsgrundsätze der Schadensbemessung verkannt, wesentliche Bemessungsfaktoren außer Betracht gelassen oder seiner Schätzung unrichtige Maßstäbe zugrunde gelegt hat (BGH, KZR 25/14, 12.07.2016, Lotto-block II, Rz. 49; KZR 8/18, 19.05.2020, Schienenkartell IV, Rz. 40; KZR 98/20, 09.07.2024, LKW-Kartell IV, Rn. 13).

225 Für die Geschädigten ergeben sich durch die Beweiserleichterung des § 287 ZPO mehrere Vorteile. Analog zum Ermessen des Gerichtes wird auch ihre Darlegungslast reduziert. Insbesondere ist für einen substantiierten Vortrag zur Schadenshöhe nicht

²⁹ Es darf zwar einen angebotenen und mit verhältnismäßigem Aufwand möglichen genauen Schadensnachweis einer Partei nicht versagen (BVerfG, 1 BvR 3041/06, 08.12.2009). Im Kartellschadensersatzrecht spielt dies jedoch praktisch keine Rolle, da eine genaue Ermittlung des Kartellschadens nicht möglich ist. Auch ein gerichtlicher Sachverständiger kann die Frage der Schadenshöhe nur aufgrund der gegebenen Anknüpfungstatsachen und Indizien bewerten (BGH, KZR 24/17, 28.01.2020, Schienenkartell II, Rz. 37).

die Vorlage eines Privatgutachtens erforderlich (BGH, KZR 98/20, 09.07.2024, Lkw-Kartell IV, Rz. 21). Es bedarf nur der Darlegung der relevanten Anknüpfungstatsachen (BGH, KZR 4/19, 23.09.2020, Schienenkartell V, Rz. 27; KZR 35/19, 23.09.2020, LKW-Kartell I, Rz. 58; Thiede 2020, S. 658). Verbleibende Lücken im Parteivortrag sind unschädlich, sofern dem Gericht hinreichende Anhaltspunkte für eine sachgerechte Schätzung des Schadens zur Verfügung stehen. Darüber hinaus führt die Möglichkeit der gerichtlichen Schadensschätzung dazu, die Kostenrisiken der Rechtsverfolgung zu senken. Für einen hinreichend bestimmten gerichtlichen Antrag genügt es, einen Mindestschaden anzugeben. Die genaue Schadenshöhe kann dann in das Ermessen des Gerichts gestellt werden. Dadurch führt eine abweichende gerichtliche Schadensschätzung nicht zu einem teilweisen Unterliegen, das eine anteilige Kostentragungspflicht nach sich ziehen würde.

2.1.1.2.1 Herausforderungen der gerichtlichen Schadensschätzung

226 Die übliche wissenschaftliche Vorgehensweise für die Ermittlung kartellbedingter Preisaufschläge sind ökonometrische Regressionen. Bei der Schätzung von kartellbedingten Preisaufschlägen geht es um die hypothetische Frage, welcher Preis gegolten hätte, wenn es das Kartell nicht gegeben hätte. Da dieser Preis nicht direkt beobachtbar ist, können Regressionsanalysen genutzt werden, um ihn anhand geeigneter Daten zu schätzen. Dabei gibt es zwei verschiedene Ansätze (siehe **7Box 2.2**). Vergleichsbasierte Ansätze sind in der Praxis stärker verbreitet und schätzen den Kartellschaden, indem sie den beobachteten Kartellpreis mit einem möglichst passenden Vergleichsmaßstab ohne Kartell abgleichen, etwa mit kartellfreien Märkten, Vor- oder Nach-Kartellzeiträumen oder einer Kombination daraus. Modellbasierte Ansätze schätzen den hypothetischen Preis nicht über einen direkten Vergleich, sondern über ein Modell, das preisbildende Faktoren wie Kosten, Nachfrage und Marktstruktur abbildet.

Box 2.2: Schadensschätzung mittels Regressionsanalyse**SCHADENSERMITTLUNG MITTELS REGRESSIONS-ANALYSE**

Als methodisch stärkster **vergleichsbasierter Ansatz** gilt der Differenz-in-Differenzen-Ansatz. Dieser beruht auf einer doppelten Vergleichslogik. Zunächst wird der kartellbetroffene Markt mit einem oder mehreren möglichst ähnlichen, aber kartellfreien Vergleichsmärkten verglichen. Dieser Vergleich genügt jedoch nicht, weil sich Märkte auch unabhängig von der Existenz eines Kartells unterscheiden können. Deshalb wird zusätzlich betrachtet, wie sich der Preisabstand zwischen den Märkten über die Zeit verändert, im Kartellzeitraum einerseits und in einem Wettbewerbszeitraum vor und/oder nach dem Kartell andererseits. Alternativ kann auch ein rein zeitlicher Vergleich genutzt werden, bei dem Kartellpreise mit Vor- oder Nach-Kartellpreisen verglichen werden, oder ein Ansatz, der ausschließlich auf den Vergleich mit kartellfreien Märkten abstellt.

Bei **modellbasierten Ansätzen** wird der hypothetische Preis anhand eines ökonomischen Modells geschätzt. Das Modell bildet den Preisbildungsprozess nach und berücksichtigt dafür die wesentlichen preisrelevanten Einflussfaktoren, etwa Kosten, Nachfrage, Produkteigenschaften oder Marktstruktur. Auf dieser Grundlage wird berechnet, welcher Preis ohne den Kartellverstoß zu erwarten gewesen wäre. Der kartellbedingte Schaden ergibt sich dann aus der Differenz zwischen dem tatsächlich gezahlten Kartellpreis und dem modellhaft geschätzten hypothetischen Wettbewerbspreis.

227 Voraussetzung für eine plausible sowie nachvollziehbare Analyse ist, den gewählten kontrafaktischen Ansatz zu begründen, die verwendeten Datenquellen offenzulegen und erkennen zu lassen, welche Daten erfasst, bereinigt oder nicht berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen dies erfolgte. Eine ökonometrische Schadensschätzung muss zudem prüfen, ob die Daten für den konkreten Markt und Zeitraum geeignet sind, ob Daten zufällig oder systematisch fehlen und ob dadurch Verzerrungen entstehen können. Das Regressionsmodell sollte die wesentlichen preisbildenden Faktoren angemessen berücksichtigen. Die Variablenauswahl sollte sachlich begründet sein und die maßgeblichen Einflussfaktoren auf den Preis hinreichend

genau abbilden, ohne relevante Faktoren auszublenden oder das Modell durch zu viele, insbesondere stark korrelierte Variablen, unnötig zu überfrachten (Haucap/Heimeshoff 2022, S. 80 ff).³⁰

228 In der gerichtlichen Praxis hat sich die Schadensschätzung auf Basis ökonomischer Gutachten bisher als herausfordernd dargestellt. So werden von verschiedenen Parteien eines Kartellschadensersatzprozesses häufig sich widersprechende Gutachten vorgelegt. Dies liegt daran, dass es sich auch bei einer Regressionsanalyse letztlich um eine Schätzung des Preisaufschlags handelt. Das kontrafaktische Szenario – funktionierender Wettbewerb ohne Kartellrechtsverstoß – ist nie eingetreten und kann dementsprechend nicht gemessen werden (BGH, KZR 24/17, 28.01.2020, Schienenkartell II, Rz. 34; Thral/Dietrich/Lochner 2024, S. 487).

229 Wenn – was in der Praxis durchaus relevant ist – Kläger- und Beklagten Seite über unterschiedliche Datengrundlagen verfügen, kann dies die Ergebnisse der jeweiligen Gutachten maßgeblich beeinflussen (Thiede 2020, S. 658). Auch bei der Auswahl der Erklärungsvariablen können unterschiedliche Datengrundlagen bestehen. Zudem können ökonomische Gutachter bei der Bewertung der relevanten Modellierungsannahmen zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen, selbst wenn wissenschaftliche Standards bestehen, mit deren Hilfe sich die Auswahl eines robusten Modells eingrenzen lässt (Thral/Dietrich/Lochner 2024, S. 487 f.; eingehend Heusel/Hildebrand/Mattes 2024, S. 382 ff.; Klumpe/Paha 2024, S. 450 ff.).³¹ Hinzu kommen offenbar Qualitätsunterschiede der in verschiedenen Verfahren vorgelegten ökonomischen Gutachten (vgl. etwa Thiede 2020, S. 658; Paha/Lüke 2026, S. 186).

230 Diese Bewertungsspielräume haben in der Praxis zu regelrechten Gutachtenschlachten in Kartellschadensersatzprozessen geführt, mit denen versucht wurde, an dem von der Gegenseite – oder einem gerichtlich bestellten Sachverständigen – gewählten Modell fachliche Zweifel zu sähen (Heusel/Hildebrand/Mattes 2024, S. 386). Dies hat zu Kritik an den ökonomischen Instrumenten geführt und in der Praxis zu einem erheblichen Anstieg der Prozessdauern beigetragen (allgemein zur Kritik an regressionsgestützten Gutachten im Kartellschadensersatz Thiede 2026, S. 186 m. w. N.; exemplarisch etwa Kirchhoff 2024, S. 74; Klumpe 2024, S. 12 ff.).

³⁰ Weitere Herausforderungen bestehen etwa in der korrekten Abbildung des relevanten Kartellzeitraums sowie in der Berücksichtigung möglicher strategischer Preissetzungen oder sonstiger Sondereffekte nach Kartellende (Haucap/Heimeshoff 2022, S. 80 ff).

³¹ Unter Modellierungsannahmen sind die fachlichen und methodischen Annahmen zu verstehen, auf denen das ökonomische Modell beruht. Dazu zählt beispielsweise, welche Variablen berücksichtigt werden und wie ihre Zusammenhänge modelliert werden.

231 Ein Beispiel hierfür ist das Zuckerkartell-Verfahren des LG Mannheim (LG Mannheim, 14 O 103/18 Kart, 23.06.2023, Rz. 49). Nachdem von beiden Seiten ökonomische Parteigutachten eingereicht worden waren, bestellte das Gericht im November 2020 selbst einen Sachverständigen, der sein Gutachten – nach dem entsprechenden Beweisbeschluss vom März 2021 – im Oktober 2021 einreichte. Ein Ergänzungsgutachten – basierend auf zwei weiteren Beweisbeschlüssen von Februar und März 2022 – wurde im April 2022 vorgelegt. Anschließend wurden die Gutachten von Juni 2022 bis Januar 2023 an sieben Verhandlungstagen erläutert.

232 Ähnlich ist die Lage derzeit beim LG München, das 36 Verfahren zum LKW-Kartell verbunden und bereits 2019 einen gemeinsamen Sachverständigen bestellt hat (hierzu und zu folgendem Petrasincu 2026, S. 24). Das Sachverständigen Gutachten wurde 2022 vorgelegt, Anfang 2025 ergänzt und kürzlich in einer aufsehenerregenden mündlichen Verhandlung mit über 110 Parteivertreterinnen und Parteivertretern (Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Ökonominen und Ökonomen) erörtert (vgl. dazu Althaus 2026). Urteile sind in diesen Verfahren bisher noch nicht ergangen.

2.1.1.2.2 Schadensschätzung in der gerichtlichen Praxis

233 Dass Gerichte überhaupt Kartellschäden der Höhe nach schätzen, ist eine verhältnismäßig junge Entwicklung. Bis Ende der 2010er Jahre ergingen im Wesentlichen Grund- oder Feststellungsurteile, mit denen eine Vielzahl von Rechtsfragen des haftungsbegründenden Tatbestandes – auch in der Revision durch den BGH – geklärt wurden (Kühnen 2019, S. 516, Schweitzer/Woeste 2022, S. 49 m. w. N. eingehender Roth/Weber 2025, Rz. 103 f.). Auch bei diesen Verfahrensarten ist gemäß § 287 ZPO abzuschätzen, ob überhaupt ein Schaden in Betracht kommt.³² Denn für den Erlass eines Grundurteils genügt es, dass alle Fragen, die zum Grund des Anspruchs gehören, erledigt sind, und nach dem Sach- und Streitstand wahrscheinlich ist, dass der Anspruch in irgendeiner Höhe besteht (BGH, VII ZR 168/15, 08.09.2016, Rz. 21). Eine genaue Bezifferung bzw. Schätzung der Schadenshöhe ist jedoch nicht notwendig. Mittlerweile gilt zudem die Schadensvermutung gemäß § 33a Abs. 2 GWB (vgl. bereit Tz. **7187 f.**).

234 Kläger und Beklagte legen in Kartellschadensersatzverfahren in aller Regel ökonomische Gutachten zum Nachweis oder zur Widerlegung der Ansprüche vor (Kruse 2022, S. 142; Klumpe/Paha 2024, S. 447). Die Umsetzung der Schadensschätzung durch die Land- und Oberlandesgerichte als Tatsacheninstanzen variiert dagegen stark. Grob lassen sich dabei drei Fallgruppen unterscheiden: Einige Gerichte ba-

³² § 287 ZPO gilt auch für die Entstehung des Schadens dem Grunde nach, vgl. bereits oben, Tz. **7219**.

sieren ihre Schadensschätzung auf ökonomische Untersuchungen – entweder kläger- oder beklagtenseitig vorgelegte Gutachten oder gerichtlich bestellter Sachverständiger. Methodisch kommen in diesen Gutachten überwiegend ökonomische Regressionsanalysen mit vergleichsbasierten Ansätzen zur Anwendung. In anderen Fällen stützen Gerichte ihre Schätzung dagegen auf qualitative oder quantitative Eigenschaften des Kartells oder öffentliche Preisstatistiken. Unterstützend werden bei dieser Vorgehensweise in einigen Fällen Metastudien zu durchschnittlichen Schadenshöhen vergangener Kartelle herangezogen. Zuletzt bezogen sich einige Gerichte auf zwischen den Parteien vereinbarte Schadenspauschalierungsklauseln (vgl. **↑Tabelle 2.1**). Eine ähnlich heterogene Entwicklung lässt auch in anderen EU-Mitgliedsstaaten beobachten (Klumpe 2024, S. 12 f.).

Tabelle 2.1: Ausgewählte Ansätze zur gerichtlichen Schadensschätzung

Gericht	Az., Datum und Kartell	Grundlage der Schätzung
LG Dortmund	13 O 55/02 01.04.2004 Vitaminskartell	Schätzung des Gerichts auf Grundlage von Feststellungen der Europäischen Kommission und einem Vergleich der Preisentwicklung vor, während und nach dem Kartell.
KG Berlin	2 U 10/03, 2 U 17/03, 01.10.2009 Transportbetonkartell	Eigene Schätzung des Gerichts anhand der Preisentwicklung vor, während und nach dem Kartell im Bundesdurchschnitt und auf dem Berliner Markt. Einholung eines Sachverständigengutachtens wird abgelehnt.
LG Dortmund	8 O 115/14, 30.09.2020 8 O 26/16 Kart, 04.11.2020 8 O 116/14, 03.02.2021 Schienenkartell	Schätzung anhand (1) qualitativer Kriterien des Kartells und (2) Schadenspauschalisierungsklauseln. Klägerseitig vorgelegte Regressionsanalyse wird nicht herangezogen. Beauftragung eines gerichtlichen Sachverständigen wird abgelehnt.
OLG Celle	13 U 120/16 12.08.2021 Spanplattenkartell	Eigene Betrachtung der Preise vor, während und nach dem Kartell anhand einer Branchenstatistik durch das Gericht. Sachverständigenbeweis wird abgelehnt.
LG Berlin	61 O 2/23 Kart 07.02.2023 Schienenkartell	Schätzung auf Basis der klägerseitig vorgelegten Regressionsanalyse (Vorher-Nachher-Vergleich). Anpassung der Werte, soweit sie erheblich von empirischen Metastudien abweichen.
LG Berlin	16 O 21/19 02.03.2023 electronic-cash-System	Zeitliche Vergleichsmarktanalyse in der Form eines „während-nachher“-Vergleichs ergänzt durch eine qualitative Betrachtung einiger Kartelleigenschaften. Kläger- und beklagtenseitig vorgelegte Regressionsanalysen werden nicht herangezogen.
LG Berlin	61 O 1/23 15.06.2023	Schätzung anhand einer Gesamtwürdigung aller Umstände einschließlich qualitativer Kriterien und der klägerseitig vorgelegten Gutachten.

	LKW-Kartell	
LG Berlin	16a O 1/20 19.06.2023 LKW-Kartell	Schätzung auf Basis der klägerseitig vorgelegten Regressionsanalyse (Vorher-Nachher-Vergleich) ergänzt durch Metastudien, Entscheidungen anderer Gerichte und qualitative Betrachtungen.
LG Mannheim	14 O 103/18 und mehrere Parallelverfahren 23.06.2023 Zuckerkartell	Ökonometrisches Gutachten eines gerichtlichen Sachverständigen
LG Berlin	96b O 2/23 25.09.2023 Fahrtreppenkartell	Klägerseitig vorgelegte Regressionsanalyse (zeitliche Vergleichsmethode) und Meta-Studien
Schleswig-Holsteinisches OLG	20 U 1/24 21.10.2024 Drogeriekartell	Schätzung eines Mindestschadens anhand qualitativer Kriterien. Klägerseitig vorgelegtes Gutachten wird wegen methodischer Mängel nicht berücksichtigt. Auf gerichtlichen Sachverständigen wird wegen der zu erwartenden Verfahrensverzögerung verzichtet.
LG Stuttgart	30 O 223/17 09.01.2025 LKW-Kartell	Ökonometrisches Gutachten eines gerichtlichen Sachverständigen aus einem anderen Verfahren. Ergänzend werden qualitative Kriterien berücksichtigt. Diverse kläger- und beklagtenseitig vorgelegte Gutachten werden nicht herangezogen.
LG Stuttgart	30 O 235/17 27.02.2025 LKW-Kartell	Gesamtabwägung klägerseitig vorgelegter Gutachten (zeitliche Vergleichsmarktbetrachtung), Metastudien sowie qualitative Kriterien. Beklagtengutachten werden nicht berücksichtigt, weil sie bindende Feststellungen der Kommission missachten.
LG Stuttgart	30 O 239/17, 27.02.2025 LKW-Kartell	Gesamtwürdigung des klägerseitig vorgelegten ökonometrischen Gutachtens, des Gutachtens des gerichtlichen Sachverständigen sowie qualitativer Indizien.
OLG Stuttgart	U 263/21 20.11.2025 Badarmaturen	Gerichtliche Schätzung anhand strukturierter Einordnung qualitativer Kriterien des Kartells (dazu sogleich)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der genannten Gerichtsurteile.

2.1.1.2.3 Das Schätzmodell des OLG Stuttgart

235 Auch das OLG Stuttgart verzichtete in einer kürzlich veröffentlichten Entscheidung zum Badarmaturen-Kartell (2 U 263/21, 20.11.2025) auf eine ökonometrische Begutachtung für die Schadensschätzung. Stattdessen entwickelte es basierend auf

einer umfassenden Auswertung ökonomischer Studien ein strukturiertes Schätzmodell, anhand dessen es die Eigenschaften des streitgegenständlichen Kartells bewertete und die Höhe des Preisauflages schätzte. Dieses Schätzmodell soll, ausweislich der Entscheidungsgründe, auch in zukünftigen ähnlich gelagerten Fällen zur Anwendung kommen (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 406).

236 Kläger des Verfahrens ist der Insolvenzverwalter einer Baumarktkette, die in den Jahren 1999 bis 2005 Badarmaturen bei der Beklagten bezogen hatte. Die Beklagte war Teil des 17 Unternehmenstruppen umfassenden Badarmaturen-Kartells, das ausweislich der Bußgeldentscheidung der Europäischen Kommission unter anderem jährliche Preiserhöhungen gemeinsam koordiniert hatte. Der Kläger verlangte insgesamt EUR 2,2 Mio. als Schadenersatz für die kartellbedingt überhöhten Preise der in dem Zeitraum bezogenen Produkte (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 2 ff).

Verzicht auf ökonometrische Begutachtung

237 Der zuständige Senat verwarf zunächst das klägerseitig vorgelegte Privatgutachten als unzureichende Schätzungsgrundlage (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 89 ff.). Das Gutachten verfolgte eine zeitliche Vergleichsmarktanalyse und verglich die während des Kartellzeitraums an Großhändler bezahlten Preise mit den Preisen des Nachkartellzeitraums. Der Senat bemängelte zunächst die vom Gutachter herangezogene Datengrundlage, die er stichprobenartig überprüft und dabei erhebliche Mängel im Hinblick auf Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten festgestellt hatte. Hinzu kam, dass die Regressionsanalyse das komplexe Rabattsystem, das mehr als die Hälfte des Endpreises ausgemacht habe, nicht abbildete.

238 Auch eine ergänzende Beweisaufnahme zu der Regressionsanalyse – wohl durch einen gerichtlich bestellten Sachverständigen – lehnte der Senat mit Blick auf die schlechte Datengrundlage, deren Korrektur einen immensen Aufwand verursachen würde, ab (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 94). Auch der BGH hatte in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass die Aussagekraft ökonomischer Gutachten – und damit ihre prozessuale Verwertbarkeit – maßgeblich von der Qualität der verwendeten Daten und der Belastbarkeit der Vergleichsmärkte abhängt (BGH, KZR 24/17, 28.01.2020, Schienenkartell II, Rz. 48). Auch andere Gerichte hatten die Einholung eines Sachverständigengutachtens in der Vergangenheit aus verschiedenen Gründen ausdrücklich abgelehnt (vgl. [↗Tabelle 2.1](#)).

239 Darüber hinaus zog das OLG Stuttgart die Praxistauglichkeit von Regressionsanalyse als Methode zur Ermittlung von Kartellschäden insgesamt in Zweifel (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 95 f.). Die Herausforderungen bei der Beschaf-

fung und Aufbereitung geeigneter Daten sowie der methodischen Abgrenzung geeigneter Vergleichsmärkte und der Auswahl relevanter Variablen hält der Senat in kontroversen Gerichtsverfahren nicht für bewältigbar. Zudem rechtfertigen der erhebliche Aufwand und die Kosten nicht das Ergebnis, das allenfalls als Indiz für kartellbedingte Preisänderungen gewertet werden könne. Die Einholung eines gerichtlichen Sachverständigen-Gutachtens würde daher die Ausübung des Rechts auf Schadensersatz gemäß Art. 17 KSE-RL unangemessen erschweren. Auch der BGH hatte in der Vergangenheit betont, dass die Ergebnisse von Regressionsanalysen angesichts methodischer Unsicherheiten ebenfalls nur als Näherung an den hypothetischen Wettbewerbspreis und als Schätzgrundlage dienen können, ohne sie allerdings allgemein in Zweifel zu ziehen (BGH, KZR 63/18, 10.02.2021, Schienenkartell VI, Rz. 34; KZR 98/20, 09.07.2024, LKW-Kartell IV, Rz. 18).

Ausgangspunkt: Vermutungen zu Preiseffekt und Schätzkorridor

240 Ausgangspunkt der Schadensschätzung des OLG Stuttgarts sind Erfahrungssätze hinsichtlich der Schadensentstehung und der Schadenshöhe. Ausgehend hiervon entwickelt der Senat ein Modell, das basierend auf den Eigenschaften des Kartells Auf- und Abschläge von der so vermuteten Schadenshöhe vornimmt und dadurch den Schaden auf der ersten, den Kartellanten unmittelbar nachgelagerten Marktstufe bestimmt. Sofern die geltend gemachten Ansprüche auf Beschaffungsvorgängen einer anderen Marktstufe beruhen oder der Schaden an nachgelagerte Marktstufen abgewälzt worden sein könnte, werden entsprechende Korrekturen vorgenommen.

241 Zunächst knüpft der Senat an die bereits erwähnte Rechtsprechung des BGH an, wonach eine tatsächliche Vermutung – im Sinne eines Erfahrungssatzes – dafür bestehen kann, dass die im Rahmen des Kartells erzielten Preise im Schnitt über denen liegen, die sich ohne die wettbewerbsbeschränkende Absprache gebildet hätten (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 111; vgl. bereits Tz. **7223**). Auf die Schadensvermutung des § 33a Abs. 2 Satz 1 GWB (dazu bereits Tz. **7187 f.**), wonach widerleglich vermutet wird, dass Kartelle dem Grunde nach einen Schaden verursachen, konnte sich der Senat dagegen nicht stützen, weil sie zum Zeitpunkt des Kartells noch nicht in Kraft war. Das Ergebnis, das der Senat aus den allgemeinen Erwägungen ableitet, deckt sich aber mit der gesetzlichen Schadensvermutung (so auch Weitbrecht 2026, S. 16 in Bezug auf die Rechtsprechung des BGH).

242 Darüber hinaus nimmt der Senat an, dass, sofern überhaupt von einer kartellbedingten Preisüberhöhung auszugehen sei, diese auch in einer bestimmten Höhe bestehe (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 113 ff.). Dazu unterscheidet der Senat zwischen drei Schätzkorridoren, deren Höhe er aus verschiedenen empirischen (Meta-)Studien (unter anderem Oxera 2009, Smuda 2014, Connor 2024) und deren

Rezeption in der Literatur (Inderst/Thomas 2018, S. 87 ff.; Coppik/Heimeshoff 2020, S. 586) entnimmt.

243 Demnach liege der Regelkorridor, in dem sich ein kartellbedingter Preisauflschlag üblicherweise bewege, zwischen 5 und 25 Prozent. Es könne daher davon ausgegangen werden, dass sich der kartellbedingte Aufschlag auf der ersten Marktstufe³³ im Regelfall innerhalb dieses Regelkorridors bewege. Referenzwert für die weitere Beurteilung des Kartells sei ein Preisauflschlag von 15 Prozent. Lediglich bei Vorliegen besonderer Umstände sei eine Einsortierung in die anderen beiden Schätzkorridore von 0 bis 5 Prozent oder über 25 Prozent anzunehmen. Der Senat betont allerdings auch, dass der Regelkorridor nur einen typischen Erfahrungsbereich für die Höhe des Preisauflschlags angebe. Das Gericht müsse dennoch sämtliche Umstände des Einzelfalls in seine Würdigung mit einbeziehen.

244 Mit diesem Ansatz geht das OLG Stuttgart über bisher in der Rechtsprechung verfolgte Ansätze hinaus. Zwar haben auch andere Gerichte schon (dieselben) empirischen Metastudien im Rahmen der Schadensschätzung herangezogen, nutzten sie aber eher als Bestätigung oder Korrektur für auf anderen Hintergründen basierenden Schätzungen (vgl. ↗Tabelle 2.1). Der BGH hat ebenfalls auf diese Metastudien abgestellt, um die Wirksamkeit einer Schadenspauschalisierungsklausel anhand von § 307 Abs. 1 Satz 1 BGB beurteilen zu können (BGH, KZR 63/18, 10.02.2021, Schienenkartell VI, Rz. 42 ff.). Außerdem ist er angesichts der aus den Metastudien abzuleitenden Anhaltspunkte der Auffassung, dass von Klägerinnen und Klägern nicht die Vorlage eines ökonomischen Gutachtens verlangt werden könne (BGH, KZR 98/20, 09.07.2024, LKW-Kartell IV). Auch die Monopolkommission hat sich in der Vergangenheit offen für einen gesetzlichen Mindestschätzbetrag in Höhe von 10 Prozent gezeigt und dabei auf die Studie von Oxera (2009) verwiesen (Monopolkommission 2016, Tz. 150).

Präzisierung der Schätzung

245 Die eigentliche Neuerung der Entscheidung des OLG Stuttgart liegt allerdings in der Art und Weise, wie der Senat basierend auf den Vermutungen zu Schadenseintritt und -höhe den konkreten Schadensumfang quantifiziert (so auch Klein/Haller 2026, S. 80). Dazu entwickelt er zunächst basierend auf diversen ökonomischen Studien ein Modell, das abstrakt die Eigenschaften von Kartellen qualitativ oder quantitativ auf ihre preistreibende oder preisdämpfende Wirkung bewertet (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 130 ff.). Hierzu identifiziert er vier Gruppen von Eigenschaften, sog. „Wirkungsbereiche“, namentlich

³³ Zur Anpassung auf weitere Marktstufen noch unten, Tz. ↗247 ff.

- Absprache (Inhalt der Absprache [Preisabsprache, Marktstrukturabsprache oder Informationsaustausch] und Dauer des Kartells)
- Organisation (Grad der Koordination, Interessenkohärenz und Kartelldisziplin)
- Marktverhältnisse (Marktmacht der Kartellanten, Marktkonzentration, Marktdynamik)
- Nachfragereaktion (Marktgewicht der Kartellaußenseiter, Preiselastizität der Nachfrage, Nachfragemacht).

246 Diese Eigenschaften wendet der Senat sodann auf den streitgegenständlichen Kartellfall an (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 278 ff.). Der Sache nach stellt sich der Senat dabei ein typisches Durchschnittskartell vor und vergleicht dies mit dem der Entscheidung zugrunde liegenden Kartell. Das OLG Stuttgart geht davon aus, dass mit diesen Kriterien basierend auf dem zuvor festgelegten Schätzkorridor eine hinreichend genaue Schätzung des Kartellschadens möglich ist. Basierend hierauf schätzt er den Preisaufschlag in dem ihm vorliegenden Fall auf 21 bis 23 Prozent auf der ersten Marktstufe (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 355). Dennoch betont der Senat, dass die Kriterien nicht zwingend abschließend seien und im Einzelfall weitere Schadensdeterminanten heranzuziehen seien. Beispielhaft verweist er auf das Aufdeckungs- und Sanktionsrisiko, dass zu berücksichtigen sei, sofern es von den Kartellbeteiligten als besonders hoch eingeschätzt wird (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 207 ff.).

Schadensweitergabe und Schadensabwälzung

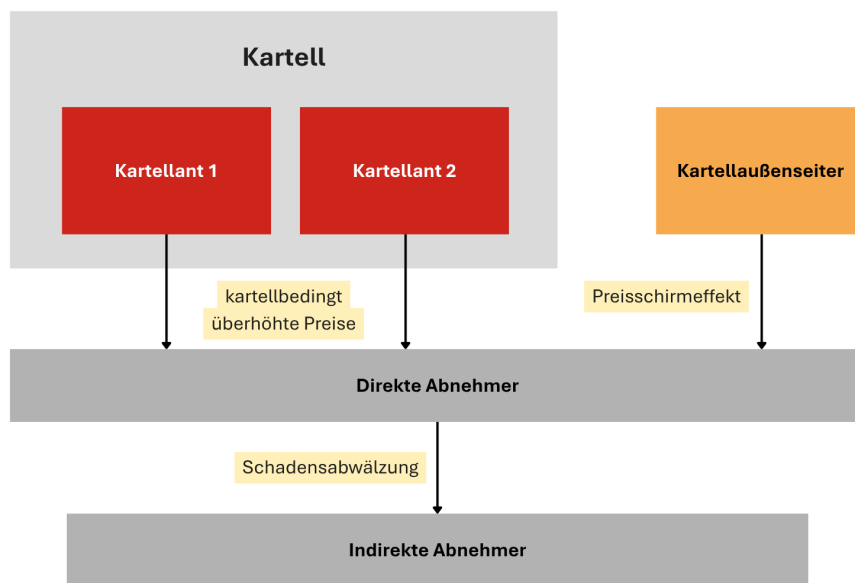
247 Werden Schäden indirekter Abnehmer auf nachgelagerten Marktstufen geltend gemacht, besteht nicht nur die Herausforderung, die kartellbedingten Preisaufschläge zu schätzen, sondern auch zu bestimmen, in welchem Umfang diese auf die betreffende Marktstufe abgewälzt wurden. Die auf der ersten Marktstufe ermittelten Preisaufschläge sind daher in weiteren Schritten an die Weitergabe entlang der Lieferkette anzupassen. Für die Schadensabwälzung streitet gemäß § 33c Abs. 2 GWB dem Grunde nach ebenfalls eine gesetzliche Vermutung,³⁴ die Höhe ist aber zu schätzen (§ 33c Abs. 5 GWB). Die Schätzung wird noch aufwendiger, sofern in der Folge eines Kartells auch Kartellaußenseiter in der Lage waren, ihre Preise zu erhöhen (sog. Preisschirmeffekt; vgl. zur grundsätzlichen Anerkennung entsprechender Schäden EuGH, C-557/12, 05.06.2014, Kone).³⁵

³⁴ Auf das vor dem OLG Stuttgart anhängige Kartell war diese Regelung allerdings noch nicht zeitlich anwendbar.

³⁵ Das OLG Stuttgart widmet sich der Frage, wie Preisschirmeffekte zu schätzen seien, mangels Entscheidungsrelevanz nicht, betrachtet Preisschirmeffekte aber als einen Grund, warum Kartelle mit steigender Dauer einen größeren Schaden verursachen (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 150).

248 In dem vom OLG Stuttgart entschiedenen Fall bezog der klagende Baumarkt die Badarmaturen nicht direkt von den kartellierenden Herstellern, sondern über Großhändler. Die Frage, in welchem Umfang diese Großhändler die kartellbedingt überhöhten Preise an nachgelagerte Marktstufen weitergegeben haben, beantwortet das OLG Stuttgart unter Rückgriff auf ein Cournot-Wettbewerbsmodell (vgl. zur methodischen Einordnung dieses Ansatzes Bönisch und Tosini 2026). Für den Handel mit Endprodukten sei in der ökonomischen Literatur anerkannt, dass Preissteigerungen auf der vorgelagerten Marktstufe umso stärker auf die nachfolgende Stufe abgewälzt werden, je intensiver der Wettbewerbsdruck auf der nachgelagerten Handelsstufe ist (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 231). Zur Ermittlung des konkreten Umfangs der Weitergabe zieht der Senat den Herfindahl-Hirschman-Index (HHI) sowie die Preiselastizität der Nachfrage heran (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 234 ff.).

Abbildung 2.2: Kartellschaden in der Lieferkette



Quelle: Eigene Darstellung.

249 Daneben steht die Frage des Einwands der Schadensabwälzung. Gemäß § 33c Abs. 1 Satz 2 GWB gilt der Schaden des Abnehmers als ausgeglichen, soweit er den kartellbedingten Preisaufschlag wiederum an seine Abnehmer weitergegeben hat. Diese Problematik wird von den Gerichten bisher oft mit Hilfskonstruktionen des Beweisrechts gelöst, denn die Beweislast für diesen Einwand liegt bei den Kartellanten, was diese regelmäßig vor erhebliche Schwierigkeiten stellt (Kersting 2025, Rz. 27). Normativ ausgeschlossen ist der Einwand nach Auffassung des BGH zudem, wenn dadurch eine unbillige Entlastung der Kartellanten droht. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sich der Kartellschaden auf der nachgelagerten Stufe in praktisch nicht

durchsetzbaren Streuschäden bei Verbraucherinnen und Verbrauchern manifestiert. Diese fehlende Durchsetzbarkeit soll nicht zugunsten der Kartellanten wirken, sodass ihnen der Einwand der Schadensabwälzung insoweit verwehrt bleibt (BGH, KZR 4/19, 23.09.2020, Schienenkartell V, Rz. 50 ff.). Auf diese Rechtsprechung beruft sich auch das OLG Stuttgart: Der Kläger habe als Baumarkt im Wesentlichen an Verbraucherinnen und Verbraucher veräußert, bei denen nur nicht quantifizierbare Streuschäden eingetreten seien. Eine doppelte Inanspruchnahme des Kartellanten sei daher nicht zu befürchten (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 265 ff.).

250 Im Ergebnis kann dieser Ansatz allerdings bedeuten, dass ein Unternehmen (hier: der Kläger) eine zu hohe Kompensation erhält, da es den Schaden, zumindest teilweise, an seine Abnehmerinnen und Abnehmer weitergeben konnte. Je besser es daher gelingt, Verbraucherinnen und Verbrauchern Zugang zu Schadensersatz wegen Kartellverstößen zu eröffnen, desto besser kann der Kompensationsfunktion des Schadensrechts Rechnung getragen werden.

2.1.1.2.4 Die gerichtliche Schadensschätzung in der Zukunft

Erweiterung des Instrumentenkastens der Schadensschätzung

251 Das OLG Stuttgart knüpft mit seinem Ansatz an die in den letzten Jahren zu beobachtende Entwicklung an, dass die Gerichte häufiger in der Situation sind und sich eher in der Lage sehen, Kartellschäden auch der Höhe nach zu quantifizieren. Dies gilt nicht nur für die oben angeführte Rechtsprechung zum Schadenersatz in Kartellfällen (Tz. **7233 ff.**, insb. **7Tabelle 2.1**), sondern – wie das LG Berlin II zuletzt demonstriert hat (16 O 195/19, 13.11.2025) – in zunehmendem Maße auch in Fällen des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung (zu diesem Urteil noch Tz. **7498**).

252 Von diesen Entscheidungen hebt sich das Urteil des OLG Stuttgart durch die Nutzung des Schätzkorridors und sein umfassendes und strukturiertes Schätzmodell ab (Petrasincu 2026, S. 25). Der Ansatz fußt maßgeblich auf den Beiträgen von Kühnen (2019, S. 518 ff.) sowie Schweitzer und Woeste (2022), die bereits eine auf Schätzfenstern und qualitativen Kriterien beruhende Schätzung vorgeschlagen hatten (befürwortend auch Isikay 2020, S. 183 ff.; Thiede 2020, S. 659 ff.). Er zeichnet sich dadurch aus, dass der Senat zunächst abstrakt ein Modell entwickelt, das zur Schadensschätzung zur Anwendung kommen soll, und es erst anschließend auf den konkreten Fall anwendet. Damit unterscheidet sich die Vorgehensweise von anderen Entscheidungen, die zwar ebenfalls die qualitativen Kriterien des streitgegenständlichen Kartells zur Schätzung der Schadenshöhe bewerten, dies jedoch nicht in einen größeren Rahmen einordnen (vgl. **7Tabelle 2.1**). Darüber hinaus ist die ausführliche Auseinandersetzung des Senats mit ökonomischen Studien und Erkenntnissen hervorzuheben.

Beides trägt zu einer hohen Nachvollziehbarkeit der Entscheidung und zu Rechtssicherheit bei. Die hohe Nachvollziehbarkeit ermöglicht überhaupt erst eine fundierte Bewertung und Weiterentwicklung des Ansatzes.

253 Die Möglichkeit, den Schaden ohne Rückgriff auf kostspielige Gutachten mit Regressionsanalysen ermitteln zu können, stärkt darüber hinaus die Kartellrechtsdurchsetzung im Allgemeinen. Kartellgeschädigte können bei der Klageerhebung auf eigene Gutachten mit Regressionsanalysen verzichten und den Schaden mittels qualitativer Elemente grob umreißen und im Übrigen in das Ermessen des Gerichts stellen (vgl. auch Thiede 2026, S. 186). Eine rechtliche Notwendigkeit, eine Klage mit Regressionsanalysen zu stützen, besteht ohnehin nicht, sofern ausreichend Anhaltspunkte zur Schadensermittlung vorgetragen werden (vgl. BGH, KZR 98/20, 09.07.2024, LKW-Kartell IV, Rz. 21). Insofern trägt das Schätzmodell dazu bei, die strukturelle Asymmetrie zwischen großen Kartellanten und – häufig – kleineren geschädigten Kartellklägern abzubauen (vgl. dazu bereits Tz. **7194**).

254 Die Monopolkommission hält die vom OLG Stuttgart gewählte Vorgehensweise für eine nach gegenwärtigem Kenntnisstand grundsätzlich sinnvolle Näherung, um die den Gerichten in § 287 ZPO gesetzlich zugewiesene Aufgabe zur Schadensschätzung auch ohne Regressionsanalyse erfüllen zu können. In der Gesamtschau kommt das Konzept zu dem nachvollziehbaren Ergebnis, dass straff organisierte und auf Dauer angelegte Kartelle, die eine hohe Marktmacht und kohärente Interessen haben, wohl höhere Preisaufschläge realisieren, als andere Kartelle.

255 Sichergestellt wird die Qualität dieser Näherung durch die umfassende Einbindung empirischer Studien (Paha/Lüke 2026, S. 184) und die Anwendung grundsätzlich nachvollziehbarer Bewertungskriterien. Damit dürfte die Vorgehensweise als qualitative Vorgehensweise besser geeignet sein als die von anderen Gerichten vorgenommenen noch freieren Schätzungen.

256 Es geht dabei nicht um die Frage, ob ein solches Schätzmodell gleich gute oder gar präzisere Ergebnisse liefern kann als eine methodisch fundierte und belastbare ökonometrische Regressionsanalyse – dies dürfte relativ unstrittig nicht der Fall sein. Es geht vielmehr darum, dass die Gerichte den Schaden auch dann sinnvoll schätzen können müssen, wenn eine Regressionsanalyse nicht zur Verfügung steht (vgl. zu den Gründen hierfür noch sogleich, Tz. **7260 f.**)

257 Dies verkennt die Kritik der Literatur, die den Ansatz bereits dem Grunde nach für ungeeignet hält und auf die Überlegenheit ökonometrischer Regressionen verweist (vgl. auch Hellmann/Schliffke 2022, S. 85 ff.; Heusel/Hildebrand/Mattes 2024,

S. 380 f.). So kritisieren beispielsweise Klein und Haller (2026) die fehlende ökonomische Fundierung einzelner Kriterien, Schwierigkeiten bei der Quantifizierung einzelner Schadensdeterminanten und fehlende Erfahrungen hinsichtlich des als Vergleich zur Anwendung kommenden fiktiven Durchschnittskartells. Paha und Lüke (2026, S. 183 ff.) bemängeln, dass die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen zur Anwendung kommenden Kriterien unklar seien. Die vom Senat herangezogenen ökonomischen Studien unterlägen regelmäßig der *ceteris paribus*-Annahme, sodass ihr Zusammenspiel mit anderen Eigenschaften des Kartells nicht empirisch belegt sei. Aufgrund der vielen vom Senat herangezogenen Kriterien bestünde zudem eine sehr hohe Anzahl an Wechselwirkungen, was die Problematik weiter verschärfe.

258 Beide Einwände lassen außer Acht, dass es gerade Aufgabe der Gerichte sein kann, in Situationen, in denen keine Regressionsanalyse zur Verfügung steht, eine sinnvolle Näherung an den echten Schaden aus qualitativen Kriterien abzuleiten. In diesen Situationen verspricht der Ansatz des OLG Stuttgart aufgrund der umfassenden Berücksichtigung verschiedener Kartelleigenschaften und deren Fundierung in der ökonomischen Literatur noch die beste Näherung. Auch das OLG Stuttgart erkennt beispielsweise an, dass es die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Schadensdeterminanten nur unzureichend berücksichtigen kann (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 264). Dennoch greift es in dieser Situation auf das in der Entscheidung entwickelte Schätzmodell zurück. In Abwesenheit der Möglichkeit einer quantitativen Einordnung des Kartellschadens verlangt § 287 Abs. 1 ZPO von den Gerichten, diesen anhand qualitativer Merkmale zu schätzen.

259 Dass sich ein konkreter Fall nicht für eine Regressionsanalyse eignet, kann verschiedene Gründe haben. So kann ein von Klägern oder Beklagten vorgelegtes Gutachten bereits deshalb nicht für die gerichtliche Schadensschätzung geeignet sein, weil die Regressionsanalyse nicht den wissenschaftlichen Standards entsprechend umgesetzt ist (vgl. dazu bereits Tz. **7226 ff.**). Sofern sich diese Mängel nicht beseitigen lassen, besteht in solchen Fällen auch kein Bedarf, einen gerichtlichen Sachverständigen heranzuziehen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn es an einer belastbaren Datengrundlage gänzlich fehlt oder kein unkartellierter temporaler, räumlicher oder sachlicher Vergleichsmarkt zur Verfügung steht, der in die Analyse mit einbezogen werden kann.

260 Selbst eine theoretisch mögliche Regressionsanalyse kann aber aus normativen – insbesondere prozessökonomischen – Gründen nicht zur Verfügung stehen. Dies kann der Fall sein, wenn die Erstellung einer Regressionsanalyse so unverhältnismäßig zeitaufwändig wäre oder im Verhältnis zum geltend gemachten Schadensersatzanspruch unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen würde (in diesem Sinne auch Schweitzer/Woeste 2022, S. 57; Heusel/Hildebrand/Mattes 2024, S. 380;

Klumpe/Paha 2024, S. 448). § 287 Abs. 2 ZPO spricht insoweit ausdrücklich davon, die Schadensschätzung dann zur Anwendung zu bringen, wenn die vollständige Aufklärung aller für die Ermittlung der Schadenshöhe notwendigen Umstände mit Schwierigkeiten verbunden ist, die zu der Bedeutung der Forderung in keinem Verhältnis stehen (für eine Anwendung von § 287 Abs. 2 ZPO etwa Kühnen 2019, S. 516). Würde in diesen Fällen für die Schadensschätzung eine Regressionsanalyse verlangt werden, liefe dies de facto auf eine Beschränkung der Möglichkeit, Kartellschäden gerichtlich geltend zu machen, hinaus, die mit dem Zweck des Kartellschadensersatzes und den unionsrechtlichen Vorgaben nicht zu vereinbaren wäre.

261 Sofern in Fällen, in denen eine Regressionsanalyse – tatsächlich oder normativ – ausgeschlossen ist, nicht auf qualitative Schätzmethoden zurückgegriffen werden könnte, müsste das Gericht die Klage abweisen, weil der Schaden nicht belegt werden kann. Die ausdrückliche Einbeziehung von § 287 ZPO durch § 33a Abs. 3 Satz 1 GWB hat gerade den Zweck, zu verhindern, dass Geschädigte in diesen Situationen gegenüber den Kartellschädigern benachteiligt werden und eine effektive Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen sicherzustellen. Aus den gleichen Gründen sieht auch Art. 17 Abs 1 Satz 2 der KSE-RL vor, dass Gerichten die Befugnis zustehen muss, erwiesen ist, dass ein Kläger einen Schaden erlitten hat, es jedoch praktisch unmöglich oder übermäßig schwierig ist, die Höhe des erlittenen Schadens aufgrund der vorhandenen Beweismittel genau zu beziffern (Konrads 2024, Rn. 1)

262 Unter diesen Voraussetzungen bewegt sich die Anwendung eines Schätzmodells, wie das des OLG Stuttgarts, auch im Rahmen der Vorgaben des § 287 Abs. 1 ZPO und der dazu ergangenen Rechtsprechung des BGH (dazu bereits oben, Tz. **7219 ff.**). Es nimmt eine umfassende und widerspruchsfreie Gesamtwürdigung aller erheblichen Umstände des Einzelfalls anhand der ihm zur Verfügung stehenden Anhaltspunkte vor. Insbesondere steht das Urteil nicht im Widerspruch zu gesicherten ökonomischen Erkenntnissen. Die herangezogenen Schätzkriterien sind vielmehr – soweit vorhanden – mit wissenschaftlicher Literatur unterfüttert. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese Erkenntnisse teilweise lückenhaft und unvollständig sein können. Dies entbindet das Gericht jedoch nicht von seiner Aufgabe, unter Heranziehung der ihm zur Verfügung stehenden Informationen einen Schaden zu schätzen.³⁶ Hiervon dürfte es nur absehen, wenn überhaupt keine Anhaltspunkte vorliegen würden oder wenn es auf Grundlage der vorliegenden Anhaltspunkte zu dem Schluss kommt, dass kein Schaden entstanden ist. Beides war im Fall des OLG Stuttgart ersichtlich nicht der Fall.

³⁶ Der BGH selbst hat schon darauf verwiesen, dass die Feststellungen aus Bußgeldentscheidungen oder Kommissionsbeschlüssen ein wesentliches Indiz für die Schadensentstehung darstellen können (vgl. BGH, KZR 98/20, 09.07.2024, LKW-Kartell IV, Rz. 21). Ob dies – wie im Ansatz des OLG Stuttgart – auch für die Festlegung der Schadenshöhe gilt, hat der BGH noch nicht entschieden.

Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung des Schätzmodells

263 Die Entscheidung des OLG Stuttgart ist Teil eines Prozesses zur Weiterentwicklung und Konkretisierung der Voraussetzungen zur Ermittlung der kartellrechtlichen Schadenshöhe, der im letzten Jahrzehnt vor den Instanz- und Revisionsgerichten stattgefunden hat. Während viele Fragen zur grundsätzlichen Schadenseinstellung in den letzten Jahren durch den BGH geklärt wurden, findet zur Frage, wie die konkrete Schadenshöhe gerichtlich zu ermitteln ist, noch ein fruchtbarer Ideenwettbewerb vor den Instanzgerichten sowie in der ökonomischen und juristischen Literatur statt. In einem Modell sich evolutiv entwickelnden Rechts³⁷ ist der Ansatz des OLG Stuttgart ein wesentlicher Fortschritt. Er verbindet die erheblichen Ermessensspielräume, die § 287 ZPO aus Gründen der Effektivität der Rechtsdurchsetzung vorsieht, mit dem aktuellen Stand ökonomischer Wissenschaft.

264 Die Entwicklung der Dogmatik des Kartellschadensersatzrechts ist damit jedoch selbst dann nicht an ihrem Ende angekommen, wenn der BGH sich der Auffassung des OLG Stuttgart anschließt. Es lassen sich vielmehr mehrere Schwächen des Modells identifizieren, die bei der zukünftigen Anwendung und Weiterentwicklung solcher Ansätze zur Schätzung von Kartellschäden behoben werden sollten, um die angestrebte Näherung an den tatsächlich eingetretenen Schaden weiter zu präzisieren. Dies betrifft einerseits die Frage, wann ein solches Schätzmodell überhaupt zur Anwendung kommen kann. Andererseits sollten auch die in der Literatur genannten Schwächen des Modells behoben werden, die sich aus dem Fehlen einer empirischen Kalibrierung der Gewichte der einzelnen Kriterien, der insgesamt fehlenden (empirischen) Fundierung einzelner Kriterien und den unklaren Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Schadensdeterminanten ergeben.

265 Die Verantwortung für eine Weiterentwicklung der Ansätze zur Schadensschätzung liegt sowohl bei der instanzgerichtlichen Rechtsprechung als auch der rechtswissenschaftlichen und ökonomischen Forschung, die dazu beitragen kann, verbleibende Lücken in der wissenschaftlichen Fundierung des Modells zu schließen. Ein zentraler wissenschaftlicher Ansatzpunkt für eine Weiterentwicklung liegt in der empirischen Fundierung des Schätzmodells. Das OLG Stuttgart bewertet verschiedene Eigenschaften eines Kartells, etwa dessen Dauer, Organisation, Marktstruktur und Nachfragereaktion. Diese Kriterien sind ökonomisch plausibel und in der Literatur angelegt. Das Modell leitet aber nicht aus empirischen Daten ab, welches Gewicht die einzelnen Kriterien bei der Schadensschätzung erhalten sollen. Empirisch bleibt daher offen, ob etwa die Dauer des Kartells, die Marktkonzentration oder die Kartelldisziplin den geschätzten Preisaufschlag stärker beeinflussen. Gerade diese Gewichtung ist

³⁷ Vgl. zu diesem Ansatz Podszun 2019.

für das Ergebnis aber entscheidend. Insoweit handelt es sich nicht nur um ein methodisches Verbesserungspotenzial, sondern um eine strukturelle Schwäche des Ansatzes. Das Modell vom OLG Stuttgart ordnet Merkmale qualitativ ein, ohne ihre Wirkung empirisch zu kalibrieren.

266 Eine stärker empirisch fundierte Weiterentwicklung durch die ökonometrische Forschung könnte bekannte Kartellfälle systematisch auswerten und daraus ein statistisches Vorhersagemodell ableiten. Als Ausgangspunkt kämen insbesondere Datensammlungen wie die von John Connor aufgebaute Datenbank zu Kartellfällen und Kartellpreisaufschlägen in Betracht.³⁸ Ein solches Modell könnte untersuchen, welche Merkmale in der Vergangenheit regelmäßig mit höheren oder niedrigeren Preisaufschlägen verbunden waren. Auf dieser Grundlage ließen sich kalibrierte Gewichtungen entwickeln. Sofern derartige empirische Erkenntnisse vorliegen, könnte ein Gericht nicht nur abstrakt fragen, ob ein bestimmtes Merkmal preistreibend wirkt, sondern könnte abschätzen, wie stark dieses Merkmal typischerweise ins Gewicht fällt. Zugleich könnte ein solcher Ansatz nicht nur einen einzelnen Schätzwert liefern, sondern auch eine Bandbreite oder ein Konfidenzintervall ausweisen. Das würde die richterliche Schadensschätzung nicht ersetzen, ihr aber eine transparentere empirische Grundlage geben. Gegenüber dem rein qualitativen Modell des OLG Stuttgart hätte ein solcher Ansatz den Vorteil, dass die Gewichtung der einzelnen Kriterien nicht allein wertend festgelegt, sondern aus beobachteten Kartellfällen abgeleitet würde.

267 Als Ansatzpunkt für eine Stärkung des Modells des OLG Stuttgarts selbst sei – ausdrücklich beispielhaft³⁹ – auf das Kriterium der Dauer des Kartells verwiesen, dem der Senat eine allgemein preistreibende Wirkung beimisst, da die ökonomische Literatur nach Auffassung des Senats beobachtet habe, dass Kartelle, die weniger als drei Jahre bestünden, geringere Preisaufschläge vereinbaren als langlebigere Kartelle (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 145; vgl. zu einer Auseinandersetzung mit dieser Frage auch Hellmann/Schliffke 2022, S. 86 f., 88). Ähnlich argumentiert auch der BGH, der mit fortschreitender Dauer des Kartells von einer grundsätzlich steigenden Wahrscheinlichkeit kartellbedingter Preiserhöhungen ausgeht (BGH, KRB 2/05, 28.06.2005, Berliner Transportbeton, vgl. i.Ü. bereits oben, Tz. **7224**).

268 Andere als die vom OLG Stuttgart angeführten Studien können diese Annahme jedoch nicht bestätigen. Smuda (2014) sowie Haucap u. a. (2025) finden keinen sta-

³⁸ Entsprechende Datensammlungen wären allerdings nicht unkritisch zu übernehmen. Die dort erfassten Preisaufschläge können aus unterschiedlichen Verfahren, Märkten, Zeiträumen und methodischen Ansätzen stammen. Zudem können einzelne Beobachtungen besonders stark ins Gewicht fallen; auch Selektions- und Publikationsverzerrungen sind möglich (Boyer und Kotchoni, 2015).

³⁹ Vgl. Klein/Haller (2026) für eine ausführlichere Auseinandersetzung mit der empirischen Fundierung der einzelnen Kriterien.

tistisch signifikanten Zusammenhang. Smuda argumentiert zudem, dass Kartelle länger unentdeckt blieben, wenn sie ihre Preise weniger aggressiv anheben. Dies könnte sogar für den gegenteiligen Effekt sprechen, dass langandauernde Kartelle indiziell einen niedrigeren Preisaufschlag aufweisen. Connor (2014) verweist jedenfalls darauf, dass die Beweislage für den angenommenen Zusammenhang zwischen der Dauer des Kartells und dem kartellbedingten Preisaufschlag dünn sei. Sofern sich aus der ökonometrischen Forschung weitere Evidenz zu dieser Frage ergibt, sollte das Kriterium der Dauer des Kartells gegebenenfalls weiterentwickelt werden.

269 Hinzu kommt allerdings auch, dass gerade die Fundierung der zur Bewertung des Kartells herangezogenen Kriterien in der empirischen Literatur und entsprechenden Metastudien selbst zu einer Schwäche des vom OLG Stuttgart entwickelten Modells führen kann. Preisaufschläge unterscheiden sich stark zwischen unterschiedlichen Branchen und Märkten. Dementsprechend dürften sich auch die durch Kartelle verursachten Preisaufschläge der Höhe nach erheblich unterscheiden, je nachdem, welchem Markt die kartellbefangenen Produkte zugehörig sind (Paha/Lüke S. 185). Aus empirischen (Meta-)Studien, die verschiedene Märkte betrachten, preistreibende Eigenschaften für alle Märkte und Branchen abzuleiten, birgt daher die Gefahr, diese Unterschiede zu vernachlässigen. Diesem Risiko könnte entgegengewirkt werden, indem bei der Weiterentwicklung des Modells des OLG Stuttgart neben der empirischen Studienlage noch stärker auf die reichhaltige theoretische und experimentelle Literatur zurückgegriffen wird, die einer solchen Verzerrung nicht unterliegt (vgl. für einen älteren Überblick über diese Literatur etwa Engel 2006). Auch die Verantwortung hierfür liegt nicht nur bei den im Einzelfall zur Entscheidung berufenen Gerichten, sondern auch bei der rechtswissenschaftlichen und ökonomischen Forschung, die dazu beitragen kann, die Ergebnisse dieses Literaturzweiges für die Gerichte handhabbar zu machen.

270 Auch das Zusammenspiel der vom Senat zur Anwendung gebrachten Kriterien bietet Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung. Das betrifft nicht nur das Problem der fehlenden empirischen Fundierung dieser Wechselwirkungen (dazu bereits Tz. **7257**). Vielmehr sollte allgemein sichergestellt werden, dass einzelne Eigenschaften des Kartells nicht überbewertet werden, indem sie im Rahmen mehrerer Schadensdeterminanten kumulativ zur Anwendung gebracht werden. Ein Beispiel für diesen Effekt kann die Aufteilung der Marktanteile sein, die sowohl beim Kriterium der „Marktmacht der Kartellanten“ als auch bei dem „Marktgewicht der Kartellaußenseiter“ eine bedeutende Rolle spielt und deren Effekt dadurch überbewertet werden könnte (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 181, 191; vgl. aber auch Thiede 2020, S. 659; für weitere Beispiele Klein/Haller 2026, S. 81).

271 Die Kohärenz der vorgeschlagenen Schadensdeterminanten sollte auch in der konkreten Anwendung sichergestellt werden. So bejaht der Senat etwa eine überdurchschnittlich preistreibende Wirkung der Dauer des Kartells, obwohl er den sechseinhalbjährigen Kartellzeitraum nur als durchschnittlich einschätzt. Dies begründet er damit, dass er andere Schadensdeterminanten – namentlich den Inhalt der Absprache, die Koordination und die Kartelldisziplin – als überdurchschnittlich einschätzt, was die Schadensdeterminante „Dauer“ wiederum verstärke (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 334).

272 Die zuletzt genannten Kriterien werden vom Senat jedoch auch allgemein bei der Schadensschätzung berücksichtigt, was die Gefahr einer Übergewichtung dieser Kriterien mit sich bringt. Die Monopolkommission empfiehlt daher, in zukünftigen Anwendungsfällen die einzelnen Schadensdeterminanten zunächst individuell zu bewerten, ohne dabei auf andere Eigenschaften des Kartells zurückzugreifen. Die Bewertung des Zusammenspiels der einzelnen Schadensdeterminanten und der zwischen ihnen bestehenden Wechselwirkungen sollte einer abschließenden Gesamtwürdigung vorbehalten sein. Damit wird verhindert, einzelne Kartelleigenschaften unbeabsichtigt systematisch überzubewerten.

273 In diesem Kontext ist aber auch darauf hinzuweisen, dass die genannten Schwächen und Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung der gerichtlichen Schadensschätzung qualitative Schätzmethoden wie den Ansatz des OLG Stuttgart nicht ausschließen. Von den Instanzgerichten ist lediglich zu verlangen, dass sie alle ihnen zur Verfügung stehenden Erkenntnismöglichkeiten ausschöpfen und sich dabei nicht in Widerspruch zu gesicherten ökonomischen Erkenntnissen setzen. Von ihnen ist weder zu verlangen, selbst zu einer Weiterentwicklung ökonomischer Erkenntnisse beizutragen noch unzureichende Parteigutachten zu verbessern.

Auswahl der Entscheidungsgrundlage im Einzelfall

274 Zur Ausschöpfung der Erkenntnismöglichkeiten kann aber grundsätzlich auch die Heranziehung ökonomischer Gutachten oder die Bestellung eines gerichtlichen Sachverständigen gehören, wenn es dem Gericht an eigener Sachkunde fehlt. Angesichts der Präzisionsvorteile einer fundierten und belastbaren Regressionsanalyse kann eine solche Ausgangspunkt der Schätzung sein, ist jedoch nur eines von mehreren Instrumenten, die dem Gericht zur Verfügung stehen.

275 Sofern bereits von den Parteien eine fundierte und belastbare ökonomische Begutachtung vorgelegt wurde, kann diese vom Gericht bei der Schadensschätzung berücksichtigt werden. Zudem kann auch ein in einem anderen Verfahren erstattetes Sachverständigen Gutachten zu dem gleichen Kartell herangezogen werden (§ 411a

ZPO). Eine Stellungnahme des Bundeskartellamts gemäß § 90 Abs. 5 GWB dürfte in diesem Zusammenhang dagegen keine Rolle spielen, da das Bundeskartellamt im Regelfall keine eigenen Regressionen zur Schadenshöhe durchführt (vgl. aber noch Tz. **7277**).

276 Wenn auf diesem Wege keine ökonomische Schätzgrundlage für das Gericht herangezogen werden kann, steht dem Gericht zudem die Möglichkeit einer Begutachtung durch einen gerichtlichen Sachverständigen zur Verfügung. Dazu müssen die Gerichte ermitteln, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die Erstellung einer ökonomischen Analyse (belastbare Daten, verfügbarer Vergleichsmarkt) ebenso wie die prozessökonomischen Voraussetzungen vorliegen (bereits Tz. **7260**). Liegen die prozessökonomischen Voraussetzungen nicht vor, kann erwogen werden diese herzustellen, z. B. indem – wie vor dem LG München geschehen – mehrere Verfahren zum selben Kartellkomplex verbunden werden und ein gemeinsamer Sachverständiger beauftragt wird.

277 Wenn auf diese Weise keine Regressionsanalyse als Schätzgrundlage erstellt werden kann, ist auf eine qualitative Schätzung zurück zu greifen.⁴⁰ Dabei sollte nach Möglichkeit einem strukturierten Schätzmodell wie dem des OLG Stuttgart Vorzug gegenüber einer vollständig freien Schätzung anhand einiger willkürlich ausgewählter Kriterien gegeben werden. Auch hierbei muss das Gericht allerdings untersuchen, ob die dafür notwendigen Informationen zur Verfügung stehen. Im Fall des OLG Stuttgart stand eine äußerst ausführliche Entscheidung der Europäischen Kommission zur Verfügung, auf deren Basis das OLG Stuttgart die Bewertung der vielen Schadensdeterminanten stützen konnte. Insbesondere jüngere Entscheidungen ergehen jedoch häufig im Settlement-Verfahren und sind weitaus weniger detailliert (Weitbrecht 2026, S. 17). In diesem Zusammenhang kann allerdings eine Stellungnahme des Bundeskartellamts gemäß § 90 Abs. 5 Satz 1 GWB zur Schadenshöhe eine Rolle spielen, mit der Informationen, die in einer behördlichen Entscheidung nicht enthalten sind, in das Verfahren eingeführt werden können (vgl. insoweit LG Dortmund, Beschl., 8 O 34/22, 20.08.2025).

278 Letztendlich müssen die Gerichte bei dieser Entscheidung eine Abwägung zwischen Genauigkeit und Effizienz der gerichtlichen Entscheidungsfindung vornehmen (ähnlich auch Paha/Lüke 2026, S. 183). Dabei müssen sie berücksichtigen, mit welcher Präzision und welchem Aufwand jeweils eine Regressionsanalyse und eine qualitative Schätzung durchgeführt werden können. Dabei muss die Ermittlung des tat-

⁴⁰ Auch das OLG Stuttgart hat sich zunächst mit dem klägerseitig eingereichten Gutachten sowie mit der zur Verfügung stehenden Datenbasis auseinandergesetzt und auf dieser Basis sowohl die Nutzbarkeit des klägerseitig vorgelegten Gutachtens, als auch die prozessökonomische Sinnhaftigkeit der Beauftragung eines Sachverständigen verneint.

sächlichen Schadens das – wenn auch unerreichbare – Ziel bleiben (vgl. Schweizer/Woeste 2022, S. 56). Von herausgehobener Bedeutung ist aber, auch in Abwesenheit detaillierter Daten und Preisinformationen einen Schaden zu schätzen. Das mit einem etwaigen Präzisionsverlust einer selbstbewussten Schätzung durch die Gerichte einhergehende Risiko der Überkompensation der Geschädigten ist angesichts der Alternative einer systematischen Unterkompensation der Kartellgeschädigten und einer mangelhaften Abschreckungswirkung der Wettbewerbsregeln hinzunehmen. Hierfür spricht auch, dass die Kartellabsprache, die die Ursache des Schadens bildet, in den Verantwortungsbereich der Kartellanten fällt.

279 Eine Schätzung des Schadens – auch der Höhe nach – darf nur dann ausbleiben, wenn das Gericht am Maßstab des § 287 ZPO zu der Überzeugung gelangt, dass überhaupt kein Schaden vorliegt oder überhaupt keine Anhaltspunkte für eine Schadensschätzung greifbar sind, sodass eine Schätzung völlig in der Luft hänge.

2.1.1.3 Fazit

280 Trotz der grundsätzlich begrüßenswerten Entwicklungen bei der kollektiven Rechtsdurchsetzung und der Schadensschätzung steht die gerichtliche Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen weiterhin vor erheblichen Herausforderungen. Die Prozesse sind weiterhin sehr zeitintensiv und verbleiben häufig mehrere Jahre in jeder Instanz (vgl. bereits Tz. **7230 ff.**). Hinzu kommt, dass bisher nur in wenigen Fällen Leistungsurteile ergehen, die einen Anspruch auch der Höhe nach zusprechen. Wenn jedoch zunächst nur ein Grund- oder Feststellungsurteil ergeht, erhöht sich der Zeitaufwand noch weiter, weil für die konkrete Ermittlung der Schadenshöhe erneut alle Instanzen durchlaufen werden müssen (Schweitzer/Woeste 2022, S. 49).

Der Verzicht auf eine ökonomische Begutachtung würde in passenden Fällen die Verfahren beschleunigen. Die Gerichte stehen in diesen Fällen vor der Herausforderung, den Prozessstoff einschließlich der vorgelegten Parteigutachten zu bewältigen und den Weg zu einer Schadensschätzung anhand qualitativer Kriterien zu eröffnen. Es liegt in erster Linie in der Verantwortung der zuständigen Gerichte, eine effiziente Handhabung des Prozessstoffs zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die Vorteile der gerichtlichen Schätzung ohne Regressionsanalyse nicht durch eine zeitraubende Verhandlung über eine Vielzahl von Parteigutachten wieder aufgehoben werden. Sie sollten die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente des Zivilprozessrechts nutzen, um die Verfahren insgesamt weiter zu straffen und zu beschleunigen.

281 Sie stehen dabei vor der Schwierigkeit, Fälle mit zehntausenden Vorgängen anhand des klassischen ZPO-Verfahrens handhaben zu müssen, das in erster Linie auf Einzelfallgerechtigkeit setzt und für Massenverfahren kaum geeignet ist (Klumpe 2022,

S. 464 ff.; Wurmnest 2025, S. 27; Thiede 2026a). Entscheidungen wie die hier besprochenen zeigen aber, dass sich auch diese Herausforderungen bewältigen lassen. Beispiele für vielversprechende Ansätze, dem Prozessstoff Herr zu werden, sind etwa die Ansätze des OLG Stuttgart, die Qualität der vorgelegten Beschaffungsvorgänge anhand statistischer Ansätze durch Stichproben zu bewerten (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 58 ff.). Mittelfristig könnte bei solchen Vorgehensweisen unterstützend auch künstliche Intelligenz zur Anwendung kommen.

282 Zudem stehen bereits jetzt Möglichkeiten bereit, die Organisation der gerichtlichen Verfahren zu stärken und die Qualität der Schadensschätzung zu verbessern. Eine Option sind beispielsweise “Case Management Conferences”, in denen frühzeitig mit allen Beteiligten – gegebenenfalls auch mit den herangezogenen Gutachtern – eine Strukturierung des Verfahrens und die Herausarbeitung der wesentlichen ökonomischen Themen des Falles gelingen soll (vgl. etwa Klumpe 2024, S. 15 f.; Kirchhoff 2024, S. 74). Darüber hinaus wird vorgeschlagen, in passenden Fällen einen Austausch zwischen den Parteigutachtern und gegebenenfalls auch eine gemeinsame Nutzung der verwendeten Daten zu ermöglichen, um die Grundlage und die Qualität der Gutachten zu stärken. Soweit möglich könnte dies auch in eine gemeinsame Stellungnahme der Parteigutachter, gegebenenfalls auch unter Einbindung eines neutralen Gerichtsgutachters, münden (vgl. etwa Kirchhoff 2024, S. 74; Klumpe/Paha 2024, S. 450; Heusel/Hildebrand/Mattes 2024, S. 384 ff.; zu diesen und weiteren Vorschlägen siehe auch Isikay 2020).

283 Wie eine Selbstverständlichkeit wirkt dagegen, dass das OLG Stuttgart die Aufbereitung der Beschaffungsvorgänge (immerhin 80.000) in Excel-Tabellen auf einem USB-Stick für geradezu wünschenswert hielt (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 22 f.; vgl. auch LG Dortmund, Beschl. 8 O 21/23 Kart, 04.02.2026). Die Vorinstanz hatte allerdings unter anderem mit Verweis hierauf noch die Unzulässigkeit der Klage begründet, da der Kläger auf diese Weise die einzelnen Beschaffungsvorgänge nicht schriftsätzlich bezeichnet habe.

284 Trotz dieser Möglichkeiten stehen die Gerichte weiterhin vor hohen Herausforderungen bei der Bewältigung von Kartellschadensersatzprozessen, insbesondere, wenn sehr viele Schadensposten (gebündelt) geltend gemacht werden. Die Monopolkommission empfiehlt daher auch eine behutsame Weiterentwicklung des Prozessrechts mit dem Ziel, effektiven Rechtsschutz auch für Streuschäden zu ermöglichen und den Gerichten die Handhabung dieser Verfahren zu erleichtern.

285 Dazu sollte insbesondere eine weitere Konzentration und Bündelung der Verfahren eingeführt werden (vgl. bereits Monopolkommission 2025a, S. 5; siehe auch Loy 2022). Bereits jetzt können die Bundesländer kartellrechtliche Verfahren bestimmten

Landgerichten zuweisen (§ 89 Abs. 1 GWB). Hiervon haben fast alle Länder Gebrauch gemacht. Dennoch finden zu allen größeren Kartellen Verfahren vor verschiedenen Land- und Oberlandesgerichten statt. Hinzu kommen häufig Verfahren vor ausländischen Gerichten. Angesichts der verschiedenen Ansätze zur Schadensschätzung, die von den Gerichten verfolgt werden, birgt dies das Risiko divergierender Entscheidungen, wenn zu ein und demselben Kartell deutlich abweichende Schadenshöhen geschätzt werden. Auf lange Sicht könnte dies auch zu einer strategischen Auswahl des Gerichts (sog. „Forum Shopping“) führen.⁴¹ Dem könnte durch eine noch darüber hinaus gehende Zuständigkeitskonzentration abgeholfen werden, die so weit gehen könnte, das für follow-on Klagen betreffend ein bestimmtes Kartell nur noch ein Landgericht zuständig wäre. Zudem könnte insbesondere bei größeren Kartellen zentralisiert ein Musterverfahren geführt werden, in dem der Preisüberhöhungsschaden so umfassend und präzise wie möglich ermittelt wird. Andere Gerichte können hierauf dann ihre eigene Schadensschätzung stützen, ohne selbst eine aufwendige Begutachtung des Kartells vornehmen zu müssen.

286 Gleichzeitig sollte sichergestellt werden, dass in diesen Verfahren auch kleine Streuschäden geltend gemacht werden können. Dazu könnte eine echte Sammelklage eingeführt werden, mit der vermieden wird, den Prozess – wie es beim Sammelklageinkasso der Fall ist – mit weiteren rechtlichen Fragen wie der wirksamen Abtretung und der Vertretungsbefugnis der Abtretenden Unternehmen aufzuladen. Dabei könnte auch über die Einführung einer „Opt-out“-Sammelklage nachgedacht werden. Dabei würden je nach Ausgestaltung alle Kartellgeschädigte, die sich nicht aktiv gegen eine Beteiligung entscheiden, von einer erfolgreichen Klage profitieren. Ein solches Instrument ist dem deutschen Prozessrecht bisher allerdings fremd. Denkbar wäre beispielsweise die Einführung eines formalisierten (gerichtlichen) Verfahrens im Anschluss an das behördliche Kartellverfahren. Sofern dadurch auch Verbraucherinnen und Verbrauchern ein effektiver Zugang zur Durchsetzung kartellrechtlicher Schadensersatzansprüche gewährt wird, würde dies auch zu einer Lösung der Weiterwälzungsproblematik beitragen (dazu Tz. **7249 f.**). Seine Einführung müsste allerdings sorgsam mit den damit verbundenen Herausforderungen in Bezug auf die Ausgestaltung und das rechtliche Gehör aller Beteiligten abgewogen werden. Hinzu kommt, dass dadurch die außergerichtliche Beilegung solcher Ansprüche geschwächt werden könnte (vgl. auch bereits Monopolkommission 2016, Tz. 177 ff.). Gegenwärtig ist daher zu empfehlen, die weiteren Entwicklungen bei der Geltendmachung von Streuschäden zunächst zu beobachten und die Abschöpfung verbleibender Kartellgewinne zunächst der gestärkten Vorteilsabschöpfung zu überlassen.

⁴¹ Im Kartellschadensersatz gibt es allerdings keinen „fliegenden Gerichtsstand“. Da die Klage aber sowohl am Handlungs- als auch am Erfolgsort der schädigenden Handlung erhoben werden kann (§ 32 ZPO) und unter Umständen eine gerichtliche Zuständigkeit auch einer Bündelung der Ansprüche folgen kann (vgl. § 36 Abs. 1 Nr. 3 ZPO), ergeben sich gewisse Spielräume bei der Klageerhebung.

287 Hinzu kommt, dass in großen Verfahren die prozessökonomischen Voraussetzungen einer präziseren Schadensschätzung leichter zu realisieren wären. Den Gerichten sollten dazu Instrumente an die Hand gegeben werden, mit denen in Massenverfahren nicht die Einzelfallgerechtigkeit jedes einzelnen Schadensposten im Mittelpunkt steht, sondern der Gesamtschaden – gegebenenfalls unter Einbeziehung statistischer Methoden – rechtssicher ermittelt werden kann. Übergeordnetes Ziel solcher Maßnahmen muss jeweils sein, den Zugang zum Recht für Kartellgeschädigte zu vereinfachen sowie Effizienz und Präzision der Verfahren zu erhöhen.

288 Mit der Einführung solcher Verfahrensformen sollte eine Stärkung der personellen und sachlichen Ausstattung der Gerichte für Massenverfahren einhergehen. Hinzu kommen könnten auch Befugnisse der Gerichte zur Begrenzung des Prozessstoffes und des Parteivortrags die Handhabbarkeit der Verfahren erhöhen. Dies könnte beispielsweise durch ein gemeinsames elektronisches Basisdokument, in dem Kläger- und Beklagtenvortrag gegenübergestellt werden, umgesetzt werden. In eine ähnliche Stoßrichtung würde eine Befugnis der Gerichte gehen, den Umfang der Schriftsätze zu begrenzen.

289 Zu einer Verfahrensbeschleunigung könnte auch die frühzeitige Klärung relevanter Rechtsfragen durch den BGH beitragen. Dazu könnte den Landgerichten die Möglichkeit gegeben werden, entscheidungsrelevante Rechtsfragen bereits in der ersten Instanz dem BGH zur Klärung vorzulegen. Dies könnte dazu beitragen, die Prozesse zu beschleunigen und den Fokus der Gerichte stärker auf die Schadensschätzung zu lenken. Gegenwärtig kann der BGH lediglich bestimmte bei ihm anhängige Verfahren zu einem Leitentscheidungsverfahren erklären und Rechtsfragen unabhängig vom Schicksal dieses Verfahrens klären. Zu Rechtsfragen, die in unteren Instanzen anhängig sind, kann er sich dagegen nicht äußern.

Empfehlungen

- Das Sammelklageinkasso stellt in Abwesenheit eines Sammelklageinstrumentes in Deutschland eine wichtige Möglichkeit zur Bündelung von Kartellschäden dar. Um auch die Durchsetzung von Streuschäden rechtssicher zu ermöglichen, sollten die Gerichte die nach der Entscheidung des BGH verbliebenen Spielräume im Sinne der Förderung einer effektiven und zügigen Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen nutzen.
- Im Rahmen der Schadensschätzung sollten die Gerichte ihre Verantwortung zur Schadensschätzung aktiv wahrnehmen und auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationen den Schaden – wenigstens in Form eines Mindestschadens –

schätzen. Eine Schätzung ist auch dann geboten, wenn die Datenlage unvollständig ist. Die der Schadensschätzung immanente Unsicherheit darf sich nicht strukturell zulasten der Kartellgeschädigten auswirken.

- Bei der Schadensschätzung können ökonomische Regressionen in geeigneten Fällen sinnvoll sein. Daneben sollten die Gerichte auf qualitative Schätzungen zurückgreifen können. Diese Schätzmethodik sollte durch Gerichte, Rechtswissenschaft und ökonomische Forschung stetig weiterentwickelt werden. Regressionsanalysen dürfen nicht zur faktischen Zugangsvoraussetzung für Kartellschadensersatz werden, wenn Datenlage oder Prozessökonomie dagegen sprechen.
- Der Gesetzgeber sollte die prozessualen Rahmenbedingungen so anpassen, dass Kartellschadensersatzverfahren effizienter, schneller und handhabbarer werden. Dazu kann insbesondere beitragen, gleichgelagerte Verfahren stärker zu bündeln, Zuständigkeiten weiter zu konzentrieren und den Gerichten wirksame Instrumente für den Umgang mit umfangreichem Prozessstoff an die Hand zu geben.

2.1.2 Wettbewerb im Rüstungssektor

290 Die sicherheitspolitischen Entwicklungen der vergangenen Jahre haben viele Staaten zu erheblichen Investitionen in ihre Verteidigungsfähigkeiten bewogen. Besonders groß ist der Aufholbedarf bei der Beschaffung von Rüstungsgütern in Europa.⁴² Programme wie „Readiness 2030“ verfolgen das Ziel, die militärische Einsatzbereitschaft, sowie die außen- und sicherheitspolitische Autonomie der EU auszubauen (Europäische Kommission, 2025a). Auf nationaler Ebene zeigt sich die Entwicklung im Sondervermögen Bundeswehr, das eine eigene Kreditermächtigung in Höhe von einmalig bis zu EUR 100 Mrd. umfasst (Art. 87a Abs. 1a des Grundgesetzes) und als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine im Jahr 2022 verabschiedet wurde.

291 Der Rüstungssektor erlebt dadurch einen massiven Aufschwung. Dabei geht es einerseits darum, die Produktion bestehender Rüstungsgüter auszuweiten. Andererseits bedarf es militärischer Innovationen. Bereits vermeintlich einfache Rüstungsgüter weisen jedoch oft ein hohes Maß an Komplexität auf und setzen erhebliche Ressourcen voraus. Die Herausforderungen bei der (Weiter-) Entwicklung neuer Waffensysteme sind also besonders groß. Um die Nachfrage nach Rüstungsgütern befriedigen zu können, sei es durch Masse oder Innovationen, setzen viele Hersteller auf Zusammenschlüsse mit Wettbewerbern oder Unternehmen aus benachbarten Märkten.

⁴² Zu einer Definition von Rüstungsgütern im Sinne sog. Wehrtechnik vgl. Podszun/Wardelmann, 2025, S. 522 f.

292 Dies wirft die Frage nach der Vereinbarkeit von Kooperationen zwischen bzw. Zusammenschlüssen von Rüstungsunternehmen mit dem Kartellrecht auf. Die Europäische Kommission und das Bundeskartellamt haben in letzter Zeit zahlreiche Fälle geprüft, letztlich aber keine Wettbewerbsprobleme festgestellt. In der Praxis steht das Kartellrecht der Aufrüstung bisher also nicht grundsätzlich entgegen. Aus Sicht der Monopolkommission ist es wichtig, dass die Behörden sorgfältig prüfen und etwaigen wettbewerbswidrigen Vorhaben Grenzen setzen. Der Aufbau zeitgemäßer Verteidigungsfähigkeiten kann nur im Wettbewerb und nicht gegen ihn gelingen.

293 Die Entwicklungen im Rüstungssektor verdeutlichen beispielhaft ein häufiges Missverständnis der Wirtschaftspolitik: Industriepolitische, sicherheitspolitische oder andere Ziele werden häufig in einem Spannungsverhältnis zum Schutz des Wettbewerbs gesehen. Der rasche Aufbau strategisch wichtiger Produktionskapazitäten im Verteidigungsbereich wird dann als staatliche Aufgabe begriffen, bei der wettbewerbsrechtliche Überlegungen hinderlich scheinen. Doch das Gegenteil ist richtig: Märkte und Unternehmen entwickeln sich dann schnell, erfolgreich und effizient, wenn sie wettbewerbsoffen sind und verschiedenen Unternehmen die Freiheit lassen, sich zu entfalten. Zu den Grundsätzen einer entsprechend wettbewerbsorientierten Industriepolitik siehe ausführlich [Kapitel 3](#).

2.1.2.1 Besonderheiten des Rüstungssektors und Defizite beim Ausschreibungswettbewerb

294 Der Rüstungssektor weist einige strukturelle Besonderheiten auf, die ihn von anderen Wirtschaftsbereichen unterscheiden. Während Vorleistungen und Komponenten von Rüstungsgütern auch zwischen Unternehmen gehandelt werden, treten auf dem Endkundenmarkt in aller Regel ausschließlich staatliche Akteure als Nachfrager auf. Staatliche Rüstungsaufträge enthalten häufig spezifische Anforderungen für bestimmte Bedarfe. Da Standardlösungen in solchen Fällen nicht als ausreichend erachtet werden, müssen Produkte zunächst aufwendig (weiter-) entwickelt werden. Für Unternehmen bedeutet dies, dass in der Regel erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen sowie besonderes technisches Know-how erforderlich sind, um einen Rüstungsauftrag zu bedienen. Nur wenige Hersteller verfügen über Möglichkeiten bzw. Kenntnisse, um Großaufträge eigenständig umzusetzen.

295 Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass Staaten Minderheitsbeteiligungen an nationalen Rüstungsunternehmen halten; Deutschland etwa an Hensoldt und künftig – ebenso wie bereits Frankreich – an KNDS (Bundesregierung, 2026). Bei der Vergabe von Rüstungsaufträgen besteht also Potenzial für Ungleichbehandlungen. Soweit zu-

dem einzelne Leistungen für das Militär vollständig „inhouse“ durch Staatsunternehmen erbracht werden, findet überhaupt kein freier Wettbewerb statt (Podszun/Wardelmann, 2025, S. 523).

296 Zwar existieren auch im Rüstungssektor standardisierte Beschaffungsvorgänge, beispielsweise im Bereich Schutzkleidung und persönliche Ausrüstung. In den vergangenen Jahren sind neben den etablierten Anbietern – dank mehr Wagniskapital sowie zunehmender Digitalisierung – außerdem zahlreiche Start-ups aufgetreten, etwa bei der Entwicklung und Herstellung von Drohnen (Gürtler, 2026; Schimroszik, 2026). Weitere Unternehmen erwägen im Zuge der aktuellen Wirtschaftskrise anscheinend, ihre Produktion teilweise von zivilen auf militärische Güter umzustellen (Koenen, 2026; Ramthun, 2026).

297 Fraglich ist jedoch, ob das dadurch entstehende Wettbewerbspotenzial ausgeschöpft wird. Denn häufig führen sicherheits- und/oder industriepolitische Erwägungen der Nachfrager zu einer Bevorzugung etablierter nationaler Anbieter. Hinzu kommen administrative Hürden (wie Sicherheitszertifizierungen), enge Kontakte zwischen den Unternehmen und dem Staat sowie lange Vertragslaufzeiten (Bernhardt/Dewenter, 2026, S. 4 ff., 18 ff.; Podszun/Wardelmann, 2025, S. 586). Dadurch entstehen Marktzutrittsschranken. Zwar gibt es vermehrt Anstrengungen zur Koordinierung und Bündelung nationaler Beschaffungsvorhaben auf europäischer Ebene, z. B. bei der Munitionsbeschaffung (European Defence Agency, 2023). Dennoch ist die Rüstungsbeschaffung in der EU weitgehend fragmentiert. Zuletzt entfielen – mit steigender Tendenz – mehr als 60 Prozent der deutschen Rüstungsbeschaffung auf nationale Anbieter, während kaum Rüstungsprodukte von Anbietern aus anderen europäischen Ländern bezogen wurden (Wolff u. a., 2026, S. 12).

298 Gleichzeitig kann der Staat seine eigentlich vorhandene Nachfragemacht nicht in vollem Umfang nutzen. Er tritt zwar bei der Beschaffung von Rüstungsgütern in vielen Bereichen als einziger Nachfrager auf und verfügt damit grundsätzlich über erhebliche Nachfragemacht. An der staatlichen Beschaffung sind jedoch so viele Stellen mit unterschiedlichen Anreizen beteiligt, dass eine strategisch-ökonomische Nutzung der Position zersplittert wird. Nachfragemacht kann nur dann disziplinierend wirken, wenn tatsächlich Ausweichmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Gerade daran könnte es künftig fehlen, wenn sich die Zahl konkurrierender Systemanbieter aufgrund hoher Marktzutrittsschranken und zunehmender Konsolidierung weiter verringert. Verstärkt wird dies durch Informationsasymmetrien und unterschiedliche Anreizstrukturen, weil Rüstungsunternehmen Kosten und technische Möglichkeiten regelmäßig besser einschätzen können, während sich die staatliche Nachfrage vor allem an militärischen Erfordernissen ausrichtet. Die starke Stellung des Staates als Monopsonist gleicht die Marktmacht der wenigen Anbieter daher nicht ohne Weiteres aus. Zwischen Staat und

Rüstungsunternehmen kann sich vielmehr eine enge, wechselseitige Abhängigkeit herausbilden (vgl. dazu Bernhardt/Dewenter, 2026, S. 20; Podszun/Wardelmann, S. 586).

2.1.2.2 Defizite beim Ausschreibungswettbewerb

299 Auf die Defizite beim Ausschreibungswettbewerb im Rüstungssektor hat die Monopolkommission in ihrer Stellungnahme „Why Competition Matters for Defence Spending“ vom April 2025 frühzeitig hingewiesen. Sie hat dort konkrete Empfehlungen für eine wettbewerbsfreundliche Beschaffungspolitik gemacht, die auf drei zentralen Forderungen beruhen (Monopolkommission, 2025; vgl. auch Bernhardt/Dewenter, 2026, S. 24 ff.; Kapstein u. a., 2026, S. 13 ff., mit dem Fokus auf Innovation; Lange u.a., 2025):

- stärkere europäische Koordinierung und Interoperabilität,
- Vereinfachung und Beschleunigung der Beschaffungsverfahren und
- ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Dringlichkeit und Innovation.

Die Stellungnahme der Monopolkommission wird nachstehend vollständig in deutscher Übersetzung wiedergegeben. Sie hat seit ihrer Veröffentlichung nach Auffassung der Monopolkommission an Dringlichkeit eher noch hinzugewonnen.

2.1.2.2.1 Warum Wettbewerb für Rüstungsausgaben entscheidend ist

300 Sowohl die Europäische Union als auch Deutschland bereiten derzeit umfangreiche, öffentlich finanzierte Investitionsprogramme vor, insbesondere im Verteidigungsbereich. Diese bieten erhebliche Chancen für die europäische Wirtschaft. Vorrangiges Ziel der Rüstungsausgaben muss die Sicherstellung der sicherheitspolitischen Erfordernisse sowie der Verteidigungsfähigkeit der Mitgliedstaaten und der Union sein. Allerdings sollte die Beschaffungspolitik auch so ausgestaltet sein, dass sie dazu beiträgt, weitere politische Zielsetzungen zu fördern, insbesondere Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.

301 Um die Potenziale dieser historisch bedeutsamen, zugleich aber anspruchsvollen Situation voll auszuschöpfen, bedarf es eines klaren Bekenntnisses zu einem neuen, wettbewerbsorientierten europäischen Ordnungsrahmen.

302 Die öffentliche Beschaffung großer Infrastrukturvorhaben war in der Vergangenheit häufig mit Problemen verbunden: übermäßige Bürokratie, Kostenüberschreitungen, Fehlanreize und unzuverlässige Bedarfs- und Kostenprognosen. Große Unternehmen verfügen oftmals über strukturelle Vorteile beim Zugang zu öffentlichen Auf-

trägen, während kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie Start-ups durch finanzielle und administrative Hürden benachteiligt werden. Dieses Ungleichgewicht hemmt Innovationen und verringert die Vielfalt der Marktteilnehmer. Im Verteidigungssektor fallen diese Risiken besonders ins Gewicht. Beschaffungsvorhaben sind hier regelmäßig langfristig angelegt und durch komplexe Vertragsstrukturen geprägt. Dadurch steigt die Gefahr einer dauerhaften Konzentration von Marktmacht und der Entstehung langfristiger Abhängigkeiten. Zudem kann ein Anstieg staatlicher Ausgaben bestehende Engpässe bei Vorleistungen verschärfen oder Kostensteigerungen verursachen, die insbesondere kleinere und weniger etablierte Unternehmen belasten.

303 Mit zunehmender staatlicher Präsenz in der Wirtschaft werden sich diese Risiken weiter verstärken. Daher ist es unerlässlich, wettbewerbliche Gesichtspunkte von Beginn an in die Ausgestaltung der Rüstungsausgaben einzubeziehen. Wettbewerb trägt dazu bei, Kosten zu senken und marktbeherrschende Akteure zu begrenzen. Er verhindert die Verfestigung langfristiger Abhängigkeiten, die sowohl aus wirtschaftlicher Sicht als auch für demokratische Entscheidungsprozesse erhebliche Risiken bergen würden. Vor allem aber fördert Wettbewerb technologische Innovationen, und zwar zu einer Zeit, in der diese dringend benötigt werden.

2.1.2.2.2 Zentrale Voraussetzungen für eine wettbewerbsfördernde Ausgestaltung der Rüstungsausgaben

304 Für einen konsequent wettbewerbsorientierten Ansatz bei Rüstungsausgaben bedarf es eines neuen Rahmens, der auf drei zentralen Voraussetzungen beruht: 1) einem europäischen Ansatz; 2) einer erheblichen Vereinfachung und Beschleunigung der Beschaffungsverfahren; sowie 3) einem ausgewogenen Verhältnis zwischen kurzfristiger Handlungsfähigkeit und langfristiger Innovationsförderung.

Ein europäischer Ansatz

305 Das Weißbuch weist zutreffend darauf hin, dass die derzeitige Fragmentierung der Verteidigungsbeschaffung innerhalb der EU – mit einer Vielzahl unterschiedlicher Waffen- und Verteidigungssysteme – zu Ineffizienzen führt und Skaleneffekte in Forschung, Produktion und Instandhaltung beeinträchtigt. Eine stärkere europäische Koordinierung in Verbindung mit einer konsequenteren Ausrichtung auf europäische Technologien könnte Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit steigern und gleichzeitig nationale Sicherheitsinteressen wahren. Ein stärker integrierter Ansatz würde Skaleneffekte erzeugen und die Konsolidierung der Industrie begünstigen, ohne den Wettbewerb einzuschränken. Im Gegenteil: Europäische Unternehmen würden auf einem größeren Markt miteinander konkurrieren und dadurch zu mehr Dynamik beitragen.

Harmonisierung, Vereinfachung und Beschleunigung

306 Europa muss den rechtlichen und technologischen Rahmen für Rüstungsausgaben harmonisieren. Vereinfachung ist eine wesentliche Voraussetzung, um das Potenzial der Rüstungsbeschaffung vollständig auszuschöpfen. Das Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für 2025 betont die Notwendigkeit, „mutiger, einfacher und schneller“ zu werden. Gerade im Verteidigungsbereich ist dies von besonderer Dringlichkeit. Beschaffungsregeln und institutionelle Strukturen müssen entsprechend verschlankt oder – soweit erforderlich – grundlegend neu gestaltet werden. Vergabeunterlagen sollten deutlich kürzer ausfallen und sich auf tatsächlich unverzichtbare Anforderungen beschränken. Gleichzeitig müssen die Verfahrensdauern erheblich verkürzt werden.

Ausgewogenes Verhältnis zwischen Dringlichkeit und Innovation

307 Europa benötigt eine gemeinsame Strategie zur Festlegung künftiger Beschaffungsprioritäten im Verteidigungsbereich. Angesichts der sich rasch verschlechternden Sicherheitslage besteht unbestreitbar die Notwendigkeit, kurzfristig handlungsfähig zu sein und die Verteidigungsbereitschaft unmittelbar zu stärken. Diese Dringlichkeit darf jedoch nicht zulasten langfristiger Investitionen in neue Waffen und Verteidigungstechnologien gehen. Erforderlich ist daher ein ausgewogener Ansatz: Kurzfristige Beschaffungen sollten sich auf bewährte Anbieter von etablierten Waffen- und Verteidigungssystemen konzentrieren, um die Fähigkeiten rasch auszubauen. Parallel dazu muss jedoch ein eigenständiger Innovationspfad geschaffen werden, der zukünftige Technologien fördert. Hierfür sind spezifische Finanzierungs- und Beschaffungsinstrumente notwendig, die offenen Wettbewerb, Dual-Sourcing-Strategien sowie gezielte Investitionen in Start-ups und KMU unterstützen. Schlüsseltechnologien wie KI, Quantentechnologien, Cybersicherheit, unbemannte Systeme, Kommunikationslösungen und fortschrittliche Verteidigungsplattformen können zu strategischen Treibern europäischer Innovationskraft werden – vorausgesetzt, ihre Bedeutung wird angemessen berücksichtigt und die verfügbaren Mittel werden zielgerichtet eingesetzt.

2.1.2.2.3 Vorschläge zur Sicherung von Wettbewerb und Innovation bei Rüstungsausgaben

308 Um die drei genannten zentralen Voraussetzungen praktisch umzusetzen, machen wir die folgenden Vorschläge zur Stärkung von Wettbewerb und Innovation im Bereich der Rüstungsausgaben vor. Die Vorschläge sollen einen Beitrag zur Debatte über die geeigneten Leitprinzipien leisten. Im Mittelpunkt steht dabei die Schaffung der Grundlagen für eine zukunftsfähige Rüstungsbeschaffung. Die zuvor beschriebe-

nen drei zentralen Voraussetzungen bilden gemeinsam mit den nachfolgenden Vorschlägen einen Ausgangspunkt für die Entwicklung eines dynamischeren und innovationsorientierten Rahmens. Sie sind nicht als abschließendes Konzept zu verstehen.

Wettbewerb auf europäischer Ebene schaffen

309 Ein konsequent europäisch ausgerichtetes Beschaffungswesen würde die Bündelung der Nachfrage der Mitgliedstaaten ermöglichen und damit größere Skaleneffekte erzeugen. In einem solchen Rahmen kann Dual Sourcing – soweit möglich – ein wirksames Instrument sein, um Abhängigkeiten zu vermeiden und Wettbewerb zu fördern. Dual Sourcing kann unterschiedliche Ausprägungen haben: von der parallelen Beschaffung funktional gleichwertiger Technologien bis hin zur Einbindung eines zweiten Lieferanten für dasselbe System. Jede dieser Varianten ist mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen hinsichtlich Kosten, Skaleneffekten und strategischer Flexibilität verbunden. Zugleich könnte ein solcher Ansatz die Bildung wettbewerbsfähiger Konsortien begünstigen. Dies würde nicht nur den Wettbewerb intensivieren, sondern auch die Interoperabilität und Standardisierung von Systemen stärken und damit zur Verringerung der Fragmentierung des europäischen Verteidigungsmarktes beitragen.

310 Die Beschaffung dringend benötigter und technologisch etablierter Verteidigungsgüter sollte sich stärker an bereits verfügbaren Marktlösungen orientieren, anstatt Projekte fortlaufend mit zusätzlichen Anforderungen zu überfrachten. Dies würde Verfahren beschleunigen und zugleich mehr Raum für Wettbewerb schaffen.

311 Die weitere Stärkung gemeinsamer Sicherheits- und Compliance-Standards könnte es für Unternehmen einfacher machen, im Wettbewerb zu bestehen. Eine europäisch ausgerichtete Beschaffungsstrategie könnte auf vorab qualifizierte Lieferantenverzeichnisse sowie eine Liste vertrauenswürdiger Anbieter auf EU-Ebene zurückgreifen. Genehmigungen und Zertifizierungen sollten innerhalb der Europäischen Union gegenseitig anerkannt werden. Dadurch würden Markteintrittsbarrieren reduziert und Wettbewerbschancen verbessert.

312 Soweit möglich sollte Interoperabilität innerhalb Europas zum Regelfall werden. Ein klares Bekenntnis zu interoperablen Systemen würde die Entwicklung kohärenterer und kosteneffizienterer Verteidigungslösungen fördern und damit die Resilienz und Leistungsfähigkeit des Sektors insgesamt stärken. Gleichzeitig würde dies einer größeren Zahl von Unternehmen die Beteiligung an den Verfahren erleichtern. Interoperabilität begünstigt zudem technologische Spillover-Effekte und unterstützt Dual-Use-Innovationen, die über den Verteidigungsbereich hinaus wirtschaftliches Wachstum fördern können. Sicherheitsbedenken im Zusammenhang mit Interoperabilität sind le-

gitim. Auch wenn Bedenken hinsichtlich der Interoperabilität mit Blick auf Sicherheitsrisiken berechtigt sind, kann durch eine sorgfältige Ausgestaltung auf verschiedenen Ebenen gewährleistet werden, dass die Integrität sensibler Systeme nicht gefährdet wird.

Beteiligung von Start-ups und KMU stärken

313 Ein erheblicher Teil der Mittel wird zweifellos für komplexe Vorhaben mit etablierten Herstellern benötigt. Dennoch sollte ein substantieller Anteil der Finanzierung gezielt für Start-ups und KMU vorgesehen werden – vergleichbar mit bestehenden europäischen Förderprogrammen wie „Horizon Europe“ oder dem Europäischen Verteidigungsfonds. Darüber hinaus könnten führende Auftragnehmer im Verteidigungsbereich verpflichtet werden, einen festen Prozentsatz großer EU-Verteidigungsprojekte an KMU zu vergeben. Alternativ sollten Ausschreibungen direkte Vertragsmöglichkeiten für KMU sowie Anreize für gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsprojekte zwischen großen Auftragnehmern und KMU vorsehen. Auf diese Weise würde sichergestellt, dass kleinere Unternehmen Zugang zum Markt erhalten und zum Innovationsökosystem insgesamt beitragen können.

314 In Bereichen, in denen Start-ups und spezialisierte KMU besondere Stärken besitzen, könnten eigenständige Ausschreibungen ausschließlich für KMU eingerichtet werden. Dies würde kleineren, innovativen Unternehmen faire Wettbewerbsbedingungen bieten und verhindern, dass technologische Spitzenentwicklungen ausschließlich von großen, etablierten Unternehmen hervorgebracht werden. Solche KMU-spezifischen Projekte könnten über beschleunigte Vergabeverfahren mit begrenztem Finanzvolumen abgewickelt werden. Dies würde dazu beitragen, dass bewährte Vorgehensweisen etabliert werden könnten. Zur Begrenzung von Compliance-Risiken und Schwachstellen bei der Cybersicherheit sollte das beschleunigte Verfahren allerdings auf Technologien mit geringeren Risikoprofilen beschränkt bleiben, um Innovation und Sicherheit gleichermaßen zu gewährleisten.

315 Darüber hinaus sollten Ko-Finanzierungsinstrumente ausgebaut werden. Denkbar wäre etwa ein risikokapitalähnliches Fördermodell, bei dem öffentliche und private Investoren gemeinsam in besonders vielversprechende Verteidigungs-Start-ups investieren. Dies könnte entscheidende Impulse für die Entwicklung neuer Technologien setzen.

316 Beschaffungsstellen sollten Start-ups aktiv dazu ermutigen, sich sowohl an Planungsprozessen (indem sie ihre Ideen und ihr Fachwissen einbringen) als auch an der

Produktion zu beteiligen. Gleichzeitig müssen die zuständigen Stellen die erforderlichen Kompetenzen entwickeln, um besser zu verstehen, welche Beiträge Start-ups und KMU leisten können.

Innovation fördern

317 Die geplanten Mehrausgaben im Verteidigungsbereich sollten gezielt zur Stärkung der Innovationskraft beitragen. Voraussetzung hierfür ist ein offenes Beschaffungssystem, das Innovationsanreize schafft. Beschaffungsverfahren sollten grundsätzlich offen angelegt sein und bereits in frühen Planungsphasen Akteure aus Forschung und Industrie einbeziehen, einschließlich kleinerer, innovativer Unternehmen. Anstelle starrer und detaillierter Vorab-Spezifikationen sollte die Beschaffung stärker auf offene Ideenwettbewerbe sowie eine problem- und lösungsorientierte Bedarfsdefinition setzen. Der Ansatz sollte stärker „bottom-up“ ausgerichtet sein: Unternehmen – einschließlich KMU und Start-ups – sollten aufzeigen können, welche technologischen Möglichkeiten bereits verfügbar oder realisierbar sind. Dies ist einem „top-down“-Ansatz, bei dem vorgegeben wird, welche Innovationen erforderlich sind, vorzuziehen. Pilotprogramme könnten dazu beitragen, die Praxistauglichkeit eines stärker marktgetriebenen und ideenorientierten sowie geringfügig experimentierfreudigeren Ansatzes nachzuweisen.

318 Die hohen Kosten und langen Laufzeiten öffentlicher Vergabeverfahren schrecken kleinere Unternehmen häufig von einer Teilnahme ab und begrenzen dadurch die Zahl innovativer Lösungsansätze. Um dieses Problem zu adressieren, könnten finanzielle Unterstützungsmechanismen eingeführt werden. Beispielsweise könnten Unternehmen, die in Ausschreibungen den zweiten oder dritten Platz erreichen, einen Teil ihrer Angebotskosten erstattet bekommen. Dies würde insbesondere für Start-ups und KMU die wirtschaftlichen Risiken einer Beteiligung verringern.

319 Europa sollte darüber hinaus sogenannte Rüstungs-Innovationssandboxes schaffen – praxisnahe Testumgebungen, in denen Unternehmen neue Technologien unter realistischen Bedingungen erproben und in größere Verteidigungssysteme integrieren können. Solche kontrollierten Entwicklungsräume würden iterative Innovationsprozesse ermöglichen, Risiken verringern und sicherstellen, dass neue Lösungen mit bestehender militärischer Infrastruktur kompatibel sind.

320 Zudem sollte Europa eine eigenständige Einrichtung für Verteidigungsinnovationen schaffen, die sich am Vorbild der US-amerikanischen Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) orientiert. Ein entsprechendes europäisches Programm sollte besonders vielversprechende Dual-Use-Technologien wie KI, Quantencomputing und Robotik fördern und dabei einen besonderen Schwerpunkt auf KMU

und Start-ups legen. Forschungseinrichtungen sollten systematisch in diese Prozesse eingebunden werden.

Bürokratie abbauen und Wettbewerb sichern

321 Um Innovation und Effizienz in der Rüstungsbeschaffung zu steigern, muss Europa einen harmonisierten europäischen Beschaffungsrahmen schaffen. Dieser sollte die derzeit stark fragmentierten nationalen Systeme schrittweise ersetzen. Ein einheitlicher Rahmen würde grenzüberschreitende Beschaffungsvorgänge erleichtern und die Notwendigkeit mehrfacher Zertifizierungs- und Genehmigungsverfahren beseitigen. Dies setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten bestehende Ressourcen auf europäischer Ebene bündeln und innerhalb eines gemeinsamen Systems enger zusammenarbeiten. Der vorgeschlagene Europäische Verteidigungsmechanismus stellt aus unserer Sicht einen Schritt in diese Richtung dar. Eine solche zwischenstaatliche Einrichtung könnte gezielt Lösungen für bestehende Koordinierungsdefizite und das unterschiedliche Engagement einzelner Mitgliedstaaten entwickeln.

322 Europa sollte außerdem beschleunigte Entscheidungsverfahren für die Rüstungsbeschaffung einführen. Hierzu gehört insbesondere die Ausweitung vereinfachter Direktvergaben bei kleineren Projekten ohne langwierige Ausschreibungsverfahren. Solche Erleichterungen müssen jedoch mit einer verbesserten Transparenz und Ex-post-Kontrolle einhergehen.

323 Der rechtliche Rahmen des Beschaffungswesens bedarf einer grundlegenden Neuordnung. Eine tiefgreifende Vereinfachung erscheint innerhalb der bestehenden Strukturen nicht erreichbar. Deshalb sollten parallel neue Organisations- und Verfahrensstrukturen aufgebaut werden, die das bisherige System schrittweise ablösen. Ziel dieses neuen Systems muss es sein, Bürokratie abzubauen, Wettbewerb zu sichern und gleichzeitig ausreichend flexibel für künftige Entwicklungen zu bleiben. Eine weitreichende Vereinfachung wird nur dann gelingen, wenn klare Prioritäten gesetzt, digitale Verwaltungsprozesse etabliert und datenbasierte Monitoring-Systeme genutzt werden. Deutschland hat mit der staatlich geförderten Bundesagentur für Sprunginnovationen (SPRIND) bereits ein bemerkenswertes Beispiel geschaffen. SPRIND zeigt, wie disruptive Innovationen gezielt gefördert sowie beschleunigt werden können, und könnte als Vorbild für schnellere sowie weniger bürokratische Beschaffungsverfahren dienen.

324 Durch die Einführung standardisierter Verfahren mit klar definierten Zeitrahmen sowie europaweit einheitlichen Sicherheitsstandards und Ausschreibungsvorlagen ließe sich ein effizienteres und besser vorhersehbares Beschaffungsumfeld schaffen.

Ergänzend könnte die Einrichtung einer zentralen Clearingstelle dazu beitragen, Verfahren weiter zu vereinfachen und eine konsistente Anwendung der Regeln in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen.

325 Neben der Vereinfachung der Beschaffungsverfahren muss Europa digitale Lösungen kontinuierlich weiterentwickeln, um Geschwindigkeit und Transparenz zu erhöhen. Dazu gehören insbesondere elektronische Vergabepattformen, KI-gestützte Instrumente zur Angebotsbewertung sowie das Monitoring von Projekten.

326 Die Vergabe öffentlicher Mittel muss nach rechtsstaatlichen Grundsätzen erfolgen und Rechenschaftspflicht sowie Wettbewerb sicherstellen. Das Vergabe- und das Beihilferecht sollten vereinfacht, jedoch nicht aufgegeben werden. Institutionen, die für die Aufdeckung wettbewerbswidrigen Verhaltens sowie von Korruption und Submissionsabsprachen zuständig sind, müssen angemessen ausgestattet sein, damit sie in der Lage sind, die Einhaltung der Regeln wirksam zu überwachen, ohne Innovation zu behindern. Zugleich sollten Rechtsschutzverfahren beschleunigt werden.

2.1.2.3 Kartellrechtliche Grundlagen im Rüstungssektor

327 Eingangs wurde bereits darauf hingewiesen, dass es in letzter Zeit vermehrt zu Kooperationen und Zusammenschlüssen von und zwischen Rüstungsunternehmen gekommen ist. Insoweit findet das Kartellrecht Anwendung, und zwar insbesondere das Kartellverbot (Art. 101 AEUV bzw. § 1 GWB) und die Zusammenschlusskontrolle (EU-Fusionskontrollverordnung bzw. §§ 35 ff. GWB).

2.1.2.3.1 Bedeutung des Art. 346 Abs. 1 lit. b AEUV

328 Das EU-Wettbewerbsrecht gilt im Rüstungssektor nicht uneingeschränkt. Art. 346 Abs. 1 lit. b AEUV bestimmt, dass jeder Mitgliedstaat die Maßnahmen ergreifen kann, die für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen. Es handelt sich bei dieser Vorschrift zwar nicht um eine klassische Bereichsausnahme. Vielmehr bietet sie den Mitgliedstaaten „nur“ die Möglichkeit, aus Gründen der nationalen Sicherheit Maßnahmen zu ergreifen, die mit den übrigen Grundprinzipien der EU nicht im Einklang stehen. Da die nationale Sicherheit gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 3 EUV aber in die alleinige Verantwortung der Mitgliedstaaten fällt, wird diesen eine Einschätzungsprärogative bei der Bestimmung ihrer Sicherheitsinteressen und der Wahl der zu treffenden Maßnahmen zugestanden (Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, 2011, S. 7; Jaeckel, 2011, Rn. 3; von Graevenitz, 2026, S. 44). Nationale Sicherheitsinteressen werden von den Mitgliedstaaten häufig im Rahmen der Rüstungsbeschaffung geltend gemacht (Eisenhut, 2022, S. 3271; Hinde-lang/Eisentraut, 2019, S. 150). Im nationalen Recht enthält § 107 Abs. 2 Nr. 2 GWB

eine ausdrückliche, obgleich nur deklaratorische Ausnahme von den allgemeinen Vergaberegeln, die zu einer Bevorzugung etablierter nationaler Anbieter beiträgt.

329 Auch im Bereich des Kartellrechts können sich die Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Art. 346 Abs. 1 lit. b AEUV auf wesentliche Sicherheitsinteressen berufen. Wegen ihres Ausnahmecharakters ist die Vorschrift eng auszulegen, und das Vorliegen ihrer Voraussetzungen müssen die Mitgliedstaaten nachweisen (EuGH, C-615/10, 07.06.2012, *Insinööritoimisto InsTiimi*, Rz. 44 ff.; C-414/97, 16.09.1999, *Kommission/Spanien*, Rz. 21 f.). Dies entspricht auch der Praxis der Europäischen Kommission in der Fusionskontrolle, insbesondere mit Blick auf die Trennung von militärischen und zivilen Teilen gemischter Zusammenschlüsse (Körber, 2025, Rn. 42, m. w. N.). Soweit die Voraussetzungen des Art. 346 Abs. 1 lit. b AEUV im Einzelfall erfüllt sind, ist das EU-Wettbewerbsrecht nicht anwendbar und nur das nationale Recht einschlägig. Die an einem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen können demnach von einem Mitgliedstaat angewiesen werden, den Zusammenschluss ganz oder – wenn auch zivile Güter betroffen sind – teilweise nicht bei der Europäischen Kommission anzumelden (Körber, 2025, Rn. 41; Westermann, 2025, Rn. 12a; vgl. auch EU-Kommission, M.528, 24.11.1994, *British Aerospace/VSEL*, Rn. 9 ff.; krit. Dittert, 2025, Rn. 30).⁴³

330 Es lässt sich nur schwer nachvollziehen, wie viele Anmeldungen auf Unionsebene durch die Mitgliedstaaten aufgrund nationaler Sicherheitsinteressen verhindert werden (zu Beispielen aus der Fallpraxis vgl. Jungermann, 2013, Rn. 37 f.; Birmanns, 2023, Rn. 44 ff.). Die Europäische Kommission prüft jedenfalls eine Vielzahl von Zusammenschlüssen im Rüstungssektor (dazu noch Abschnitt **72.1.2.4.1**).

2.1.2.3.2 Besonderheiten der Marktabgrenzung bei Rüstungsgütern

331 Die Marktabgrenzung gilt im Kartellrecht als ein wichtiger Schritt, um die maßgeblichen Wettbewerbskräfte in einem Bereich zu identifizieren. Entscheidend ist dabei in erster Linie, ob ein Produkt oder eine Dienstleistung aus Sicht der Nachfrager denselben Bedarf deckt und deshalb austauschbar ist (sog. Bedarfsmarktkonzept). Bei Rüstungsgütern könnte die in Tz. **7294** beschriebene enge inhaltliche und funktionale Spezialisierung einzelner Projekte den Schluss zulassen, dass jeder Auftrag einen eigenen sachlichen Markt bildet. Denn aufgrund der oftmals kleinteiligen Vorgaben an verschiedene Rüstungsgüter gibt es aus Sicht der Auftraggeber gerade kaum austauschbare Produkte (in diese Richtung etwa – für Avionik-Produkte – EU-Kommission, M.3735, 14.03.2005, *Finmeccanica/AMS*, Rn. 9).

⁴³ Im Unterschied zu Art. 346 Abs. 1 lit. b AEUV gestattet Art. 21 Abs. 4 Unterabs. 1, 2 Verordnung 139/2004 es den Mitgliedstaaten, zusätzlich zu der wettbewerbsrechtlichen Prüfung durch die Europäische Kommission geeignete Maßnahmen zum Schutz ihrer Sicherheitsinteressen zu ergreifen; vgl. Birmanns, 2023, Rn. 41.

332 Allerdings ist bei der Marktabgrenzung neben der Sicht der Nachfrager ergänzend die Angebotsseite zu berücksichtigen. Von Bedeutung ist demnach die Fähigkeit von Unternehmen, ihre Produktion kurzfristig und mit geringem Aufwand auf andere Produkte umzustellen (sog. Angebotsumstellungsflexibilität). Im Rüstungssektor würde der alleinige Blick auf die Sicht der Nachfrager (= staatliche Auftraggeber) und deren spezifische Anforderungen an verschiedene Projekte vernachlässigen, dass einzelne (Groß-) Unternehmen über die Möglichkeit verfügen, ihre Produktion an unterschiedliche Anforderungen anzupassen. Wettbewerbsdruck entsteht also dadurch, dass jene Rüstungsunternehmen ihre Kapazitäten nutzen können, um – jedenfalls in einem bestimmten Produktbereich – verschiedene Aufträge bedienen zu können. Eine sachliche Marktabgrenzung nur anhand der spezifischen Anforderungen an ein Rüstungsgut und ohne Berücksichtigung der Produktionsumstellungskapazitäten potenzieller Lieferanten würde daher zu kurz greifen (Podszun/Wardelmann, 2025, S. 582).

333 Eine weitere Besonderheit der sachlichen Marktabgrenzung im Rüstungssektor ist, dass einzelne Produkte mitunter zu „Gesamtsystemen“ zusammengefasst werden. So gehen sowohl die Europäische Kommission als auch das Bundeskartellamt von einem einheitlichen sachlich relevanten Markt für Gesamtsysteme für gepanzerte Militärfahrzeuge aus (EU-Kommission, M.3159, 25.07.2003, Rheinmetall/STN Atlas, Rn. 11; BKartA, B4-169/99, 23.03.2000, Rheinmetall/Kuka, Rn. 18). Dies liegt daran, dass staatliche Nachfrager die Aufträge für die Entwicklung, Herstellung und Lieferung entsprechender Rüstungsgüter an Systemanbieter vergeben. Diese Unternehmen stellen die Integration einzelner Teilsysteme bzw. Komponenten sicher und tragen als Generalauftragnehmer die Verantwortung für das Gesamtsystem. Unterhalb der Ebene der Systemanbieter werden die Märkte für Teilsysteme bzw. Komponenten – wie im Rahmen der kartellrechtlichen Marktabgrenzung üblich – tendenziell enger abgegrenzt (vgl. zum Ganzen auch Podszun/Wardelmann, 2025, S. 523, 583).

334 Bei der räumlichen Marktabgrenzung ist zu berücksichtigen, dass das öffentliche Beschaffungswesen infolge der sicherheits- und/oder industriepolitischen Erwägungen häufig immer noch national geprägt ist (kritisch dazu bereits Tz. **7297 f.**). Nach dem Bedarfsmarktkonzept ist insoweit tendenziell von nationalen – und weniger von europa- oder gar weltweiten – Märkten für Rüstungsgüter auszugehen. Dies gilt insbesondere für die vorgenannten Gesamtsysteme (BKartA, B4-169/99, 23.03.2000, Rheinmetall/Kuka, Rn. 16; vgl. auch Podszun/Wardelmann, 2025, S. 584). Bei alledem gilt, dass infolge europäischer Anstrengungen die militärische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten enger geworden ist. Damit erscheint es nicht gerechtfertigt, Sicherheitsinteressen national zu definieren. Sollte die Rüstungsbeschaffung künftig hauptsächlich europaweit stattfinden, würde die kartellrechtliche Marktabgrenzung entsprechend nachziehen.

2.1.2.4 Aktuelle kartellrechtliche Entscheidungspraxis im Rüstungssektor

335 In den vergangenen Jahren hat es eine umfangreiche Fallpraxis von Europäischer Kommission und Bundeskartellamt im Rüstungssektor gegeben, allerdings eher in der Zusammenschlusskontrolle als bei der Kartellverfolgung. Die Europäische Kommission hat im Jahr 2023 einen Kartellverstoß auf dem Markt für die Herstellung von Handgranaten sanktioniert (EU-Kommission, AT.40760, 21.09.2023, Hand grenades). Eine Untersagungs- und Bußgeldentscheidung des Bundeskartellamts wegen wettbewerbswidriger Absprachen bei Rüstungsgütern – namentlich bei Laufpolstern bzw. Schwingungsdämpfern für Kettenfahrzeuge – gab es zuletzt im Jahr 2015 (Bundeskartellamt, 2015). Darüber hinaus ist über „einfache“ Kooperationen, die nicht der fusionskontrollrechtlichen Anmeldepflicht unterliegen, sondern ausschließlich anhand des Kartellverbots geprüft werden, öffentlich wenig bekannt. Die Europäische Kommission hat jüngst immerhin klargestellt, dass sie den Unternehmen bei Rüstungskoperationen mit kartellrechtlicher Guidance zur Verfügung steht (Europäische Kommission, 2025b, S. 9).

2.1.2.4.1 Überblick über die Fusionskontrollpraxis der Europäischen Kommission

336 Fusionskontrollrechtlich hat die Europäische Kommission zuletzt mehrere Zusammenschlüsse im Rüstungssektor geprüft. Durchgreifende wettbewerbliche Bedenken hat sie in keinem Fall festgestellt. Die Zusammenschlüsse sind jeweils im Vorprüfverfahren ohne Nebenbestimmungen freigegeben worden. Beispielhaft sollen die folgenden Fälle genannt werden:

- Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens durch BAE Systems, Japan Aircraft Industrial Enhancement und Leonardo (EU-Kommission, M.11800, 16.06.2025). Gegenstand des Gemeinschaftsunternehmens ist die Entwicklung eines Kampfflugzeugs der sechsten Generation. Die Europäische Kommission stellte fest, dass sich die bestehenden horizontalen Überschneidungen zwischen BAE Systems und Leonardo im Bereich Mehrzweckkampfflugzeuge auf dem italienischen Markt nicht verstärkten.
- Erwerb von Iveco Defence Vehicles und Astra Veicoli Industriali durch Leonardo (EU-Kommission, M.12158, 16.03.2026; Entscheidungsgründe noch nicht veröffentlicht). Der Zusammenschluss betrifft in erster Linie gepanzerte Kampffahrzeuge und militärische Lkw.
- Erwerb der Marinesparte Naval Vessels Lürssen durch Rheinmetall (EU-Kommission, 17.02.2026, M.12244). Als Ziele der Transaktion werden insbesondere der Ausbau der maritimen Aktivitäten Rheinmetalls und die Stärkung der europäi-

schen Verteidigungsindustrie angegeben. Im Gegensatz zu den beiden vorgenannten Fällen ist dieser Zusammenschluss nicht im normalen, sondern im vereinfachten Verfahren bei der Europäischen Kommission angemeldet worden.⁴⁴

337 Die Europäische Kommission hat außerdem zwei Zusammenschlüsse, deren Schwerpunkte zwar nicht im Rüstungssektor liegen, die aber zumindest Bezüge zu diesem aufweisen, nur mit Nebenbestimmungen im Vorprüfverfahren freigegeben (EU-Kommission, M.11578, 14.10.2025, Boeing/Spirit; M.11253, 17.06.2025, Safran/Collins Aerospace).

2.1.2.4.2 Überblick über die Fusionskontrollpraxis des Bundeskartellamts

338 Das Bundeskartellamt hat zuletzt eine Vielzahl von Zusammenschlüssen im Rüstungssektor geprüft. Häufig handelte es sich um die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen zur Erfüllung der vom Auftraggeber gestellten Anforderungen an das jeweilige Rüstungsprojekt. Mit Blick auf die Produkte ist auffällig, dass zahlreiche Zusammenschlüsse nach wie vor gepanzerte Militärfahrzeuge betreffen (vgl. auch Podszun/Wardelmann, 2025, S. 526). Das Bundeskartellamt hat die Zusammenschlüsse jeweils im Vorprüfverfahren freigegeben. In zwei Fällen wurde die Anmeldung zurückgenommen (B4-131/23, Krauss-Maffei-Wegmann/Rheinmetall Landsysteme, erneut angemeldet und freigegeben: B11-83/25, 15.12.2025, Rheinmetall Landsysteme/KNDS; B4-105/24, Rheinmetall/Prime Holdings). Die Rücknahmen erfolgten jedoch nicht wegen wettbewerblicher Bedenken des Bundeskartellamts.

339 Der Monopolkommission lag ein Großteil der fusionskontrollrechtlichen Voten des Bundeskartellamts, insbesondere zu Fällen aus den Jahren 2024 und 2025, vor. Trotz der zügigen Freigaben hat das Bundeskartellamt die Zusammenschlüsse vergleichsweise intensiv geprüft. Beispielhaft für die jüngere Fusionskontrollpraxis des Bundeskartellamts im Rüstungssektor sollen die folgenden Fälle genannt werden:

- Erwerb bzw. Erhöhung einer Minderheitsbeteiligung an Renk durch KNDS (BKartA, B4-40/25, 17.04.2025). Renk verfügt über eine starke Marktposition bei Getrieben für militärische Fahrzeuge, während KNDS bei solchen Fahrzeugen als Systemanbieter tätig wird. Das Bundeskartellamt stellte fest, dass Renk keine Anreize habe, andere Hersteller von militärischen Fahrzeugen bei der Belieferung von Getrieben zu benachteiligen.
- Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens durch KNDS, Rheinmetall und Thales (BKartA, B4-33/25, 04.04.2025). Das Gemeinschaftsunternehmen soll in deutsch-französischer Kooperation einen neuen Kampfpanzer entwickeln. Die

⁴⁴ Im vereinfachten Verfahren ist die Kontrolldichte geringer. Mehr als drei Viertel der bei der Europäischen Kommission angemeldeten Zusammenschlüsse werden im vereinfachten Verfahren entschieden.

Unternehmen können das Projekt dem Bundeskartellamt zufolge nicht jeweils alleine realisieren. Zudem überschneiden sich die Tätigkeiten der Unternehmen nur in Teilbereichen, oder es bestehe ausreichender Wettbewerb durch andere Unternehmen.

- Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens durch Nammo Raufoss und Diehl Defence (BKartA, B11-28/26, 10.03.2026). Das Gemeinschaftsunternehmen wurde für die Zwecke der Ausführung eines Auftrags zur Herstellung und Lieferung von Artilleriemunition für die Bundeswehr gegründet, für den die beiden Mutterunternehmen als Arbeitsgemeinschaft den Zuschlag erhalten hatten.

2.1.2.5 Verbleibende wettbewerbliche Bedenken

340 Unabhängig von den zuvor genannten Fällen und ihrer Beurteilung durch die Europäische Kommission bzw. das Bundeskartellamt verbleiben aus Sicht der Monopolkommission in zweierlei Hinsicht grundsätzliche wettbewerbliche Bedenken. Dies betrifft zum einen die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen zwischen etablierten Unternehmen, zumal aus verschiedenen Mitgliedstaaten. Durch solche Zusammenschlüsse werden mitunter industriepolitische Vorgaben erfüllt (Podszun/Wardelmann, 2025, S. 527). Wenn die Kooperation mit einem nationalen Hersteller dazu führt, dass ausländische Unternehmen überhaupt erst einen, obgleich noch limitierten Zugang zu einem nationalen Markt erhalten, ist das grundsätzlich zu begrüßen. Positiv ist auch, dass die Gründung der Gemeinschaftsunternehmen anscheinend häufig mit dem Ziel erfolgt, einen konkreten Rüstungsauftrag zu erfüllen (Bundeskartellamt, 2025b; 2026). Ist der Auftrag einmal abgearbeitet, könnte das Gemeinschaftsunternehmen wieder aufgelöst werden und das Risiko dauerhafter, unter Umständen negativer Auswirkungen auf die Marktstruktur wäre theoretisch geringer.

341 Allerdings kann die Verbindung über ein Gemeinschaftsunternehmen auch dazu führen, dass die Muttergesellschaften auf ihren jeweiligen nationalen „Heimatmärkten“ langfristig möglicherweise weniger intensiv miteinander konkurrieren. Anerkannt ist, dass die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens bzw. die Beteiligung hieran eine – über die konzentrierte Wirkung des Zusammenschlusses hinausgehende – Verhaltenskoordinierung der Muttergesellschaften zur Folge haben kann. Dies gilt insbesondere, aber nicht nur, wenn die Muttergesellschaften und das Gemeinschaftsunternehmen auf demselben Markt tätig sind. Neben den Vorschriften über die Zusammenschlusskontrolle ist dann möglicherweise auch das Kartellverbot einschlägig (ausführlich zur Kontrolle von Gemeinschaftsunternehmen Bien, 2014).

342 Wettbewerbliche Bedenken sind zum anderen wegen der Gefahr der Bildung von Rüstungskonglomeraten angebracht. Konglomerate Zusammenschlüsse, bei denen

die beteiligten Unternehmen nicht oder nur in Randbereichen miteinander konkurrieren und nicht auf vor- bzw. nachgelagerten Märkten tätig sind, werden wettbewerbspolitisch in der Regel weniger kritisch beurteilt als horizontale und vertikale Zusammenschlüsse. Sie führen weder zu einer unmittelbaren Erhöhung der Marktkonzentration auf demselben Markt noch zu einer direkten Abschottung von vor- oder nachgelagerten Märkten. Auch wenn die Mehrzahl konglomerater Zusammenschlüsse demnach wettbewerbslich unbedenklich ist, können sie insofern kritisch zu sehen sein, als solche Unternehmen ihre Größe und Finanzkraft sowie ihre Präsenz auf verschiedenen Märkten nutzen könnten, um Wettbewerber zu verdrängen und Marktzutrittschranken zu erhöhen. Als mögliche Schadenstheorien konglomerater Zusammenschlüsse gelten unter anderem Leveraging-, Portfolio- und Spillover-Effekte (Montag/von Bonin, 2023, Rn. 466 ff.; Thomas, 2025, Rn. 434 ff.). Solche Auswirkungen sind wiederum oftmals das Ergebnis von Koppelungs- und Bündelungspraktiken.

343 Auch einzelne Rüstungsunternehmen können ihr Produktportfolio infolge des aktuellen Rüstungsbooms durch Zukäufe diversifizieren und sich in zahlreichen Märkten ausbreiten. Koppelungs- und Bündelungspraktiken von Rüstungskonglomeraten dürften zwar in der Regel nicht der Verdrängung von Wettbewerbern dienen, sondern durch Sicherheits- und/oder Interoperabilitätsinteressen gerechtfertigt sein. Systemgeschäfte, wie etwa die Entwicklung, Herstellung und Lieferung gepanzerter Militärfahrzeuge als Gesamtsysteme (dazu bereits Tz. **7333**), werden von den Auftraggebern häufig entsprechend nachgefragt. Dennoch kann die Folge hiervon sein, dass kleinere Hersteller von der Teilnahme an Ausschreibungen faktisch ausgeschlossen und Auftraggeber (noch) abhängiger von Großunternehmen werden (vgl. auch Sommer, 2026). Zudem besteht die Gefahr, dass sich Zulieferer von Teilsystemen und Komponenten auf zahlreichen Märkten den Vorgaben einiger weniger Systemanbieter unterordnen müssen, etwa bei der Bereitstellung von Schnittstellen moderner Waffensysteme. Dies wäre umso gravierender, als Rüstungsverträge üblicherweise lange Laufzeiten haben, sodass einmal getroffene Entscheidungen eine nachhaltige Wirkung entfalten. Zu berücksichtigen ist insoweit aber auch, dass die staatlichen Auftraggeber den Herstellern bei der Entwicklung von Rüstungsgütern häufig kleinteilige Vorgaben machen (dazu bereits Tz. **7294**, **7331**). Dies könnte etwaigen Abhängigkeiten unter den Unternehmen entgegenwirken.

2.1.2.6 Fazit

344 Während der Ausschreibungswettbewerb im Rüstungssektor in weiten Teilen defizitär ist, erweist sich die kartellbehördliche Kontrolle insgesamt als funktionsfähig. Sowohl die Europäische Kommission als auch das Bundeskartellamt prüfen Zusammenschlüsse in diesem Bereich effizient und – soweit ersichtlich – zugleich mit der

gebotenen Sorgfalt. Auch unter den veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen gibt es keine Anzeichen dafür, dass die bestehenden wettbewerblichen Prüfmaßstäbe strukturell überfordert wären.

345 Dennoch sind wettbewerbliche Bedenken gegenüber der Gründung von Gemeinschaftsunternehmen durch große Rüstungsunternehmen sowie gegenüber der Bildung breit aufgestellter Rüstungskonglomerate berechtigt. Solche Strukturen können den Wettbewerb einschränken, indem sie Marktzutrittsschranken erhöhen und Abhängigkeiten verstärken. Entsprechende Risiken bestehen auch deshalb, weil die Rüstungsbeschaffung – trotz zunehmender Anstrengungen für eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten – noch weitgehend national geprägt ist. Ein stärkeres europäisches Vorgehen würde für größere Skaleneffekte und zugleich mehr Wettbewerb sorgen (Monopolkommission, 2025).

346 Es ist unbestritten, dass eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Unternehmen im Zuge der notwendigen Aufrüstung eine wichtige Rolle spielt. Kooperationen und Zusammenschlüsse können zur Bündelung technologischer Kompetenzen, zur Beschleunigung von Innovationsprozessen und zur besseren Nutzung knapper Ressourcen beitragen (Bernhardt/Dewenter, 2026, S. 10). Das Kartellrecht steht solchen Formen der Zusammenarbeit nicht grundsätzlich entgegen. Im Gegenteil: Effiziente Aufrüstung setzt effektiven Wettbewerb voraus. Denn Wettbewerb senkt Kosten und fördert Innovation sowie Qualität. Eine pauschale Lockerung wettbewerblicher Maßstäbe würde demgegenüber die Gefahr bergen, ineffiziente Strukturen zu verfestigen und Innovationsanreize zu schwächen.

347 Kooperationen und Zusammenschlüsse sollten deshalb einer sorgfältigen Prüfung durch die Wettbewerbsbehörden unterliegen. Eine solche Prüfung ist nach dem derzeitigen Recht auch möglich. Der Rüstungssektor ist im EU-Wettbewerbsrecht nicht generell privilegiert. Art. 346 Abs. 1 lit. b AEUV begründet keine umfassende Bereichsausnahme, sondern erlaubt lediglich Maßnahmen zum Schutz nationaler Sicherheitsinteressen. Zwar hat das Berufen der Mitgliedstaaten auf wesentliche Sicherheitsinteressen Auswirkungen auf die Beschaffung von Rüstungsgütern und folglich den Wettbewerb im Rüstungssektor. Eine wettbewerbsbehördliche Kontrolle scheint durch die Vorschrift aber in der Regel nicht verhindert zu werden.

348 Rein vorsorglich weist die Monopolkommission darauf hin, dass eine über Art. 346 Abs. 1 lit. b AEUV hinausgehende sektorspezifische Regelung im deutschen Kartellrecht weder notwendig noch sinnvoll ist. Die Einführung einer – wie auch immer gearteten – Ausnahme für den Rüstungssektor ist abzulehnen. Zwar gibt es im GWB bereits verschiedene Bereichsausnahmen, etwa für bestimmte Vereinbarungen in der

Landwirtschaft (§ 28) sowie der Presse (§ 30) oder für Zusammenschlüsse von Krankenhäusern (§§ 186a, 187 Abs. 9). Sektorspezifische Vorschriften – zumal Ausnahmen – sind jedoch ordnungspolitisch fragwürdig. Zum einen führen sie zu einer Fragmentierung der Wettbewerbsordnung und untergraben die Kohärenz und Vorhersehbarkeit der Rechtsanwendung. Zum anderen besteht die Gefahr regulatorischer Fehlanreize, da privilegierte Sektoren weniger Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind und Effizienzpotenziale ungenutzt bleiben. Speziell mit Blick auf den Rüstungssektor ist zu beachten, dass die kartellrechtlichen Vorgaben weder einem Funktionieren der Märkte noch der Verfolgung nationaler Sicherheitsinteressen im Wege stehen.

349 Die größten Risiken für den Wettbewerb im Rüstungssektor sind aber die weiterhin bestehenden Defizite bei der Beschaffung. Die Beschaffung von Rüstungsgütern ist – trotz zunehmender Anstrengungen für eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten – noch weitgehend national geprägt. Die Monopolkommission hat bereits darauf hingewiesen, dass Ausschreibungen im Rüstungssektor so gestaltet sein sollten, dass sie Wettbewerb ermöglichen, statt ihn zu verhindern. Konkret bedeutet dies, dass die Beschaffung stärker europäisch koordiniert werden sollte, um Skaleneffekte zu nutzen und die nationale Fragmentierung zu überwinden. Zugleich sollten die Verfahren innovationsoffen sein und auch kleineren Anbietern sowie Start-ups, etwa im wachsenden Drohnen- und Digitalsegment, einen realen Zugang ermöglichen. Dies kann beispielsweise durch modulare Losgrößen, angepasste Zertifizierungsanforderungen und kürzere Vertragslaufzeiten erreicht werden (Monopolkommission, 2025; dazu bereits ausführlich in Abschnitt **72.1.2.2**).

Empfehlungen

- Kooperationen und Zusammenschlüsse im Rüstungssektor sollten einer sorgfältigen Prüfung durch die Wettbewerbsbehörden unterliegen, um einer marktübergreifenden Vermachtung durch die Bildung großer Rüstungsunternehmen entgegenzuwirken.
- Die Einführung einer sektorspezifischen Ausnahme im deutschen Kartellrecht für den Rüstungssektor ist abzulehnen.
- Die Rüstungsbeschaffung sollte wettbewerbsorientierter und innovationsfreundlicher werden – durch gemeinsame europäische Beschaffung, mehr Interoperabilität, eine stärkere Beteiligung von Start-ups und KMU sowie einfachere und schnellere Verfahren.

2.1.3 Das Kraftstoffmaßnahmenpaket und der “Tankrabatt”

350 Mit dem Ausbruch des Irankrieges und der Sperrung der Straße von Hormus sind die Kraftstoffpreise stark gestiegen. Mit dem Krieg verknappte sich das Angebot an Rohöl und Mineralölprodukten. Die unmittelbare Folge waren eine angespannte Versorgungslage und höhere Preise. Zunächst folgt dieser Preisanstieg einer nachvollziehbaren Logik, wonach ein knapperes Angebot bei anhaltender Nachfrage zu höheren Preisen führt. Diese Marktlogik sollte grundsätzlich auch wirken können, weil Preise in einer Knappheitssituation eine wichtige Steuerungsfunktion erfüllen und Anreize zum Sparen sowie zur Anpassung von Angebot und Nachfrage setzen.

351 Die Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts zu Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel deutet jedoch darauf hin, dass auch die Marktstruktur auf den vorgelagerten Stufen eine wettbewerbshemmende Rolle spielen könnte. Zu den möglichen kritischen Marktstrukturmerkmalen zählt das Bundeskartellamt vor allem eine hohe Konzentration, vertikale Verflechtungen, hohe Marktzutrittsschranken und zu geringe Ausweichmöglichkeiten auf der Nachfrageseite. Dadurch könnten sich Preiserhöhungen auf den vorgelagerten Märkten leichter und breiter durchsetzen. Die hohe Markttransparenz durch Preisnotierungssysteme könne diesen Effekt noch verstärken, weil sie Rückschlüsse auf das Verhalten einzelner Anbieter erleichtere und kollusives Verhalten stabilisieren könne (Bundeskartellamt 2025). Ein Indikator dafür, dass nicht allein der Irankrieg für den starken Preisanstieg verantwortlich war, ist der internationale Vergleich der Preisentwicklungen. Dieser zeigt, dass die Kraftstoffpreise in Deutschland nach Ausbruch des Irankrieges im europäischen Vergleich besonders schnell und stark anstiegen (Duso/Oschmann, 2026). Daraus folgt, dass ein Teil des starken Preisanstiegs jedenfalls auch auf Wettbewerbsprobleme der vorgelagerten Marktstufen zurückzuführen sein könnte. In eine ähnliche Richtung weisen die Befunde zum Ukrainekrieg, währenddessen Raffinerien ihre Preisaufschläge substanziell erhöhen konnten (Gregor/Haucap, 2026).

352 Kaum ein Preis entfaltet politisch so schnell Wirkung wie der Kraftstoffpreis. Steigen Benzin- und Dieselpreise innerhalb kurzer Zeit spürbar an, wächst der Druck auf die Politik, schnell sichtbare Antworten zu liefern. So hat auch der jüngste Preisanstieg eine rege gesetzgeberische Aktivität ausgelöst, die von Eingriffen in das Kartellrecht bis zu kurzfristigen Entlastungsmaßnahmen reicht.

353 Die kartellrechtlichen Maßnahmen zielen darauf, strukturelle Wettbewerbsprobleme auf den Raffinerie- und Großhandelsmärkten gezielter aufzugreifen und dem Bundeskartellamt schnellere und wirksamere Eingriffe zu ermöglichen. Dazu gehören insbesondere Erleichterungen bei Maßnahmen nach Sektoruntersuchungen sowie

neue Instrumente zur Kontrolle möglicher Preismissbräuche auf vorgelagerten Marktstufen. Damit rückt der Gesetzgeber gerade jene Marktstrukturen in den Blick, von denen der womöglich vermeidbare Teil des außergewöhnlich starken Preisanstiegs ausgehen könnte. Diese politische Reaktion setzt somit an den vermuteten und adressierbaren Ursachen und nicht nur an den Symptomen an.

354 Daneben sehen die Maßnahmen auch Eingriffe vor, welche die Lage kurzfristig entspannen sollen. Hierzu zählen die 12-Uhr-Regel und der sog. „Tankrabatt“ in Form einer befristeten Senkung der Energiesteuer. Diese Maßnahmen sollen die akute Belastung für Unternehmen sowie Verbraucherinnen und Verbraucher mindern und kurzfristig für Entlastung sorgen. Sie verändern jedoch nicht die strukturellen Probleme auf den vorgelagerten Märkten und tragen deshalb nicht zu einer langfristigen Lösung bei.

355 Das Bundeskartellamt hat im Anschluss die organisatorischen Voraussetzungen für die Durchsetzung der neuen Regelungen geschaffen (BKartA, 2026). Hierzu wurde die bisherige Beschlussabteilung V personell verstärkt und als künftig zuständige 13. Beschlussabteilung auf Verfahren im Mineralöl- und Kraftstoffbereich spezialisiert. Sie soll neben der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe, die die Preisdaten der Tankstellen überwacht und künftig insbesondere die Einhaltung der sog. „12-Uhr-Regel“ kontrollieren soll, die neuen kartellrechtlichen Regeln zur Anwendung bringen.

2.1.3.1 Kartellrechtliche Maßnahmen

2.1.3.1.1 Vereinfachung von Sektoruntersuchungen (§ 32f Abs. 3 GWB)

356 Durch eine Neufassung des § 32f Abs. 3 GWB hat der Gesetzgeber zunächst aus dem bisher zweistufigen Verfahren zur Auferlegung von Abhilfemaßnahmen im Anschluss an eine Sektoruntersuchung eine Verfahrensstufe gestrichen und strebt damit an, laufende und künftige Verfahren schneller auf den Weg bringen zu können (Deutscher Bundestag 2026, S. 2, 8, 15). Bisher musste das Bundeskartellamt im Anschluss an eine Sektoruntersuchung zunächst in einem separaten Verfahren das Vorliegen einer erheblichen und fortwährenden Störung des Wettbewerbs feststellen (§ 32f Abs. 3 Satz 1 GWB a. F.). Diese Verfügung war bereits an konkrete Unternehmen zu richten, die als Adressaten von Abhilfemaßnahmen in Betracht kommen (S. 2 a. F.). Im Anschluss daran konnte das Bundeskartellamt in einem weiteren Verfahren Abhilfemaßnahmen gemäß § 32f Abs. 3 Satz 6 und 7 GWB a. F. auferlegen.

357 Die Neufassung durch das Kraftstoffmaßnahmenpaket streicht nun das separate Verfahren zur Feststellung der Wettbewerbsstörung. Diese Voraussetzung soll ab sofort inzident bei der Auferlegung von Abhilfemaßnahmen geprüft werden. Es ergeht dann eine einheitliche Entscheidung über das Vorliegen der Wettbewerbsstörung und

notwendige Abhilfemaßnahmen. Auch dies soll der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung und der Verfahrensbeschleunigung dienen (Deutscher Bundestag 2026, S. 9, 14). Die Monopolkommission begrüßt diese Vereinfachung. Durch die Zusammenführung von Feststellung und Abhilfemaßnahmen in einer einheitlichen Entscheidung entfällt ein gesondert anfechtbarer Verfahrensschritt. Denn die feststellende Verfügung war separat rechtsmittelfähig, wenn auch ohne aufschiebende Wirkung (vgl. dazu Kühling/Engelbracht 2024, Rn. 76 f.). Einzelne gerichtliche Verfahren bergen – wie das aktuelle Verfahren (Tz. **7361**) zeigt – erhebliches Verzögerungspotenzial, selbst wenn sie nicht den Fortgang des Gesamtverfahrens an sich betreffen. Durch die Neuregelung wird die praktische Wirksamkeit des § 32f GWB gestärkt, ohne den Rechtsschutz der betroffenen Unternehmen unangemessen zu verkürzen. Die Feststellung kann auch zukünftig noch – inzident im Rahmen des Rechtsschutzes gegen die Auferlegung von Abhilfemaßnahmen – gerichtlich überprüft werden.

358 Zudem entfällt die materielle Voraussetzung, wonach Unternehmen, die für die Auferlegung von Abhilfemaßnahmen in Betracht kommen, durch ihr Verhalten und ihre Bedeutung für die Marktstruktur zur Störung des Wettbewerbs wesentlich beigetragen haben müssen. Angesichts der marktstrukturellen Rolle des § 32f GWB wird diese Voraussetzung vom Gesetzgeber als nicht zielführend erachtet (Deutscher Bundestag 2026, S. 15). Der Gesetzgeber betont damit begrüßenswerterweise stärker als noch zuvor den marktstrukturellen Charakter der Vorschrift. Dies entspricht dem eigentlichen Zweck des § 32f Abs. 3 GWB, der nicht auf die Sanktionierung individuellen Fehlverhaltens, sondern auf die Behebung struktureller Wettbewerbsstörungen abzielt. Damit zielt er insbesondere auf Märkte wie die Raffinerie- und Großhandelsstufe ab, in denen die Störung aus der Marktstruktur selbst und nicht aus dem Verhalten einzelner Unternehmen resultiert.

359 Durch die Änderung wird die Frage, inwiefern ein Unternehmen zur Wettbewerbsstörung beiträgt, allerdings nicht völlig bedeutungslos. Nach allgemeinen Grundsätzen müssen Abhilfemaßnahmen des Bundeskartellamts geeignet, erforderlich und angemessen sein, die Wettbewerbsstörung zu beseitigen. Zudem enthalten auch einige der Regelbeispiele des § 32f Abs. 5 GWB weiterhin einen Verhaltensbezug (vgl. Paffrath 2026, S. 227).

360 Die Neufassung des § 32f Abs. 3 GWB gilt sektorunabhängig und sowohl für laufende als auch für künftige Verfahren im Anschluss an eine Sektoruntersuchung (§ 187 Abs. 13 GWB). Hintergrund ist allerdings unter anderem die am 19.02.2025 veröffentlichte Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel des Bundeskartellamts (Bundeskartellamt 2025), auf die der Gesetzgeber ausdrücklich verweist (etwa Deutscher Bundestag 2026, S. 1). Im Anschluss an die Sektoruntersuchung hatte das Bundeskartellamt im März 2025 erstmals ein Verfahren nach § 32f Abs. 3 S. 1 GWB

a. F. zur Feststellung einer erheblichen und fortwährenden Störung des Wettbewerbs eröffnet (Bundeskartellamt 2025a, S. 55), ohne diese Untersuchung allerdings gegen konkrete Unternehmen zu richten.

361 Dies hat das OLG Düsseldorf in zwei jüngsten Entscheidungen bemängelt und die Ermittlungsbefugnisse des Bundeskartellamts in dem Verfahren nach § 32f Abs. 3 GWB relativ eng gezogen (VI-Kart 7/25 (V) und VI-Kart 8/25 (V), 22.04.2026). Gegenstand des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens waren zwei Auskunftsbeschlüsse, die das Bundeskartellamt gegen Preisinformationsdienste gerichtet hatte. Der zuständige Senat äußerte bereits grundsätzliche Bedenken, ob das Bundeskartellamt im Verfahren nach § 32f Abs. 3 GWB überhaupt Auskunftsbeschlüsse erlassen könne. Insofern fehle es an einer Rechtsgrundlage wie sie § 32e Abs. 2 GWB für die Sektoruntersuchung vorsieht. Die in § 59 Abs. 1 GWB verortete allgemeine Rechtsgrundlage für Auskunftsbeschlüsse gelte nicht für Verfahren, die nicht gegen einzelne Unternehmen gerichtet seien.

362 An diesen Einwänden bestehen nach Auffassung der Monopolkommission allerdings Zweifel. § 59 Abs. 1 GWB dürfte auch im Verfahren nach § 32f Abs. 3 GWB grundsätzlich Anwendung finden und das Bundeskartellamt zu entsprechenden Auskunftsbeschlüssen ermächtigen. Denn ausweislich seines Wortlauts gilt er, soweit die Erteilung von Auskünften zur Erfüllung der den Kartellbehörden übertragenen Aufgaben erforderlich ist. Hierzu zählt auch das Verfahren gemäß § 32f Abs. 3 GWB. Bei Auskünften, die in diesem Verfahren verlangt werden, handelt es sich auch nicht um die Ausübung eines von § 59 GWB nicht umfassten allgemeinen “Enquete-Rechts”, sondern um ein konkretes, im GWB vorgesehenes Verfahren, das zu einer an konkrete Unternehmen zu richtenden Entscheidung führt. Das Bundeskartellamt wird auch nicht in jedem Fall in der Lage sein, alle für die Feststellung der Störung des Wettbewerbs und der Auswahl der Abhilfemaßnahmen notwendigen Informationen schon in der Sektoruntersuchung zu erheben (vgl. auch Rohner 2026).

363 Bedenklich ist zudem die hohe Dauer des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens beim OLG Düsseldorf von fast 10 Monaten. Einstweilige Verfahren sollen eilbedürftige Fragen rasch vorläufig klären. Unverständlich ist zudem, dass das OLG angesichts seiner vielen grundlegenden Zweifel die Rechtsbeschwerde zum BGH nicht zugelassen hat. Dadurch muss das Bundeskartellamt zunächst Nichtzulassungsbeschwerde einlegen und kann erst im Erfolgsfall zur Sache vortragen. Diese weitere Verfahrensschleife verzögert die Klärung grundlegender Fragen bei einer neuen, erstmals angewendeten Norm. Der Gesetzgeber zieht die richtige Konsequenz, wenn er im neuen GWB das Zulassungserfordernis für kartellrechtliche Fälle streicht (vgl. dazu noch Tz. **7425**)

364 In dem konkreten Fall äußerte das OLG Düsseldorf darüber hinaus Zweifel am Ermittlungskonzept des Bundeskartellamts, weil es das Verfahren nicht gegen konkrete Unternehmen führe. Darüber hinaus hatte der Senat Zweifel an der Vereinbarkeit der konkreten Auskunftsbeschlüsse mit der Pressefreiheit. Die Entscheidungen des OLG Düsseldorf betrafen nur einen Teil der vom Bundeskartellamt gestellten Fragen und insbesondere, ob die Preisinformationsdienste die Quellen der an sie gemeldeten Preise offenlegen mussten. Das Bundeskartellamt sieht sich angesichts der Rechtsauffassung des OLG Düsseldorf ohne diese Informationen gegenwärtig nicht in der Lage, das Verfahren weiterzuführen (BKartA, 2026). Es hat Nichtzulassungsbeschwerde gegen die Entscheidungen eingelegt.

2.1.3.1.2 Beweislastumkehr bei Missbrauchsverfahren (§ 29a GWB)

365 Darüber hinaus hat der Gesetzgeber mit § 29a GWB eine Regelung geschaffen, mit der die Missbrauchsaufsicht im Kraftstoffsektor vereinfacht werden soll. Die Norm sieht einen neuen sektorspezifischen Missbrauchstatbestand vor, der es Anbietern von Kraftstoffen verbietet, auf den den Tankstellen vorgelagerten Märkten eine marktbeherrschende oder relativ marktmächtige Stellung missbräuchlich auszunutzen, indem sie Kraftstoffpreise fordern, die die Kosten in unangemessener Weise überschreiten (§ 29a Abs. 1 Satz 1 GWB).

366 § 29a GWB verschärft im Bereich des Preishöhenmissbrauchs das allgemeine Missbrauchsverbot aus § 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB⁴⁵ durch eine Umkehrung der Darlegungs- und Beweislast in Bezug auf die Kostenkontrolle zugunsten der Kartellbehörden (§ 29a Abs. 1 Satz 2 GWB). Vorbild ist in Teilen der bereits bestehende § 29 Satz 1 Nr. 2 GWB, der in Verfahren betreffend Anbieter von Elektrizität, Fernwärme oder leitungsgebundenem Gas ebenfalls eine Regelung zur Kostenkontrolle, jedoch keine Beweislastumkehr, vorsieht (Deutscher Bundestag 2026, S. 13). Abgesehen davon unterscheiden sich die beiden Normen in einigen zentralen Aspekten (vgl. [Tabelle 2.2](#)).

Tabelle 2.2: § 29 GWB und § 29a GWB

	§ 29 GWB	§ 29a GWB
Relevante Märkte bzw. Unternehmen	Anbieter von Elektrizität, Fernwärme oder leitungsgebundenem Gas	Sämtliche der Abgabe von Kraftstoffen an Letztverbraucher vorgelagerte Marktstufen (z. B. Kraftstoffgroßhändler)
Grad der Marktmacht	Marktbeherrschende Unternehmen	Marktbeherrschende Unternehmen und solche mit relativer Marktmacht

⁴⁵ Der Sache nach dürfte § 29a Abs. 1 GWB in seinem Anwendungsbereich lex specialis zu § 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB sein. § 29a Abs. 3 Satz 2 GWB ordnet allerdings an, dass die §§ 19, 20 GWB unberührt bleiben. Die Normen kommen daher nebeneinander zur Anwendung.

Missbräuchliches Verhalten	Entgelte oder sonstige Geschäftsbedingungen, die im Wettbewerb nicht durchzusetzen wären Entgelte, die die Kosten unangemessen überschreiten	Kraftstoffpreise, die die Kosten unangemessen überschreiten
Ermittlung des Missbrauchs	Vergleichsmarktbetrachtung, Kostenkontrolle	Kostenkontrolle
Beweislastumkehr	Im Hinblick auf die Vergleichsmarktbetrachtung	Im Hinblick auf die Kostenkontrolle
In welchen Verfahren anwendbar	Nur behördliches Verfahren	Nur behördliches Verfahren

Quelle: Eigene Darstellung.

367 Maßstab der in § 29a GWB vorgesehenen Kostenkontrolle ist die unangemessene Überschreitung der Kosten durch die verlangten Kraftstoffpreise. Erforderlich ist also in einem ersten Schritt ein Vergleich der Preise mit den relevanten, dem jeweiligen Produkt zuzuordnenden Kosten, beispielsweise den Einkaufs- oder Herstellungskosten. Nicht berücksichtigt werden dagegen Kosten, die sich in einem funktionierenden Wettbewerb nicht einstellen würden (§ 29a Abs. 3 Satz 1 GWB). Dabei obliegt es angesichts der Beweislastumkehr des § 29a Abs. 1 Satz 2 GWB dem Untersuchungsadressaten, die der Preisfestsetzung zugrunde liegenden Kosten einschließlich ihrer Höhe und Zuordnung zu dem jeweiligen Produkt darzulegen und zu beweisen.

368 In einem zweiten Schritt obliegt es der Kartellbehörde, basierend auf diesen Informationen die unangemessene Überschreitung der Kosten durch die Preissetzung darzulegen und zu beweisen (Deutscher Bundestag 2026, S. 13 f.). Dabei muss sie die Besonderheiten des jeweiligen Marktes und kalkulatorische Risikoaufschläge berücksichtigen (Deutscher Bundestag 2026, S. 14). Das Unternehmen trägt wiederum die Beweislast für die Angemessenheit der Kosten, soweit deren Höhe „das Marktübliche erheblich überschreitet“. Die Unangemessenheit kann sowohl absolut als auch relativ zu anderen Unternehmen ermittelt werden. Die Beschränkung auf die Kostenbetrachtung gilt insofern nur zur Ermittlung des heranzuziehenden Vergleichsmaßstabes, bei der Frage der Unangemessenheit kann die Wettbewerbsbehörde auch auf den Vergleich zu anderen Unternehmen oder Märkten zurückgreifen.

369 Dies ergibt sich neben dem Wortlaut, der auf die „Marktüblichkeit“ der Überschreitung abstellt, auch aus der Genese der Norm: Der Gesetzgeber des § 29 GWB – dem § 29a GWB nachgebildet ist – hat sich zur Begründung auf die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache United Brands berufen (Rs. 27/76, 14.02.1978, vgl. Bundesregierung 2007, S. 11). Dieser hatte zur Ermittlung des Preishöhenmissbrauchs ebenfalls die soeben dargestellte zweistufige Vorgehensweise zugrunde gelegt und auf der zweiten Stufe danach gefragt, ob der marktmachtbedingt erzwungene Preis absolut

oder im Vergleich zu Konkurrenzprodukten unangemessen sei. Die Unangemessenheit einer Preisüberhöhung dürfte insbesondere dann widerlegbar sein, wenn sich die Preise auf Märkten mit funktionierendem Wettbewerb frei gebildet haben.

370 § 29a GWB hat das Potenzial, die hochkomplexen kartellbehördlichen Verfahren zum Nachweis eines Preishöhenmissbrauchs zumindest ein Stück weit zu vereinfachen. Durch die Umkehr der Darlegungs- und Beweislast kann die Kartellbehörde von einem Unternehmen, gegenüber dem ein Anfangsverdacht unangemessen überhöhter Preise besteht, verlangen, dass es seine Preis- und Kostenkalkulation offenlegt. Diese Beweislastumkehr soll es den Kartellbehörden ermöglichen, die Kostenstrukturen der Unternehmen und die Zuordnung der Kosten zu der jeweiligen Preisbildung zu überprüfen, wozu sie in herkömmlichen Missbrauchsverfahren mangels Zugriff auf diese Informationen häufig nur unter erschwerten Bedingungen in der Lage sind.

371 Die Beweislastumkehr gilt nur im Verwaltungsverfahren (§ 29a Abs. 1 Satz 2 GWB). In Bußgeldverfahren ist sie angesichts des Untersuchungsgrundsatzes dagegen ausgeschlossen.⁴⁶ Ebensowenig gilt sie in Zivilverfahren, in denen sich aber aus zivilprozessualen Gründen eine Verschiebung der (sekundären) Darlegungs- und Beweislast ergeben kann.

372 Damit erhalten die Wettbewerbsbehörden einen wirksamen Hebel bei der Durchsetzung des Missbrauchsverbotes im Kraftstoffsektor. Insbesondere die Beweislastumkehr hinsichtlich der Unangemessenheit stark überhöhter Preise könnte sich zusammen mit der gestärkten Vorteilsabschöpfung (§ 34 Abs. 4 GWB) zu einem effektiven Instrument entwickeln.

373 Die zu erwartenden Auswirkungen der Novelle sollten dennoch nicht überschätzt werden. Verfahren des Preismissbrauchs sind komplex und viele Rechtsfragen sind nicht (gerichtlich) geklärt.⁴⁷ Letztlich steht die Behörde dabei vor der Herausforderung, basierend auf der Kostenbetrachtung betriebliche Ineffizienzen aufzudecken, die sich daraus ergeben, dass die Unternehmen keinem wirksamen Wettbewerb ausgesetzt sind (Monopolkommission 2007, Tz. 21 f.). Gerade bei Preissteigerungen, die – wie gegenwärtig – zumindest auch auf externen Schocks basieren, dürfte dies Schwierigkeiten bereiten. Auf Amtspraxis zu § 29 GWB kann dabei nicht zurückgegriffen werden. Im Gegensatz zur Vergleichsmarktbetrachtung ist die in § 29 Satz 1 Nr. 2 GWB vorgesehene Kostenkontrolle bisher nicht zur Anwendung gekommen (vgl. Baron 2024,

⁴⁶ Ein Verstoß gegen § 29a GWB ist allerdings bußgeldbewehrt, vgl. § 81 Abs. 2 Nr. 1 GWB.

⁴⁷ Als Beispiel sei auf die Frage verwiesen, wie die zugrunde zu legenden Kosten zu ermitteln sind. Der Gesetzgeber des § 29 GWB hatte insofern auf „anerkannte ökonomische Theorien“ verwiesen (Bundesregierung 2007, S. 11). Die Gesetzesbegründung zu § 29a GWB adressiert die Frage überhaupt nicht. Auch die Frage, wann sich Kosten im Wettbewerb nicht einstellen würden (§ 29a Abs. 3 Satz 1 GWB) dürfte alles andere als trivial zu ermitteln sein.

Rn. 136). Hinzu kommt, dass die Voraussetzungen für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen (§ 32a GWB) wohl nicht vorliegen dürften (eingehender Halbach 2026, S. 250 f.).

374 Angesichts dieser Hürden und dem Aufgreifermessen der Wettbewerbsbehörden dürfte § 29a GWB für diesen Sektor nicht, wie teilweise befürchtet wird (vgl. etwa Benden/Lochner 2026), zu allgemeinen Eingriffen in die freie Preisbildung ähnlich einer Preisregulierung führen. Zwar wird mit der Kostenorientierung ein Maßstab zugrunde gelegt, der auch in der regulierungsrechtlichen Entgeltkontrolle zur Anwendung kommt, angesichts des beschränkten Anwendungsbereiches auf marktbeherrschende Unternehmen und das behördliche Verfahren dürfte die Norm allerdings vor allem in den Einzelfällen, in denen sie von der Behörde konkret zur Anwendung gebracht wird, Wirkung entfalten.

375 Daneben hat § 29a GWB auch eine materiell-rechtliche Dimension, die über die Umkehr der Beweislast hinaus geht. Missbräuchlich überhöhte Preise fallen als Ausbeutungsmissbrauch unter § 19 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 Nr. 2 GWB. Der Ausbeutungsmissbrauch war bisher nicht Teil der in § 20 GWB auch für Unternehmen mit relativer Marktmacht verbotenen Verhaltensweisen. § 29a GWB findet nun jedoch auch auf Unternehmen mit relativer Marktmacht Anwendung und weitert so das Verbot des Ausbeutungsmissbrauchs sektorspezifisch auch auf Unternehmen mit relativer Marktmacht aus.

376 Insbesondere die materiell-rechtlichen Auswirkungen von § 29a GWB werfen die ordnungspolitische Frage auf, warum die Missbrauchsaufsicht gerade in Kraftstoffmärkten anders ausgestaltet wird als in anderen Märkten. Den sektorspezifischen Ansatz des § 29a GWB rechtfertigt der Gesetzgeber einerseits damit, dass der Kraftstoffsektor von zentraler Relevanz für die Wirtschaft als Grundlage für Mobilität, Transport und Logistik sei und eine erhebliche Bedeutung für die Verbraucherpreisentwicklung habe, andererseits mit den in der Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel des Bundeskartellamts aufgezeigten Wettbewerbsproblemen (Deutscher Bundestag 2026, S. 13 f.). Damit unterscheidet sich der Kraftstoffsektor allerdings nicht erheblich von diversen anderen Märkten. Insbesondere fehlt es an einem ökonomischen Anknüpfungspunkt, beispielsweise einer monopolistischen Infrastruktur, die einen solchen sektorspezifischen Ansatz rechtfertigen könnten. Darüber hinaus sind auch die Erfahrungen mit sektorspezifischen kartellrechtlichen Instrumenten in anderen Märkten aus Sicht der Monopolkommission bisher nicht überzeugender als die Anwendung allgemein geltender Wettbewerbsregeln.

2.1.3.1.3 12. GWB-Novelle: Ausweitung der Markttransparenzstelle

377 Als weitere sektorspezifische Maßnahmen plant das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) im Rahmen der 12. GWB-Novelle, die Ermittlungsmöglichkeiten der Markttransparenzstelle Kraftstoffe (MTS-K) auszuweiten, wodurch diese insbesondere die den Tankstellen vorgelagerten Märkte in den Blick nehmen soll (zur GWB-Novelle noch eingehender unten, Abschnitt **72.2.1**). Die beim Bundeskartellamt angesiedelte MTS-K hat die Aufgabe, die Wertschöpfungsstufen des Handels mit und – seit 2022 – der Herstellung von Kraftstoffen zu beobachten, um den Kartellbehörden die Verfolgung von Wettbewerbsverstößen zu erleichtern. Die auf den Endkundenmärkten erhobenen Preisdaten werden zudem Anbietern von Preisvergleichs-Apps zur Verfügung gestellt. Auf den Endkundenmärkten dient dieser Aufgabe insbesondere die in § 47k Abs. 2 GWB geregelte Verpflichtung von Tankstellenbetreibern, Preise, Preisänderungen und abgegebene Mengen der wichtigsten Kraftstoffsorten⁴⁸ an die MTS-K zu melden. Für die den Tankstellen vorgelagerten Märkte besteht eine solche Verpflichtung bisher nicht.

378 Allerdings ermöglicht § 47k Abs. 7 GWB einen Rückgriff auf allgemeine Ermittlungsinstrumente des Bundeskartellamts im Einzelfall. Die MTS-K konnte daher bereits bisher schon für Zwecke der Marktbeobachtung auch auf den Vorleistungsmärkten Auskünfte von Unternehmen verlangen, Unterlagen prüfen und sogar Durchsuchungen vornehmen. Die genaue Reichweite dieses Verweises ist allerdings unklar geblieben. Der Monopolkommission liegen keine Informationen dazu vor, ob die Regelung bisher schon zur Anwendung gekommen ist.

379 Mit der 12. GWB-Novelle soll nun eine konkrete Datenlieferungsverpflichtung auch auf der Vorleistungsebene eingeführt werden. Der Referentenentwurf schlägt vor, die MTS-K zu ermächtigen, von Vorleistungsanbietern die zukünftige Übermittlung einer Reihe von Preis- und Absatzinformationen zu verlangen (§ 47k Abs. 7 Satz 2-5 GWB-E). Die Anbieter müssten diese Informationen dann während eines von der MTS-K bestimmten Zeitraums in regelmäßigen Abständen zur Verfügung stellen. Dagegen verzichtet der Referentenentwurf auf eine gesetzliche festgeschriebene, dauerhafte Datenlieferungspflicht wie sie in § 47k Abs. 2 GWB für die Endkundenpreise vorgesehen ist. Voraussetzung wäre daher immer eine konkrete Entscheidung der MTS-K. Anders als Ermittlungsmaßnahmen in Verfahren wegen konkreter Kartellverstöße oder im Anschluss an eine Sektoruntersuchung soll die Datenerhebung nach § 47k Abs. 7 GWB allerdings verdachtsunabhängig allein mit dem Zweck der Marktbeobachtung möglich sein. Dennoch müssen die Entscheidungen im Einzelfall verhältnismäßig und

⁴⁸ Super E5, Super E10 und Diesel. Die GWB-Novelle sieht nun eine Erweiterung der Verpflichtung auf SuperPlus-Kraftstoffe vor.

entsprechend begründet sein. Insoweit ist auch der Rechtsschutz gegen die Entscheidungen eröffnet (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2026, S. 44). Die MTS-K wird daher im Einzelfall darlegen müssen, warum sie gerade den jeweils in den Blick genommenen Sektor der Marktbeobachtung unterwirft, wobei die durch den Gesetzgeber getroffene Grundentscheidung allerdings ein starkes Indiz darstellen dürfte, und inwiefern die erhobenen Daten zu dieser Marktbeobachtung beitragen sollen.

380 Die Ausweitung der Ermittlungsmöglichkeiten der MTS-K auf die Vorleistungsmärkte ist auch vor dem Hintergrund der Entscheidungen des OLG Düsseldorf zu sehen, mit denen den Ermittlungstätigkeiten des Bundeskartellamts in dem Verfahren nach § 32f GWB im Anschluss an die Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel Grenzen gezogen wurden (vgl. bereits Tz. **7361 ff.**). Der Referentenentwurf widerspricht diesen Entscheidungen ausdrücklich (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2026, S. 43 f.), verzichtet jedoch auf eine gesetzgeberische Klärstellung in § 32f GWB und setzt insoweit offenbar auf eine Korrektur der Entscheidungen durch den BGH. Lediglich für das gegenwärtig laufende Verfahren scheint dem Referentenentwurf die Vorstellung zugrunde zu liegen, dem Bundeskartellamt die benötigten Preisdaten der Vorleistungsmärkte für Kraftstoffe über die MTS-K zur Verfügung zu stellen.

381 Die in § 47k Abs. 7 GWB-E vorgesehene neue Datenerhebungsbefugnis kann dazu beitragen, Schwierigkeiten bei der Erhebung der für die Verfahren des BKartA notwendigen Daten zu beseitigen. Grundsätzlich sollte die Frage der Datenverfügbarkeit aber in erster Linie in dem jeweiligen Verfahren selbst geklärt werden. Fokus der Tätigkeit des Bundeskartellamts sollte die Durchsetzung des Kartellrechts zur Lösung konkreter Wettbewerbsprobleme sein. Allgemeine Marktbeobachtungen sollten demgegenüber die Ausnahme bleiben. Die Begrenzung der Marktbeobachtung auf bestimmte Sektoren wirft zudem ordnungspolitische Fragen auf. Die Monopolkommission empfiehlt daher, § 47k Abs. 7 GWB im Gesetzgebungsverfahren so auszugestalten, das Fokus und Angemessenheit der Datenerhebung gewahrt bleiben:

- Inhalt und Zeitrahmen verbindlich festlegen: welche Daten (Preise, Mengen, Vertragslaufzeiten, Vertragsparteien), in welcher Form (maschinenlesbar) und über welchen Zeitraum erhoben werden;
- eine Mengenschwelle vorsehen, sodass sich die Erhebung auf die preissetzenden Anbieter konzentriert und kleinere Marktteilnehmer nicht unnötig belastet werden;
- die Erhebung evaluieren und wissenschaftlich begleiten und hierfür in § 47k Abs. 6 GWB-E neben der Weitergabe an die Kartellbehörden auch einen Datenzugang der Monopolkommission verankerten, wie er für die auf Tankstellenebene erhobenen Daten bereits besteht.

2.1.3.2 Kurzfristige Eingriffe in die Preisbildung

2.1.3.2.1 Die “12-Uhr-Regel”

382 Die “12-Uhr-Regel” adressiert die als problematisch empfundene hohe Preisänderungsfrequenz an vielen Tankstellen, auf die auch schon das Bundeskartellamt in seiner Sektoruntersuchung hingewiesen hat (Bundeskartellamt 2025). Sie führe – so der Gesetzgeber – dazu, dass Autofahrerinnen und Autofahrer, die sich über Preisvergleich-Apps informieren, vor der Situation stünden, dass sich die Preise schon wieder geändert hätten, wenn sie die Tankstelle erreichen (Deutscher Bundestag 2026, S. 1, 8, 11). Um das Vertrauen in die Verlässlichkeit der über die MTS-K bereitgestellten Informationen wieder herzustellen, werden Preiserhöhungen nun nur noch einmal am Tag um 12:00 Uhr gestattet. Preissenkungen bleiben dagegen unbegrenzt möglich.

383 Festgeschrieben wird diese Regel in § 2 Abs. 1 des neu eingeführten “Kraftstoffpreisanpassungsgesetz” (KPAng). Sie gilt für Betreiber öffentlicher Tankstellen und Unternehmen, die öffentlichen Tankstellen die Verkaufspreise für Kraftstoffe vorgeben, und damit für denselben Adressatenkreis, der nach § 47k Abs. 2 GWB verpflichtet ist, Preisänderungen an die MTS-K zu melden. Betroffen sind die Änderungen der Verkaufspreise für sämtliche Otto- und Dieselmotorkraftstoffe.⁴⁹ Damit sind nicht nur die regulären Kraftstoffsorten, sondern beispielsweise auch Sonder- und Premiumprodukte wie Super Plus, B10 oder HVO 100 von der Regelung erfasst (Deutscher Bundestag 2026a, S. 7, 12). Die Aufdeckung von Verstößen ist bei Letzteren bisher allerdings schwieriger, weil Preisänderungen bisher nicht an die MTSK gemeldet werden müssen (vgl. § 4 Abs. 2 MTSKraftV⁵⁰). Im Rahmen der GWB-Novelle soll die Meldepflicht nun allerdings auch auf Super Plus ausgeweitet werden (vgl. § 47k Abs. 2 Satz 1 GWB-E).

384 Verstöße gegen die 12-Uhr-Regel können mit einem Bußgeld geahndet werden. Zuständig für den Vollzug sind Behörden der Länder. Sofern sich aus den Meldungen der Tankstellen an die MTS-K ein Verstoß gegen die 12-Uhr-Regel ergibt, informiert sie die zuständige Behörde und gibt den Vorgang einschließlich aller benötigten Informationen und Daten an sie ab (§ 47k Abs. 4 Satz 1, 2 GWB). Die zuständige Landesbehörde verfolgt in diesen Fällen auch Verstöße gegen die Meldepflicht, die tateinheitlich mit einem Verstoß gegen die 12-Uhr-Regel begangen werden (§ 82 Abs. 1a GWB). Während das Bundeskartellamt die Verstöße durch die automatisierten Meldungen an die MTS-K ohne Weiteres ermitteln kann, läuft die Durchsetzung durch die Landesbehörden noch an.

⁴⁹ Nicht betroffen sind z. B. Flug- und Schiffskraftstoffe, vgl. Deutscher Bundestag 2026, S. 14.

⁵⁰ MTS-Kraftstoff-Verordnung vom 22. März 2013 (BGBl. I S. 595, 3245); 2013 I S. 3304), die durch Artikel 27 des Gesetzes vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149) geändert worden ist.

385 Inwiefern die 12-Uhr-Regel auch Auswirkungen auf die Höhe der Kraftstoffpreise hat bzw. haben wird, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Eine erste Untersuchung zeigt, dass sie kurzfristig zu einer moderaten Senkung der Kraftstoffpreise um etwa ein bis zwei Cent pro Liter geführt hat. Zugleich deuten die Ergebnisse auf regional unterschiedliche Effekte hin, die insbesondere mit lokalen Angebotsstrukturen, Grenznähe und Wettbewerbsintensität zusammenhängen, während belastbare Aussagen zu langfristigen Wirkungen aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums noch nicht möglich sind (Breiderhoff/Dewenter, 2026). Die Daten der Monopolkommission zeigen, dass die Kraftstoffpreise im Anschluss an die Einführung der 12-Uhr-Regel in Deutschland angestiegen sind, was aber auch mit dem zeitgleichen Beginn der Osterferien zusammenhängen kann (zu den Untersuchungen der Monopolkommission noch sogleich, Abschnitt **72.1.3.2.2**). Ein konkreter Zusammenhang oder gar eine Kausalität der 12-Uhr-Regel für die Kraftstoffpreise lässt sich daraus nicht ableiten. Andere Untersuchungen deuten auf einen Anstieg der Margen im Kraftstoffsektor hin (Jung u. a. 2026). Österreich führte im Jahr 2009 eine vergleichbare Regelung ein, nach der Tankstellen ihre Preise grundsätzlich nur einmal täglich erhöhen durften, wobei der zulässige Zeitpunkt zunächst je nach Betriebsform variierte⁵¹, bevor die Regelung im Jahr 2011 vereinheitlicht und Preiserhöhungen nur noch um 12:00 Uhr mittags erlaubt wurden. Die Einführung der ursprünglichen Regelung im Jahr 2009 hatte empirisch keinen statistisch signifikanten Effekt auf die Kraftstoffpreise. Demgegenüber deutet die Revision im Jahr 2011 auf einen moderaten preissenkenden Effekt hin (Bernhardt u. a., 2025).

386 Der Regelungsansatz des KPA nG erkennt diese Unsicherheit an (vgl. auch Deutscher Bundestag 2026, S. 12). Es sieht daher vor, dass das Gesetz bereits nach einem Jahr evaluiert werden soll (§ 4 KPA nG). Das BMW E plant darüber hinaus, bereits nach sechs Monaten in einen Dialogprozess mit Marktteilnehmern über die Auswirkungen des KPA nG einzutreten (Deutscher Bundestag 2026, S. 13). Daneben kann die Bundesregierung die 12-Uhr-Regel kurzfristig per Rechtsverordnung mit Zustimmung von Bundestag und Bundesrat ändern oder sogar aussetzen (vgl. § 2 Abs. 2 KPA nG).

387 Sofern die 12-Uhr-Regel fortgeführt wird, sollte im Rahmen dieser Evaluation auch der Zeitpunkt der Preiserhöhung überprüft werden. Eine frühere Tagesgrenze könnte den Preisabfall besser mit den Pendelzeiten der Verbraucherinnen und Verbraucher synchronisieren und den Nutzen der Regelung erhöhen. Sinnvoll wäre zudem ein kontrolliertes Experiment, bei dem verschiedene Zeitpunkte — etwa 10:00, 12:00 und 21:00 Uhr — über einen definierten Zeitraum in unterschiedlichen Regionen erprobt und die Preiseffekte wissenschaftlich ausgewertet werden. Darüber hinaus könnte im Rahmen eines kontrollierten Experiments untersucht werden, wie sich eine

⁵¹ Für 24-Stunden-Tankstellen galt 0:00 Uhr als Zeitpunkt zur Festlegung des Tageshöchstpreises, für Tankstellen mit beschränkten Öffnungszeiten der jeweilige Öffnungszeitpunkt und für Selbstbedienungstankstellen spätestens 8:30 Uhr.

Begrenzung der Preisänderungen – einschließlich Preissenkungen – auf einmal täglich, nach westaustralischem Vorbild, auf das Preisniveau und den Wettbewerb zwischen den Tankstellen auswirkt. Auf Basis dieser Evidenz kann sodann eine dauerhafte Entscheidung über Ausgestaltung oder Abschaffung der Regel getroffen werden.

388 Über die zeitliche Ausgestaltung hinaus sollte die Evaluation auch die MTS-K berücksichtigen. Nach österreichischem Vorbild könnte geprüft werden, ob in Preisvergleichs-Apps nur noch die günstigsten Tankstellen im Umkreis angezeigt werden statt der Preise aller Anbieter. Martin (2024) zeigt empirisch, dass die vollständige Veröffentlichung aller Preise unter bestimmten Marktbedingungen wettbewerbsdämpfend wirken kann, während die selektive Anzeige der günstigsten Stationen die Suchkosten der Verbraucherinnen und Verbraucher senkt, ohne die Koordination der Unternehmen durch wechselseitige Preisbeobachtung zu erleichtern. Auch dieser Effekt ließe sich im Rahmen eines kontrollierten Experiments belastbar quantifizieren.

2.1.3.2.2 Der “Tankrabbatt”

389 Durch den sog. Tankrabbatt wird unmittelbar die Höhe der Kraftstoffpreise adressiert. Dazu wurden vorübergehend für Mai und Juni 2026 die Energiesteuersätze für Diesel und Benzin und deren steuerlich gleichgestellte Äquivalente befristet um jeweils 14,04 Cent je Liter reduziert. Einschließlich des darauf entfallenden Anteils an der Umsatzsteuer ergibt sich daraus eine Entlastung von rund 17 Cent brutto je Liter. Die Energiesteuer wird als Verbrauchsteuer bestimmungsgemäß von den Endkundinnen und Endkunden getragen, aber von den Mineralölkonzernen abgeführt.

390 Hintergrund der Senkung der Energiesteuer (nur) im Kraftstoffsektor war die Erwägung, dass die hohen Kraftstoffpreise nicht nur direkt eine Belastung für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen darstellen, sondern auch indirekt die allgemeinen Verbraucherpreise treiben (Deutscher Bundestag 2026b, S. 1). Mit der Steuersenkung sollten diese ansteigenden Kosten kurzfristig abgefedert werden. Der Gesetzgeber hatte damit die Hoffnung verbunden, dass die Steuersenkung möglichst vollständig an die Kundinnen und Kunden weitergegeben wird, indem die Preise entsprechend gesenkt werden. Die Bundesregierung prognostiziert eine Gesamtentlastung – und entsprechende Kosten für die öffentliche Hand – von rund EUR 1,6 Mrd. (Deutscher Bundestag, 2026b, S. 1, 8, 10).

391 Die Monopolkommission hat empirisch untersucht, in welchem Umfang die Energiesteuersenkung an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben wurde (Monopolkommission, 2026). Dazu vergleicht sie die tägliche Entwicklung der Kraftstoffpreise in Deutschland mit jener in Frankreich, wo kein vergleichbarer Tankrabbatt galt. Frankreich dient somit als Kontrollgruppe für die hypothetische Preisent-

wicklung in Deutschland ohne Steuersenkung. Der Preiseffekt wird mithilfe eines Differenz-von-Differenzen-Ansatzes aus der Veränderung des Preisabstands zwischen beiden Ländern vor und nach Einführung des Tankrabatts geschätzt.⁵² Französische TotalEnergies- und Autobahntankstellen werden wegen eines dort geltenden freiwilligen Preisdeckels aus der Vergleichsgruppe ausgeschlossen.

392 Die Ergebnisse zeigen, dass die Steuersenkung von rund 17 Cent je Liter weitgehend, aber nicht vollständig weitergegeben wurde. Im Durchschnitt sanken die deutschen Preise relativ zu jenen in Frankreich je nach Kraftstoffart um etwa 15 bis 16 Cent je Liter. Damit kamen schätzungsweise 100 bis 200 Mio. Euro des insgesamt rund 1,6 Mrd. Euro umfassenden Entlastungsvolumens nicht bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern an. Zugleich unterscheidet sich die Weitergabe deutlich nach regionaler Versorgungsstruktur. Im Nordwesten betrug der geschätzte Preisrückgang 16,7 bis 17,3 Cent je Liter, im Süden dagegen nur 13,3 bis 14,9 Cent. Besonders ausgeprägt waren die Unterschiede bei Diesel, bei dem zwischen Nordwesten und Süden eine Differenz von 3,4 Cent je Liter bestand, wohingegen es bei E5 und E10 nur jeweils rund 2,4 Cent waren. Die regionalen Muster deuten darauf hin, dass die Wettbewerbsverhältnisse auf der Raffinerie- und Großhandelsstufe die Weitergabe der Steuersenkung beeinflusst haben.

393 Dass die vorgelagerte Versorgungsstruktur die Kraftstoffpreise maßgeblich prägt, bestätigt die in Abschnitt **72.4** dargestellte Ex-post-Evaluation des Zusammenschlusses von EG Group und OMV. Dort lassen sich die regional unterschiedlichen Preiseffekte nicht durch den lokalen Wettbewerb zwischen Tankstellen erklären, sondern durch die Raffinerie- und Lieferstruktur. Beide Analysen deuten damit auf das selbe Problem hin: Über Preisniveau und Weitergabe von Kostenänderungen entscheidet weniger der Wettbewerb an der Tankstelle als der Wettbewerb auf der vorgelagerten Raffinerie- und Großhandelsebene.

2.1.3.3 Fazit

394 Mit dem Kraftstoffmaßnahmenpaket hat der Gesetzgeber den Wettbewerbsbehörden weitere – teilweise spezifisch auf den Kraftstoffsektor zugeschnittene – Ermittlungsinstrumente zur Verfügung gestellt, mit denen die Wettbewerbsaufsicht im Kraftstoffsektor erleichtert und effektiviert werden soll. Weitere Maßnahmen sieht der Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle vor. Die Auswirkungen der beiden Gesetzespakete insbesondere auf das laufende § 32f GWB-Verfahren sollte jedoch nicht überbewertet werden. Von größerer Bedeutung ist, die bestehenden Instrumente zügig und effektiv zur Anwendung zu bringen, um die marktstrukturellen Probleme auf

⁵² Der Ansatz entspricht dem in **7Box 2.2** erläuterten Differenz-von-Differenzen-Ansatz. Anders als dort steht hier jedoch nicht die Schätzung eines Kartellaufschlags im Mittelpunkt, sondern die Frage, wie stark die Preise nach Einführung der Energiesteuersenkung an den Tankstellen gesunken sind.

den den Tankstellen vorgelagerten Märkten zu lösen. Nur ein funktionierender Wettbewerb (auch) auf Ebene der Raffinerien und des Kraftstoffgroßhandels kann sicherstellen, dass Kostensenkungen und Senkungen staatlicher Abgaben an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben werden.

395 Zentrales Instrument hierfür ist die in § 32f Abs. 3 GWB eingeräumte Möglichkeit, Unternehmen auch ohne festgestellten Wettbewerbsverstoß Abhilfemaßnahmen aufzuerlegen, sofern eine erhebliche Wettbewerbsstörung vorliegt. Aus Sicht der Monopolkommission wäre eine Unterbrechung oder gar ein Abbruch des aktuellen Verfahrens höchst misslich. Die festgestellte Wettbewerbsstörung ist struktureller Natur und verlangt nach einer strukturellen Lösung, für die § 32f GWB gerade geschaffen wurde. Die Monopolkommission würde es begrüßen, wenn der BGH die Rechtsbeschwerde zulässt und die offenen Fragen rasch klärt. Unabhängig davon sollte das Bundeskartellamt so weit wie möglich auf eine strukturelle Lösung der Wettbewerbsprobleme drängen. Dabei ist anzuerkennen, dass für das Verfahren nach § 32f Abs. 3 GWB der Zugriff auf die notwendigen Unternehmensdaten von hoher Bedeutung ist. Im konkret laufenden Verfahren kann dazu auch die geplante Datenerhebungsbefugnis nach § 47k Abs. 7 GWB beitragen. Die Monopolkommission vertraut zudem darauf, dass rechtliche Einzelfragen in diesem Zusammenhang – insbesondere zur Anwendung des § 59 GWB – zukünftig zügig geklärt werden können, ohne dass es währenddessen zu Verfahrensverzögerungen kommt. Hierzu kann das durch das Kraftstoffmaßnahmenpaket verkürzte Verfahren gemäß § 32f Abs. 3 GWB ebenso beitragen wie der in der GWB-Novelle vorgesehene Entfall der Zulassung der Rechtsbeschwerde. Trotz dieser legislativen Maßnahmen liegt die Verantwortung für ein zügiges Verfahren jedoch auch zukünftig in erster Linie bei dem Bundeskartellamt und den Gerichten.

396 Maßnahmen, mit denen sektorspezifisch das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung verschärft wird, können lediglich die Symptome fehlenden Wettbewerbs bekämpfen. Zu einem strukturell funktionsfähigen Wettbewerb können sie jedoch nicht beitragen und bringen zudem ordnungspolitische Risiken mit sich. Zur Finanzierung anderer politischer Maßnahmen – wie es dem Gesetzgeber im Kontext des Tankrabattes offenbar vorschwebt (vgl. Deutscher Bundestag 2026b, S. 10) – sind sie nicht geeignet. Ziel kartellrechtlicher Maßnahmen sollte der Schutz des Wettbewerbs und die Sanktionierung wettbewerbswidrigen Verhaltens sein.

397 Eingriffe in die freie Preisbildung, wie der Tankrabbatt, die darauf abzielen, durch externe Schocks verursachte Preisspitzen künstlich abzusenken, können den Beitrag von marktstrukturellen Problemen zu diesen Preisentwicklungen nicht beeinflussen. Hinzu kommt, dass der Tankrabbatt erhebliche öffentliche Ressourcen bindet und das Preissignal verzerrt, das durch die Rohölknappheit ausgelöst wurde. Dieses Preissignal soll Unternehmen sowie Verbraucherinnen und Verbraucher zu einem geringeren

Verbrauch bewegen. Hinzu kommt eine verteilungspolitische Dimension, denn der Tankrabbat entlastet vor allem Vielfahrerinnen und Vielfahrer sowie Fahrzeuge mit hohem Verbrauch. Die Monopolkommission begrüßt daher, dass die Bundesregierung auf eine Verlängerung des Tankrabbatts verzichtet. Zukünftig sollte auf kurzfristige Eingriffe in die freie Preisbildung verzichtet werden und stattdessen der Fokus auf die Lösung struktureller Wettbewerbsprobleme gerichtet werden.

➤ Empfehlungen

- Das Bundeskartellamt sollte das begonnene Verfahren nach § 32f GWB auf Basis der ihm zur Verfügung stehenden Instrumente und Daten mit Nachdruck fortführen.
- Nachhaltige strukturelle Lösungen sind gegenüber sektorspezifischen Markteingriffen und ordnungspolitisch fragwürdigen Preiskontrollen vorzugswürdig.
- Auf Eingriffe in die freie Preisbildung wie den „Tankrabbat“ sollte zukünftig verzichtet werden, weil sie teuer sind, asymmetrisch entlasten und vor allem knappheitsbedingte Preissignale dämpfen. Die 12-Uhr-Regel sollte evaluiert und gegebenenfalls weiterentwickelt werden.

2.2 Überblick über die legislativen Entwicklungen

398 In diesem Abschnitt gibt die Monopolkommission einen Überblick über ausgewählte legislative Entwicklungen in Deutschland sowie auf Unionsebene. Dies sind der Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle (dazu Abschnitt [72.2.1](#)) das Krankenhausreformenpassungsgesetz (dazu Abschnitt [72.2.2](#)) und der Entwurf der neuen Fusionskontroll-Leitlinien (dazu Abschnitt [72.2.3](#)). Das Kraftstoffmaßnahmenpaket wurde bereits in einem separaten Abschnitt behandelt (dazu Abschnitt [72.1.3](#)).

2.2.1 Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle

399 Das BMW hat am 5. Juni 2026 einen Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle vorgelegt (Bearbeitungsstand: 04.06.2026, 14:00 Uhr; RefE) und zugleich die Länder- und Verbändeanhörung eingeleitet. Die Schwerpunkte des Referentenentwurfs bilden Änderungen im Bereich der Fusionskontrolle, neue Ermittlungsbefugnisse im Zusammenhang mit öffentlichen Vergabeverfahren sowie verschiedene Anpassungen des kartellbehördlichen und gerichtlichen Verfahrens. Die Monopolkommission begrüßt den schlanken, auf Entbürokratisierung und einen effizienteren Res-

sourceneinsatz gerichteten Zuschnitt des Entwurfs und bewertet ihn insgesamt positiv. Sie teilt dieses Ziel ausdrücklich, weist aber darauf hin, dass einzelne Maßnahmen keine echte Entlastung bewirken oder über das Ziel hinausgehen; diese Vorschläge sieht sie kritisch. Zudem fehlen einige Punkte, die sie für wichtig hält. Bei anderen Punkten ist es dagegen begrüßenswert, dass sie nicht in das Gesetz aufgenommen werden sollen. Im Einzelnen:

2.2.1.1 Änderungen in der Fusionskontrolle

2.2.1.1.1 Anhebung der Umsatzschwellen

400 Der Entwurf sieht zunächst eine deutliche Anhebung der Umsatzschwellen vor. Die weltweite Umsatzschwelle soll von bislang EUR 500 Mio. auf EUR 750 Mio. und die beiden Inlandsumsatzschwellen sollen von EUR 50 Mio. auf EUR 75 Mio. bzw. von EUR 17,5 Mio. auf EUR 20 Mio. angehoben werden, § 35 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 lit. a GWB-E. Die Anpassungen werden mit dem Erfordernis begründet, die Wirtschaft weiter zu entlasten und behördliche Ressourcen effizienter einzusetzen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 33).

401 Die Monopolkommission hat sich zuvor gegen eine erneute Erhöhung der Schwellenwerte ausgesprochen (Monopolkommission, 2024, Tz. 258). Bereits durch die 10. GWB-Novelle im Jahr 2021 wurden die beiden Inlandsumsatzschwellen erheblich erhöht, und zwar von EUR 25 Mio. auf EUR 50 Mio. bzw. EUR 5 Mio. auf EUR 17,5 Mio. Nach dieser Reform sanken die Anmeldezahlen um beinahe ein Drittel, bevor die Anmeldungen in den Jahren 2024/2025 wieder – jedoch nur geringfügig – gestiegen sind. Die Schwellenwerte waren zuvor über einen langen Zeitraum unverändert geblieben, obwohl die deutsche Fusionskontrolle im internationalen Vergleich weiterhin vergleichsweise niedrige Umsatzschwellen aufwies. Eine weitere substanzielle Anhebung der Umsatzschwellen schon nach kurzer Zeit begründet dagegen – isoliert betrachtet – die Gefahr, dass die Effektivität der Fusionskontrolle beeinträchtigt wird.

402 Die Fusionskontrolle dient dazu, das Entstehen wirtschaftlicher Macht zu verhindern. Machtpositionen sind häufig unabhängig von hohen Umsätzen. So ist gerade im Anwendungsbereich der nationalen Fusionskontrolle die Prüfung eher kleiner regionaler Zusammenschlüsse wichtig. Durch eine Anhebung der Schwellen könnten solche Zusammenschlüsse vermehrt der Fusionskontrollpflicht entzogen sein. Das BMWK geht selbst von einer voraussichtlichen Verringerung um ca. 13-14 Prozent, d. h. 120 Fusionskontrollverfahren jährlich aus, einschließlich eines Hauptprüfverfahrens (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 24). Hinzu kommt eine gewisse Vorfeldwirkung der Fusionskontrolle. Demnach werden einzelne Zusammenschlussvorhaben angesichts eines zu erwartenden behördlichen Vetos erst gar nicht

angemeldet. Der Fusionskontrolle sollen zwar nur solche Zusammenschlüsse unterfallen, die von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sind. Zudem war die Inflation in den letzten Jahren vergleichsweise hoch. Dennoch erscheint eine Erhöhung der Schwellenwerte um 50 bzw. 14 Prozent kaum gerechtfertigt. Der Wille zur Entbürokratisierung ist zwar im Kern nachvollziehbar. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Fusionskontrollverfahren des Bundeskartellamts als eher schlank gelten und im Regelfall keinen besonders großen administrativen Aufwand erzeugen. Dagegen sind Missbrauchsverfahren, mit denen die negativen Folgen von Marktmacht nachträglich ausgeräumt werden sollen, aufwendig und weniger effizient. Aus Sicht der Monopolkommission ist eine deutliche Anhebung der Umsatzschwellen nicht geboten.

2.2.1.1.2 Ausweitung des Anwendungsbereichs der Transaktionswertschwelle

403 In der Gesamtschau zur Fusionskontrolle ist positiv, dass es der Referentenentwurf nicht bei der Anhebung der Umsatzschwellen belässt, sondern zugleich eine Anpassung der Transaktionswertschwelle vorsieht, die tendenziell zu einer höheren Kontrolldichte führt. Die Neuregelung der Transaktionswertschwelle in § 35 Abs. 1 Nr. 2 lit. b GWB-E sieht zunächst vor, dass diese nicht mehr subsidiär gegenüber den Umsatzschwellen ist. Dies erhöht die Rechtssicherheit bei der Frage, ob die Transaktionswertschwelle nur bei Zusammenschlüssen auf sog. reifen Märkten Anwendung findet, was nicht der Fall ist (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 34). Zudem würde die Transaktionswertschwelle künftig auch in solchen Fällen greifen, in denen das Zielunternehmen zwar bislang nicht über eine Inlandstätigkeit in erheblichem Umfang verfügt, künftig jedoch mit einer solchen zu rechnen ist.

404 Die Monopolkommission begrüßt die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Transaktionswertschwelle auf voraussichtliche künftige Inlandstätigkeiten in erheblichem Umfang. Sie hat sich wiederholt für eine solche Regelung stark gemacht (Monopolkommission, 2022, Tz. 241 ff.; Monopolkommission, 2024, Tz. 259). Die Schutzlücke, die mit einer ausschließlichen Anknüpfung an eine gegenwärtige Inlandstätigkeit verbunden ist, hat sich zuletzt in der Fallpraxis des Bundeskartellamts deutlich gezeigt, insbesondere bei den nicht fusionskontrollpflichtigen Zusammenschlüssen Microsoft/Inflection sowie Edwards Lifesciences/JenaValve. Anzuerkennen ist, dass der Inlandsbezug schwächer wird und die Grenzen der völkerrechtlichen Anwendbarkeit des deutschen Rechts ausgereizt werden. Es wird zu einer gewissen Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Prognoseentscheidungen kommen, was eine künftige erhebliche Inlandstätigkeit darstellt. Prognostische Elemente sind der Fusionskontrolle jedoch nicht fremd. Das Bundeskartellamt könnte seine Auffassung, welche Fälle hier relevant werden, in der – ohnehin beabsichtigten – Überarbeitung des Leitfadens zur Transaktionswertschwelle nach Konsultationen mit der Praxis niederlegen (vgl.

BKartA/BWB, Leitfaden Transaktionswert-Schwellen für die Anmeldepflicht von Zusammenschlussvorhaben (§ 35 Abs. 1a GWB und § 9 Abs. 4 KartG, 2022, Hinweis vom August 2025 auf S. I).

2.2.1.1.3 Einführung eines Anzeigeverfahrens für die Transaktionswert-schwelle

405 Für Zusammenschlüsse, die ausschließlich die Voraussetzungen der Transaktionswertschwelle erfüllen, sieht der Referentenentwurf die Umstellung von einer Anmelde- auf eine bloße Anzeigepflicht vor, § 39 Abs. 1 Satz 2 GWB-E. In solchen Fällen sollen die Unternehmen das Bundeskartellamt künftig zunächst gemäß § 39 Abs. 7 GWB-E über das Zusammenschlussvorhaben informieren. Das Bundeskartellamt hat dann die Möglichkeit, innerhalb von zwei Wochen eine vollständige Anmeldung zu verlangen („Call-in“), wenn auf eine vertiefte Prüfung des Zusammenschlusses nicht verzichtet werden kann, § 39 Abs. 8 Satz 1 GWB-E. Eine solche Mitteilung durch das Bundeskartellamt soll gemäß § 39 Abs. 8 Satz 2 GWB-E erfolgen, wenn die Einleitung eines Hauptprüfverfahrens nicht offensichtlich ausgeschlossen ist. Während der zweiwöchigen Wartefrist darf der Zusammenschluss – wie auch im Fall einer Anmeldepflicht üblich – nicht vollzogen werden, § 41 Abs. 1 Satz 1 GWB-E.

406 Mit der Umstellung von einem Anmelde- auf ein Anzeigesystem verfolgt der Referentenentwurf das legitime Ziel, die Unternehmen von Bürokratiekosten zu entlasten und den Ressourceneinsatz in der Fusionskontrolle zu effektivieren (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 39). Die Anzeigepflicht spiegelt auch die zu erwartenden Unsicherheiten wider. Ob das Ziel des geringeren Aufwands gegenüber der Anmeldung tatsächlich erreicht wird, erscheint jedoch zweifelhaft. Zum einen dürfte der mit einer Anzeige verbundene Aufwand für die Unternehmen nicht wesentlich hinter jenem einer Anmeldung zurückbleiben. Zunächst muss die Anzeigepflicht selbst, d. h. insbesondere das Erfüllen der Voraussetzungen des § 35 Abs. 1 Nr. 2 lit. b GWB festgestellt werden. Sodann muss die Anzeige an das Bundeskartellamt umfassende Informationen zu den beteiligten Unternehmensgruppen, deren gegenwärtigen und künftigen Tätigkeiten sowie zu den strategischen und wirtschaftlichen Beweggründen des Zusammenschlusses enthalten, § 39 Abs. 7 GWB-E. Die Angabe der Beweggründe ist bisher nicht einmal im Rahmen einer Anmeldung nach § 39 Abs. 3 GWB erforderlich. Hinzu kommt, dass § 39 Abs. 3 Nr. 4 GWB Angaben zu den betroffenen Märkten sowie zur Marktstellung der beteiligten Unternehmen für eine Anmeldung nur dann verlangt, wenn Marktanteile von mindestens 20 Prozent erreicht werden. Die Informationen sind daher auch im Rahmen einer Anmeldung nicht stets beizubringen, sodass der Unterschied zu der Anzeige insoweit geringer ausfällt, als der Referentenentwurf nahelegt (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 39).

407 Zum anderen schafft das Verfahren zusätzliche Rechtsunsicherheit. Die Voraussetzungen für ein Einschreiten des Bundeskartellamts sind vergleichsweise offen formuliert. Unternehmen müssen daher zunächst abwarten, ob eine Aufforderung zur Anmeldung des betreffenden Zusammenschlusses erfolgt. Im Fall eines solchen Calls verlängert sich die Verfahrensdauer sogar gegenüber dem heutigen System, da auf die Anzeigephase noch ein reguläres Fusionskontrollverfahren folgt. Aus behördlicher Sicht ist zudem fraglich, ob sich die erhofften Effizienzgewinne tatsächlich realisieren lassen. Das Bundeskartellamt wird bereits die eingehenden Anzeigen einer ersten Prüfung unterziehen müssen. Die weiten gesetzlichen Kriterien könnten dann dazu führen, dass die Behörde vorsorglich in einer größeren Zahl von Fällen eine Anmeldung verlangt. Dabei sollte auch erwogen werden, dass die Branchenkenntnis einzelner Beschlussabteilungen durch die insgesamt abnehmende Anzahl an Fusionskontrollverfahren (dazu bereits Abschn. 1.1) tendenziell reduziert werden könnte. Insgesamt besteht daher das Risiko, dass das neue Verfahren zusätzlichen Verfahrensaufwand erzeugt, ohne den Prüfaufwand wesentlich zu reduzieren.

408 Aus Sicht der Monopolkommission ist das Anzeigesystem eine interessante Neuerung, die jedoch in der vorliegenden Form noch nicht den gewünschten Entlastungseffekt mit sich bringt. Für eine Wirksamkeit sollte der Umfang der von den Unternehmen für die Anzeige eines Zusammenschlusses beizubringenden Angaben abgesenkt werden. Gelingt dies nicht, spricht mehr dafür, beim einheitlichen Anmeldesystem zu bleiben.

2.2.1.1.4 Stärkung eines Drittrechtsschutzes bei der Ministererlaubnis

409 Der Referentenentwurf sieht vor, die Einschränkung des Drittrechtsschutzes gegen eine Ministererlaubnis aufzuheben. Seit der 9. GWB-Novelle im Jahr 2017 steht Dritten die Beschwerde gegen eine solche Entscheidung nur zu, wenn sie in eigenen Rechten verletzt sind, § 73 Abs. 2 Satz 2 GWB. Die Monopolkommission begrüßt die im Referentenentwurf vorgeschlagene Streichung dieser Vorschrift. Sie hat frühzeitig empfohlen, die Einschränkung der Drittklagebefugnis gegen eine Ministererlaubnis rückgängig zu machen (Monopolkommission, 2018, Tz. 914 ff.). Aus wettbewerbspolitischer Sicht ist ein effektiver Zugang zur gerichtlichen Kontrolle derartiger Entscheidungen, die nur durch wenige inhaltliche Vorgaben beschränkt werden, besonders wünschenswert.

2.2.1.2 Einführung eines Vergabe-Screenings

410 Der Referentenentwurf sieht die Einführung eines Vergabe-Screenings vor. Nach § 114 Abs. 4 GWB E sollen öffentliche Auftraggeber in Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte künftig nicht nur den Zuschlagsempfänger, sondern sämtliche Bewerber und Bieter zentral melden. Die zu meldenden Daten umfassen Name und

Adresse, die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer und, soweit vorhanden, die bundeseinheitliche Wirtschafts-Identifikationsnummer sowie den Preis oder die Kosten des Angebots, soweit ein solches erfolgt ist. Die Daten werden beim Datenservice Öffentlicher Einkauf gespeichert, der beim Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern angesiedelt ist. Nach § 32h Abs. 1 GWB-E soll das Bundeskartellamt Zugriff auf die Daten erhalten und befugt sein, sie systematisch und verdachtsunabhängig im Hinblick auf mögliche Verstöße gegen das Kartellverbot auszuwerten. Die Regelung schafft damit eine gesetzliche Grundlage für ein datenbasiertes Screening öffentlicher Vergabeverfahren in Deutschland. In anderen Ländern existieren entsprechende Befugnisse bereits; die Begründung des Referentenentwurfs nennt ausdrücklich Griechenland und Dänemark (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 32). Auch die akademische Literatur und Diskussion zu Indikatoren und möglichen Ansätzen ist bereits fortgeschritten (vgl. nur Kruse, 2023; OECD, 2022). Neuere Forschung zeigt zudem, dass sich öffentliche Unternehmenskommunikation mithilfe von Natural Language Processing auf Hinweise für Kollusion untersuchen lässt. Dieser Ansatz floss bereits in die Nachprüfungen der Europäischen Kommission im Autoreifen-sektor 2024 ein (Duso u. a., 2026a).

411 Die Monopolkommission begrüßt die im Referentenentwurf vorgesehene Einführung eines Vergabe-Screenings. Die zentrale Verfügbarkeit von Vergabedaten und der Zugriff des Bundeskartellamts auf diese Daten dürften die Aufdeckungswahrscheinlichkeit von wettbewerbsbeschränkenden Absprachen bei öffentlichen Ausschreibungen erheblich steigern. Das Vergabe-Screening stellt damit einen sinnvollen Schritt zur Stärkung der Kartellrechtsdurchsetzung im Beschaffungswesen dar. Mit der Einführung des Vergabe-Screenings verbindet die Monopolkommission zudem die Hoffnung, dass datenbasierte Analysen künftig insgesamt eine größere Rolle bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts einnehmen werden („computational anti-trust“).

2.2.1.3 Wegfall eines besonderen Feststellungsinteresses

412 Für die kartellbehördliche Feststellung eines Kartellrechtsverstoßes auch nach dessen Beendigung soll künftig kein besonderes Feststellungsinteresse mehr erforderlich sein. Hierzu sollen in § 32 Abs. 3 GWB die Wörter „soweit ein berechtigtes Interesse besteht“ gestrichen werden. Der Referentenentwurf sieht in der Änderung eine Klarstellung, da bereits die bestehende Vorschrift aufgrund von Art. 10 Abs. 1 Unterabs. 2 Richtlinie (EU) 2019/1 richtlinienkonform auszulegen sei (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 30). Die Monopolkommission begrüßt den Anpassungsvorschlag. Die Erleichterung der nachträglichen Feststellung eines Verstoßes ist wünschenswert vor allem mit Blick auf die private Durchsetzung und die Bindungswir-

kung der kartellbehördlichen Entscheidung für das gerichtliche Schadensersatzverfahren gemäß § 33b GWB (so auch OLG Düsseldorf, VI-Kart 4/22 (V), 28.08.2024, Stihl).

2.2.1.4 Erweiterung des Anspruchs auf eine Entscheidung, dass kein Anlass zum Tätigwerden besteht

413 Unternehmen sollen künftig nicht nur bei horizontalen, sondern auch bei vertikalen/konglomeraten Kooperationen einen Anspruch auf eine Entscheidung des Bundeskartellamts, dass kein Anlass zum Tätigwerden besteht (§ 32c Abs. 1 GWB), haben. Hierzu sollen in § 32c Abs. 4 Satz 1 GWB die Wörter „mit Wettbewerbern“ gestrichen werden. Aus Sicht der Monopolkommission ist die Streichung nachvollziehbar. Kooperationen zwischen Nicht-Wettbewerbern dürften an Bedeutung gewinnen; der Referentenentwurf verweist beispielhaft auf Datenpools (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 31). Auch bei solchen Kooperationen kann die Schaffung zusätzlicher Rechtssicherheit im Einzelfall geboten sein. Zugleich scheint der Anspruch aus § 32c Abs. 4 Satz 1 GWB bislang weniger häufig geltend gemacht worden zu sein als ursprünglich erwartet, sodass die Ressourcen des Bundeskartellamts nicht übermäßig in Anspruch genommen werden (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 31).

414 Auch bei den weiteren Voraussetzungen für den Antrag auf eine Entscheidung des Bundeskartellamts sollte eine Streichung vorgenommen werden. Nach aktueller Rechtslage muss „ein erhebliches rechtliches und wirtschaftliches Interesse“ an einer Entscheidung des Bundeskartellamts bestehen. Die Monopolkommission empfiehlt, das Wort „erhebliches“ zu streichen. Dadurch würde den Unternehmen die Geltendmachung des Anspruchs aus § 32c Abs. 4 Satz 1 GWB zusätzlich erleichtert, ohne dass beim Bundeskartellamt mit Kapazitätsengpässen zu rechnen ist.

2.2.1.5 Änderungen bei den Verfahrensrechten

415 Der Referentenentwurf sieht eine Neufassung der Rechte auf Anhörung und Akteneinsicht vor. Der bisherige § 56 GWB soll auf drei Vorschriften – §§ 56, 56a und 56b GWB E – aufgeteilt werden. Das macht die Vorschrift(en) nicht nur übersichtlicher, sondern geht auch mit inhaltlichen Änderungen einher, die unter anderem der Verfahrensbeschleunigung dienen. Dieses Anliegen ist grundsätzlich richtig; Wettbewerbsverfahren müssen schneller und effizienter werden.

416 Allerdings enthält der Referentenentwurf auch Anpassungsvorschläge, gegenüber denen Bedenken bestehen. So ist in § 56 Abs. 1 Satz 2 GWB-E vorgesehen, dass

die Akteneinsicht von Beigeladenen, die an dem streitigen Rechtsverhältnis nicht derart beteiligt sind, dass die Entscheidung auch ihnen gegenüber nur einheitlich ergehen kann, im Ermessen der Kartellbehörde steht. Der Referentenentwurf spricht hier unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des BGH von einer gesetzlichen Klarstellung (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 49; vgl. BGH, KVB 69/23, 20.02.2024, Google Offenlegung). Für die vorgesehene Anpassung bei der Akteneinsicht von einfach Beigeladenen spricht, dass die Gewährung von Verfahrensrechten durch die Kartellbehörde aufwendig sein kann, insbesondere wegen der Schwärzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen anderer Unternehmen. Dennoch erscheint es nicht angemessen, die Beteiligungsrechte von Dritten einzuschränken. Dritte stoßen kartellbehördliche Verfahren häufig erst an und tragen maßgeblich zu ihrem Fortgang bei. Ihre Verfahrensposition sollte eher gestärkt denn geschwächt werden.

417 Ähnliches gilt für die Ergänzung des § 73 Abs. 1 Satz 2 GWB-E, wonach bestimmte Verfahrenshandlungen durch die Beteiligten vor Gericht erst zusammen mit der abschließenden Sachentscheidung angegriffen werden können. Der Vorschlag hat zwar eher deklaratorischen Charakter, da die entsprechende Rechtslage bereits aus § 44a VwGO folgt. Vor dem Hintergrund der abweichenden Auffassung des OLG Düsseldorf (VI-Kart 5/22 (V), 21.12.2022, Stahl Beiladung) sah der Referentenentwurf Anlass, diese Rechtsfolge ausdrücklich im GWB zu verankern (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 53). Auch dieser Vorschlag ist im Ergebnis aber Ausdruck einer restriktiven Handhabung der Verfahrensrechte der Beteiligten.

418 Die Monopolkommission hat in ihrem Policy Brief zum EU-Wettbewerbsrecht bereits vorgeschlagen, Verfahrensfristen mit Meilensteinen einzuführen und das Verfahren bei der Europäischen Kommission frühzeitig auf einige wenige, klar strukturierte Schriftsatzrunden sowie mündliche Anhörungen auszurichten. Dies würde zu schnelleren Verfahren und kürzeren Entscheidungen führen, die auf das Wesentliche konzentriert wären (Monopolkommission, 2025b, S. 2 f.).

419 Die Monopolkommission begrüßt die übersichtlichere Fassung der Regelungen zum Verfahren. Kartellbehördliche Verfahren müssen beschleunigt werden. Das Spannungsfeld zwischen zügiger und effizienter Verfahrensführung, angemessenen Verteidigungsrechten der Betroffenen und den Rechten Dritter wird mit weiteren Vorschlägen in einem Sondergutachten der Monopolkommission ausgelotet werden.

2.2.1.6 Stärkere Digitalisierung und umfassende Veröffentlichungspflichten

420 Der Referentenentwurf enthält an mehreren Stellen Vorgaben für eine stärkere Digitalisierung der Behördenverfahren sowie für umfassende Veröffentlichungen des

Bundeskartellamts. Mit Blick auf den Digitalisierungsaspekt ist besonders erwähnenswert, dass ab dem Jahr 2028 Fusionskontrollanmeldungen nur noch in elektronischer Form beim Bundeskartellamt eingereicht werden sollen (§ 39 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 187 Abs. 15 GWB-E). Außerdem sollen förmliche Auskunftsverlangen der Kartellbehörden künftig durch elektronische Übermittlung bekanntgegeben werden können (§ 59 Abs. 5 Satz 3 und 4 GWB-E).

421 Die neuen Veröffentlichungsvorgaben in § 43 Abs. 4 bzw. § 61 Abs. 3 Satz 2 GWB-E sehen vor, dass das Bundeskartellamt zahlreiche Entscheidungen in Verwaltungsverfahren auf seiner Internetseite veröffentlicht. Bisher gibt es lediglich gewisse Mitteilungspflichten bei Bußgeldentscheidungen (§ 53 Abs. 5 GWB). Künftig müssen Verwaltungsentscheidungen im Volltext veröffentlicht werden, soweit nicht wichtige Gründe im Sinne von § 56 Abs. 2 Satz 1 GWB-E entgegenstehen (Sicherstellung der ordnungsgemäßen Erfüllung der Aufgaben der Behörde, Wahrung des Geheimnisses oder von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen oder sonstigen schutzwürdigen Interessen des Betroffenen). Der Referentenentwurf stellt klar, dass die Veröffentlichung ungeachtet eines anhängigen Rechtsmittelverfahrens erfolgen soll und etwaigen Ausnahmen durch Schwärzungen Rechnung getragen werden kann (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 51).

422 Die Monopolkommission begrüßt die Anpassungsvorschläge. Die stärkere Digitalisierung kann zu schnelleren und effizienteren Behördenverfahren führen. Die Veröffentlichungspflichten erhöhen die Transparenz des Handelns des Bundeskartellamts und verbessern die Kontrolle der getroffenen Entscheidungen. Die Monopolkommission setzt sich seit Jahren für eine stärkere Ex-post-Kontrolle insbesondere im Bereich der Fusionskontrolle ein (vgl. Monopolkommission, 2024, Tz. 352 ff.). Zwar veröffentlicht das Bundeskartellamt auch jetzt schon einen Großteil seiner Entscheidungen. Die gesetzliche Vorgabe dürfte aber dazu führen, dass diese Praxis noch erheblich ausgeweitet wird. Dabei wird der Mehrwert der Veröffentlichungen auch davon abhängen, dass diese zeitnah erfolgen. Deshalb sollte in § 43 Abs. 4 bzw. § 61 Abs. 3 Satz 2 GWB-E ergänzt werden, dass das Bundeskartellamt die Entscheidung „unverzüglich nach Erlass im Volltext auf seiner Internetseite veröffentlichen“ soll.

2.2.1.7 Begrenzung der Amtszeit der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundeskartellamts

423 Der Referentenentwurf sieht vor, die Amtszeit der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundeskartellamts auf acht Jahre zu befristen, § 51a Abs. 1 Satz 2 GWB-E. Für diese Dauer soll ein Beamtenverhältnis auf Zeit begründet werden. Die Monopolkommission befasst sich im Rahmen der Vorbereitung eines Sondergutachtens zurzeit mit dem Bundeskartellamt als Institution. Dabei werden auch solche Fragen thematisiert.

424 Auch aus Sicht der Monopolkommission sprechen die besseren Gründe für eine Befristung der Amtszeit, wobei ihr eine Dauer von acht Jahren als sachgerecht erscheint. Der Referentenentwurf weist zu Recht darauf hin, dass bei allen anderen Wettbewerbsbehörden in der Europäischen Union sowie wie bei vergleichbaren deutschen Behörden eine Befristung der Amtszeit üblich ist (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 45). Allerdings sollte in der Regelung selbst klargelegt werden, dass eine Wiederernennungsmöglichkeit nicht besteht, die Amtszeit der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundeskartellamts also auf eine einmalige Dauer von acht Jahren befristet ist. Derzeit findet sich eine entsprechende Aussage ausschließlich – und ziemlich versteckt – in der Gesetzesbegründung (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 22).

2.2.1.8 Einführung der zulassungsfreien Rechtsbeschwerde

425 Die Rechtsbeschwerde gegen Entscheidungen des OLG Düsseldorf an den Bundesgerichtshof sollen künftig zulassungsfrei sein, § 77 Satz 2 GWB-E. Die Monopolkommission begrüßt die Einführung der zulassungsfreien Rechtsbeschwerde. Kartellbehördliche Verfahren sind stets von großer Bedeutung. Ihre gerichtliche Überprüfung ist zudem so selten, dass die Möglichkeiten des BGH, sich zu entsprechenden Rechtsfragen zu äußern, nicht noch künstlich erschwert werden sollte. Eine Überlastung des BGH mit derartigen Verfahren ist nicht zu erwarten. Die im Referentenentwurf vorgesehene Abhilfe ist besonders positiv zu bewerten.

2.2.1.9 Verlängerung der sektorspezifischen Missbrauchsaufsicht im Energiesektor

426 Der Referentenentwurf sieht eine Verlängerung der in § 29 GWB verankerten besonderen Missbrauchsaufsicht für den Energiesektor bis zum 31. Dezember 2032 vor (§ 187 Abs. 1 GWB-E). Die Norm war zunächst 2007 eingeführt worden und auf fünf Jahre befristet, ihr Anwendungsbereich wurde allerdings wiederholt – zuletzt bis zum 31. Dezember 2027 – verlängert. Die als temporäre Ausnahmegesetzgebung gedachte Regelung würde dann für insgesamt 25 Jahre gelten.

427 Die Monopolkommission hat § 29 GWB angesichts ordnungspolitischer und wettbewerbstheoretischer Risiken sowie praktischer Probleme wiederholt kritisiert (vgl. etwa Monopolkommission, 2011, Tz. 710 ff.; Monopolkommission, 2012, Tz. 92 ff.). Der Referentenentwurf begründet die neuerliche Verlängerung mit der Erwartung, dass es angesichts monopolistischer Marktpositionen auch künftig zu missbräuchlichen Verhaltensweisen durch Versorgungsunternehmen kommen könne (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 60 f.). Derartige Bedenken können die Aufrechterhaltung einer sektorspezifischen Sonderregel jedoch für sich genommen

nicht rechtfertigen. Eine besondere Missbrauchsaufsicht, die einzelne Branchen einem anderen Aufsichtsregime als die übrige Wirtschaft unterwirft, bedürfte einer tragfähigen Begründung dahingehend, dass sich die Missbrauchsaufsicht gerade dort nur auf diese Weise wirksam durchsetzen lässt. Eine solche Begründung ist hier nicht ersichtlich.

428 Das § 29 GWB zugrunde liegende kartellrechtliche Vergleichsmarktkonzept kommt gerade bei Preishöhenmissbräuchen regelmäßig nicht ohne eine zusätzliche Prüfung von Kosten aus, weil sich die Kostenstrukturen der Vergleichsunternehmen strukturell unterscheiden und dies nicht übergangen werden kann. Gleichzeitig fehlt bisher aber ein Ansatzpunkt, wie Kosten strukturell zugeordnet werden können, so dass für die Unternehmen – teilweise erhebliche – Spielräume bestehen, die die Verfahren bisher erheblich erschwert haben. Hinzu kommt, dass sich auch bei dieser erneuten Verlängerung der Norm der Begründung nicht entnehmen lässt, inwiefern die spezifischen Erleichterungen des § 29 GWB die Durchsetzung der Missbrauchsaufsicht gegenüber der allgemeinen Missbrauchsaufsicht erleichtert haben.

429 Die Strom- und Gasmärkte (insbesondere Heizstrom und Grundversorgungstarife, auf die § 29 GWB in der Vergangenheit Anwendung gefunden hat) sind heute von intensivem Wettbewerb geprägt. Die Annahme, diese Märkte stünden ohne § 29 GWB schutzlos da, trifft nicht zu. Strukturelle oder gar natürliche Monopole bestehen nicht. Im Einzelfall bestehenden marktbeherrschenden Stellungen kann mit dem allgemeinen Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung begegnet werden. Die Monopolkommission empfiehlt, § 29 GWB für die Anwendungsfälle Gas und Strom nicht zu verlängern. Für laufende oder bis zum 31. Dezember 2027 eingeleitete wettbewerbsbehördliche Verfahren sollte eine Übergangsregelung eingeführt werden, die klarstellt, dass diese Verfahren unter Anwendung des § 29 GWB zum Abschluss gebracht werden können.

2.2.1.10 Ausweitung der Markttransparenzstelle Kraftstoffe

430 Der Referentenentwurf schlägt vor, die Datenerhebungsbefugnisse der Markttransparenzstelle Kraftstoffe (MTS-K) auf die den Tankstellen vorgelagerte Wertschöpfungsebene auszuweiten (§ 47k Abs. 7 GWB-E). Die Monopolkommission befasst sich im Abschnitt **72.1.3.1.3** eingehend mit diesem Vorschlag und anderen spezifisch auf den Kraftstoffsektor abzielenden Maßnahmen.

2.2.1.11 Was im Referentenentwurf fehlt

2.2.1.11.1 Ergänzen: Kartellschadensersatzverfahren effektiver ausgestalten

431 Trotz begrüßenswerter Entwicklungen in den gerichtlichen Verfahren steht die Geltendmachung von Kartellschäden weiterhin vor erheblichen Hürden. Die Monopolkommission empfiehlt deshalb, ausgewählte Maßnahmen zu ergreifen, um die Verfahren effektiver auszugestalten. Dazu sollten u. a. die in Abschnitt 72.1.1 vorgeschlagenen Maßnahmen zählen.

2.2.1.11.2 Streichen: Ausnahme von der Fusionskontrolle für Krankenhauszusammenschlüsse

432 Die Monopolkommission befasst sich in Abschnitt 72.2.2 noch tiefergehend mit den legislativen Entwicklungen in der Fusionskontrolle für Krankenhauszusammenschlüsse. Aus ihrer Sicht ist die dortige Bereichsausnahme verfehlt und sollte aus dem Gesetz gestrichen werden.

2.2.1.12 Was zu Recht im Referentenentwurf fehlt

2.2.1.12.1 Keine Ausnahme für den Rüstungssektor

433 Die Monopolkommission befasst sich in Abschnitt 72.1.2 mit dem Wettbewerb im Rüstungssektor. Rein vorsorglich weist sie dort darauf hin, dass eine über Art. 346 Abs. 1 lit. b AEUV hinausgehende sektorspezifische Regelung im deutschen Kartellrecht weder notwendig noch sinnvoll ist. Die Einführung einer – wie auch immer gearbeteten – Ausnahme für den Rüstungssektor ist abzulehnen.

2.2.1.12.2 Keine Erleichterungen für Medienunternehmen

434 Der Referentenentwurf enthält keine weiteren Erleichterungen für privat- oder öffentlich-rechtliche Medienunternehmen. Der Koalitionsvertrag für die Bundesregierung sah hierzu noch Folgendes vor:

„Das Wettbewerbsrecht muss auf allen Ebenen weiterentwickelt und mit dem Medienkonzentrationsrecht der Länder verzahnt werden, auch um Fusionen von Medienunternehmen mit Anbietern medienrelevanter Infrastruktur zu prüfen. Zusammenarbeit im öffentlich-rechtlichen Rundfunk soll nach den aktuellen Reformen der Länder die Regel werden. Deshalb schaffen wir eine wettbewerbsrechtliche Bereichsausnahme, auch Kooperationen privater Medienhäuser sollen erleichtert werden.“ (Bundesregierung, 2025a, S. 123)

435 Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht für ganze Wirtschaftssektoren sind ordnungspolitisch höchst problematisch. Sie bedürfen einer besonderen Rechtfertigung, die hier nicht ersichtlich ist. Ein echter Bedarf für Kooperationen mit passenden Beispielen, die bislang am Kartellrecht scheitern, ist nicht aufgezeigt. § 30 GWB enthält bereits Ausnahmen vom Kartellverbot für Presseunternehmen, die nicht weiter ausgedehnt werden sollten – auch und insbesondere angesichts der Bedeutung der Medienvielfalt für die Demokratie. Eine Erweiterung der fusionskontrollrechtlichen Pressesanzierungsklausel (§ 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GWB) wäre ebenfalls nicht sachgerecht. Gleiches gilt für eine Anhebung des Umsatzmultiplikators der Presserechenklausel (§ 38 Abs. 3 GWB), die neben der Presse bereits auf den Rundfunk Anwendung findet.

436 Die Monopolkommission begrüßt, dass das BMWK von wettbewerbsrechtlichen Erleichterungen für Medienunternehmen Abstand genommen hat. Die schwierige Situation von Medienunternehmen im digitalen Zeitalter, die auch aus Sicht der Monopolkommission gesellschaftlich und demokratiepolitisch verheerend ist, ist nicht durch kartellrechtliche Beschränkungen für Medienunternehmen entstanden. Die Krise lässt sich nicht durch eine Lockerung der kartellrechtlichen Pflichten überwinden. Die Monopolkommission sieht Handlungsbedarf in zwei anderen Feldern: Zum einen müssen Kartellrecht und Digital Markets Act wesentlich engagierter gegen die digitalen Gatekeeper durchgesetzt werden. Zum anderen muss das Problem gelöst werden, dass – insbesondere bei KI-Anwendungen – die Produzenten originärer und journalistisch aufbereiteter Inhalte nicht beteiligt werden.

2.2.2 Krankenhausreformenpassungsgesetz

437 Die Möglichkeit, Krankenhauszusammenschlüsse von der deutschen Fusionskontrolle zu befreien, ist im Zuge des Krankenhausreformenpassungsgesetzes (KHAG) präzisiert worden. Das KHAG ist am 15. April 2026 in Kraft getreten. Die Ausnahme für Krankenhauszusammenschlüsse besteht im Kern bereits seit der 10. GWB-Novelle, ist aber durch das Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz (KHVVG) vom Dezember 2024 erheblich ausgeweitet worden. Der zuvor in § 187 Abs. 10 GWB a. F. geregelte Ausnahmetatbestand findet sich nunmehr in § 186a GWB. Ziel der Neuregelung durch das KHAG ist es der Gesetzesbegründung zufolge insbesondere, Rechtsunsicherheiten zu beseitigen, Zuständigkeiten klarer voneinander abzugrenzen und parallele Verfahren von den Landeskrankenhausplanungsbehörden und dem Bundeskartellamt zu vermeiden (Bundesregierung, 2025, S. 82).

438 Bereits die 2024 eingeführte Regelung hatte die Fusionskontrolle im Krankenhausbereich deutlich zurückgedrängt. Seit Inkrafttreten des KHVVG am 12. Dezember

2024 können Krankenhauszusammenschlüsse bis Ende 2030 von der kartellrechtlichen Vollzugshemmung freigestellt werden, wenn die zuständige Landesbehörde bestätigt, dass der Zusammenschluss zur Verbesserung der Krankenhausversorgung für erforderlich gehalten wird. Die ursprünglich noch bestehende Bindung an bestimmte Fördertatbestände wurde damit aufgegeben; sie lebt aber gemäß § 187 Abs. 9 GWB wiederum für den Zeitraum Januar 2031 bis Dezember 2038 auf. Mehrere Bundesländer haben bereits von der mit dem KHVVG eingeführten Ausnahme Gebrauch gemacht. Darunter sollen auch Fälle gewesen sein, die eine nähere wettbewerbliche Prüfung verdient hätten (Bangard, 2026, S. 29). Prominentestes Beispiel dieser Entwicklung ist die landesbehördliche Genehmigung des zuvor vom Bundeskartellamt untersagten Zusammenschlusses der Universitätskliniken Heidelberg und Mannheim (dazu noch Tz. **7441**).

439 Der neue § 186a GWB führt die vorherige Regelung weitgehend fort, ordnet sie aber teilweise neu. Eine zentrale Änderung besteht darin, dass das Merkmal der „standortübergreifenden Konzentration“ gestrichen wurde. Zuvor war nicht eindeutig, ob die Ausnahme nur greift, wenn im Zuge des Zusammenschlusses Standorte oder Fachabteilungen geschlossen werden. Nunmehr ist es ausreichend, dass mindestens zwei Krankenhäuser oder einzelne medizinische Fachbereiche ganz oder teilweise zusammengeschlossen werden. Zudem wurde klargestellt, dass die Privilegierung nur für Krankenhausleistungen gilt, d. h. stationäre Leistungen von Krankenhäusern im Sinne des § 107 Abs. 1 SGB V (§ 186a Abs. 1 Satz 2 GWB). Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen sowie ambulante Leistungen – insbesondere Tätigkeiten von Medizinischen Versorgungszentren – unterfallen dagegen weiterhin den Fusionskontrollvorschriften der §§ 35 ff. GWB. In „Mischfällen“ ist für die nichtstationären Tätigkeiten also grundsätzlich eine Anmeldung beim Bundeskartellamt erforderlich, sofern die Anmeldeschwellen überschritten sind.

440 Ein weiterer Schwerpunkt der Reform liegt auf der verfahrensrechtlichen Neuordnung und der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Landesbehörden und Bundeskartellamt. Nach § 186a GWB müssen Krankenhausunternehmen zunächst zwingend ein Bestätigungsverfahren bei den zuständigen Landeskrankenhausplanungsbehörden durchführen. Erst wenn die Landesbehörde den Antrag ablehnt oder keine Entscheidung trifft, kommt ein Fusionskontrollverfahren beim Bundeskartellamt in Betracht (§ 186a Abs. 3 GWB). Die Dauer des Bestätigungsverfahrens beträgt nun drei statt zwei Monate und kann mit Zustimmung der Zusammenschlussbeteiligten verlängert werden (§ 186a Abs. 2 Satz 3 und 4 GWB). Der Gesetzgeber verfolgte mit der Neuregelung das Ziel, „aufwändige Parallelprüfungen“ zu vermeiden und Unsicherheiten über Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe zu reduzieren (Bundesregierung, 2025, S. 123). In der Literatur wird aber auch darauf hingewiesen, dass das Verfahren

dadurch an Flexibilität verliert. So könnte sich der Vollzug wettbewerblich unbedenklicher Zusammenschlüsse, die bislang innerhalb eines Monats durch das Bundeskartellamt freigegeben wurden, künftig verzögern, weil zunächst zwingend das landesbehördliche Verfahren durchlaufen werden muss (Bangard, 2026, S. 28; Janssen/Sehy, 2025, S. 785, 787).

441 Aus Sicht der Monopolkommission ist die Ausnahme von der deutschen Fusionskontrolle für Krankenhauszusammenschlüsse bereits dem Grunde nach verfehlt. Die Regelung fördert erhebliche Konzentrationstendenzen und schwächt den Wettbewerb zwischen Krankenhäusern. Dadurch steigt die Gefahr von regionalen Vermachtungen mit negativen Auswirkungen auf die Versorgungsqualität. Zudem treten die Länder im Krankenhausbereich teilweise selbst als Träger von Kliniken auf, sodass Interessenkonflikte nicht ausgeschlossen erscheinen. Die aus § 187 Abs. 10 GWB a. F. übernommene Pflicht der Landesbehörden, sich vor der Erteilung der Erforderlichkeitsbestätigung mit dem Bundeskartellamt ins – bloße – Benehmen zu setzen (§ 186a Abs. 2 Satz 2 GWB), ändert an dem Verlust einer wettbewerblichen Prüfung praktisch nichts. Der Monopolkommission ist durchaus bewusst, dass auch Synergieeffekte und insbesondere höhere Fallzahlen die Versorgungsqualität verbessern können. Dies kann aber nicht pauschal angenommen werden, wie der Zusammenschluss der Universitätskliniken Heidelberg/Mannheim zeigt. Dort hat das Bundeskartellamt erhebliche Wettbewerbsbehinderungen, aber kaum relevante Effizienzen festgestellt. Die Monopolkommission hat deshalb vorgeschlagen, die Abwägung zwischen wettbewerblich induzierten Qualitätsveränderungen und aus Synergieeffekten resultierenden Verbesserungen der Versorgungsqualität im Krankensektor explizit in die Fusionskontrolle aufzunehmen (Monopolkommission, 2020, Tz. 158 ff., insb. 165; Monopolkommission, 2024, Tz. 171 ff.).

2.2.3 Entwurf der neuen EU-Fusionskontroll-Leitlinien

442 Die Europäische Kommission hat am 30. April 2026 einen Entwurf neuer Fusionskontroll-Leitlinien zur Konsultation veröffentlicht (Europäische Kommission, 2026). Die neuen Leitlinien sollen die bisherigen Horizontal-Leitlinien von 2004 und Nicht-Horizontal-Leitlinien von 2008 zusammenführen und vor allem modernisieren. Die Leitlinien können das Recht nicht ändern und haben auch keine unmittelbare Bindungswirkung für Dritte. Maßgeblich bleiben weiterhin die EU-Fusionskontrollverordnung sowie die Rechtsprechung der Unionsgerichte. Die Leitlinien dienen aber als Auslegungshilfe und machen die Anwendung des geltenden Rechts transparenter und vorhersehbarer. Zugleich können sie Impulse für eine Weiterentwicklung der Behördenpraxis setzen.

443 Die neuen Leitlinien fallen in eine Zeit, in der wirtschafts- und industriepolitische Erwägungen große Bedeutung haben. So hebt die Europäische Kommission hervor, dass Zusammenschlüsse unter bestimmten Voraussetzungen wettbewerbsfördernde Skaleneffekte erzeugen könnten und dass europäische Unternehmen in vielen Märkten im globalen Wettbewerb stünden. Während die bisherigen Leitlinien primär auf klassische wettbewerbliche Parameter wie Preise, Marktanteile und Marktstruktur fokussiert waren, setzt der neue Entwurf stärker auf dynamische Wettbewerbsparameter. Demnach findet Wettbewerb nicht nur über Preise, sondern auch über Innovation, Investitionen, Qualität, Resilienz von Lieferketten, technologische Fähigkeiten sowie Versorgungssicherheit statt.

444 Die Europäische Kommission betont an mehreren Stellen des Entwurfs, dass Zusammenschlüsse zu einer Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft bzw. der europäischen Unternehmen beitragen könnten. Während industriepolitische Erwägungen in den bisherigen Leitlinien keine Rolle gespielt haben, finden geopolitische Entwicklungen, globale Lieferkettenabhängigkeiten und der internationale Wettbewerbsdruck nunmehr ausdrückliche Erwähnung (Europäische Kommission, 2026, Tz. 10 ff.). Die Europäische Kommission weist darauf hin, dass – insbesondere in kapital- und innovationsintensiven Industrien – Größe und Skaleneffekte notwendig sein könnten, um im globalen Wettbewerb bestehen zu können. Dennoch wird wettbewerbsfördernde Größe von wettbewerbschädigender Marktmacht abgegrenzt. Der Entwurf macht deutlich, dass internationale Wettbewerbsfähigkeit oder industriepolitische Zielsetzungen keinen eigenständigen Rechtfertigungsgrund für wettbewerbsbeschränkende Zusammenschlüsse darstellten und dass auch große europäische Unternehmen weiterhin uneingeschränkt dem SIEC-Maßstab unterlägen.

445 Der Entwurf der neuen Leitlinien führt keine eigenständige Innovationsverteidigung ein, die Zusammenschlüsse alleine deshalb rechtfertigen würde, weil Unternehmen ihre Ressourcen bündeln und im globalen Wettbewerb besser bestehen können. Die Europäische Kommission erkennt jedoch ausdrücklich an, dass Zusammenschlüsse innovations-, investitions- und skalierungsbezogene Effizienzgewinne erzeugen könnten, etwa durch die Bündelung komplementärer Fähigkeiten, die gemeinsame Nutzung von Forschungs- und Entwicklungskapazitäten oder den erleichterten Zugang zu kritischen Ressourcen (Europäische Kommission, 2026, Tz. 15). Zugleich widmet der neue Entwurf dem Verlust des Innovationswettbewerbs („loss of innovation competition“) einen eigenen Abschnitt (Europäische Kommission, 2026, Tz. 175 ff.) und differenziert dort zwischen dem Verlust spezifischen Innovationswettbewerbs

(„specific innovation competition“) und dem Verlust allgemeinen Innovationsdrucks („general innovation competition“).⁵³

446 Der Entwurf richtet die Fusionskontrolle insgesamt stärker auf zukünftige Wettbewerbsprozesse aus und entwickelt vor diesem Hintergrund dynamische Schadenstheorien deutlich weiter, wodurch er sich von einer primär statischen Betrachtung bestehender Marktstrukturen löst. Die Europäische Kommission behandelt insbesondere den Verlust des Innovationswettbewerbs sowie den Verlust von Investitions- und potenziellem Wettbewerb als eigenständige wettbewerbliche Risiken eines Zusammenschlusses. Damit trägt der Entwurf dem Umstand Rechnung, dass wettbewerbliche Nachteile sich gerade in technologie- und innovationsintensiven Märkten häufig erst in der zukünftigen Entwicklung zeigen (Europäische Kommission, 2026, Tz. 180 ff.).

447 Der Entwurf der neuen Leitlinien berücksichtigt erstmals ökosystembezogene Schadenstheorien (Europäische Kommission, 2026, Tz. 252 ff.) und passt damit den Bewertungsrahmen insbesondere an die Wettbewerbsrealitäten digitaler Märkte an. Wettbewerbsbeschränkungen entstehen zunehmend aus der Verknüpfung eines marktstarken Kerndienstes („core service“) mit komplementären Diensten („complementary services“). Die Europäische Kommission möchte Marktmacht nicht mehr nur auf einzelnen Märkten, sondern im Kontext des gesamten Ökosystems bewerten, in dem ein Unternehmen seine Marktstellung über ein Bündel miteinander verflochtener Dienste absichern und ausweiten kann („entrenchment“). Von Bedeutung sind insoweit sämtliche Verhaltensweisen, die dazu dienen, Marktmacht aus einem Kernmarkt auf benachbarte Märkte zu übertragen, etwa Selbstbevorzugungs- sowie Bündelungs- und Kopplungsstrategien. Der Entwurf stellt zudem klar, dass ein Zusammenschluss auch dann problematisch sein könne, wenn er einen potenziellen Wettbewerber in einem verbundenen Markt eliminiert, der über knappe oder besondere Fähigkeiten verfügt (Europäische Kommission, 2026, Tz. 257).

448 Auch die Behandlung von Effizienzen weist einige neue Aspekte auf. Bereits die bisherigen Leitlinien erkannten Effizienzgewinne grundsätzlich als mögliche Rechtfertigung von wettbewerbsbeschränkenden Zusammenschlüssen an. In der Praxis stellte die Europäische Kommission hieran jedoch derart hohe Anforderungen, dass entsprechende Einwände bislang nur eine sehr begrenzte Rolle gespielt haben. Auch nach dem Entwurf der neuen Leitlinien müssen berücksichtigungsfähige Effizienzen (1) nachprüfbar sowie (2) fusionsspezifisch sein und (3) den Verbraucherinnen und

⁵³ Ersteres meint den Verlust des Innovationswettbewerbs zwischen zwei Unternehmen, die bereits an ähnlichen Technologien, Produkten oder Forschungsprojekten arbeiten; letzteres bezieht sich auf den Verlust von Innovationsanreizen im Markt insgesamt, etwa wenn durch den Zusammenschluss ein innovationsstarker Wettbewerber wegfällt oder sich die Anreize zu Forschung und Entwicklung in größerem Umfang abschwächen.

Verbrauchern auf den betroffenen Märkten zugutekommen (Europäische Kommission, 2026, Tz. 304 ff.). Insbesondere mit Blick auf die Entstehung bzw. Verstärkung erheblicher Marktmacht äußert sich die Europäische Kommission zudem weiterhin zurückhaltend gegenüber der Möglichkeit, dass Effizienzgewinne die wettbewerblichen Nachteile eines Zusammenschlusses tatsächlich ausgleichen (Europäische Kommission, 2026, Tz. 35).

449 Dennoch scheint die Europäische Kommission bemüht, der Effizienzverteidigung mehr Gewicht beizumessen, und zwar sowohl in materieller als auch in prozeduraler Hinsicht. Sie unterscheidet nun ausdrücklich zwischen unmittelbaren Effizienzen („direct efficiencies“) und dynamischen Effizienzen („dynamic efficiencies“). Neben klassischen Kostensynergien werden demnach etwa Innovations- und Investitionsanreize, Skaleneffekte, Nachhaltigkeitsaspekte sowie der Zugang zu wesentlichen Vorleistungen berücksichtigt (Europäische Kommission, 2026, Tz. 291 ff.). Bestimmte Zusammenschlüsse könnten erforderlich sein, um großvolumige Forschungs- und Entwicklungsprojekte zu finanzieren, kritische Lieferketten zu sichern oder die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu stärken. Daneben werden die prozeduralen Anforderungen an Effizienzvorträge präzisiert. Die Zusammenschlussbeteiligten, denen der Nachweis der Effizienzen obliegt, sollen eine kohärente Theorie vorbringen, die nachvollziehbar darlegt, wie der Zusammenschluss zu niedrigeren Kosten, höherer Qualität, stärkerer Innovation oder anderen wettbewerblichen Vorteilen führt und wie diese Vorteile den Verbraucherinnen und Verbrauchern zugutekommen („theory of benefit“; Europäische Kommission, 2026, Tz. 25). Die Europäische Kommission weist ferner auf die Bedeutung eines frühzeitigen Effizienzvortrags hin, der bereits im Prenotifizierungsverfahren erfolgen könne (Europäische Kommission, 2026, Tz. 36).

450 Der Entwurf der Leitlinien zeigt, wie Industriepolitik und Wettbewerbspolitik zusammenwirken können. Zusammenschlüsse können Innovation, Investitionen und Skalierung erleichtern, dürfen aber nicht allein mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen begründet werden. Der Entwurf folgt damit im Grundsatz dem in **7Kapitel 3** beschriebenen Ansatz einer wettbewerbsorientierten Industriepolitik.

451 Es bleibt abzuwarten, wie sich die vorgenannten Punkte nach Veröffentlichung der finalen Leitlinien in der Fallpraxis auswirken werden. Zu einem Großteil sind sie bereits ohnehin Gegenstand der Fusionskontrolle der Europäischen Kommission. Die Monopolkommission hat sich in einem Policy Brief vom Oktober 2025 mit den Fusionskontroll-Leitlinien befasst (Monopolkommission, 2025b). Dort hat sie – in Übereinstimmung mit dem nun vorgelegten Entwurf – betont, dass das Streben nach internationaler Wettbewerbsfähigkeit nicht zulasten des Wettbewerbs im Binnenmarkt und

damit zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher in Europa gehen darf. Auch soweit die Monopolkommission in ihrem Policy Brief empfohlen hat, (1) dynamische Schadenstheorien weiterzuentwickeln, (2) auf eine eigene Innovationsverteidigung zu verzichten sowie (3) einen Analyserahmen für digitale Ökosysteme zu ergänzen, entspricht dies weitestgehend dem Ansatz der Europäischen Kommission in dem Entwurf der Leitlinien.

2.3 Überblick über die kartellrechtliche Entscheidungspraxis

452 In diesem Abschnitt gibt die Monopolkommission einen Überblick über ausgewählte Entscheidungen der Wettbewerbsbehörden und Gerichte auf deutscher sowie auf Unionsebene. Die Verfahren betreffen die Fusionskontrolle (dazu Abschnitt **72.3.1**), die Missbrauchsaufsicht, einschließlich der Durchsetzung des DMA (dazu Abschnitt **72.3.2**), die Kartellaufsicht (dazu Abschnitt **72.3.3**) und den Kartellschadensersatz (dazu Abschnitt **72.3.4**). Maßgeblich für die Fallauswahl waren insbesondere, ob sich die Monopolkommission bereits mit einem bestimmten Thema befasst hatte, welche Relevanz der jeweiligen Entscheidung für den Berichtszeitraum zukam und ob sich hierzu bedeutsame Entwicklungen ergeben haben.

2.3.1 Fusionskontrolle

2.3.1.1 Deutsche Fusionskontrolle

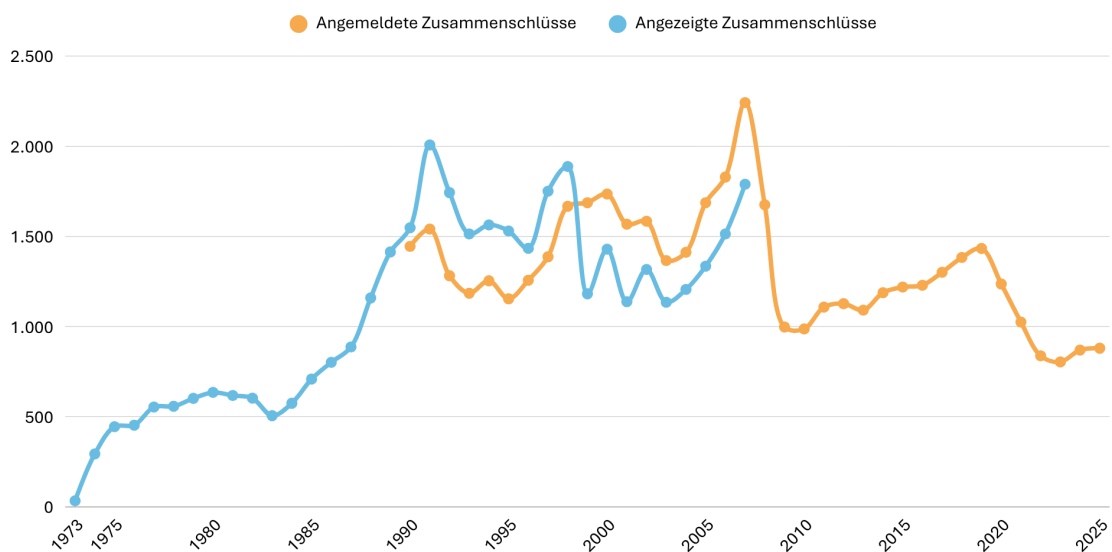
453 In den Jahren 2024/2025 wurden insgesamt 1.750 Zusammenschlüsse beim Bundeskartellamt angemeldet, von denen auf das Jahr 2024 870 und auf das Jahr 2025 880 Anmeldungen entfielen. Damit ist die Anzahl der Anmeldungen etwas höher als in den Jahren 2022/2023 (1.642), nachdem sie zuvor wegen der Anhebung der Anmeldeschwellen im Zuge der im Januar 2021 in Kraft getretenen 10. GWB-Novelle deutlich zurückgegangen war. Der ganz überwiegende Teil der angemeldeten Zusammenschlussvorhaben konnte im Vorprüfverfahren freigegeben werden. Das Bundeskartellamt schloss – wie in den Jahren 2022/2023 – insgesamt elf Hauptprüfverfahren ab, davon aber nur drei im Jahr 2025. In beiden Jahren wurde jeweils ein Zusammenschluss untersagt.⁵⁴ Hinzu kommen fünf Fälle – vier im Jahr 2024 und einer im Jahr 2025 –, in denen die Anmeldungen im Hauptprüfverfahren zurückgenommen wurden.⁵⁵ Ein Hauptprüfverfahren hat das Bundeskartellamt eingestellt, nachdem die Ermittlungen ergeben hatten, dass mangels hinreichender Inlandsauswirkungen keine

⁵⁴ BKartA, B3-37/24, 24.07.2024, Unikliniken Heidelberg/Mannheim; B4-100/24, 11.06.2025, Tönnies/Vion.

⁵⁵ In vier Fällen erfolgten die Rücknahmen wegen wettbewerblicher Bedenken des Bundeskartellamts: B5-75/23, 11.04.2024, Hunter Douglas/Erfal; B7-24/24, 19.07.2024, Ansys/ Safe Parent; B6-32/24,

Anmeldepflicht nach der Transaktionswertschwelle bestanden hat.⁵⁶ Im Übrigen wurden drei Zusammenschlüsse im Hauptprüfverfahren ohne Nebenbestimmungen freigegeben.⁵⁷ Auffällig ist, dass es in den Jahren 2024/2025 keine Freigabe mit Nebenbestimmungen gab; in den Jahren 2022/2023 erließ das Bundeskartellamt noch insgesamt vier solcher Entscheidungen. Einzelheiten zur Fusionskontrollstatistik können den folgenden Abbildungen und Tabellen entnommen werden:

Abbildung 2.3: Anzahl der angemeldeten Zusammenschlüsse und der vollzogenen Zusammenschlüsse



Anm.: Über den Vollzug von Zusammenschlüssen liegen seit 2008 keine verlässlichen Zahlen mehr vor. Daher sind die angezeigten Zusammenschlüsse nur bis 2007 dargestellt.

Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Bundeskartellamts.

13.09.2024, Super RTL/Nickelodeon; B5-26/25, 30.04.2025, Vanderlande/Siemens. In einem Fall wurde die Anmeldung zunächst zurückgenommen (B5-68/24, 04.11.2024, Remondis/Biowerk Walldorf), bevor der Zusammenschluss nach einer erneuten Anmeldung im Vorprüfverfahren freigegeben wurde (B5-111/24, 06.11.2024).

⁵⁶ BKartA, B3-109/24, 20.02.2025, Edwards Lifesciences/JenaValve.

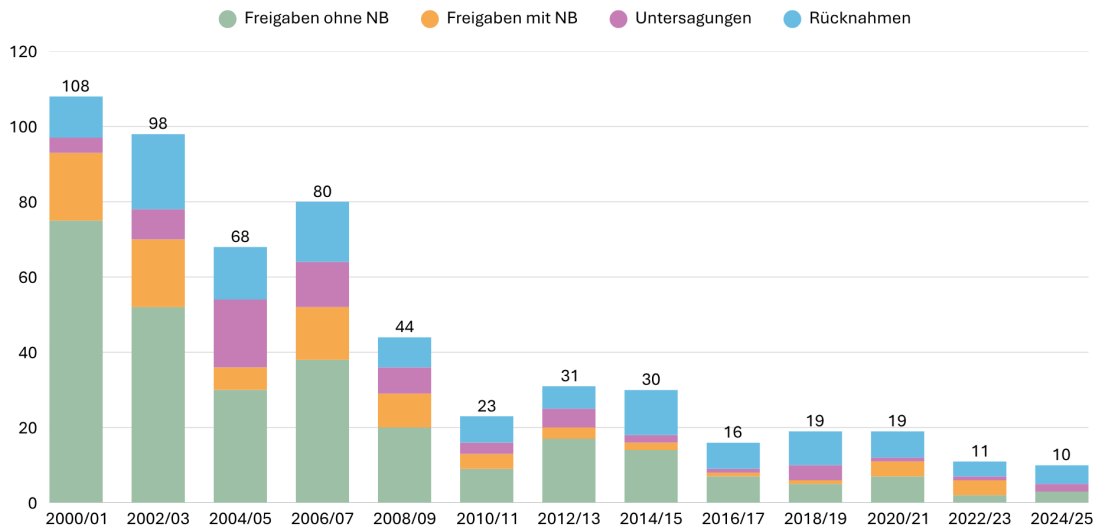
⁵⁷ BKartA, B3-25/24, 17.06.2024, Thermo Fischer/Olink; B5-53/24, 29.11.2024, Schüco/Stemeseder; B5-47/24, 03.12.2024, KME/Sundwiger Messingwerk.

Tabelle 2.3: Übersicht über die Anzahl der angemeldeten und vollzogenen Zusammenschlüsse sowie der vom Bundeskartellamt ausgesprochenen Untersagungen, gegliedert nach Berichtszeiträumen der Monopolkommission

Jahr	Anzeigen vollzogener Zusammenschlüsse	Angemeldete Zusammenschlüsse	Untersagungen
1973/1975	773		5
1976/1977	1.007		7
1978/1979	1.160		13
1980/1981	1.253		21
1982/1983	1.109		10
1984/1985	1.284		13
1986/1987	1.689		5
1988/1989	2.573		16
1990/1991	3.555	2.986	8
1992/1993	3.257	2.467	6
1994/1995	3.094	2.408	8
1996/1997	3.185	2.644	9
1998/1999	3.070	3.354	8
2000/2001	2.567	3.303	4
2002/2003	2.452	2.950	8
2004/2005	2.541	3.099	18
2006/2007	3.303	4.071	12
2008/2009	-	2.673	7
2010/2011	-	2.095	3
2012/2013	-	2.218	5
2014/2015	-	2.407	2
2016/2017	-	2.530	1
2018/2019	-	2.816	4
2020/2021	-	2.261	1
2022/2023	-	1.642	1
2024/2025	-	1.750	2
Davon 2024	-	870	1
Davon 2025	-	880	1
Insgesamt	(bis 2007) 37.872	47.674	197

Anm.: Über den Vollzug von Zusammenschlüssen liegen seit 2008 keine verlässlichen Zahlen mehr vor. Daher sind die angezeigten Zusammenschlüsse nur bis 2007 dargestellt. Quelle: Bundeskartellamt.

Abbildung 2.4: Anzahl der Hauptprüfverfahren und der dortigen Entscheidungen sowie Rücknahmen (seit dem Zeitraum 2000)



Anm.: NB = Nebenbestimmungen

Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Bundeskartellamts.

Tabelle 2.4: Übersicht über den Stand der deutschen Zusammenschlusskontrolle in den Jahren 2024 und 2025 (im Vergleich zum Jahr 2023)

	Art	2023	2024	2025
I. Fusionskontrollverfahren insgesamt	Eingegangene Anmeldung nach § 39 GWB	804	870	880
	Vorfeldfälle	13	11	7
II. Vorprüfverfahren (Erste-Phase-Fälle)	Freigabe	765	811	836
	Keine Anmeldepflicht	24	22	10
	Rücknahme der Anmeldung	10	33	30
III. Hauptprüfverfahren (Zweite-Phase-Fälle)	Entscheidungen insgesamt	4	4	1
	Freigabe ohne Nebenbestimmungen	2	3	0

	Art	2023	2024	2025
	Freigabe mit Nebenbestimmungen	2	0	0
	Untersagung	0	1	1
	Rücknahme der Anmeldung	2	4	1

Anm.: Die Zahlen beziehen sich auf alle in den jeweiligen Jahren ergangenen Entscheidungen oder sonstige Erledigungen, unabhängig vom Zeitpunkt der Anmeldung; aus diesem Grund können die Zahlen der angemeldeten und der erledigten Fälle divergieren. Vorfälle sind Zusammenschlussvorhaben, die wegen wettbewerblicher Bedenken des Bundeskartellamts entweder nicht bzw. modifiziert angemeldet oder zurückgenommen worden sind. In diesen Fällen kann auch ohne abschließende Verfügung die erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs verhindert werden. Die Erfassung dieser Fälle ist naturgemäß schwierig, sodass die angegebenen Werte nur eine Annäherung darstellen können. Nach Angaben des Bundeskartellamts geht nur ein geringer Teil der Rücknahmen von Fusionskontrollanmeldungen auf Bedenken des Bundeskartellamts zurück. Die Zahlen für das Jahr 2023 wurden aus dem XXV. Hauptgutachten, Tabelle II.2 übernommen. Das Bundeskartellamt hat zeitlich geringfügig abweichende Zahlen veröffentlicht; vgl. Bundeskartellamt, 2025c, S. 28 ff., 176.

Quelle: Bundeskartellamt.

454 In der deutschen Fusionskontrolle gab es mehrere Entscheidungen im Zusammenhang mit der Transaktionswertschwelle. In dem Zusammenschlussfall Meta/Kustomer hat der BGH die Entscheidung des OLG Düsseldorf aufgehoben und die Anforderungen an die Anmeldepflicht auf Grundlage der Transaktionswertschwelle aus § 35 Abs. 1a GWB präzisiert (BGH, KVR 77/22, 17.06.2025; OLG Düsseldorf, VI-Kart 11/21 (V), 23.11.2022). Gegenstand des Rechtsstreits war ein Kostenbescheid des Bundeskartellamts für die Fusionskontrollprüfung. Letztlich ging es dabei um die Frage, ob der Erwerb von Kustomer durch Meta mangels einer erheblichen Inlandstätigkeit im Sinne des § 35 Abs. 1a Nr. 4 GWB anmeldepflichtig war (bejahend: BKartA und nun auch der BGH; verneinend: OLG Düsseldorf). Dem BGH zufolge sei eine wertende Gesamtbetrachtung maßgeblich, bei der nicht allein auf unmittelbare Marktbeziehungen zu inländischen Abnehmern abzustellen sei. Vielmehr können auch mittelbare Marktbezüge, insbesondere der Zugang zu Daten von in Deutschland ansässigen Endnutzerinnen und Endnutzern, eine erhebliche Inlandstätigkeit begründen. Damit erweitert der BGH den relevanten Anknüpfungspunkt über klassische Umsatz- und Absatzbeziehungen hinaus. Zugleich betont er die spezifische Funktion der Transaktionswertschwelle, die gerade solche Zusammenschlüsse erfassen soll, deren wettbewerbliche Bedeutung sich (noch) nicht in den Umsätzen des Zielunternehmens widerspiegelt. Ausreichend ist vielmehr, dass die Tätigkeit des Zielunternehmens einen Inlandsbezug aufweist, der generell geeignet ist, wettbewerbliche Gefahren für inländische Märkte zu begründen. Hinsichtlich der Intensität dieses Bezugs verlangt der BGH lediglich eine gewisse Mindestspürbarkeit und stellt klar, dass hieran keine hohen Anforderungen zu stellen sind. Weiterhin konkretisiert der BGH, dass das vom OLG Düsseldorf herangezogene Kriterium der „Marktreife“ nur ausnahmsweise geeignet ist, die

Anwendung der Transaktionswertschwelle auszuschließen. Eine generelle Beschränkung der Vorschrift auf Zusammenschlüsse in frühen Marktphasen lehnt der BGH ab. Ebenso misst er dem Verhältnis zwischen inländischer und ausländischer Tätigkeit keine entscheidende Bedeutung für die Beurteilung der Erheblichkeit der Inlandstätigkeit bei.

455 Noch vor der Entscheidung des BGH hatte das OLG Düsseldorf in den Fällen Adobe/Magento und Adobe/Marketo weitere Entscheidungen zur Frage der Anmeldepflicht gemäß der Transaktionswertschwelle getroffen (VI-Kart 2/24 (V) bzw. VI-Kart 3/24 (V), 26.02.2025). Auch dort hob das OLG Düsseldorf die Kostenbeschlüsse des Bundeskartellamts für die erfolgten fusionskontrollrechtlichen Prüfungen auf, weil – so das Gericht – die Zusammenschlüsse nicht anmeldepflichtig gewesen seien. Die Begründung entsprach in weiten Teilen jener des Zusammenschlussfalls Meta/Kustomer. Insbesondere habe der Zusammenschluss „marktreife“ Produkte betroffen, und es habe keinen hinreichenden Inlandsbezug bestanden. Eine Entscheidung des BGH hierzu steht noch aus.

456 Außerdem sind im Zusammenhang mit der Transaktionswertschwelle die folgenden Fälle des Bundeskartellamts erwähnenswert. Im Fall Microsoft/Inflection verneinte das Bundeskartellamt eine Anmeldepflicht, da im Zeitpunkt des Zusammenschlusses keine erhebliche Inlandstätigkeit vorgelegen habe (Bundeskartellamt, 2024). Das Bundeskartellamt hat sich zwei Erwerbsvorgänge angeschaut. Bei dem ersten Erwerbsvorgang sah die Behörde einen Zusammenschlussbestand im Sinne von § 37 GWB verwirklicht. Dieser betraf die Übernahme von nahezu allen Mitarbeitenden von Inflection sowie die Möglichkeit der Nutzung von Schutzrechten. Der Fall hat für Aufmerksamkeit gesorgt, weil das Bundeskartellamt anders als etwa im Fall CTS Eventim/Four Artists die Übernahme von Personal (sog. Acqui-Hires) als Zusammenschluss wertete. Im Fall CTS Eventim/Four Artists wurde die vorherige Untersagung des Zusammenschlusses (BKartA, B6-132/14-2, 04.12.2017; BGH, KVR 34/20, 12.01.2021) faktisch dadurch umgangen, dass der ursprüngliche Erwerber, CTS Eventim, eine Agentur gründete, um Mitarbeitende anzustellen, die zuvor bei dem ursprünglichen Zielunternehmen, Four Artists, gekündigt hatten. Bei dem ersten Erwerbsvorgang im Fall Microsoft/Inflection fehlte es dem Bundeskartellamt zufolge aber noch an einer erheblichen Inlandstätigkeit des Zielunternehmens. Bei dem zweiten Erwerbsvorgang bejahte das Bundeskartellamt zwar einen hinreichenden Inlandsbezug, wertete diese Form der Verfestigung der Unternehmensverbindung aber nicht als Zusammenschlusstatbestand. Demnach war der Fall Microsoft/Inflection in Deutschland nicht fusionskontrollpflichtig. Auch eine – vorrangige – Fusionskontrollpflicht auf Unionsebene bestand nicht: Die Europäische Kommission wertete den Fall zwar als Zusammenschluss im Sinne von Art. 3 Verordnung 139/2004, die Umsatzschwellen aus Art. 1 der Verordnung waren aber nicht erreicht, und es kam letztlich

auch keine (unterschwellige) Verweisung durch einen Mitgliedstaat in Betracht (Europäische Kommission, 2024).

457 Auch der Zusammenschluss Edwards Lifesciences/JenaValve war mangels einer erheblichen Inlandstätigkeit des Zielunternehmens letztlich nicht in Deutschland anmeldepflichtig. Das Bundeskartellamt hat das Verfahren nach entsprechenden Ermittlungsergebnissen erst im Hauptprüfverfahren eingestellt (B3-109/24, 20.02.2025). Im Fall Thermo Fisher/Olink stellte das Bundeskartellamt dagegen eine Anmeldepflicht gemäß der Transaktionswertschwelle fest und gab den Zusammenschluss nach eingehender Prüfung im Hauptprüfverfahren ohne Nebenstimmungen frei (B3-25/24, 17.06.2024). Der Fall ist der bislang einzige Zusammenschluss, der aufgrund der Transaktionswertschwelle anmeldepflichtig war und erst im Hauptprüfverfahren freigegeben wurde. Die Monopolkommission hat in der Vergangenheit wiederholt vorgeschlagen, den Anwendungsbereich der deutschen Transaktionswertschwelle zu erweitern. Demnach sollte das Kriterium der Tätigkeit des zu erwerbenden Unternehmens in erheblichem Umfang im Inland gestrichen oder jedenfalls zunächst dergestalt angepasst werden, dass auch eine voraussichtliche künftige Inlandstätigkeit des zu erwerbenden Unternehmens eine Anmeldepflicht auslösen kann (Monopolkommission, 2022, Tz. 241 ff.; Monopolkommission, 2024, Tz. 259).

458 Im Fall Glasfaser Nordwest hat der BGH einen Beschluss des OLG Düsseldorf aufgehoben und das Verfahren an dieses Gericht zurückverwiesen (BGH, KVZ 64/21, 25.02.2025). Das OLG Düsseldorf hatte die fusionskontrollrechtliche Freigabe der Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens zwischen der Deutsche Telekom und EWE TEL durch das Bundeskartellamt für rechtswidrig erklärt (OLG Düsseldorf VI-Kart 5/20 (V), 22.09.2021). Schwerpunkt des Rechtsstreits war die Frage, ob verhaltensbezogene Verpflichtungszusagen aus einem parallel geführten Kartellverwaltungsverfahren bei der fusionskontrollrechtlichen Beurteilung berücksichtigt werden können. Das OLG Düsseldorf hatte dies verneint. Nach Auffassung des BGH ist bei der Prüfung, ob ein Zusammenschluss den wirksamen Wettbewerb im Sinne von § 36 Abs. 1 Satz 1 GWB erheblich behindert, von dem Sachverhalt auszugehen, wie er sich nach Abschluss des Kartellverwaltungsverfahrens unter Berücksichtigung der Verpflichtungszusagen darstellt. Wird das Zusammenschlussvorhaben vor seiner Freigabe durch eine Zusagenentscheidung des Bundeskartellamts nach § 32b GWB im Kartellverwaltungsverfahren geändert, seien diese Änderungen im Fusionskontrollverfahren zu berücksichtigen. Dies gelte selbst dann, wenn entsprechende Zusagen wegen ihres verhaltensbezogenen Charakters gemäß § 40 Abs. 3 GWB nicht als Nebenbestimmungen zu einer fusionskontrollrechtlichen Freigabeentscheidung hätten erlassen werden können. Der BGH geht insoweit nicht von einer unzulässigen Umgehung der fusionskontrollrechtlichen Vorgaben aus. Maßgeblich sei, dass die für bindend erklär-

ten Verpflichtungszusagen befristet seien und ein reversibles kooperatives Teilfunktionsgemeinschaftsunternehmen betreffen, das dem Auf- und Ausbau von Netzinfrastruktur diene. Die Monopolkommission hatte sich bereits in ihrem XXIII. Hauptgutachten mit dem Fall Glasfaser Nordwest beschäftigt und war zu dem Schluss gekommen, dass die für verbindlich erklärten Zusagen grundsätzlich geeignet sind, den mit der Gründung des Gemeinschaftsunternehmens einhergehenden Einschränkungen des Wettbewerbs entgegenzuwirken. Sie hatte sich jedoch dafür ausgesprochen, künftig bei ähnlich gelagerten Fällen dahin gehende Zusagen zu erwirken, dass solche Gebiete, in denen ein Netzausbau auch ohne eine Kooperation wirtschaftlich möglich ist, von der Kooperation ausgenommen werden (Monopolkommission, 2020, Tz. 445 ff.).

459 Das Bundeskartellamt hat die Rethmann-Gruppe, zu der insbesondere Remondis gehört, durch Verfügung nach § 32f Abs. 2 GWB zur Anmeldung künftiger Zusammenschlüsse in einzelnen Bereichen der Entsorgungswirtschaft verpflichtet (B5-31/24, 21.11.2025). Dadurch werden auch Zusammenschlüsse unterhalb der allgemeinen Umsatzschwellen der deutschen Fusionskontrolle aus § 35 GWB erfasst. Voraussetzung einer Anmeldepflicht im Einzelfall ist – neben dem Erreichen der Umsatzschwellen des § 32f Abs. 2 Satz 2 GWB – nach der Verfügung des Bundeskartellamts, dass das Zielunternehmens in einem oder beiden der betroffenen Tätigkeitsbereiche inländische Umsätze in Höhe von mindestens EUR 100 Tsd. erzielt hat. Grundlage der Verfügung ist die im Dezember 2023 abgeschlossene Sektoruntersuchung im Bereich Abfallentsorgung. Das Bundeskartellamt sieht objektiv nachvollziehbare Anhaltspunkte dafür, dass künftige Zusammenschlüsse unter Beteiligung der Rethmann-Gruppe den Wettbewerb erheblich behindern könnten. Zur Begründung verweist die Behörde insbesondere auf den herausragenden Zugang der Unternehmensgruppe zu regionalen Absatz- und Beschaffungsmärkten, ihre ausgeprägte Finanzkraft sowie erhebliche Marktzutrittsschranken. Zudem sei ein Rückgang der Zahl der Teilnehmer an kommunalen Ausschreibungen festzustellen. Die Verpflichtung zur Anmeldung künftiger Zusammenschlüsse gilt für die Dauer von drei Jahren. Es handelt sich um die erste Verfügung auf Grundlage der ursprünglich in § 39a GWB a. F. eingeführten erweiterten fusionskontrollrechtlichen Kompetenzen des Bundeskartellamts, die im Rahmen der 11. GWB-Novelle angepasst und in § 32f Abs. 2 GWB verschoben wurden. Die Monopolkommission hatte vorgeschlagen, statt des § 39a GWB a. F. einen Umsatzmultiplikator einzuführen, um eine gezieltere Kontrolle von Zusammenschlüssen auf regionalen Märkten zu erreichen (Monopolkommission, 2020a, S. 6 ff.).

460 Das Bundeskartellamt hat eine Beteiligung des Universitätsklinikums Heidelberg an dem Universitätsklinikum Mannheim untersagt (B3-37/24, 24.07.2024). Trägerin des Universitätsklinikums Heidelberg ist das Land Baden-Württemberg, und Trägerin des Universitätsklinikums Mannheim ist die Stadt Mannheim. Nach Auffassung des

Bundeskartellamts hätte der Zusammenschluss auf den Märkten für akutstationäre Krankenhausdienstleistungen in und um Mannheim, Heidelberg sowie Heppenheim zu erheblichen Wettbewerbsbehinderungen geführt. In Heidelberg wäre die bereits bestehende marktbeherrschende Stellung der Universitätsklinik Heidelberg verstärkt worden; in Mannheim und Heppenheim wäre die zusammengeschlossene Einheit erstmals marktbeherrschend geworden. Erhebliche Wettbewerbsbedenken bestanden zudem in der Pädiatrie sowie der Spitzenmedizin, wobei dieser Bereich nicht eindeutig abgrenzbar sei. Das Bundeskartellamt befasste sich intensiv mit den vorgetragenen Effizienzvorteilen, insbesondere sog. „Volume-Outcome-Effekten“, wonach höhere Fallzahlen zu Qualitätssteigerungen in der medizinischen Versorgung führen können. Letztlich wurde den Effizienzvorteilen jedoch nur begrenzte Bedeutung beigemessen. So wies das Bundeskartellamt darauf hin, dass beide Kliniken bereits unabhängig voneinander Maximalversorger seien. Zudem seien die behaupteten Effizienzvorteile nicht fusionsspezifisch, da die bestehenden medizinischen und wissenschaftlichen Kooperationen der Kliniken auch ohne gesellschaftsrechtlichen Zusammenschluss vertieft werden könnten. Die Zusammenschlussbeteiligten erwogen zunächst einen Antrag auf Ministererlaubnis (§ 42 GWB), beantragten stattdessen aber beim Sozialministerium Baden-Württemberg die Bestätigung, dass der Zusammenschluss zur Verbesserung der Krankenversorgung für erforderlich gehalten wird und dem Zusammenschluss auch keine anderen wettbewerbsrechtlichen Vorschriften entgegenstehen (nunmehr § 186a GWB). Das Sozialministerium erteilte die Ausnahmegenehmigung im Mai 2025 (Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg, 2025). Die Monopolkommission sieht die gesetzliche Ausnahme von der Fusionskontrollprüfung durch das Bundeskartellamt für Krankenhauszusammenschlüsse sehr kritisch (dazu bereits Abschnitt **72.2.1.11.2**).

461 Außerdem hat das Bundeskartellamt den Erwerb mehrerer deutscher Vion-Standorte durch Tönnies untersagt (B4-100/24, 11.06.2025). Das Vorhaben betraf insbesondere die Übernahme der von Vion betriebenen Schlachthöfe in Buchloe, Crailsheim und Waldkraiburg. Hintergrund des Zusammenschlusses war die strategische Entscheidung von Vion, sich weitgehend aus dem deutschen Markt zurückzuziehen. In diesem Zusammenhang hatten die Europäische Kommission und das Bundeskartellamt zuvor bereits mehrere Zusammenschlüsse freigegeben, darunter die Übernahme einzelner Vion-Standorte durch Tönnies (EU-Kommission, M.11446, 04.04.2024, Tönnies Holding/Certain Vion Businesses). Im vorliegenden Fall stellte das Bundeskartellamt allerdings erhebliche Wettbewerbsbehinderungen fest. Auf der Beschaffungsseite ging die Behörde davon aus, dass durch den Zusammenschluss bei der Erfassung und Schlachtung von Rindern regionale marktbeherrschende Stellungen von Tönnies entstehen würden. Bei der Erfassung und Schlachtung von Schweinen würde eine bereits bestehende regionale marktbeherrschende Stellung

verstärkt. Insoweit waren dem Bundeskartellamt zufolge regional abgegrenzte Beschaffungsmärkte mit Einzugsradien von etwa 200 bis 300 Kilometern Fahrdistanz um die jeweiligen Schlachtstandorte maßgeblich. Auf der Absatzseite würde Tönnies bei der Vermarktung von Rindfleisch eine marktbeherrschende Stellung erlangen. Dort sei Vion bislang Marktführer gewesen. Bei der Vermarktung von Schweinen und Schweineschlachtfleisch würde wiederum eine bereits bestehende marktbeherrschende Stellung von Tönnies verstärkt. Die Absatzmärkte grenzte das Bundeskartellamt (mindestens) bundesweit ab. Die von den Zusammenschlussbeteiligten angebotenen Zusagen, einzelne Standorte weiter zu veräußern bzw. zu verpachten, erachtete das Bundeskartellamt nicht als geeignet, um seine wettbewerblichen Bedenken auszuräumen. Den Erwerb des Vion-Standortes in Crailsheim durch einen alternativen Erwerber hat das Bundeskartellamt im Vorprüfverfahren freigegeben (02.06.2026, B4-43/26, Boeser/Vion Crailsheim). Ein weiteres Zusammenschlussvorhaben wird zurzeit – Stand: 19. Juni 2026 – noch geprüft (B4-45/26, ABP/Vion Buchloe).

462 Mit dem Erwerb des Unternehmens The Family Butchers hat das Bundeskartellamt einen weiteren Zusammenschluss unter Beteiligung von Tönnies im Vorprüfverfahren freigegeben (B4-75/25, 18.09.2025). Beide Unternehmen sind bedeutende Hersteller von Wurst- und Schinkenprodukten in Deutschland. Eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs stellte das Bundeskartellamt trotz teilweise hoher gemeinsamer Marktanteile jedoch nicht fest.

463 Auch der Lebensmitteleinzelhandel stand und steht erneut im fusionskontrollrechtlichen Fokus des Bundeskartellamts. Mehrere Übernahmen kleinerer Händler durch Erwerber aus dem Kreis der vier großen Unternehmensgruppen des Lebensmitteleinzelhandels gab das Bundeskartellamt trotz einzelner wettbewerblicher Bedenken jeweils im Vorprüfverfahren frei (B4-26/24, 15.05.2024, Edeka/Konsum Leipzig; B4-116/24, 18.11.2024, Kaufland/Globus; B4-81/24, 01.12.2024, Edeka/Konsum Dresden). Zudem gab es im Zusammenhang mit dem Verkauf von Standorten der Tegut-Gruppe an verschiedene Lebensmittelhändler eine erste Freigabeentscheidung (B4-49/26, 11.06.2026, Tante Enso/Tegut). Zwei weitere Zusammenschlüsse prüft das Bundeskartellamt zurzeit – Stand: 19. Juni 2026 – im Hauptprüfverfahren (B4-32/26, Edeka/Tegut; B4-40/26, Rewe/Tegut).

464 Die Monopolkommission hat in ihrem Sondergutachten 84 zum Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette festgestellt, dass sich die Schere zwischen Erzeuger- und Verbraucherpreisen immer weiter öffnet. Hierzu könnte auch der immer weiter fortschreitende Konzentrationsprozess im Lebensmitteleinzelhandel und auf der Verarbeitungsebene beitragen, der mit steigenden Preisaufschlägen auf diesen Wertschöpfungsstufen einhergeht. Insbesondere Schlachtung und Fleischverarbeitung sind be-

reits hoch konzentriert. Die Monopolkommission hat deshalb empfohlen, künftige Zusammenschlüsse in der Lebensmittellieferkette genau zu untersuchen und verstärkt daraufhin zu prüfen, wie sie sich auf die gesamte Lieferkette auswirken. Sie sieht die Gefahr, dass bei der Fusionskontrolle die marktübergreifenden Effekte von Zusammenschlüssen nicht angemessen berücksichtigt werden (Monopolkommission 2025c, Tz. 284 ff.).

2.3.1.2 Europäische Fusionskontrolle

465 Bei der Europäischen Kommission ist die Anzahl der Fusionskontrollfälle zuletzt leicht gestiegen.⁵⁸ In den Jahren 2024/2025 wurden dort insgesamt 776 Zusammenschlüsse angemeldet, im Vergleich zu 727 Fällen in den Jahren 2022/2023 und 766 Fällen in den Jahren 2020/2021. Der Anteil der Fälle, die im vereinfachten Verfahren freigegeben wurden, ist erneut – und zwar um rund 10 Prozentpunkte – auf nunmehr 87 Prozent gestiegen. In nur noch sieben Fällen leitete die Europäische Kommission das Hauptprüfverfahren ein, dreimal im Jahr 2024 und viermal im Jahr 2025. In den Jahren 2022/2023 waren es mit 13 Fällen mehr als doppelt so viele Hauptprüfverfahren, und bereits damals hatte es einen Rückgang gegenüber den vorangegangenen Jahren gegeben. Im Hauptprüfverfahren wurden drei Zusammenschlüsse mit und zwei Zusammenschlüsse ohne Nebenbestimmungen freigegeben. Im Vorprüfverfahren erfolgten 14 Freigaben mit Nebenbestimmungen; das waren genauso viele Fälle wie in den Jahren 2022/2023. Die Europäische Kommission untersagte in den Jahren 2024/2025 keinen Zusammenschluss, während es in den Jahren 2022/2023 noch drei Untersagungen gegeben hatte. In den Jahren 2020/2021 wurde aber ebenfalls kein Zusammenschluss untersagt. Insgesamt wurden in den Jahren 2024/2025 14 Anmeldungen von den Zusammenschlussbeteiligten zurückgenommen, zwölf im Vorprüfverfahren und zwei im Hauptprüfverfahren. In 25 Fällen gab die Europäische Kommission ein Verfahren auf Antrag der Zusammenschlussbeteiligten vollumfänglich und in einem Fall teilweise an einen Mitgliedstaat ab (2022/2023: 17). 36 Fälle wurden auf Antrag der Zusammenschlussbeteiligten an die Europäische Kommission abgegeben (2022/2023: 26). In drei Fällen wurde ein Zusammenschluss ohne unionsweite Bedeutung von einem Mitgliedstaat erfolgreich zur Prüfung an die Europäische Kommission verwiesen (2022/2023: fünf). In zwei Fällen beantragte ein Mitgliedstaat die Verfahrensabgabe an eine nationale Wettbewerbsbehörde (2022/2023: vier). Die Europäische Kommission verwies das Verfahren in keinem Fall vollständig oder teilweise an die Wettbewerbsbehörde eines Mitgliedstaats, lehnte einen solchen Verweis aber in einem Fall ab.

⁵⁸ Die statistischen Angaben der Europäischen Kommission zu ihrer Fusionskontrollpraxis sind abrufbar auf der Webseite der Behörde unter https://competition-policy.ec.europa.eu/mergers/statistics_en.

466 In dem Zusammenschlussfall Illumina/Grail hat der EuGH das Urteil des Gerichts der Europäischen Union (EuG) aufgehoben und die Beschlüsse der Europäische Kommission über die Annahme von Verweisungsanträgen gemäß Art. 22 Abs. 1 Verordnung 139/2004 für nichtig erklärt (C-611/22 P und C-625/22 P, 03.09.2024). Die Europäische Kommission hatte die Mitgliedstaaten im Rahmen einer neuen Auslegung der Vorschrift zuvor aufgefordert, den Zusammenschluss trotz fehlender nationaler Anmeldepflicht zur Prüfung an sie zu verweisen. Der EuGH stellte allerdings fest, dass die Europäische Kommission für die Prüfung solcher Fälle nicht zuständig sei. Zur Begründung führte der EuGH aus, dass Art. 22 Verordnung 139/2004 im System der europäischen Fusionskontrolle auszulegen sei, das durch eine Ex-ante-Prüfung und eine klare Zuständigkeitsverteilung anhand von Umsatzschwellen geprägt ist. Die Vorschrift setze voraus, dass die verweisenden Mitgliedstaaten zur Prüfung des Zusammenschlusses nach nationalem Fusionskontrollrecht befugt sind. Eine Verweisung von Zusammenschlüssen, die weder unionsweit noch national anmeldepflichtig sind, sei hiervon nicht gedeckt. Der EuGH betonte, dass eine gegenteilige Auslegung die Anforderungen an Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit beeinträchtigen würde, da Unternehmen nicht hinreichend klar erkennen könnten, ob ein Zusammenschluss einer nachträglichen Kontrolle unterliegt. Die von der Europäischen Kommission vertretene weite Auslegung des Art. 22 Verordnung 139/2004 sei auch weder vom Wortlaut noch der Systematik noch der Entstehungsgeschichte der Vorschrift gestützt. Im Anschluss an das EuGH-Urteil hat die Europäische Kommission ihre vorherigen Entscheidungen zu dem Zusammenschluss Illumina/Grail, einschließlich dessen Untersagung sowie der Verhängung einer Geldbuße wegen vorzeitigen Vollzugs, aufgehoben (M.10188, M.10483.AP, M.10493.AP, M.10938.AP, M.10939.AP, 06.09.2024). Die Monopolkommission hatte die zwischenzeitliche Praxis der Europäischen Kommission zu unterschwelligem Verweisungen und ihre Bestätigung durch das EuG frühzeitig kritisiert und dabei – wie nunmehr auch der EuGH – die mangelnde Rechtssicherheit für die Unternehmen hervorgehoben (Monopolkommission, 2022, Tz. 226 ff.; Monopolkommission, 2024, Tz. 251 ff.).

467 In einem weiteren Fall hat das EuG die Voraussetzungen für Verweisungen auf Grundlage von Art. 22 Verordnung 139/2004 präzisiert (T-289/24, 02.07.2025, Brasserie Nationale und Munhowen; nicht rechtskräftig, C-572/25 P). Streitgegenstand war die Frage, ob die Frist für ein Verweisungsersuchen nach Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 2 Verordnung 139/2004 bereits durch eine bloße Information eines Unternehmens über ein Zusammenschlussvorhaben ausgelöst wird. Das EuG verneinte dies und stellte klar, dass „Kenntnis“ im Sinne der Vorschrift eine aktive Übermittlung hinreichender Informationen durch die beteiligten Unternehmen voraussetzt. Erforderlich sei, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden in die Lage versetzt werden, eine vorläufige wettbewerbliche Beurteilung des Vorhabens vorzunehmen. Eine bloße, nicht substantiierte Mitteilung genüge hierfür nicht. Vor diesem Hintergrund kam das Gericht zu

dem Ergebnis, dass die Frist zur Stellung eines Verweisungsantrags im konkreten Fall nicht abgelaufen war. Die Verweisung des Zusammenschlusses zwischen Brasserie Nationale und Boissons Heintz durch Luxemburg an die Europäische Kommission nach Art. 22 Verordnung 139/2004 sei daher wirksam erfolgt. Dies galt ungeachtet des Umstands, dass der Zusammenschluss auf nationaler Ebene keiner Anmeldepflicht unterlag, da Luxemburg über kein eigenes Fusionskontrollregime verfügt. Das EuG bestätigte, dass insoweit ausnahmsweise – und in Abgrenzung zu dem Fall Illumina/Grail – eine unterschwellige Verweisung zulässig ist. Hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen der Verweisung betonte das Gericht den weiten Beurteilungsspielraum der Kommission bei der Einschätzung, ob ein Zusammenschluss den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt und den Wettbewerb im Hoheitsgebiet des bzw. der antragstellenden Mitgliedstaaten erheblich zu beeinträchtigen droht, vgl. Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 1 Verordnung 139/2004. Die Europäische Kommission hat den Zusammenschluss von Brasserie Nationale und Boissons Heintz mittlerweile mit Nebenbestimmungen im Vorprüfverfahren freigegeben (M.11485, 17.07.2025). Bei den Unternehmen handelt es sich um die führenden Getränkegroßhändler in Luxemburg. Zur Ausräumung ihrer wettbewerblichen Bedenken akzeptierte die Europäische Kommission Verpflichtungszusagen, die insbesondere die Veräußerung wesentlicher Teile des Großhandelsgeschäfts des Zielunternehmens zum Gegenstand hatten.

468 Die Europäische Kommission hat den Erwerb gemeinsamer Kontrolle über die italienische Fluggesellschaft ITA Airways durch die Deutsche Lufthansa und das italienische Wirtschafts- und Finanzministerium im Hauptprüfverfahren mit Nebenbestimmungen freigegeben (M.11071, 03.07.2024). Die Europäische Kommission prognostizierte erhebliche Wettbewerbsbehinderungen (1) auf zahlreichen Kurzstrecken zwischen italienischen und mitteleuropäischen Flughäfen sowie (2) auf einzelnen Langstrecken zwischen italienischen und nordamerikanischen Flughäfen. Bei den Kurzstreckenverbindungen sind Lufthansa und ITA bereits enge, in vielen Fällen sogar die engsten Wettbewerber. Bei den Langstreckenverbindungen wurden den Zusammenschlussparteien die Tätigkeiten der Joint-Venture-Partner von Lufthansa, Air Canada und United Airlines, zugerechnet. Außerdem befürchtete die Europäische Kommission (3) die Abschottung von Wettbewerbern beim Zugang zur Infrastruktur am Flughafen Mailand-Linate. Insgesamt stellte die Europäische Kommission teils sehr hohe gemeinsame Marktanteile von Lufthansa und ITA sowie mehrere Marktzutritts- und Expansionsschranken fest. Zur Ausräumung der wettbewerblichen Bedenken gaben die Zusammenschlussparteien Zusagen ab, mussten diese aber zweimal nachbessern, bevor sie von der Europäischen Kommission akzeptiert wurden. Auf den Kurzstrecken erhalten Wettbewerber Zugang zu Flughafenslots und Verkehrsrechten, um eigenständige Verbindungen zwischen Rom bzw. Mailand einerseits und den mitteleuropäischen Flughäfen andererseits aufzunehmen. Auf den Langstrecken sollen

Kooperationsvereinbarungen wie Interlining- oder Slot-Swap-Arrangements die Wettbewerbsfähigkeit konkurrierender Anbieter stärken. Am Flughafen Mailand-Linate sollen Start- und Landerechte an Wettbewerber übertragen werden, um einen Marktzutritt bzw. eine Expansion zu erleichtern. Mittlerweile hat die Europäische Kommission EasyJet, IAG und Air France-KLM als geeignete Wettbewerber zur Übernahme von Strecken bzw. Slots genehmigt (M.11071, 09.11.2024). Gegen die bedingte Freigabe haben Condor (T-320/25) und Luxair (T-274/25) Nichtigkeitsklage vor den Unionsgerichten erhoben, Luxair (T-522/25) auch gegen den Beschluss zur Genehmigung der Erwerber.

469 Den Erwerb von Wiz durch Google hat die Europäische Kommission im Vorprüfverfahren ohne Nebenbestimmungen freigegeben (M.11964, 10.02.2026; vgl. Europäische Kommission, 2026a). Es bestand keine originäre Fusionskontrollpflicht des Zusammenschlusses bei der Europäischen Kommission. Er war aber in mindestens drei Mitgliedstaaten anmeldepflichtig (Zypern, Irland, Schweden) und wurde auf Grundlage von Art. 4 Abs. 5 Verordnung 139/2004 an die Europäische Kommission verwiesen. Der Zusammenschluss betrifft den Bereich Cloud-Dienstleistungen, insbesondere Cloud-Sicherheit. Wiz bietet Sicherheitslösungen für Multi-Cloud-Umgebungen an, während Google im Bereich der Cloud-Infrastruktur sowie ergänzend – aber überwiegend für die Nutzer seiner eigenen Cloud – der Cloud-Sicherheitsdienste tätig ist. Den Schwerpunkt der wettbewerblichen Prüfung bildeten konglomerate Effekte, namentlich Risiken einer Bündelung von Cloud-Infrastruktur- und Sicherheitsdiensten sowie etwaige Abschottungseffekte gegenüber konkurrierenden Cloud-Anbietern. Die Europäische Kommission stellte fest, dass Google im Bereich der Cloud-Infrastruktur mit Amazon und Microsoft zwei Wettbewerber hat, die über eine sehr starke Marktstellung verfügen. Die Nachfrager verfügten demnach über ausreichend Wechselmöglichkeiten. Google werde durch den Erwerb von Wiz auch keinen Zugriff auf sensible Geschäftsdaten anderer Cloud-Anbieter erhalten.

2.3.2 Missbrauchsaufsicht und Durchsetzung des DMA

2.3.2.1 Deutsche Missbrauchsaufsicht

470 Der BGH hat die Beschwerde von Apple gegen die Feststellung einer überragenden marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb durch das Bundeskartellamt gemäß § 19a Abs. 1 GWB zurückgewiesen (KVB 61/23, 18.03.2025). Der BGH stellt klar, dass unter den Begriff der mehrseitigen Märkte im Sinne von § 18 Abs. 3a GWB nicht nur Vermittlungsplattformen fallen, die auf einen Geschäftsabschluss zwischen unterschiedlichen Nutzergruppen zielen, sondern auch Aufmerksamkeitsplattformen. Es genüge, dass durch die Plattform die Aufmerksamkeit einer Nutzergruppe auf die andere gelenkt oder eine Interaktion zwischen unterschiedlichen Nutzergruppen

technisch ermöglicht wird. Außerdem befasst sich der BGH mit einzelnen Kriterien aus dem Katalog des § 19a Abs. 1 Satz 2 GWB, die insbesondere der Konkretisierung der Adressatenstellung dienen. Das Kriterium der marktbeherrschenden Stellung aus § 19a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GWB sei – anders als vom Bundeskartellamt angenommen – auf Marktbeherrschung beschränkt und umfasse nicht sonstige Formen von Marktmacht (vgl. zur Entscheidung des Bundeskartellamts gegenüber Microsoft aber noch Tz. 7476). Zum Kriterium des Zugangs zu wettbewerbsrelevanten Daten aus § 19a Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 GWB führt der BGH aus, dass die tatsächliche und rechtliche Möglichkeit der Datenerhebung und -nutzung erforderlich sei; ein bloßes Zugangspotenzial genüge nicht. Das Vorliegen des Merkmals bejahte der BGH im Ergebnis dennoch. Im Übrigen stellte der BGH insbesondere auf das hohe Maß vertikaler Integration innerhalb des Apple-Ökosystems, die erhebliche Finanzkraft des Unternehmens sowie die starke Abhängigkeit von App-Entwicklern und anderen Drittunternehmen vom Zugang zu Apples Infrastruktur und Nutzerbasis ab. Die Monopolkommission hat empfohlen, § 19a Abs. 1 GWB explizit auf digitale Ökosysteme auszurichten und den Kriterienkatalog des dortigen Satz 2 neu zu fassen (Monopolkommission, 2024, Kapitel III).

471 Das LG Düsseldorf hat eine Klage des Kaffeerösters Tchibo gegen Aldi Süd wegen des Missbrauchs überlegener Marktmacht abgewiesen (14d O 14/24, 16.01.2025). Das OLG Düsseldorf hat die erstinstanzliche Entscheidung bestätigt (VI-6 U 1/25 (Kart), 10.02.2026; nicht rechtskräftig, KZR 21/26). Mit seiner Klage begehrte Tchibo, dass Aldi Süd es unterlässt, Röstkaffee unter den Herstellungskosten anzubieten. Aldi Süd lässt den Kaffee durch ein konzernzugehöriges Unternehmen selbst herstellen. Zentraler Gegenstand der Klage ist die Auslegung des Verbots des Verkaufs unter Einstandspreis aus § 20 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 GWB, wonach Unternehmen mit überlegener Marktmacht Wettbewerber nicht dadurch unbillig behindern dürfen, dass sie Lebensmittel unter Einstandspreis anbieten. Der Einstandspreis ist in § 20 Abs. 3 Satz 3 GWB definiert als der zwischen dem Unternehmen mit überlegener Marktmacht und seinem Lieferanten vereinbarte Preis für die Beschaffung der Ware oder Leistung. LG und OLG Düsseldorf stellten klar, dass es nach der vorgenannten Legaldefinition ein Einstandspreis lediglich bei Waren gebe, die von Dritten bezogen und unverändert weiterverkauft würden. Bei selbst hergestellten Waren finde das Regelbeispiel des § 20 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 GWB dagegen keine Anwendung. Eine unbillige Behinderung im Sinne der Generalklausel des § 20 Abs. 3 Satz 1 GWB liege bei einem Verkauf unter den eigenen Herstellungskosten ebenfalls nicht vor. Die Generalklausel sei insbesondere nicht aufgrund der Wertungen des Regelbeispiels des § 20 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 GWB zu modifizieren. Weiterhin sei weder eine Verdrängungsabsicht noch eine Gefahr einer nachhaltigen Beeinträchtigung der strukturellen Voraussetzungen für einen wirksamen Wettbewerb auf dem Markt für Kaffeeprodukte festzustellen. Die von Aldi Süd angesetzte Mischkalkulation sei kaufmännisch nachvollziehbar und das Angebot

nur von begrenzter Dauer gewesen. Die Monopolkommission hat wiederholt eine Abschaffung des aus ihrer Sicht ordnungspolitisch verfehlten Verbots des Verkaufs unter Einstandspreis empfohlen (Monopolkommission, 2025c, Tz. 357). Die Vorschrift führt zu einer Begrenzung des Preiswettbewerbs, bietet zusätzliche Anreize für den Lebensmitteleinzelhandel, besonders niedrige Preise an Lieferanten zu zahlen, und privilegiert, wie der vorliegende Fall zeigt, vertikal integrierte Konzerne.

472 Das Bundeskartellamt hat bereits im Jahr 2022 einen Verstoß gegen das Missbrauchsverbot durch Lufthansa gegenüber Condor festgestellt (B9-21/21, 29.08.2022). Condor begehrte Zugang zu den von Lufthansa angebotenen Zubringerflügen, um Passagiere zu den eigenen Langstreckenflügen zu befördern. Durch die Verweigerung des Zugangs habe Lufthansa den Wettbewerb auf dem nachgelagerten Markt unbillig behindert (dazu bereits Monopolkommission, 2024, Tz. 203). Nachdem das OLG Düsseldorf im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die Beschwerde von Lufthansa gegen den Beschluss des Bundeskartellamts angeordnet und der BGH die Rechtsbeschwerde bzw. Nichtzulassungsbeschwerde dagegen zurückgewiesen hatte (BGH, KVR 8/24, 03.12.2024; OLG Düsseldorf, VI-Kart 8/22 (V), 10.05.2024), hob das OLG Düsseldorf die behördliche Verfügung schließlich im Hauptsacheverfahren auf (VI-Kart 7/22 (V), 20.08.2025). Der Beschluss des Bundeskartellamts sei rechtswidrig, da gegenüber den an der Entscheidung beteiligten Mitgliedern der zuständigen Beschlussabteilung die Besorgnis der Befangenheit bestehe. Anlass hierfür waren nicht hinreichend dokumentierte Kontakte zwischen der Beschlussabteilung und dem (damaligen) Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. Zwar könnten Gespräche zwischen dem Bundeskartellamt und dem Ministerium geboten sein, soweit sie dem Informationsaustausch oder der Sachverhaltsermittlung dienen. Derartige Kontakte unterlägen jedoch besonderen Anforderungen an Dokumentation und Transparenz. Das OLG beanstandete, dass Lufthansa im Rahmen der Akteneinsicht lediglich ein gekürzter Gesprächsvermerk zugänglich gemacht worden war. Die Übermittlung der nicht dem Original entsprechenden Fassung des Gesprächsvermerks stelle einen schwerwiegenden Verfahrensfehler dar, der geeignet sei, Misstrauen in die Unparteilichkeit und Unvoreingenommenheit der Mitglieder der Beschlussabteilung zu begründen.

473 Das Bundeskartellamt hat Amazon die Verwendung bestimmter Preiskontrollmechanismen auf seinem Online-Marktplatz untersagt und bei dem Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil in Höhe von EUR 59 Mio. aus dem Verstoß abgeschöpft (B2-73/20, 04.02.2026). Amazon hat Angebote von Dritthändlern, die von Amazon als preislich zu hoch bewertet wurden, aus der sog. Buy Box ausgeschlossen oder vollständig von der Plattform entfernt. Das Bundeskartellamt sieht in den beanstandeten Mechanismen eine Gefährdung der Preisgestaltungsfreiheit der Händler sowie eine potenzielle Verdrängungswirkung zulasten von Dritthändlern, die auf die Sichtbarkeit

und Reichweite der Amazon-Plattform angewiesen sind. Nach Auffassung der Behörde beeinflusst Amazon durch die Ausgestaltung der Buy Box und die Sichtbarkeit von Angeboten maßgeblich den Zugang der Händler zu Kundinnen und Kunden und damit die Wettbewerbsbedingungen auf dem Marktplatz. Aufgrund der bedeutenden Marktposition der Amazon-Plattform seien die Vorgaben zur Preissetzung zudem geeignet, den übrigen Online-Handel im Wettbewerb mit Amazon zu beeinträchtigen. Damit habe Amazon sowohl gegen die Vorschriften über missbräuchliches Verhalten von Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb (hier: § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GWB) als auch gegen das Missbrauchsverbot für marktbeherrschende Unternehmen (hier: § 19 Abs. 2 Nr. 1 GWB und Art. 102 AEUV) verstoßen. Die Entscheidung ist die erste Untersagungsverfügung des Bundeskartellamts auf Grundlage des in der 10. GWB-Novelle neu geschaffenen § 19a GWB. Zugleich ordnete die Behörde erstmals eine Vorteilsabschöpfung nach § 34 GWB an. Bei der Bestimmung der Höhe des wirtschaftlichen Vorteils stützte sie sich auf die mit der 11. GWB-Novelle eingeführte Vermutungsregelung, wonach bei Kartellrechtsverstößen ein wirtschaftlicher Vorteil in Höhe von mindestens ein Prozent des inländischen Umsatzes vermutet wird (§ 34 Abs. 4 Satz 4 GWB). Amazon hat gegen die Entscheidung des Bundeskartellamts Rechtsmittel zum BGH eingelegt. Im Jahr 2022 hatte die Europäische Kommission bereits Verpflichtungszusagen von Amazon akzeptiert, die darauf abzielten, einen gleichberechtigten Zugang zur Buy Box sicherzustellen (AT.40462 und AT.40703, 20.12.2022).

474 Das Bundeskartellamt hat die auf Grundlage von § 19a Abs. 2 GWB geführten Verfahren Google Automotive Services und Google Maps Platform jeweils mit einer Verpflichtungszusagenentscheidung gegenüber Google abgeschlossen (B7-22/25-GAS und B7-22/25-GMP, 09.04.2025). Die Google Automotive Services ist ein Paket digitaler Dienste für die Nutzung in In-Vehicle-Infotainmentsystemen, das aus den Diensten Google Maps, Google Play und dem Google Assistant besteht. Einen Einzelbezug der verschiedenen Dienste ermöglicht Google nicht. Nach vorläufiger Beurteilung des Bundeskartellamts stellt dies insbesondere eine unzulässige Bündelung der Dienste dar und ist mit mehreren Untersagungstatbeständen bzw. Regelbeispielen des § 19a Abs. 2 Satz 1 GWB nicht vereinbar. Google hat sich verpflichtet, (1) die technischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Dienste Google Maps, Google Play und dem Google Assistant vollständig mit entsprechenden Diensten anderer Anbieter interoperabel sind; (2) eigenständige Versionen der drei Dienste anzubieten, die von den Fahrzeugherstellern einzeln lizenziert werden können; und (3) vertragliche Beschränkungen aufzuheben, die über Beteiligungen an Werbeeinnahmen oder durch Vorgaben zu Standardeinstellungen Anreize zur ausschließlichen Nutzung von Google-Diensten geschaffen hatten.

475 Im Verfahren Google Maps Platform bezogen sich die wettbewerblichen Bedenken des Bundeskartellamts darauf, dass Google es in seinen Nutzungsbedingungen verbiete, Google-Inhalte – wie etwa die Points of Interests – in die Kartendienste anderer Anbieter zu integrieren. Nach vorläufiger Beurteilung des Bundeskartellamts wird dadurch die Interoperabilität der Google-Inhalte mit anderen Diensten erschwert und die Google-Dienste faktisch an eine Google-Karte gekoppelt (§ 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 lit. b und Nr. 5 GWB). Google hat zugesagt, die entsprechenden Klauseln aus seinen Nutzungsbedingungen zu entfernen. Somit können Fahrzeughersteller und Zulieferer künftig einzelne Google-Dienste mit Kartendiensten anderer Anbieter oder eigenen Entwicklungen kombinieren. Hinsichtlich der Google Maps Platform gelten die Zusagen für alle Kunden mit einer Rechnungsadresse im EWR. Hinsichtlich der Google Automotive Services beziehen sich die Zusagen unmittelbar auf In-Vehicle-Infotainmentsysteme in Pkw, die in Deutschland zugelassen sind oder künftig zugelassen werden. Das Bundeskartellamt weist aber darauf hin, dass die Zusagen wegen EU-weit einheitlicher Zulassungsbedingungen für den gesamten europäischen Markt gelten und wegen der Entwicklungspraxis in der Automobilbranche faktisch auch In-Vehicle-Infotainmentsysteme in anderen Ländern umfassen (Bundeskartellamt 2025d).

476 Das Bundeskartellamt hat festgestellt, dass Microsoft eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb im Sinne von § 19a Abs. 1 GWB habe (B6-26/23, 27.09.2024). Maßgeblich hierfür seien insbesondere die marktbeherrschende Stellung des Unternehmens auf dem Markt für PC-Betriebssysteme sowie die starken, etablierten Marktstellungen bei Server-Betriebssystemen (Windows Server), bei Produktivitätssoftware (Microsoft 365) und mittlerweile auch beim Cloud Computing (Azure). Darüber hinaus stellte das Bundeskartellamt auf die erhebliche Finanzkraft Microsofts, den Zugang zu wettbewerbsrelevanten Daten sowie die starke vertikale und konglomerate Verflechtung der verschiedenen Produkte und Dienste ab. Durch die umfassende technische Integration der Angebote – auch über die Kernmärkte des Unternehmens hinaus – sei es Microsoft möglich, ein nahtloses Ineinandergreifen der verschiedenen Elemente zu gewährleisten und so die Nutzerinnen und Nutzer langfristig an das eigene Ökosystem zu binden. Nach Alphabet/Google), Meta/Facebook, Amazon und Apple ist Microsoft das fünfte Unternehmen, gegenüber dem das Bundeskartellamt eine Adressatenstellung gemäß § 19a Abs. 1 GWB festgestellt hat. Alle Feststellungen sind mittlerweile bestandskräftig. Microsoft hat kein Rechtsmittel gegen den Beschluss eingelegt.

2.3.2.2 Europäische Missbrauchsaufsicht

477 Der EuGH hat in dem Fall Google Shopping das Urteil des EuG bestätigt, mit dem dieses die Klage von Google gegen die Entscheidung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2017 größtenteils abgewiesen hatte (EuGH, C-48/22 P, 10.09.2024,

Google und Alphabet; vgl. zur EuG-Entscheidung bereits Monopolkommission, 2022, Tz. 213). Google habe seine marktbeherrschende Stellung als Suchmaschinenanbieter gemäß Art. 102 AEUV missbraucht, indem es seinen Preisvergleichsdienst Google Shopping auf der Suchergebnisseite bevorzugt gegenüber jenen der Wettbewerber dargestellt habe. Der EuGH betont, dass in diesem Fall die strengen sog. Bronner-Kriterien, die in der Rechtsprechung für den Zugang zu einer wesentlichen Einrichtung entwickelt worden sind, nicht anwendbar seien. Denn Google habe konkurrierenden Unternehmen den Zugang zu seiner Plattform nicht verweigert. Der Schwerpunkt des missbräuchlichen Verhaltens liege in der Ungleichbehandlung. Es handele sich, worauf bereits die Europäische Kommission sowie das EuG hingewiesen haben, um eine „eigenständige Form des Missbrauchs durch Hebelwirkung“.

478 Anlässlich des Vorabentscheidungsersuchens eines italienischen Gerichts hat sich der EuGH mit der Frage befasst, unter welchen Voraussetzungen die Verweigerung der Interoperabilität durch ein marktbeherrschendes digitales Plattformunternehmen einen Missbrauch darstellen kann (C-233/23, 25.02.2025, Alphabet u.a.). Google hat der App eines Anbieters für Elektro-Ladepunkte den Zugang zu seiner Plattform Android Auto verweigert. Der EuGH stellte klar, dass ein solches Verhalten auch dann missbräuchlich sein kann, wenn der Zugang für die wirtschaftliche Tätigkeit des Drittanbieters nicht unerlässlich ist, sondern die Nutzung der App lediglich attraktiver oder komfortabler macht. Maßgeblich sei, dass die Plattform geeignet ist, die Wettbewerbsposition der Drittanbieter zu beeinflussen und deren Zugang zu Nutzern zu erleichtern. Die für klassische Zugangsverweigerungen entwickelten Bronner-Kriterien fänden insoweit keine Anwendung. Denn Android Auto sei nicht ausschließlich für eigene Dienste entwickelt worden, sondern stehe Drittanbietern grundsätzlich offen. Zudem führe die Gewährung der Interoperabilität nicht zu einer grundlegenden Änderung des Geschäftsmodells oder der wirtschaftlichen Struktur der Plattform. Hinsichtlich der wettbewerblichen Auswirkungen führt der EuGH aus, dass die Eignung zur Wettbewerbsbehinderung auch dann vorliegen könne, wenn die betroffene Dritt-App trotz fehlenden Zugangs ihre Marktstellung ausbauen konnte. Der EuGH erkennt jedoch an, dass die Verweigerung der Interoperabilität objektiv gerechtfertigt sein kann. Dies gelte insbesondere dann, wenn für die betreffende App noch kein geeignetes technisches „Template“ existiert und der Zugang die Sicherheit oder Integrität der Plattform gefährden könnte. In solchen Fällen könne das marktbeherrschende Unternehmen allerdings verpflichtet sein, innerhalb eines angemessenen Zeitraums und gegen ein angemessenes Entgelt ein entsprechendes Template zu entwickeln.

479 Das EuG hat in dem Fall Google AdSense den Beschluss der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2019 zwar für nichtig erklärt, einen Großteil der behördlichen Feststellungen aber bestätigt (T-334/19, 18.09.2024, nicht rechtskräftig, C-826/24 P). Mit seinem Dienst AdSense for Search übernimmt Google eine Vermittlungsfunktion

zwischen Webseitenbetreibern, die eine Suchfunktion anbieten und bei der Anzeige der Suchergebnisse Werbung platzieren möchten, und den Werbetreibenden. Google hat laut den Feststellungen der Europäischen Kommission seine marktbeherrschende Stellung missbraucht, indem es den Webseitenbetreibern zunächst mittels Ausschließlichkeitsvereinbarungen untersagte, bei der Anzeige der Suchergebnisse Werbung, die Wettbewerber von Google vermittelt haben, zu platzieren. Später habe Google die Webseitenbetreiber stattdessen dazu verpflichtet, die rentabelsten sowie eine Mindestzahl von Werbeflächen für die Vermittlung durch Google vorzuhalten. Hierdurch seien – aktuelle und potenzielle – Wettbewerber von Google im Bereich der Vermittlung von Suchmaschinenwerbung behindert worden (dazu bereits Monopolkommission, 2020, Tz. 347). Das EuG äußerte hieran Zweifel. Zwar sei Google auf dem Markt für die Vermittlung von Online-Suchmaschinenwerbung im EWR marktbeherrschend. Außerdem könnten Ausschließlichkeitsvereinbarungen wie die von Google verwendeten Vertragsklauseln, die Webseitenbetreiber daran hindern, konkurrierende Werbevermittler einzusetzen, missbräuchlich sein. Allerdings sei fraglich, ob die streitgegenständlichen Klauseln die im angefochtenen Beschluss festgestellte Verdrängungswirkung entfalteten. Dem EuG zufolge habe die Europäische Kommission bei der Beurteilung der von ihr als missbräuchlich eingestuften Vertragsklauseln nicht alle relevanten Umstände berücksichtigt. So sei nicht nachgewiesen, dass die in Rede stehenden Klauseln trotz ihrer kurzen Laufzeit geeignet gewesen seien, die Webseitenbetreiber davon abzuhalten, ihren Bedarf von mit Google konkurrierenden Werbevermittlern zu decken. Zudem sei nicht nachgewiesen, dass die Klauseln geeignet gewesen seien, den Wettbewerbern den Zugang zu einem erheblichen Teil des Marktes für die Vermittlung von Online-Suchmaschinenwerbung im EWR zu verwehren.

480 Die Europäische Kommission hat gegen Google eine Geldbuße in Höhe von EUR 2,95 Mrd. wegen des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung gemäß Art. 102 AEUV im Bereich der Online-Werbung verhängt (AT.40670, 05.09.2025, Google Adtech and Data-related practices). Gegenstand des Verfahrens waren Verhaltensweisen im Zusammenhang mit Googles Adtech-Ökosystem, das verschiedene Marktstufen der programmatischen Werbung umfasst: Dienste für den Kauf von Online-Werbung durch Werbetreibende (Google Ads und DV360), einen Ad-Server für Inhaltenanbieter (DoubleClick for Publishers, DFP, heute Google Ad Manager) sowie die Werbebörse AdX. Die Europäische Kommission stellte jeweils eine marktbeherrschende Stellung von Google auf den EWR-weiten Märkten für Instrumente zur Programmierung von Werbeplatzkäufen (Google Ads und DV360) sowie für Ad-Server für Inhaltenanbieter (DFP) fest. Diese marktbeherrschende Stellung habe Google mindestens seit dem Jahr 2014 missbraucht, indem es seine konzerneigene Werbebörse AdX bevorzugt behandelt habe. So sei AdX im Rahmen von Auktionen, die von Googles Ad-Server für Inhaltenanbieter DFP durchgeführt worden seien, im Voraus das höchste konkurrierende Gebot übermittelt worden. Zudem nutzten Googles Dienste für den

Kauf von Online-Werbung, Google Ads und DV360, vor allem AdX zum Nachteil konkurrierender Werbebörsen. Die Europäische Kommission gab Google auf, die festgestellten Verstöße abzustellen. Dabei betonte sie die Interessenkonflikte infolge von Googles beherrschender Stellung auf mehreren Marktstufen im Bereich der Online-Werbung, die ein Risiko wiederholter Wettbewerbsverstöße darstellten. Wirksame Abhilfemaßnahmen, die sowohl die Möglichkeit von Google als auch seinen Anreiz zur Bevorzugung von AdX beseitigen, könnten voraussichtlich nur durch die Veräußerung einzelner Werbedienstleistungen erreicht werden. Die in der Zwischenzeit von Google vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen werden von der Europäischen Kommission noch geprüft (Europäische Kommission, 2026b).

481 Eine weitere Bußgeldentscheidung wegen des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung im Digitalbereich hat die Europäische Kommission gegen Meta erlassen (AT.40684, 14.11.2024, Facebook Marketplace). Die Geldbuße betrug EUR 797,72 Mio. und stand im Zusammenhang mit einem von Meta betriebenen Kleinanzeigendienst auf seinem sozialen Netzwerk Facebook. Die Europäische Kommission stellte jeweils eine marktbeherrschende Stellung von Meta auf dem Markt für soziale Netzwerke im EWR sowie auf den nationalen Märkten für Online-Display-Werbedienstleistungen in sozialen Medien fest. Beanstandet wurden insbesondere zwei Verhaltensweisen. Zum einen habe Meta den Online-Kleinanzeigendienst Facebook Marketplace wettbewerbsbehindernd mit dem sozialen Netzwerk Facebook gekoppelt. Den Nutzerinnen und Nutzern von Facebook werde Marketplace automatisch bereitgestellt und in das bestehende Ökosystem integriert, wodurch Marketplace einen Vertriebsvorteil gegenüber konkurrierenden Online-Kleinanzeigendiensten erhalte. Zum anderen habe Meta konkurrierenden Kleinanzeigendiensten, die Werbung auf Facebook oder Instagram schalten, unfaire Handelsbedingungen auferlegt. Nach den Feststellungen der Europäischen Kommission konnte Meta Daten aus den Werbeaktivitäten solcher Wettbewerber für eigene Zwecke nutzen, insbesondere zur Verbesserung und Optimierung des eigenen Angebots Facebook Marketplace. Meta wurde unter anderem verpflichtet, entweder Facebook Marketplace organisatorisch vom sozialen Netzwerk zu trennen oder Nutzerinnen und Nutzern eine Auswahl zwischen verschiedenen Kleinanzeigendiensten anzubieten. Hinsichtlich der unzulässigen Datennutzung verlangte die Europäische Kommission zudem Maßnahmen zur Neutralisierung der durch die Datennutzung erlangten Vorteile, insbesondere durch ein „Retraining“ der betroffenen Datenmodelle.

482 Die Europäische Kommission hat die von Apple angebotenen Verpflichtungszusagen für kontaktlose Zahlungen für verbindlich erklärt und sein Verfahren wegen möglicher Verstöße gegen das Missbrauchsverbot aus Art. 102 AEUV eingestellt (AT.40452, 11.07.2024, Apple Mobile Payments). Gegenstand des Verfahrens war der

Zugang zur NFC-Schnittstelle („Near Field Communication“) auf iPhones für kontaktlose Zahlungen („tap and go“). Die Kommission hatte vorläufig festgestellt, dass Apple auf dem Markt für mobile Geldbörsen („Wallets“) auf iOS-Geräten über eine beherrschende Stellung verfüge und Wettbewerber durch die ausschließliche Nutzung der NFC-Funktion für Apple Pay benachteiligte. Drittanbieter von mobilen Wallets hätten keinen gleichwertigen Zugang zur NFC-Schnittstelle erhalten und seien dadurch von kontaktlosen Zahlungen auf iPhones ausgeschlossen worden. Die Zusagen verpflichteten Apple insbesondere dazu, Drittanbietern kostenlosen Zugang zur NFC-Schnittstelle auf iOS-Geräten zu gewähren. Zudem muss Apple konkurrierenden Wallet-Anbietern Zugang zu zentralen iPhone-Funktionen wie der Face-/ Touch ID und der Doppelklick-Funktion ermöglichen. Nutzerinnen und Nutzer sollen ferner alternative Wallet-Apps als Standardanwendung für kontaktlose Zahlungen festlegen können.

483 Auch gegenüber Microsoft hat die Europäische Kommission eine Zusagenentscheidung wegen des möglichen Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung erlassen (AT.40721 und AT.40873, 12.09.2025, Microsoft Teams I und II). Die Europäische Kommission warf Microsoft im Wesentlichen vor, seine cloudbasierte Kommunikations- und Kollaborationssoftware Teams in missbräuchlicher Weise mit seinen etablierten Programmpaketen Office 365 und Microsoft 365 bzw. den darin enthaltenen Softwareanwendungen (Word, Excel, PowerPoint und Outlook) zu koppeln. Durch die standardmäßige Integration von Teams in die Office-Pakete sowie die gleichzeitige Verweigerung der Interoperabilität von konkurrierender Kommunikations- und Kollaborationssoftware mit den Office-Anwendungen verschaffe Microsoft – so die vorläufige Feststellung der Europäischen Kommission – Teams einen ungerechtfertigten Vertriebsvorteil. Schließlich verpflichtete sich Microsoft dazu, die Nutzung von Office-Paketen ohne Teams zu erleichtern sowie die Interoperabilität und Datennutzung mit konkurrierenden Kommunikations- und Kollaborationsdiensten zu verbessern.

2.3.2.3 Durchsetzung des DMA

484 Das LG Mainz hat einer Klage von 1&1 gegen Google wegen eines Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 8 DMA weitgehend stattgegeben (12 HK O 32/24, 12.08.2025; nicht rechtskräftig). Die Entscheidung ist nach einem Eilbeschluss des OLG Köln gegen Meta (15 UKl 2/25, 23.05.2025) die zweite Entscheidung eines deutschen Gerichts zur privaten Durchsetzung des DMA. Die Verordnung ist im September 2022 in Kraft getreten, die Verpflichtungen sind seit März 2024 umzusetzen. Während im Verfahren vor dem OLG Köln datenschutzrechtliche Fragen im Vordergrund standen, betraf das Verfahren vor dem LG Mainz vor allem wettbewerbliche Aspekte. Das LG Mainz untersagte Google, seinen Plattformdienst Gmail bei der Einrichtung von Android-Smartphones zu bevorzugen. Es sei mit dem Koppelungsverbot aus Art. 5 Abs. 8 DMA nicht

vereinbar, dass bei der Erstellung eines Google-Kontos automatisch eine Gmail-Adresse generiert wird. Nach der Vorschrift darf ein Torwächter unter anderem nicht verlangen, dass sich Nutzerinnen und Nutzer zur Nutzung eines zentralen Plattformdienstes zugleich bei einem weiteren zentralen Plattformdienst anmelden müssen. Soweit die Klägerin beanstandete, dass alternative E-Mail-Adressen nur nach Zwei-Geräte-Authentifizierung per Bestätigungscode akzeptiert werden, während dies für Gmail-Adressen nicht erforderlich ist, wurde die Klage jedoch abgewiesen. Die Entscheidung des LG Mainz erging zehn Monate nach Klageerhebung und zeigt, dass nationale Gerichte den DMA effektiv anwenden können. Das LG Mainz weist darauf hin, dass die Entscheidung unionsweite Wirkung entfalte, um eine Fragmentierung der Verpflichtungen des DMA innerhalb der Mitgliedstaaten zu vermeiden.

485 Die Europäische Kommission hat erste Verfahren zur Durchsetzung der Verpflichtungen des DMA geführt. Zwei Entscheidungen gegen Apple bzw. Meta sind in diesem Zusammenhang besonders erwähnenswert. Die Europäische Kommission erließ gegenüber Apple einen sog. Nichteinhaltungsbeschluss und verhängte eine Geldbuße in Höhe von EUR 500 Mio. wegen eines Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 4 DMA (DMA.100109, 23.04.2025, Apple Online Intermediation Services). Demnach sind Torwächter im Sinne von Art. 2 Nr. 1 DMA dazu verpflichtet, es gewerblichen Nutzern zu ermöglichen, Endnutzerinnen und Endnutzer unentgeltlich über alternative Angebote außerhalb der Plattform zu informieren, diese dorthin zu lenken und Verträge auch außerhalb der Plattform abzuschließen (sog. Anti-Steering-Verbot). Die Europäische Kommission stellte insoweit fest, dass Apple App-Entwickler durch technische und wirtschaftliche Beschränkungen daran gehindert habe, Endnutzerinnen und Endnutzer wirksam auf alternative Angebote außerhalb des App Stores von Apple hinzuweisen. So habe Apple insbesondere Hinweise auf alternative Bezugsmöglichkeiten innerhalb der App untersagt, unbegründete Sicherheits- und Datenschutzwarnungen erzwungen und unzulässige Entgelte in Form von Umsatzkommissionen erhoben.

486 Auch gegenüber Meta stellte die Europäische Kommission fest, dass das Unternehmen gegen Art. 5 Abs. 2 lit. b DMA verstoßen habe, und verhängte eine Geldbuße in Höhe von EUR 200 Mio. (DMA.100055, 23.04.2025, Meta). Nach der Vorschrift ist es Torwächtern grundsätzlich untersagt, personenbezogene Daten aus verschiedenen zentralen Plattformdiensten oder weiteren Diensten ohne wirksame Einwilligung der Endnutzerinnen und Endnutzer zusammenzuführen. Die Europäische Kommission stellte klar, dass Endnutzerinnen und Endnutzern, die nicht in eine solche Datenzusammenführung einwilligen, eine weniger personalisierte, aber funktional gleichwertige Alternative zur Verfügung stehen müsse. Das von Meta zunächst verwendete „Consent-or-Pay“-Modell, bei dem Endnutzerinnen und Endnutzer von Facebook und Instagram in der EU entweder in die Zusammenführung personenbezogener Daten für

die Zwecke personalisierter Werbung einwilligen oder ein kostenpflichtiges Abonnement für einen werbefreien Dienst abschließen mussten, erfüllte nach Auffassung der Europäischen Kommission die Vorgaben des DMA nicht. Meta führte im November 2024 eine weitere Version von Facebook und Instagram ein, die nach Angaben des Unternehmens weniger personenbezogene Daten für Werbezwecke verarbeitet. Dieses Modell wird von der Europäischen Kommission weiterhin geprüft. Der festgestellte und sanktionierte Verstoß betrifft den Zeitraum von März 2024 bis November 2024.

2.3.3 Horizontale und vertikale Beschränkungen

2.3.3.1 Deutsche Kartellaufsicht

487 Das Bundeskartellamt ist auch nach Prüfung der neueren sportkartellrechtlichen EuGH-Rechtsprechung aus dem Dezember 2023 der Auffassung, dass die sog. 50+1-Regel grundsätzlich mit dem Kartellverbot vereinbar sei, sie aber einheitlich angewendet werden müsse (Bundeskartellamt, 2025d; vgl. bereits ausführlich zu den EuGH-Urteilen Monopolkommission, 2024, Tz. 261 ff.). Nach Einschätzung des Bundeskartellamts stellt die 50+1-Regel keine bezweckte Wettbewerbsbeschränkung dar, da das Ziel der Vereinsprägung grundsätzlich geeignet sei, eine Ausnahme vom Kartellrecht zu tragen. Dazu müsse jedoch sichergestellt sein, dass erstens alle Vereine ihren Fans die Möglichkeit böten, als stimmberechtigtes ordentliches Neumitglied aufgenommen zu werden, und zweitens, dass das Weisungsrecht des Muttervereins gegenüber der am Spielbetrieb beteiligten Gesellschaftsform auch tatsächlich umgesetzt werde. Das Bundeskartellamt weist in der Pressemitteilung darauf hin, den Verfahrensbeteiligten die Gelegenheit zur Stellungnahme zu seinen „Empfehlungen“ und seiner vorläufigen rechtlichen Bewertung zu geben, und kündigt bereits an, die Empfehlungen danach finalisieren und das Verfahren schließlich einstellen zu wollen. Das Verfahren wegen der 50+1-Regel läuft bereits seit dem Jahr 2018. Im Juli 2023 hatte das Bundeskartellamt noch in Aussicht gestellt, die damals von der DFL angebotenen Verpflichtungszusagen für verbindlich zu erklären (dazu bereits Monopolkommission, 2024, Tz. 226).

488 Das Bundeskartellamt hat auf eine Anfrage von RTL und RTL 2 „erhebliche kartellrechtliche Bedenken“ gegenüber einer geplanten Vermarktungskoooperation geäußert (B6-46/23, 17.12.2024, vgl. Bundeskartellamt, 2024a und 2025f). Das Vorhaben betraf die gemeinsame Vermarktung von Fernsehwerbung durch die beiden Sendergruppen. RTL2 ist kein Tochterunternehmen von RTL bzw. Bertelsmann, sondern ein Gemeinschaftsunternehmen von RTL und anderen Mediengesellschaften. Das Bundeskartellamt ging im Wesentlichen von einem separaten TV-Werbemarkt aus. Zwar gewinne Werbung auf Streaming-Plattformen an Bedeutung; deren Wettbewerbs-

druck sei jedoch bislang begrenzt, da Streaming-Angebote überwiegend nicht werbefinanziert seien. Auch Videowerbung auf Social-Media-Plattformen einschließlich YouTube betrachtete das Bundeskartellamt nicht als hinreichend austauschbar mit klassischer Fernsehwerbung. Für Werbekunden bleibe lineares Fernsehen daher weiterhin von zentraler Bedeutung. Nach Auffassung des Bundeskartellamts hätte die Kooperation zu einer erheblichen Verringerung des Wettbewerbs auf dem Markt für TV-Werbezeiten geführt. RTL2 stelle für Werbetreibende und Mediaagenturen eine wichtige Alternative zu den beiden führenden Vermarktungsgruppen RTL und ProSiebenSat.1 dar; dies gelte selbst auf einem weiter gefassten „Big Screen Werbemarkt“. Durch die gemeinsame Vermarktung wären der Preis- und Konditionenwettbewerb zwischen RTL und RTL2 weitgehend entfallen. Das Bundeskartellamt befürchtete insbesondere steigende Werbepreise. Etwaige Effizienzvorteile, insbesondere geltend gemachte Kosteneinsparungen, seien nicht geeignet, die festgestellten Wettbewerbsnachteile auszugleichen. Die geplante Vermarktungskoooperation war bereits im Sommer 2023 von RTL und RTL2 an das Bundeskartellamt herangetragen und nach ersten wettbewerbsrechtlichen Bedenken der Behörde modifiziert worden. Das Bundeskartellamt führte nach eigenen Angaben umfangreiche Markttests sowohl vor als auch nach den Modifikationen durch. Da die Bedenken des Bundeskartellamts fortbestanden, haben die Unternehmen ihr Vorhaben aufgegeben. Die Monopolkommission hat sich in ihrem XXII. Hauptgutachten ausführlich mit der Markt- und Wettbewerbsentwicklung im Bereich audiovisueller Medien befasst (Monopolkommission, 2018, Kapitel IV).

489 In einem sog. Vorsitzendenschreiben hat das Bundeskartellamt mitgeteilt, die geplante Neuordnung des Presse-Grosso-Systems zu dulden (V-54/22, 10.02.2026). Das Kartellverwaltungsverfahren wurde ohne förmliche Entscheidung eingestellt. Das bisherige Vertriebssystem mit 13 regional exklusiven Presse-Grossisten soll auf ein Modell mit einem zentralen, bundesweiten Grossisten umgestellt werden. Das Vorhaben wurde von der Projektgruppe „Fit for Future“ erarbeitet, die aus elf Presseverlagen sowie vier Presse-Grossisten besteht, die einen Großteil der Umsätze erzielen. Das Presse-Grosso-System beruht traditionell auf branchenweiten Vereinbarungen zwischen Presseverlagen und -Grossisten, insbesondere zu Belieferungspflichten, Konditionen, Gebietsaufteilungen und Remissionsregelungen. Diese Strukturen sind wettbewerbsrechtlich bereits nicht unbedenklich, aber nach Maßgabe des § 30 Abs. 2a GWB kartellrechtlich privilegiert.⁵⁹ Im Mittelpunkt der kartellrechtlichen Prüfung standen die Auswirkungen der geplanten Zentralisierung auf die diskriminierungsfreie Be-

⁵⁹ Nach § 30 Abs. 2a Satz 1 GWB gilt das Kartellverbot aus § 1 GWB nicht für Branchenvereinbarungen zwischen Verlagen und Grossisten, soweit sie einen flächendeckenden und diskriminierungsfreien Vertrieb von Presseerzeugnissen regeln. Zur Vermeidung eines Konflikts mit dem EU-Wettbewerbsrecht sieht § 30 Abs. 2 Satz 2 GWB zudem eine Betrauung mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV vor (BGH, KZR 17/14, 06.10.2015; krit. Emmerich, 2024, Rn. 151, m. w. N.).

lieferung des Einzelhandels und den chancengleichen Zugang der Verlage zum Vertriebssystem. Das Bundeskartellamt betont, dass die koordinierte Beendigung der laufenden Vertragsbeziehungen mit den Grossisten seitens der Verlage ausnahmsweise keine bezweckte Wettbewerbsbeschränkung darstellen könnte. Zu berücksichtigen seien insoweit die bereits existierenden regionalen Vertriebsmonopole sowie die zu erwartende Weitergabe von Kostensteigerungen durch die Grossisten. Damit komme das Vorhaben – so das Bundeskartellamt – den Voraussetzungen für eine Privilegierung aus § 30 Abs. 2a GWB „zumindest nahe“. Eine Entscheidung über die Vereinbarkeit der Absprachen mit dem Kartellverbot hat das Bundeskartellamt trotz des langen Verfahrens letztlich nicht getroffen. Stattdessen hat die Behörde ihr Entschließungsermessen dergestalt ausgeübt, dass von weiteren Maßnahmen abgesehen wird (vgl. § 32c Abs. 2 GWB). Es bleibt abzuwarten, ob die engere Verflechtung zwischen einzelnen Verlagen und Grossisten tatsächlich einen diskriminierungsfreien Pressevertrieb gewährleisten kann. Das Bundeskartellamt weist jedenfalls darauf hin, dass eine Mehrheit der Verlage der Neuordnung des Presse-Grosso-Systems neutral oder – dies gilt aber wohl nur für die an der Projektgruppe beteiligten Verlage – positiv gegenüberstehe. Mittlerweile haben mehrere Grossisten das OLG Düsseldorf ersucht, das Bundeskartellamt zu einem Einschreiten gegenüber den an der Projektgruppe „Fit for Future“ beteiligten Verlagen und Grossisten zu verpflichten. Im Rahmen zivilrechtlicher Eilverfahren sind sie bereits vor dem LG Dortmund sowie dem LG München gescheitert.

2.3.3.2 Europäische Kartellaufsicht

490 Der EuGH hat entschieden, dass Transferregeln der FIFA zur Beschränkung von Spielerwechseln während laufender Verträge unter anderem gegen das Kartellverbot aus Art. 101 AEUV verstoßen könnten (C-650/22, 04.10.2024, FIFA). Anlass war das Vorabentscheidungsersuchen eines belgischen Gerichts zu den Folgen eines vorzeitigen Vertragsabbruchs durch einen Profifußballspieler. Der EuGH bestätigte zunächst, dass sportbezogene Regelwerke dem EU-Wettbewerbsrecht unterfallen, soweit sie wirtschaftliche Tätigkeiten betreffen und nicht ausschließlich sportlichen Charakter haben. Die streitgegenständlichen Transferregeln betreffen unmittelbar den Arbeits- und Transfermarkt für Profifußballspieler und damit eine wirtschaftliche Betätigung. Der EuGH beanstandet insbesondere Regelungen, die Vereine davon abhalten könnten, Spieler unter Vertrag zu nehmen, deren bestehender Vertrag vorzeitig beendet wurde. Dazu zählten finanzielle sowie sportliche Sanktionen, die den aufnehmenden Vereinen nach den Transferregeln drohten. Die Transferregeln seien als bezweckte Wettbewerbsbeschränkungen zu qualifizieren, da sie darauf abzielten, den Wettbewerb zwischen den Vereinen um die Nachfrage nach Spielern einzuschränken. Insoweit wiesen sie Parallelen zu sog. no poach agreements auf. Der EuGH weist da-

rauf hin, dass bei bezweckten Wettbewerbsbeschränkungen eine Ausnahme vom Tatbestand des Art. 101 Abs. 1 AEUV nach den Grundsätzen der Meca-Medina-Rechtsprechung von vornherein nicht in Betracht komme. Eine Freistellung sei daher nur nach Maßgabe des Art. 101 Abs. 3 AEUV möglich. In einem jüngeren Urteil stellte der EuGH fest, dass Abwerbeverbote zwischen Fußballvereinen unter bestimmten Umständen keine bezweckten, sondern nur bewirkte Wettbewerbsbeschränkungen darstellten und dann gerechtfertigt sein könnten (C-133/24, 30.04.2026, CD Tondela). Dem Fall lag allerdings eine Krisensituation – die Corona-Pandemie – zugrunde, in der den portugiesischen Vereinen das Abwerbeverbot dazu dienen sollte, die Stabilität der Zusammensetzung der Spielerkader zu gewährleisten. Die Monopolkommission hat wiederholt vorgeschlagen, dass die Europäische Kommission Leitlinien zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechts im Sportsektor veröffentlicht (Monopolkommission, 2020, Tz. 444; Monopolkommission, 2024, Tz. 292).

491 Der EuGH hat sich mit sog. Bestpreisklauseln auf Hotelbuchungsplattformen befasst (C-264/23, 19.09.2024, Booking.com). Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens eines niederländischen Gerichts waren sowohl sog. enge Bestpreisklauseln, die Hotels daran hindern, auf ihren eigenen Websites günstigere Konditionen anzubieten, als auch sog. weite Bestpreisklauseln, die günstigere Angebote auch auf konkurrierenden Plattformen untersagen. Nach Auffassung des EuGH handelt es sich bei den von Booking verwendeten Klauseln nicht um notwendige Nebenabreden („ancillary restraints“) zu den kartellrechtsneutralen Hotelvermittlungsverträgen, sodass das Kartellverbot grundsätzlich Anwendung finde. Bestpreisklauseln könnten den Wettbewerb zwischen Hotelbuchungsplattformen verringern, kleinere Plattformen im Wettbewerb beschränken sowie Markteintritte verhindern. Dies gelte auch für enge Bestpreisklauseln, die zwar weniger wettbewerbsschädlich seien und dem Risiko des sog. Trittbrettfahrens („free riding“) begegneten, jedoch ebenfalls weder objektiv notwendig für die Durchführung des Geschäftsmodells der Plattform noch verhältnismäßig seien. Insbesondere sei die Erbringung von Dienstleistungen durch Booking nicht gefährdet, obwohl mittlerweile sowohl weite als auch enge Bestpreisklauseln in mehreren Mitgliedstaaten verboten wurden. Der EuGH äußerte sich außerdem zur sachlichen Marktabgrenzung für die Zwecke der Anwendbarkeit der alten Vertikal-Gruppenfreistellungsverordnung 330/2010, die bis zum 31. Mai 2022 galt und mittlerweile durch die Verordnung 2022/720 ersetzt worden ist. Bei der Frage, ob von einem eigenen Markt für Online-Hotelbuchungsplattformen auszugehen sei, müsse geprüft werden, ob eine hinreichende Substituierbarkeit mit anderen Vertriebskanälen bestehe. Der EuGH bestätigt mit seinem Urteil im Ergebnis die Rechtsprechung des BGH, der – auch enge – Bestpreisklauseln nicht als notwendige Nebenabreden angesehen, eine Vorlage an den EuGH aber abgelehnt hatte (KVR 54/20, 18.05.2021; dazu bereits Monopolkommission, 2022, Tz. 217). Der BGH grenzte zudem einen separaten Markt für Online-Hotelbuchungsplattformen ab. Für designierte Torwächter findet sich in Art. 5

Abs. 3 DMA ein Verbot für die Verwendung – sowohl enger als auch weiter – Bestpreisklauseln.

492 Die Europäische Kommission hat gegen Delivery Hero und Glovo Geldbußen in Höhe von insgesamt EUR 329 Mio. wegen eines Verstoßes gegen das Kartellverbot verhängt (AT.40795, 02.06.2025, Food delivery services). Gegenstand des Verfahrens waren wettbewerbswidrige Absprachen im Bereich der Online-Essenslieferdienste im Zeitraum von Juli 2018 bis Juli 2022. Nach den Feststellungen der Europäischen Kommission wurde eine Minderheitsbeteiligung von Delivery Hero an Glovo für wettbewerbsbeschränkende Kontakte zwischen den Unternehmen genutzt. Die Kommission beanstandete insbesondere drei Verhaltenskomplexe: (1) Absprachen zur gegenseitigen Nichtabwerbung von Personal („no poach agreements“), (2) den Austausch wettbewerblich sensibler Informationen und (3) eine Marktaufteilung. Die Minderheitsbeteiligung von Delivery Hero an Glovo selbst sei nicht unzulässig gewesen, ermöglichte jedoch in der konkreten Ausgestaltung eine enge Abstimmung der Geschäftsstrategien zwischen den Wettbewerbern. Insbesondere habe die Beteiligung – so die Europäische Kommission – den Zugang zu vertraulichen Geschäftsinformationen für Delivery Hero erleichtert und Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungsprozesse bei Glovo eröffnet. Delivery Hero hatte im Juli 2018 zunächst eine Minderheitsbeteiligung an Glovo und im Juli 2022 die alleinige Kontrolle über das Unternehmen erworben.

2.3.4 Kartellschadensersatz

2.3.4.1 Deutsche Rechtsprechung

493 Der BGH hat gegenwärtig darüber zu entscheiden, ob juristische Personen von ihren Organmitgliedern – Vorstände oder Geschäftsführer – gemäß § 43 Abs. 2 GmbHG bzw. § 93 Abs. 2 Satz. 1 AktG Schadensersatz für von diesen verschuldete Kartellbußgelder verlangen können. Er erwägt, diese Normen im Hinblick auf den Zweck der Unternehmensgeldbuße einschränkend auszulegen, sieht sich dazu aufgrund des nationalen Rechts, das eine solche Einschränkung nicht vorsehe, aber nicht in der Lage. Insofern könnte aber, so der BGH, Art. 101 AEUV eine abweichende Auslegung gebieten, weil durch die Organhaftung die Wirksamkeit der Geldbuße eingeschränkt werden könnte. Er hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem EuGH diese Frage zur Entscheidung vorgelegt (BGH, KZR 74/23, 11.02.2025). Die Monopolkommission hat im XXV. Hauptgutachten bereits darauf hingewiesen, dass insofern sowohl die generalpräventive als auch die vermögensabschöpfende Wirkung der Bußgelder berücksichtigt werden sollte. Ein vollständiger Ausschluss des Regresses bei den handelnden und persönlich verantwortlichen Personen ist daher nicht gerechtfertigt. Er sollte allerdings insoweit eingeschränkt werden, als dem Bußgeld bei dem Unternehmen Kartellgewinne gegenüberstehen (Monopolkommission 2024, Tz. 312 ff.)

494 Der BGH hat zudem in mehreren Entscheidungen zum LKW-Kartell die Anforderungen des Kartellschadensersatzes weiter konkretisiert. Er betonte, dass an die Darlegung von Anhaltspunkten für die Schadensschätzung gemäß § 287 ZPO keine hohen Anforderungen zu legen seien, insbesondere sei die Vorlage von Parteigutachten nicht erforderlich. Bei der Schadensschätzung sei der Schaden zwar so weit wie möglich wirklichkeitsnah zu schätzen. Maßgeblich ist eine wirtschaftlich plausible und an den Maßstäben des § 287 ZPO orientierte Gesamtwürdigung, die alle Umstände einbezieht, die darauf schließen lassen, wie sich das Marktgeschehen ohne das Kartell wahrscheinlich entwickelt hätte. Gegebenenfalls sei zu prüfen, ob zumindest ein Mindestschaden geschätzt werden kann (KZR 98/20, 09.07.2024, LKW-Kartell IV; KZR 71/23, 08.04.2025, LKW-Kartell VI, vgl. dazu detailliert Tz. **7219 ff.**).

495 Zudem setzte sich der schon im letzten Hauptgutachten festgestellte Trend, dass sich die Instanzgerichte vermehrt in der Lage sehen, Kartellschäden auch der Höhe nach zu schätzen, fort (vgl. Monopolkommission 2024, Tz. 235). So schätzte das Schleswig-Holsteinische OLG den durch das Drogeriekartell entstandenen Preisaufschlag auf 0,5 Prozent und stützte sich dabei maßgeblich auf qualitative Kriterien (20 U 1/24, 21.10.2024). Das LG Stuttgart schätzte in drei Entscheidungen die durch das LKW-Kartell verursachte Preiserhöhung auf 5 Prozent und zog dazu verschiedene Schätzgrundlagen heran (30 O 223/17, 09.01.2025; 30 O 235/17, 27.02.2025; 30 O 239/17, 27.02.2025). Das OLG Stuttgart schätzte den durch das Badarmaturen-Kartell verursachten Schaden anhand eines strukturierten qualitativen Schätzmodells auf 21-23 Prozent (2 U 263/21, 20.11.2025). Die Monopolkommission setzt sich in diesem Gutachten eingehend mit der gerichtlichen Schadensschätzung auseinander (dazu Abschnitt **72.1.1.2**).

496 Das OLG Koblenz hat einer Schadenersatzklage zum Rundholzkartell dem Grunde nach stattgegeben (U 1721/22 Kart, 19.02.2026). Das Gericht hielt zunächst das der Klage zugrunde liegende Sammelklageinkasso, mit dem Ansprüche von Sägewerken gebündelt wurden, für mit dem RDG vereinbar (vgl. hierzu bereits Tz. **7203 ff.**). Der Senat stufte die Klage als Stand-alone-Klage ein. Aus der Verpflichtungszusagenentscheidung des Bundeskartellamts nach § 32b Abs. 1 GWB ergebe sich keine Bindungswirkung. Die dem Rundholzkartell zugrunde liegende gemeinsame Rundholzvermarktung stelle aber eine bezweckte Wettbewerbsbeschränkung dar und verstoße gegen Art. 101 AEUV. Das beklagte Bundesland und die anderen Waldeigentümer hätten unternehmerisch und nicht hoheitlich gehandelt. Die Zwischenstaatlichkeitsklausel des Art. 101 Abs. 1 AEUV setze keine tatsächliche Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels voraus. Auf die Ausnahme der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) in Art. 106 Abs. 2 Satz 1 AEUV könne sich das Land nicht berufen, da sie mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden sein müssten. Die Hilfestellung eines Bundeslandes bei der Vermarktung von

Rundholz diene jedoch in erster Linie den wirtschaftlichen Interessen der Waldbesitzer. Zudem fehle es an dem notwendigen Betrauungsakt. Zur Bejahung des Schadens dem Grunde nach stützt sich der Senat auf die Befugnis zur Schadensschätzung des § 287 Abs. 1 ZPO und insbesondere auf den Erfahrungssatz, dass die im Rahmen eines Kartells erzielten Preise über diejenigen liegen, die sich ohne die wettbewerbsbeschränkende Absprache gebildet hätten (dazu bereits Tz. 7223). Diesen Erfahrungssatz habe das beklagte Land nicht widerlegen können.

497 Das LG Berlin II hat entschieden, dass Booking.com gegenüber 1.099 Unterkunftsbetreibern zum Ersatz der Schäden verpflichtet ist, die durch die Verwendung kartellrechtswidriger Bestpreisklauseln seit dem 1. Januar 2013 entstanden sind (61 O 60/24 Kart, 16.12.2025⁶⁰). Die erhobene Feststellungsklage hielt das Gericht für zulässig, soweit die Feststellung der Schadenersatzpflicht wegen der Verwendung der Bestpreisklauseln begehrt wurde. Trotz des Grundsatzes des Vorrangs der Leistungsklage sei die Feststellungsklage ausnahmsweise zulässig, da mögliche Nachlaufeffekte durch die Marktabschottung und Oligopolisierung eine fortdauernde Schädigung der Kläger plausibel erscheinen ließen. Nach Auffassung des Gerichts bewirkten sowohl die sog. weiten als auch die engen Bestpreisklauseln eine Beschränkung des Wettbewerbs, weil sie jedenfalls die Preisgestaltungsfreiheit der Unterkunftsbetreiber einschränkten und dadurch den Wettbewerb beim Vertrieb von Unterkünften einschränkten. Den Unterkunftsbetreibern werde die Möglichkeit genommen, die im Eigenvertrieb nicht anfallende Vermittlungsprovision im Wettbewerb zu nutzen und die Preisvorteile an Verbraucherinnen und Verbraucher weiterzugeben. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

498 In zwei weiteren Entscheidungen hat sich das LG Berlin II mit der Frage des Schadenersatzes wegen des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung durch Google durch die Bevorzugung konzerneigener Vergleichsdienste bei der Internetsuche befasst (16 O 195/19 Kart, 14.11.2025). Hinsichtlich der Feststellung des Verstoßes gegen Art. 102 AEUV war die Kammer gemäß § 33b GWB zunächst an den Beschluss der Europäischen Kommission und die daraufhin ergangenen Entscheidungen europäischer Gerichte gebunden. Soweit der Zeitraum des Verstoßes über den in dem Beschluss der Kommission festgestellten hinausging, stellte ihn die Kammer selbst fest und machte sich dabei auch die Ausführungen der Kommission zu eigen. Im Rahmen der Ermittlung der Schadenshöhe wies die Kammer zunächst darauf hin, dass für Eintritt, Höhe und Kausalität des Schadens die Bindungswirkung nach § 33b GWB nicht gelte. Zudem stützte sich die Kammer weder auf die gesetzliche Vermutungsregel (§ 33a Abs. 2 Satz 1 GWB) – die ohnehin nur auf Kartelle Anwendung findet – noch auf eine tatsächliche Vermutung. Nach Auffassung der Kammer war jedoch

⁶⁰ Die Entscheidungsgründe des Urteils sind noch nicht veröffentlicht. Die Pressemitteilung des LG Berlin II ist unter folgendem Link abrufbar <https://www.berlin.de/gerichte/presse/pressemitteilungen-der-ordentlichen-gerichtsbarkeit/2025/pressemitteilung.1626886.php>, Abruf am 22.05.2026.

auch ohne die Vermutungsregel von einem Schaden der Klägerin auszugehen, der insbesondere auf den Traffic-Verlust der Klägerin – die eine Preisvergleichsseite betreibt – zu stützen sei. Hinzu komme, dass die missbräuchlichen Verhaltensweisen von Google ersichtlich darauf gerichtet seien, einen wirtschaftlichen Vorteil zu erlangen. Diese Indizien konnte Google nicht erschüttern. Auf ein von Google eingereichtes ökonomisches Gutachten griff die Kammer nicht zurück, da es sich nicht mit den Feststellungen der Kommission in Einklang befand. Die Höhe des Schadens schätzte das LG Berlin II auf rund EUR 374 Mio. Hierzu griff es auf eine Art zeitliche Vergleichsmarktbetrachtung zurück, bei der es den letzten verstoßfreien tatsächlichen Traffic der Klägerin als Ausgangspunkt nahm und auf Basis der Wachstumsraten des Umsatzes im eCommerce fortschrieb, um den hypothetischen Traffic der Klägerin zu ermitteln. Auf dieser Basis berechnete es den entgangenen Umsatz und Gewinn. Eine ähnliche Entscheidung erging in einem weiteren Rechtsstreit (16 O 275/19 Kart (2), 14.11.2025⁶¹).

2.3.4.2 Europäische Rechtsprechung

499 Der EuGH befasste sich im Berichtszeitraum mit der Verjährung von Kartellschadensersatzansprüchen, den Auswirkungen von Konzernsachverhalten auf Kläger- und Beklagenseite eines Kartellschadensersatzprozesses sowie mit Sammelklageinstrumenten (vgl. zu letzterem bereits Tz. **7200 ff.**).

500 In der Rechtssache Nissan Iberia (C-21/24, 04.09.2025) setzte der EuGH seine in den Entscheidungen Volvo und DAF Trucks (C-267/20, 22.06.2022) sowie Heureka (C-605/21, 18.04.2024) begonnene Rechtsprechungslinie zur Verjährung von Kartellschadensersatzansprüchen fort. Er betonte, dass die Verjährungsregelung des Art. 10 der Kartellschadensersatzrichtlinie (KSE-RL) auf alle Sachverhalte Anwendung finde, die zum Zeitpunkt des Ablaufs der Frist für die Umsetzung der Richtlinie (27.12.2016) noch nicht verjährt sind. Eine rückwirkende Anwendung schließt er aus (vgl. Art. 22 KSE-RL). Bis dahin gelten jedoch die Verjährungsregeln der Mitgliedstaaten, die unter Berücksichtigung von Art. 101, 102 AEUV und insbesondere des Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatzes auszulegen seien. Sie dürfen die unionsrechtlich vorgesehene Geltendmachung von Kartellschadensersatzansprüchen daher nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren.

501 Im Fall einer Follow-on-Klage, die auf die Entscheidung einer nationalen Wettbewerbsbehörde gestützt wird, dürfe die Verjährung daher nicht beginnen, bevor die Entscheidung für die nationalen Gerichte verbindlich wird. Dies sei – im Unterschied zu Entscheidungen der Europäischen Kommission (vgl. Art. 16 Abs. 1 Verordnung 1/2003) – erst mit Bestandskraft dieser Entscheidungen der Fall.⁶² Anknüpfend an

⁶¹ Der Volltext dieser Entscheidung wurde bislang – soweit ersichtlich – nicht veröffentlicht.

⁶² Auch § 33b GWB setzt insofern eine bestandskräftige Entscheidung voraus.

diese Rechtsprechung legt das LG Dortmund in einem Hinweisbeschluss vom 19.06.2024 (8 O 34/22) den auf Altfälle anzuwendende § 199 Abs. 3 Satz 1 BGB europarechtskonform aus. Nach dieser Norm verjähren Schadensersatzansprüche grundsätzlich unabhängig von einer Kenntnis oder grob fahrlässigen Unkenntnis des Geschädigten in zehn Jahren von ihrer Entstehung an. Die Kammer hält es für notwendig, diese Regelung auf Kartellschadensersatzfälle dergestalt anzuwenden, dass die Verjährungsfrist erst beginnt, wenn der Kartellverstoß insgesamt beendet ist. Für neue Fälle gilt dies gemäß § 33 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 Nr. 2 GWB ohnehin.

502 Mit Urteil vom 13.02.2025 (C-393/23, Athenian Brewery und Heineken) entschied der EuGH, dass eine Mutter- und Tochtergesellschaft, die ihren Sitz in verschiedenen Mitgliedstaaten haben, für das kartellrechtswidrige Verhalten der Tochtergesellschaft gemeinsam am Sitz der Muttergesellschaft verklagt werden können. Dies gilt auch dann, wenn sich nur die Tochtergesellschaft kartellrechtswidrig verhalten hat und sich dieses Verhalten nur in dem Mitgliedstaat ausgewirkt hat, in dem diese ihren Sitz hat. Grundlage hierfür ist Art. 8 Nr. 1 der Verordnung Nr. 1215/2012, wonach mehrere Personen zusammen am Sitz eines der Beklagten verklagt werden können, wenn zwischen ihnen eine so „enge Beziehung“ gegeben ist, dass eine gemeinsame Verhandlung und Entscheidung geboten erscheint. Dies legt der Gerichtshof im Lichte des wettbewerbsrechtlichen Unternehmensbegriffs und insbesondere der „wirtschaftlichen Einheit“ aus, der bei Kartellschadensersatzansprüchen keine andere Bedeutung haben könne als im übrigen Wettbewerbsrecht. Sofern nicht von vornherein ausgeschlossen sei, dass ein bestimmender Einfluss der Muttergesellschaft auf die Tochter bestünde, könnten die beiden Gesellschaften daher gemeinsam verklagt werden. Hierfür besteht nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs eine Vermutung, sofern die Mutter das ganze oder nahezu das ganze Kapital der Tochter hält. Die Beklagten müssten jedoch das Recht haben, im Einzelfall Indizien vorzutragen, die diese Vermutung im Einzelfall widerlegen können. Ähnlich entschied der Gerichtshof auch in der Rechtssache Energiekabelkartell (C-672/23 und C-673/23, 16.04.2026).

503 Auf die Frage, an welche Konzerngesellschaft eine Klage zuzustellen ist, übertrug der EuGH den Unternehmensbegriff dagegen nicht (C-632/22, 11.06.2024, Volvo). Insofern sei jeder beklagten Gesellschaft die Klage an ihrem Sitz zuzustellen. Eine in dem Fall vorgenommene Zustellung der Klage an die in Spanien ansässige Tochtergesellschaft genüge nicht, um auch gegen die in Schweden ansässige Mutter Klage zu erheben. Dem stünde Art. 47 der EU-Grundrechtecharta entgegen, der jeder Gesellschaft individuell das Recht auf ein faires Verfahren zusichere. Kläger von Kartellschadensersatzansprüchen verweist der Gerichtshof insoweit auf die durch den europäischen Gesetzgeber geschaffenen Möglichkeiten der internationalen Zustellung.

504 Ähnliches gilt nach Auffassung des EuGH für die Frage, in welchem Mitgliedstaat ein Kartellschaden entstanden ist (C-425/22, 04.07.2024, MOL). Gemäß Art. 7 Nr. 2 der Verordnung 1215/2012 können Kartellschadensersatzklagen grundsätzlich am Handlungs- und am Erfolgsort der schädigenden Handlung erhoben werden. Erfolgsort sei im Kontext von wettbewerbswidrigen Handlungen jeweils der Mitgliedstaat, in dem sich der von dem wettbewerbswidrigen Verhalten betroffene Markt befindet. Eine rein mittelbare Folge des schädigenden Ereignisses sei dagegen nicht ausreichend. Daher verneinte der Gerichtshof eine internationale Gerichtszuständigkeit in einem Mitgliedstaat, wenn dort nur die – nicht kartellgeschädigte – Muttergesellschaft, ihren Sitz hat, die – allein kartellgeschädigten – Tochterunternehmen aber in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind. Aus dem Begriff der wirtschaftlichen Einheit ergebe sich nichts anderes.

2.4 Der Zusammenschluss EG Group/OMV und seine Lehren für die Wettbewerbspolitik

2.4.1 Ex-post-Evaluationen verbessern kartellrechtliche Entscheidungspraxis und Gesetzgebung

505 In der Fusionskontrolle werden Entscheidungen immer unter Unsicherheit getroffen. Das Bundeskartellamt muss die wettbewerblichen Auswirkungen eines Zusammenschlusses vor dessen Vollzug einschätzen. Auch bei sorgfältiger Prüfung bleibt zunächst offen, ob die Entscheidung, die verwendeten Prüfinstrumente und mögliche Nebenbestimmungen die tatsächliche Marktentwicklung richtig erfassen. Ex-post-Evaluationen schließen diese Lücke. Sie zeigen nachträglich, welche Wirkungen tatsächlich eingetreten sind, und sind somit relevant für künftige Entscheidungen.

506 Nachdem die Monopolkommission im letzten Hauptgutachten die Anwendungsmöglichkeiten von Ex-post-Evaluationen einschließlich ihrer Vorteile im Allgemeinen diskutiert hat, soll ihr Nutzen in diesem Hauptgutachten anhand eines konkreten Falls gezeigt werden. Dafür greift der vorliegende Abschnitt auf die Studie zum Zusammenschluss von EG Group und OMV von Oschmann (2025) zurück. Der Fall eignet sich dafür besonders gut: Erstens betrifft er den Kraftstoffmarkt, der wirtschaftlich bedeutend und (aktuell) politisch sehr relevant ist (siehe Abschnitt **72.1.3**). Zweitens lassen sich Preiswirkungen im Tankstellenmarkt vergleichsweise konkret untersuchen. Drittens zeigt der Fall, dass die naheliegende Erklärung nicht immer die wichtigste sein muss. Die Studie zeigt, dass die beobachteten Preiserhöhungen nach dem Zusammenschluss nicht auf sinkenden lokalen Wettbewerb zwischen Tankstellen zurückzuführen sind, den die Fusionskontrolle primär im Blick hatte. Der Zusammenschluss trennte die übernommenen OMV-Tankstellen aus einem integrierten Versorgungsnetz heraus, was in Bayern zu spürbaren Preissteigerungen führte.

507 Insbesondere dieses Ergebnis macht den Nutzen dieser Studie anschaulich. Auf den ersten Blick geht es um einen Zusammenschluss im Tankstellenmarkt. Bei genauerer Betrachtung rückt jedoch die Wertschöpfungskette in den Vordergrund. Tankstellenpreise hängen nicht nur von der Entfernung zur nächsten Tankstelle ab, sondern auch von Raffinerien, Großhandel, Logistik, Lieferverträgen und vertikaler Integration. Die Studie zeigt damit nicht nur, was in einem konkreten Fall passiert ist. Sie verbessert zugleich das Verständnis dafür, wie Wettbewerb in diesem Markt tatsächlich wirkt.

508 Ein ähnlicher Erkenntnisgewinn zeigt sich in der US-amerikanischen Fusionskontrolle bei Krankenhauszusammenschlüssen. Dort hatten Ex-post-Analysen der FTC gezeigt, dass frühere Annahmen zur räumlichen Marktabgrenzung teilweise fehlgingen. Dabei wurde gezeigt, dass Patientenströme zwischen ländlichen und städtischen Krankenhäusern nicht ohne Weiteres als Hinweis auf engen Wettbewerb verstanden werden können. Viele Patientinnen und Patienten wichen nicht deshalb auf städtische Krankenhäuser aus, weil diese enge Substitute zu lokalen Krankenhäusern waren, sondern weil sie andere Leistungen anboten. Ex-Post-Analysen vollzogener Krankenhausfusionen zeigten zugleich erhebliche fusionsbedingte Preissteigerungen und trugen dazu bei, die Prüfpraxis der FTC weiterzuentwickeln (Haas-Wilson/Garmon, 2011; Farrell u. a., 2009). Das Beispiel verdeutlicht, dass Ex-post-Evaluationen nicht nur einzelne Entscheidungen überprüfen, sondern auch grundlegende Annahmen über Marktmechanismen und Marktabgrenzungen verbessern können. Vor dem Hintergrund der jüngsten Einschränkung der Fusionskontrolle im deutschen Krankenhausesektor (siehe Abschnitt **72.2.2**) verdeutlicht dieses Beispiel zugleich, welche evidenzbasierten Erkenntnisse verloren gehen können, wenn wettbewerbliche Prüfung und nachträgliche Evaluation unterbleiben.

509 Für das Bundeskartellamt sind solche Erkenntnisse unmittelbar relevant, weil sie helfen, künftige Fusionsprüfungen, Prüfinstrumente und Abhilfemaßnahmen gezielter auszurichten. Für das BMWK sind sie wichtig, weil sie eine bessere Grundlage für wettbewerbspolitische Entscheidungen und mögliche Gesetzesanpassungen schaffen. Ex-post-Evaluationen können zeigen, wo das Wettbewerbsrecht ansetzen sollte und wo eine Maßnahme möglicherweise am eigentlichen Wettbewerbsmechanismus vorbeigeht. Sie sind daher nicht auf die Fusionskontrolle beschränkt, sondern können auch andere wettbewerbsbehördliche oder legislative Maßnahmen prüfen.

510 Zusammenfassend stärken Ex-post-Evaluationen eine evidenzbasierte Wettbewerbspolitik. Sie generieren aus vergangenen Entscheidungen institutionelles Wissen und erhöhen damit die Qualität künftiger Entscheidungen. Dieses Grundmotiv greift der Schluss dieses Kapitels erneut auf, indem er zeigt, welche konkreten Hinweise die Studie für Fusionskontrolle, Marktbeobachtung und Krisenpolitik liefert.

2.4.2 Der Zusammenschluss trennt Tankstellen aus dem OMV-Liefernetz

511 Vor dem Zusammenschluss betrieb OMV 293 Tankstellen in Deutschland. Davon lagen 226 in Bayern und 61 in Baden-Württemberg. EG Group betrieb in Deutschland das Esso-Tankstellennetz, das vor dem Zusammenschluss 1.068 Tankstellen umfasste. In Bayern und Baden-Württemberg waren es 373 Tankstellen.

512 Die Marktanteile, gemessen an der Anzahl der Tankstellen, zeigen die Bedeutung des Zusammenschlusses. In den beiden betroffenen Bundesländern gehörten 7,9 Prozent der Tankstellen zu Esso. Auf OMV entfielen 6,0 Prozent aller Tankstellen. Nach der Übernahme hätte das gemeinsame Tankstellennetz in den beiden Bundesländern etwa die Größe des Tankstellennetzes von Aral erreicht, dem mit 14,0 Prozent aller Tankstellen größten Anbieter. Shell lag bei 10,5 Prozent. AVIA lag bei 9,5 Prozent. In Bayern hätte EG Group nach dem Zusammenschluss mit 15,3 Prozent die stärkste Marktposition eingenommen. In Baden-Württemberg hätte EG Group mit 12,2 Prozent hinter Aral und etwa auf Augenhöhe mit Shell gelegen.

513 Für die Fusionskontrolle reicht der Blick auf bundeslandweite Marktanteile jedoch nicht aus. Tankstellenwettbewerb findet oft lokal statt. Deshalb kann ein Zusammenschluss auch dann problematisch sein, wenn die landesweiten Marktanteile niedrig wirken. Entscheidend ist deshalb ebenfalls, ob in einzelnen Städten, Postleitzahlgebieten oder anders definierten Einzugsgebieten wichtige Wettbewerber wegfallen. Insgesamt lag rund ein Drittel der OMV-Tankstellen in Städten, in denen EG Group ebenfalls Esso-Tankstellen betrieb. Auf Ebene der Postleitzahlen lag noch rund ein Viertel der OMV-Tankstellen in Gebieten mit Esso-Präsenz. Das Bundeskartellamt prüfte den Fall deshalb vor allem als horizontalen Zusammenschluss. Es verlangte Abhilfen in besonders betroffenen Regionen. EG Group und OMV mussten jeweils 24 Tankstellen verkaufen. AVIA übernahm diese Tankstellen.

514 Ein wichtiger Ausgangspunkt für die Studie ist die vertikale Struktur von OMV vor der Übernahme. Die vom Zusammenschluss betroffenen Tankstellen waren Teil eines vertikal integrierten Unternehmens. OMV betrieb somit nicht nur Tankstellen, sondern nutzte (zumindest teilweise) auch eigene Raffinerien für deren Versorgung. Die OMV-Tankstellen wurden vor allem von der österreichischen Raffinerie in Schwechat und der deutschen Raffinerie in Burghausen versorgt. Während die Raffinerie in Schwechat unter anderem Benzin und Diesel produzierte, stellte die Raffinerie in Burghausen vor allem Diesel her.

2.4.3 Vergleichsgruppen helfen, die Preiseffekte des Zusammenschlusses zu bestimmen

515 Die genannte Studie nutzt Daten für den Zeitraum von Januar 2020 bis Dezember 2024. Die Daten umfassen alle Preisänderungen für E5, E10 und Diesel bei rund 15.000 Tankstellen in Deutschland. Sie enthalten außerdem Marke, Adresse, geografische Koordinaten und Informationen dazu, wann eine Tankstelle eröffnet wurde. Für die Auswertung nutzt die Studie Preise auf Tankstellenebene für E5 und Diesel. Sie betrachtet Werktage und jeweils den Preis um 17 Uhr, also einen Zeitpunkt, zu dem viele Verbraucherinnen und Verbraucher tanken. Autobahntankstellen werden ausgeschlossen, weil sie eine spezielle Kundengruppe bedienen und oft ein anderes Preisniveau haben. Tankstellen, die während des Untersuchungszeitraums neu öffnen oder schließen, werden ebenfalls ausgeschlossen. So soll der Vergleich nicht durch Markteintritte oder Marktaustritte verzerrt werden.

516 Die Studie nutzt einen Differenz-von-Differenzen-Ansatz. Dabei vergleicht sie die Preisentwicklung einer vom Zusammenschluss betroffenen Behandlungsgruppe mit der Preisentwicklung einer nicht betroffenen Kontrollgruppe.⁶³ Der Ansatz betrachtet nicht nur Preisunterschiede zwischen beiden Gruppen, sondern vor allem, wie sich diese Unterschiede nach der Übernahme im Vergleich zu der Zeit davor verändern. In der Studie bestehen die Gruppen in den verschiedenen Spezifikationen jeweils aus Tankstellen in bestimmten Regionen beziehungsweise Gebieten. In der Behandlungsgruppe könnte die Übernahme die Preise beeinflusst haben. Die Kontrollgruppe bildet ab, wie sich die Preise ohne die Übernahme vermutlich entwickelt hätten. Die zentrale Annahme ist dabei, dass sich Behandlungs- und Kontrollgruppe ohne die Übernahme voraussichtlich ähnlich entwickelt hätten. Die Kontrollgruppe dient deshalb als Näherung für die Entwicklung, die in der Behandlungsgruppe ohne den Zusammenschluss zu erwarten gewesen wäre.

517 Die Studie kontrolliert für konstante Unterschiede zwischen einzelnen Tankstellen. Damit berücksichtigt sie, dass manche Tankstellen dauerhaft teurer oder günstiger sind als andere, etwa wegen ihrer Lage, ihres Kundenstamms oder lokaler Kostenunterschiede. Außerdem kontrolliert die Studie für Preisentwicklungen nach Marke, Kraftstoff und Zeit. Sie berücksichtigt also auch, dass sich Preise für bestimmte Marken oder Kraftstoffsorten zu bestimmten Zeitpunkten allgemein verändern können. Wenn eine Marke bundesweit ihre Preise anpasst oder Diesel und Benzin unterschiedlich auf Rohölpreise reagieren, wird dies nicht automatisch als Effekt der Übernahme

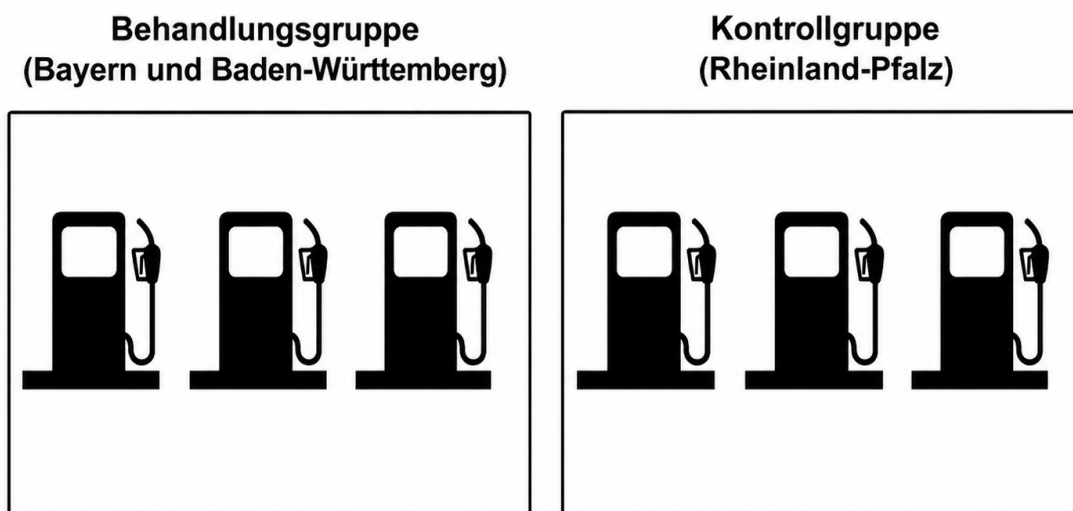
⁶³ Der Ansatz entspricht dem **7Box 2.2** erläuterten Differenz-von-Differenzen-Ansatz. Anders als dort steht hier jedoch nicht die Schätzung eines Kartellaufschlags im Mittelpunkt, sondern die Frage, ob das sich zusammenschließende Unternehmen seine Preise nach dem Zusammenschluss systematisch verändert.

gezählt. So trennt die Studie allgemeine Marktbewegungen besser von den Preisänderungen, die tatsächlich mit dem Zusammenschluss zusammenhängen könnten.

2.4.4 Regionale Preiserhöhungen entstehen vor allem über die Raffinerieversorgung

518 In der ersten Spezifikation bilden alle Tankstellen in Bayern und Baden-Württemberg die Behandlungsgruppe.⁶⁴ Die Tankstellen in Rheinland-Pfalz bilden die Kontrollgruppe (**Abbildung 2.5**). Rheinland-Pfalz eignet sich als Vergleichsgruppe wegen der geografischen Nähe. Zudem ähnelt die Versorgung in Teilen insbesondere der Versorgung von Baden-Württemberg. Dadurch können allgemeine Kostenentwicklungen vergleichbar abgebildet werden.

Abbildung 2.5: Tankstellenzuordnung beim breiten Regionalvergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

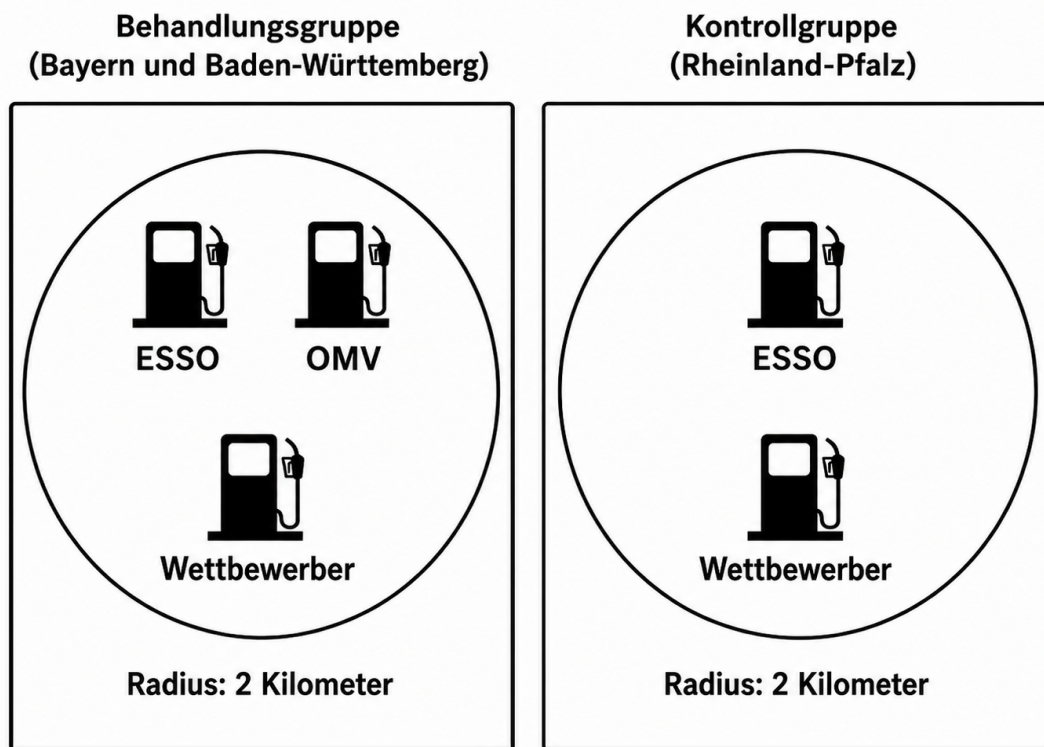
519 Dieser breite Vergleich prüft, ob die Übernahme auf regionaler Ebene mit Preisänderungen verbunden ist. Er kann damit Wirkungen erfassen, die über einzelne lokale Märkte hinausgehen. Andererseits können die Effekte in einzelnen lokalen Märkten durch diese breite Betrachtung abgeschwächt werden. Die Ergebnisse zeigen, dass die Preise in den betroffenen Regionen nach der Übernahme gegenüber Rheinland-Pfalz um durchschnittlich 1,5 Cent pro Liter steigen.⁶⁵ Die beobachteten Preisef-

⁶⁴ Alle Tankstellen nach der oben kurz skizzierten Datenbereinigung.

⁶⁵ Vor der Übernahme entwickeln sich die Preise in beiden Gruppen ähnlich. Dies stärkt die Aussagekraft des Vergleichs.

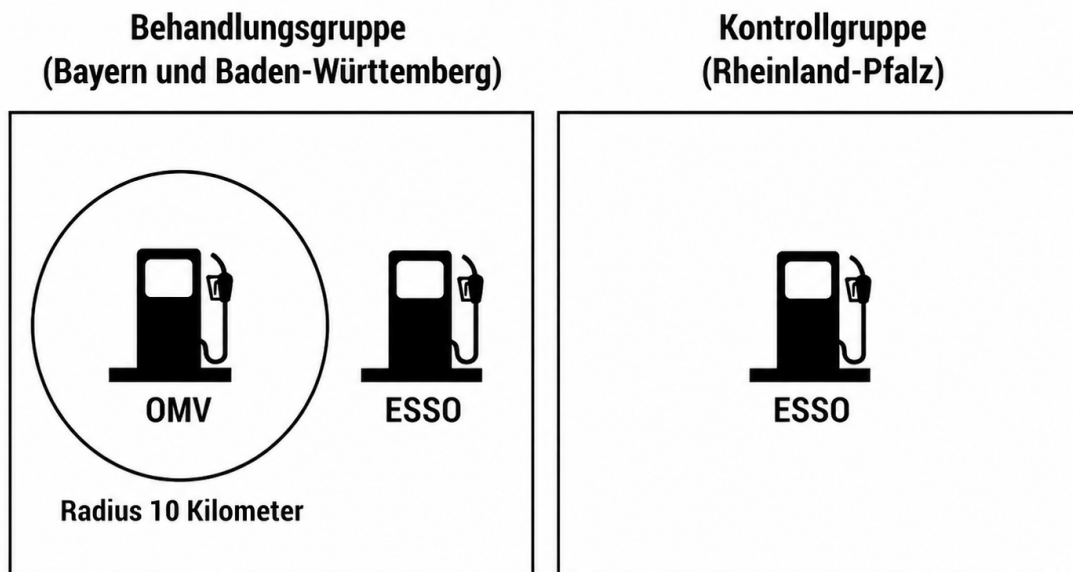
efekte sind auch im Vergleich zur Literatur deutlich. Der Effekt fällt regional sehr unterschiedlich aus. In Bayern steigen die Preise um 2,6 Cent pro Liter. In Baden-Württemberg steigen sie nur um 0,4 Cent pro Liter. Die beobachteten Preiseffekte sind auch im Vergleich zur Literatur deutlich. Fischer u. a. (2023) finden bei Wettbewerbern nach lokalen Markteintritten Preissenkungen von durchschnittlich 0,5 Cent pro Liter, während Assad u. a. (2024) infolge der Einführung algorithmischer Preissetzung Preiserhöhungen von 1,2 Cent pro Liter feststellen. Die wesentliche Erkenntnis dieser ersten Spezifikation ist damit, dass der durchschnittliche Preiseffekt vor allem durch Bayern getrieben wird, während sich für Baden-Württemberg nur ein deutlich schwächerer Effekt zeigt.

520 Im zweiten Schritt umfasst die Behandlungsgruppe nicht mehr alle Tankstellen in Bayern und Baden-Württemberg, sondern nur Tankstellen (Wettbewerber) in unmittelbarer Nähe von OMV-Tankstellen sowie Esso-Tankstellen (**7Abbildung 2.6**). Der zugrunde gelegte Radius beträgt zwei Kilometer Luftlinie. Folglich handelt es sich ausschließlich um lokale Märkte, in denen sich die Konzentration durch den Zusammenschluss erhöht hat. Die Kontrollgruppe besteht aus Tankstellen in Rheinland-Pfalz, die in unmittelbarer Nähe von Esso-Tankstellen liegen. Wenn die starken Preiseffekte in Bayern vor allem durch lokale Marktmacht entstehen würden, müsste der Effekt in diesen lokalen Überschneidungsmärkten besonders ausgeprägt sein. Außerdem müsste der regionale Unterschied zwischen Bayern und Baden-Württemberg bei ausschließlicher Betrachtung dieser Märkte verschwinden. Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass die Preiseffekte in beiden Bundesländern sehr ähnlich ausfallen wie im breiten Vergleich. Folglich treiben lokale Konzentrationsänderungen weder die durchschnittlichen Effekte noch erklären sie die regionalen Unterschiede. Die Studie findet daher keine Evidenz dafür, dass klassische horizontale Effekte den Haupteffekt bestimmen.

Abbildung 2.6: Tankstellenzuordnung zur Identifikation horizontaler Effekte

Quelle: Eigene Darstellung.

521 Im dritten Schritt prüft die Studie mögliche Effizienzgewinne. Dafür bestehen sowohl die Behandlungs- als auch die Kontrollgruppe ausschließlich aus Esso-Tankstellen. Zur Behandlungsgruppe gehören Esso-Tankstellen in Bayern und Baden-Württemberg, die mindestens zehn Kilometer von der nächsten OMV-Tankstelle entfernt sind (**Abbildung 2.7**). Diese Tankstellen liegen also nicht in Märkten, in denen OMV und Esso direkt im Wettbewerb standen. Wenn die Übernahme zum Beispiel Beschaffung oder Logistik verbessern würde, könnten Preise in diesen Esso-Tankstellen sinken. Die Studie kann daher prüfen, ob sich Effizienzgewinne zeigen, ohne dass mögliche Änderungen der lokalen Marktmacht die Effizienzgewinne überlagern. Als Kontrollgruppe dienen Esso-Tankstellen in Rheinland-Pfalz. Die Ergebnisse zeigen keine Hinweise auf solche preissenkenden Effizienzgewinne. Die Preisreaktionen bleiben ähnlich wie im breiten regionalen Vergleich. Bayern zeigt weiter starke Preissteigerungen. Baden-Württemberg zeigt deutlich kleinere Effekte.

Abbildung 2.7: Tankstellenzuordnung zur Identifikation von Effizienzgewinnen

Quelle: Eigene Darstellung.

522 Im vierten Schritt prüft die Studie, ob die Preiseffekte von der Raffinerieversorgung abhängen. Die Tankstellen in Baden-Württemberg werden überwiegend von der MiRO-Raffinerie in Karlsruhe versorgt. Die bayerischen Tankstellen werden stärker, jedoch nicht ausschließlich, von den deutschen Raffinerien in Neustadt/Vohburg, Ingolstadt und Burghausen versorgt. Die Studie nutzt die Entfernung einer Tankstelle zur jeweiligen Raffinerie als Hinweis auf ihre wahrscheinliche Versorgung. Für die bayerischen Tankstellen zeigt sich, dass der Preiseffekt mit größerer Entfernung zur bayerischen Referenzraffinerie sinkt. In Baden-Württemberg zeigt sich das umgekehrte Muster. Dort nehmen die Effekte mit größerer Entfernung von Karlsruhe zu. Daraus folgt, dass die Höhe der Preiseffekte offenbar stark davon abhängt, aus welcher Raffinerie eine Tankstelle wahrscheinlich beliefert wird. Am stärksten fallen die Effekte dort aus, wo die Tankstellen mit hoher Wahrscheinlichkeit aus bayerischen Raffinerien versorgt werden. Am geringsten sind sie dort, wo die Versorgung mit hoher Wahrscheinlichkeit über die MiRO-Raffinerie in Karlsruhe erfolgt. Damit spricht vieles dafür, dass nicht der lokale Wettbewerb zwischen Tankstellen, sondern die vorgelagerte Versorgungsebene den entscheidenden Unterschied erklärt.⁶⁶

523 Anschließend untersucht die Studie, warum gerade bayerische Raffinerien stärker unter Druck geraten. Dafür betrachtet sie die Lieferstruktur vor und nach der Übernahme. Vor dem Zusammenschluss waren OMV-Tankstellen in Bayern zumindest teilweise in das OMV-Liefernetz eingebunden. Benzin wurde unter anderem aus

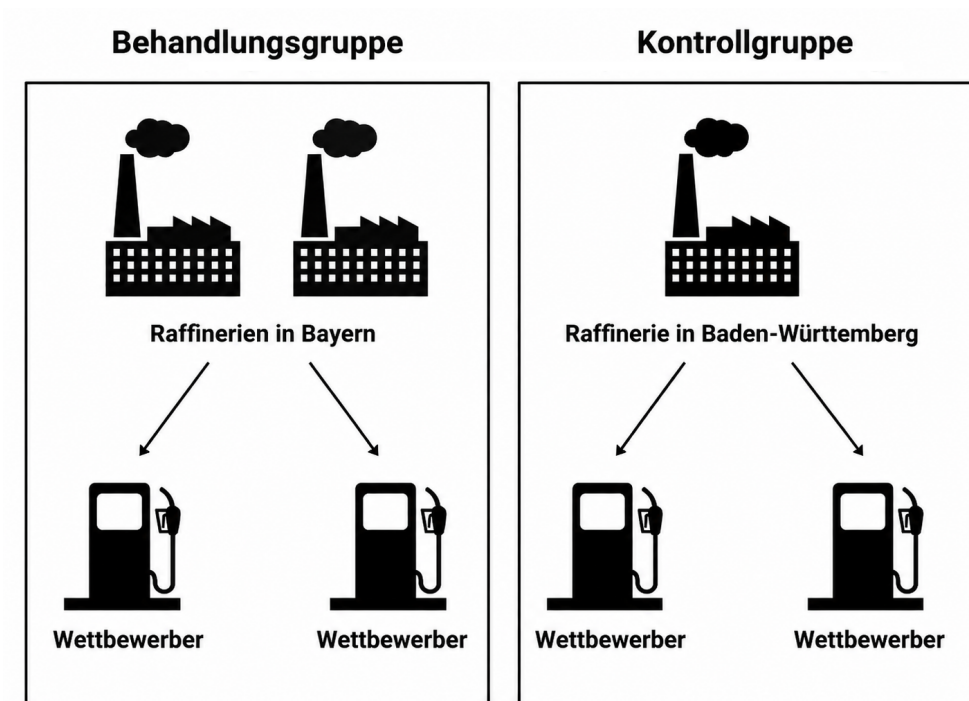
⁶⁶ Zusätzliche Tests nahe der Landesgrenze sprechen gegen einfache landesspezifische Erklärungen.

Schwechat, Diesel zumindest teilweise sowohl aus Schwechat als auch aus Burghausen geliefert. Nach Vollzug des Zusammenschlusses mussten diese Mengen durch die lokalen bayerischen Raffinerien ersetzt werden. Im Gegensatz dazu änderte sich in Baden-Württemberg weniger, weil viele Tankstellen schon vorher eher lokal aus Karlsruhe versorgt wurden. Daher löste die Übernahme dort keinen vergleichbaren Nachfrageschock bei den Raffinerien aus.

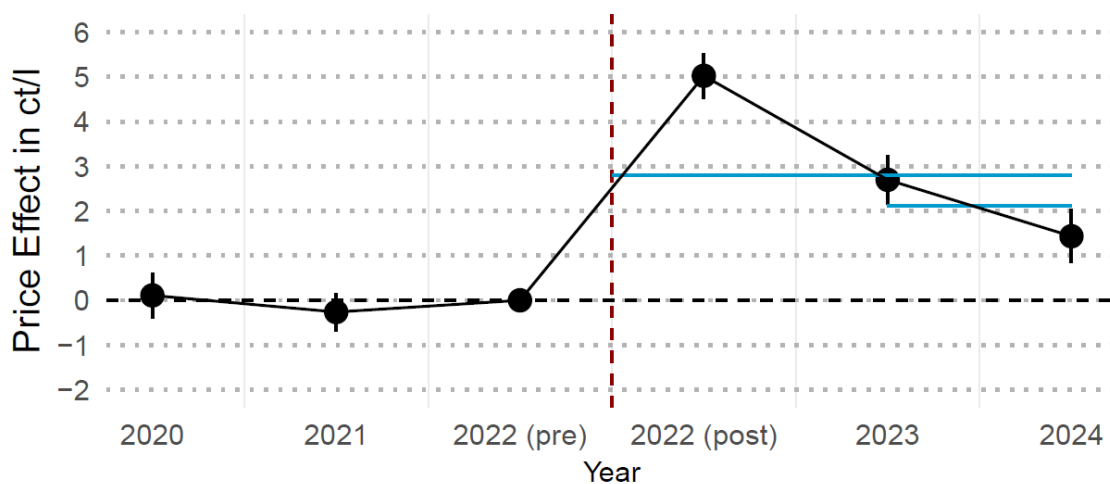
524 Die Studie stützt diese Erklärung mit mehreren Beobachtungen. Erstens sinkt nach dem Verkauf der Tankstellen die Menge an OMV-Kraftstoff, die über das eigene Tankstellennetz verkauft wird. Zweitens verliert OMV nach dem Verkauf der Tankstellen an Bedeutung als Benzinimporteur in Deutschland. Drittens sinken nach dem Verkauf der Tankstellen die Kraftstoffimporte aus Österreich nach Bayern deutlich. Für Baden-Württemberg zeigt sich kein vergleichbarer Rückgang. Das passt zur geografischen Lage. Bayern liegt näher an Österreich und war stärker an Schwechat angebunden.

525 Abschließend schätzt die Studie die Preiseffekte für Tankstellen, die wahrscheinlich von bayerischen Raffinerien versorgt werden, im Vergleich zu Tankstellen, die näher an Karlsruhe liegen (**↗Abbildung 2.8**). Direkt nach der Übernahme steigen die Preise bei den stärker betroffenen Tankstellen um rund 5,1 Cent pro Liter (**↗Abbildung 2.9**). Danach sinkt der Effekt, bleibt aber sichtbar. Im Jahr 2023 liegt er bei etwa 2,8 Cent pro Liter. Im Jahr 2024 liegt er bei etwa 1,5 Cent pro Liter. Ohne das Fusionsjahr 2022 beträgt der durchschnittliche Effekt immer noch 2,1 Cent pro Liter.⁶⁷

⁶⁷ Für die Interpretation der Ergebnisse des Jahres 2022 ist Vorsicht geboten. Im Juni 2022 beschädigte ein Unfall die OMV-Raffinerie Schwechat. Das könnte zusätzlichen Druck auf die Versorgung ausgeübt haben. Dieser Sondereffekt erklärt aber nicht die anhaltenden Preisunterschiede in den Jahren 2023 und 2024.

Abbildung 2.8: Tankstellenzuordnung zur Identifikation vertikaler Effekte

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 2.9: Vertikale Effekte als Event-Study

Anmerkungen: Die Abbildung zeigt die Event-Sturdy Ergebnisse zu den DiD-Schätzungen für Tankstellen im Umfeld der Raffinerie Ingolstadt in Bayern. Dargestellt sind Punktschätzungen und 95%-Konfidenzintervalle. Die abhängige Variable sind die Kraftstoffpreise für E5 und Diesel, gemessen in Cent pro Liter. Der Behandlungszeitraum beginnt nach Mai 2022, als die EG Group das OMV-Tankstellennetz übernahm. Der Referenzzeitraum umfasst die Monate Januar bis Mai 2022. Die Kontrollgruppe besteht aus Tankstellen in Bayern und Baden-Württemberg, die näher an der Raffinerie Karlsruhe als an der Raffinerie Ingolstadt liegen. Ausgeschlossen werden Tankstellen, deren Entfernung zu beiden Raffinerien sich um weniger als 50 Kilometer unterscheidet.

Quelle: Oschmann (2025).

2.4.5 Die Studie erweitert den Blick der Wettbewerbspolitik

2.4.5.1 Die Fusionskontrolle sollte vertikale Lieferstrukturen stärker prüfen

526 Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass mögliche lokale Konzentrationseffekte im Tankstellenmarkt nicht zwangsläufig als einzige und wichtigste Ursache für Preissteigerungen behandelt werden sollten. Hinsichtlich der Verringerung des lokalen Wettbewerbs zwischen Tankstellen durch den Zusammenschluss konnte kein Zusammenhang mit höheren Preisen nachgewiesen werden. Gleichzeitig lassen sich auch keine Effizienzgewinne durch den Zusammenschluss identifizieren.

527 Im untersuchten Fall erklärt die vertikale Marktstruktur die Preissteigerungen nach der Übernahme. Die Übernahme löst frühere OMV-Tankstellen aus dem OMV-Netz heraus. Teilweise wurden diese Tankstellen vorher von OMV-eigenen Raffinerien beliefert. Diese Tankstellen fragen danach mehr Kraftstoff bei regionalen Raffinerien nach. Da Raffinerien schwerpunktmäßig regional liefern und Kapazitäten begrenzt sind, steigt der Druck auf die Großhandelspreise. Diese höheren Kosten erreichen dann die Preise an den Tankstellen. Folglich erklärt die vertikale Lieferstruktur die starken bayerischen Preiseffekte besser als eine reine Betrachtung lokaler Marktanteile. Für die Fusionskontrollprüfung folgt daraus, dass die Behörde künftig systematisch prüfen sollte, ob sich durch einen Zusammenschluss die Lieferbedingungen oder die Verhandlungsmacht verändern und welche Konsequenzen daraus folgen, wenn Unternehmen auf mehreren Stufen eines Markts aktiv sind oder Zugang zu wichtigen Vorprodukten kontrollieren.

528 Dieser Befund fügt sich in das Bild ein, das bereits die Analyse des Tankrabatts gezeichnet hat (Abschnitt **72.1.3.2.2**). Dort variierte die Weitergabe der Steuersenkung deutlich nach Region, was ebenfalls auf die Raffinerie- und Großhandelsstufe als entscheidende Ebene hinweist. Unabhängig voneinander zeigen beide Fälle, dass die Wettbewerbsverhältnisse auf der vorgelagerten Versorgungsebene die Kraftstoffpreise bestimmen – ein Befund, der für die Anwendung des § 32f GWB wie für die Fusionskontrolle dieselbe Richtung weist, nämlich hin zur vorgelagerten Marktstruktur.

529 Vor dem Hintergrund der Studienergebnisse stellt sich die Frage, ob die Veräußerungsaufgaben den maßgeblichen Wettbewerbsmechanismus adressiert haben oder ob alternative Auflagen geeigneter gewesen wären. Die Auflagen setzten bei lokalen horizontalen Überschneidungen an und betrafen Märkte, in denen sich die lokale Marktkonzentration durch den Zusammenschluss besonders stark erhöht hätte. Die Studie kann nicht zeigen, wie sich die Preise ohne diese Veräußerungen in den

entsprechenden lokalen Märkten entwickelt hätten. Daher lässt sich aus den Ergebnissen nicht schließen, dass die Auflagen entbehrlich waren. Zugleich deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die beobachteten Preissteigerungen vor allem auf Veränderungen der Lieferbeziehungen und der Raffinerieversorgung zurückzuführen waren. Dieser vertikale Mechanismus wurde durch die Veräußerungsaufgaben nicht adressiert.

2.4.5.2 Die Studie erhöht das Verständnis von Kraftstoffmarkt und Krisen

530 Die Studie liefert nicht nur Erkenntnisse zu einem einzelnen Zusammenschluss. Sie trägt auch dazu bei, den Kraftstoffmarkt als Wertschöpfungskette besser zu verstehen. Tankstellenpreise hängen nicht allein von der Entfernung zur nächsten Tankstelle ab. Sie werden auch durch Raffinerien, Großhandel, Logistik, Lieferverträge, Markenbeziehungen und vertikale Integration geprägt. Gerade deshalb ist der Befund für die Marktbeobachtung wertvoll. Veränderungen in vertikalen Strukturen und möglichen Lieferbeziehungen scheinen in diesem Fall eine größere Rolle zu spielen als lokale Konzentrationsänderungen zwischen Tankstellen. Dies passt zu den aktuellen Befunden der Literatur zum deutschen Kraftstoffmarkt. Fischer u. a. (2023) finden moderate Preiseffekte lokaler Markteintritte. Assad u. a. (2024) zeigen, dass algorithmische Preissetzung die Preise erhöhen kann, wobei die Größenordnung deutlich unter den hier geschätzten bayerischen Effekten liegt. Im Gegensatz dazu zeigen Gregor/Haucap (2026), dass vorgelagerte Marktstrukturen, Raffineriemargen und regionale Marktmacht auf der Raffinerieebene erhebliche Bedeutung für Kraftstoffpreise haben können. Die Studie führt diese Erkenntnisse im weiteren Sinne zusammen.

531 Darüber hinaus zeigt die Studie, wo Maßnahmen in Krisenzeiten sinnvoll ansetzen können. Wenn Kraftstoffpreise infolge geopolitischer Schocks oder steigender Rohölpreise stark zunehmen, richtet sich der politische Blick häufig zuerst auf die Preise an der Tankstelle. Die aktuelle Literatur deutet jedoch darauf hin, dass die Tankstellenmargen in solchen Situationen nicht zwingend auffällig sind (Gregor/Haucap 2026). Mögliche Wettbewerbsprobleme könnten eher auf der Großhandels- und Raffinerieebene liegen (Duso/Oschmann, 2026). Der Beitrag der Studie liegt darin, diesen Mechanismus an einem konkreten Zusammenschluss sichtbar zu machen. Sie zeigt, dass starke Preiseffekte nicht zwingend primär durch lokale Konzentrationsänderungen zwischen Tankstellen erklärt werden, sondern durch Veränderungen in der vertikalen Lieferstruktur. Für Krisenzeiten bedeutet dies, dass Maßnahmen vor allem dort ansetzen sollten, wo Marktmacht, knappe Kapazitäten, regionale Lieferstrukturen und steigende Großhandelspreise zusammenwirken. Das spricht für eine genauere Beobachtung von Raffineriemargen, Großhandelspreisen und Lieferbeziehungen. Eine

reine Fokussierung auf lokale Tankstellenmärkte würde dagegen nur einen Teil des relevanten Wettbewerbsmechanismus erfassen. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Ex-post-Evaluationen sichtbar machen, welche Mechanismen nach einer fusionskontrollrechtlichen Entscheidung tatsächlich wirksam werden. Dadurch schaffen sie eine fundiertere Grundlage für zukünftige Fusionskontrolle und Wettbewerbspolitik.

Empfehlungen

- Ex-post-Evaluationen sollten zunehmend systematisch genutzt werden, um die tatsächlichen Wirkungen fusionskontrollrechtlicher Entscheidungen nachträglich zu überprüfen. Dadurch können Wettbewerbsbehörden und Gesetzgeber institutionelles Wissen aufbauen und künftige Prüfungen, Abhilfemaßnahmen und wettbewerbspolitische Entscheidungen stärker evidenzbasiert ausrichten.
- Die Fusionskontrolle sollte bei Zusammenschlüssen im Einzelhandel vertikale Lieferstrukturen, mögliche Kapazitätsbeschränkungen und Lieferbeziehungen stärker berücksichtigen. Ein alleiniger Fokus auf lokale Überschneidungen zwischen Wettbewerbern greift zu kurz, wenn Preiswirkungen maßgeblich durch vorgelagerte Marktstufen entstehen.

2.5 Empfehlungen auf einen Blick

532 Die nachfolgenden Empfehlungen bündeln die zentralen Handlungsempfehlungen dieses Kapitels in kompakter Form. Zur besseren Orientierung sind sie thematisch gegliedert und fortlaufend nummeriert. Die ausführliche Begründung und Einordnung finden sich in den jeweiligen Abschnitten des Gutachtens.

Kartellschadensersatz

- 1** Das Sammelklageinkasso stellt in Abwesenheit eines Sammelklageinstrumentes in Deutschland eine wichtige Möglichkeit zur Bündelung von Kartellschäden dar. Um auch die Durchsetzung von Streuschäden rechtssicher zu ermöglichen, sollten die Gerichte die nach der Entscheidung des BGH verbliebenen Spielräume im Sinne der Förderung einer effektiven und zügigen Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen nutzen. **Abschnitt 72.1.1.1**
- 2** Im Rahmen der Schadensschätzung sollten die Gerichte ihre Verantwortung zur Schadensschätzung aktiv wahrnehmen und auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationen den Schaden – wenigstens in Form eines Mindestschadens – schätzen. Eine Schätzung ist auch dann geboten, wenn die Datenlage unvollständig ist. Die der Schadensschätzung immanente Unsicherheit darf sich nicht strukturell zulasten der Kartellgeschädigten auswirken. **Abschnitt 72.1.1.2.4**
- 3** Bei der Schadensschätzung können ökonomische Regressionen in geeigneten Fällen sinnvoll sein. Daneben sollten die Gerichte auf qualitative Schätzungen zurückgreifen können. Diese Schätzmethodik sollte durch Gerichte, Rechtswissenschaft und ökonomische Forschung stetig weiterentwickelt werden. Regressionsanalysen dürfen nicht zur faktischen Zugangsvoraussetzung für Kartellschadensersatz werden, wenn Datenlage oder Prozessökonomie dagegen sprechen. **Abschnitt 72.1.1.2.4**
- 4** Der Gesetzgeber sollte die prozessualen Rahmenbedingungen so anpassen, dass Kartellschadensersatzverfahren effizienter, schneller und handhabbarer werden. Dazu kann insbesondere beitragen, gleichgelagerte Verfahren stärker zu bündeln, Zuständigkeiten weiter zu konzentrieren und den Gerichten wirksame Instrumente für den Umgang mit umfangreichem Prozessstoff an die Hand zu geben. **Abschnitt 72.1.1.3**

➤ Rüstung

- 5** Kooperationen und Zusammenschlüsse im Rüstungssektor sollten einer sorgfältigen Prüfung durch die Wettbewerbsbehörden unterliegen, um einer marktübergreifenden Vermachtung durch die Bildung großer Rüstungsunternehmen entgegenzuwirken. **Abschnitt 72.1.2**
- 6** Die Einführung einer sektorspezifischen Ausnahme im deutschen Kartellrecht für den Rüstungssektor ist abzulehnen. **Abschnitt 72.1.2**
- 7** Die Rüstungsbeschaffung sollte wettbewerbsorientierter und innovationsfreundlicher werden – durch gemeinsame Beschaffung, mehr Interoperabilität, eine stärkere Beteiligung von Start-ups und KMU sowie einfachere und schnellere Verfahren. **Abschnitt 72.1.2**

➤ Kraftstoffmaßnahmenpaket und Tankrabatt

- 8** Das Bundeskartellamt sollte das begonnene Verfahren nach § 32f Abs. 3 GWB auf Basis der ihm zur Verfügung stehenden Instrumente und Daten mit Nachdruck fortführen. **Abschnitt 72.1.3**
- 9** Nachhaltige strukturelle Lösungen sind gegenüber sektorspezifischen Markteingriffen und ordnungspolitisch fragwürdigen Preiskontrollen vorzugswürdig. **Abschnitt 72.1.3**
- 10** Auf Eingriffe in die freie Preisbildung wie den „Tankrabatt“ sollte zukünftig verzichtet werden. Die „12-Uhr-Regel“ sollte evaluiert und gegebenenfalls weiterentwickelt werden **Abschnitt 72.1.3**

➤ Ex-post-Evaluation

- 11** Ex-post-Evaluationen sollten zunehmend systematisch genutzt werden, um die tatsächlichen Wirkungen fusionskontrollrechtlicher Entscheidungen nachträglich zu überprüfen. Dadurch können Wettbewerbsbehörden und Gesetzgeber institutionelles Wissen aufbauen und künftige Prüfungen, Abhilfemaßnahmen und wettbewerbspolitische Entscheidungen stärker evidenzbasiert ausrichten. **Abschnitt 72.4**
- 12** Die Fusionskontrolle sollte bei Zusammenschlüssen im Einzelhandel vertikale Lieferstrukturen, mögliche Kapazitätsbeschränkungen und Lieferbeziehungen stärker berücksichtigen. Ein alleiniger Fokus auf lokale Überschneidungen

zwischen Wettbewerbern greift zu kurz, wenn Preiswirkungen maßgeblich durch vorgelagerte Marktstufen entstehen. **Abschnitt 72.4**

Literaturverzeichnis

- Althaus, M.** (2026), Fünf Fragen an Michaela Althaus, WuW 2026, S. 300.
- Assad, St./Clark, R./Ershov, D./Xu, L.** (2024), Algorithmic pricing and competition: Empirical evidence from the German retail gasoline market." *Journal of Political Economy* (132), S. 723-771.
- Bangard, A.** (2026), Fusionskontrolle für Krankenhäuser: Zum beabsichtigten neuen § 186a GWB, WuW 2026, S. 28 f.
- Baron, M.** (2024), § 29 GWB, in: Jaeger, W. u. a. (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht*, Werkstand: 113. Erg.-Lfg. 2026.
- Benden, M./Lochner, S.** (2026), § 29a GWB: Preisregulierung durch die Hintertür?, *NZKart* 2026, S. 229-233.
- Bernhardt, L./Dewenter, R.** (2026), Das Spannungsfeld zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik in der deutschen Rüstungsindustrie, *ORDO*, 11.03.2026, <https://www.degruyterbrill.com/de/document/doi/10.1515/ordo-2026-2041/html>, Abruf am 27.05.2026.
- Bernhardt, L./Breiderhoff, X./Dewenter, R.** (2025), New Evidence on Price Effects of Transparency Regulations in European Fuel Markets, *Journal of Industry, Competition and Trade*, 25, Nr. 1.
- Bien, F.** (2014), Kartellrechtskontrolle von Gemeinschaftsunternehmen ex ante und ex post, *NZKart* 2014, Teil 1: S. 214-220, Teil 2: S. 247-253.
- Birmanns, S.** (2023), Art. 21 FKVO, in: Säcker, F. J. u. a. (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht*, Bd. 1/2, 4. Aufl.
- Bönisch, F./Tosini, N.** (2026), Simulationsmodelle als Mischbatterie zwischen Daten und ökonomischer Theorie: Kartellschadensermittlung nach dem OLG Stuttgart-Urteil zum Badarmaturenkartell, *WUW* 2026, S. 315-321.
- Breiderhoff, X./Dewenter, R.** (2026), Short-Term Effects of the 12 p.m. Rule in Germany – A Difference-in-Differences Approach, mimeo.
- Bundeskartellamt** (2015), Bundeskartellamt verhängt Bußgelder gegen Rüstungslieferanten wegen Kartellabsprachen, Pressemitteilung, 16.07.2015.

- Bundeskartellamt** (2024), Übernahme von Mitarbeitenden kann der deutschen Fusionskontrolle unterliegen – Microsoft/Inflection nur mangels erheblicher Inlandstätigkeit von Inflection nicht anmeldepflichtig, Pressemitteilung, 29.11.2024.
- Bundeskartellamt** (2024a), Bundeskartellamt sieht aktuell keinen Spielraum für eine gemeinsame Fernsehvermarktung von RTL und RTL2, Pressemitteilung, 18.12.2024.
- Bundeskartellamt** (2025), Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel, Abschlussbericht, 19.02.2025, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Raffinerien_Abschlussbericht.pdf, Abruf am 22.05.2026.
- Bundeskartellamt** (2025a), Jahresbericht 2024/25, 09.07.2025, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Jahresbericht/Jahresbericht_2024_25.pdf, Abruf am 22.05.2026.
- Bundeskartellamt** (2025b), Freigabe eines Gemeinschaftsunternehmens von Rheinmetall und Leonardo, Pressemitteilung, 20.01.2025.
- Bundeskartellamt** (2025c), Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2023/2024, BT-Drs. 21/1400 vom 02.09.2025.
- Bundeskartellamt** (2025d), Google muss Wettbewerbsbeschränkungen bei Google Automotive Services und bei der Google Maps Platform abstellen, Pressemitteilung, 09.04.2025.
- Bundeskartellamt** (2025e), Bundeskartellamt sieht Nachbesserungsbedarf bei 50+1, Pressemitteilung, 16.06.2025.
- Bundeskartellamt** (2025f), Prüfung eines Kooperationsvorhabens von RTL und RTL2 im Bereich der Werbevermarktung, Fallbericht, 18.06.2025.
- Bundeskartellamt** (2026), Gemeinschaftsprojekt der Nammo Raufoss AS und der Diehl Defence GmbH & Co. KG im Bereich Artilleriemunition genehmigt, Pressemitteilung, 10.03.2026.
- Bundeskartellamt** (2026), Beschlussabteilung für Kraftstoffe neu aufgestellt, Pressemitteilung, 01.04.2026.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2026), Entwurf eines 12. Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, 04.06.2026,

<https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/20260529-entwurf-eines-zwoelften-gesetzes-zur-aenderung-des-gesetzes-gegen-wettbewerbsbeschraenkungen.html>, Abruf am 09.06.2026.

Bundesregierung (2007), Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Preismissbrauch im Bereich der Energieversorgung und des Lebensmittelhandels, BT-Drs. 16/5847.

Bundesregierung (2021), Entwurf eines Gesetzes zur Förderung verbrauchergerechter Angebote im Rechtsdienstleistungsmarkt, BT-Drs. 19/27673.

Bundesregierung (2025), Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Krankenhausreform (Krankenhausreformanpassungsgesetz – KHAG), BT-Drs. vom 03.11.2025.

Bundesregierung (2025a), Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode.

Connor, J. (2014), Cartel overcharges, in: The Law and Economics of Class Actions, Bingley 2014.

Connor, J. (2024), Price-Fixing Overcharges: Revised 4th Edition, <https://ssrn.com/abstract=4906907>, Abruf am 28.05.2026.

Coppik, J./Heimeshoff, U. (2020), Praxis der Kartellschadensermittlung: Empirische Evidenz zur Effektivität von Kartellen, WuW 2020, S. 584-592.

Dittert, D. (2025), Art. 346 AEUV, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl.

Deutscher Bundestag (2026), Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Gesetzes zur Anpassung von Kraftstoffpreisen und zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kraftstoffmaßnahmenpaket), BT-Drs. 21/4744, 17.03.2026.

Deutscher Bundestag (2026a), Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschuss für Wirtschaft und Energie, BT-Drs. 21/4984, 25.03.2026.

Deutscher Bundestag (2026b), Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur temporären Änderung des Energiesteuergesetzes zur temporären Absenkung der Energiesteuer für Kraftstoffe (2. Energiesteuersenkungsgesetz), BT-Drs. 21/5321.

- Duso, T./Oschmann, S. (2026)**, Kraftstoffpreise und die Rolle des Wettbewerbs, ifo Schnelldienst 6/2026, S. 36-41.
- Eisenhut, D. (2022)**, Das Vergaberecht der Verteidigungsgüterbeschaffung, NJW 2022, S. 3270-3274.
- Emmerich, V. (2024)**, § 30 GWB, in: Körber, T. u. a. (Hrsg.), Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Bd. 2, 7. Aufl.
- Engel, C. (2006)**, How Much Collusion? A Meta-Analysis on Oligopoly Experiments, MPI Collective Goods Preprint No. 2006/27, <https://ssrn.com/abstract=951160>, Abruf am 28.05.2026.
- Europäische Kommission (2024)**, Kommission nimmt Rücknahme der von mehreren Mitgliedstaaten gestellten Verweisungsanträge zur Prüfung der Übernahme von Vermögenswerten von Inflection durch Microsoft zur Kenntnis, Pressemitteilung, 18.09.2024.
- Europäische Kommission (2025a)**, White Paper for European Defence – Readiness 2030, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/white-paper-european-defence-readiness-2030_en, Abruf am 27.05.2026.
- Europäische Kommission/Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (2025b)**, Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, Frieden sichern: Fahrplan für die Verteidigungsbereitschaft 2030, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0027>, Abruf am 27.05.2026.
- Europäische Kommission (2026)**, Guidelines on the assessment of mergers under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings, Entwurf vom 30.04.2026.
- Europäische Kommission (2026a)**, Kommission genehmigt Übernahme von Wiz durch Google, Pressemitteilung, 10.02.2026.
- Europäische Kommission (2026b)**, Antwort von Vizepräsidentin Ribera auf die schriftliche Anfrage E-000132/2026 des Europäischen Parlaments, 12.03.2026, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2026-000132-ASW_EN.html, Abruf am 01.06.2026.
- European Defence Agency (2023)**, EDA brings together EU countries and Norway for Joint Procurement of Ammunition, <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/03/20/eda-brings-together-18-countries-for-common->

- [procurement-of-ammunition?utm_source=chatgpt.com](#), Abruf am 27.05.2026.
- Farrell, J./Pautler, P./Vita, M.** (2011), Economics at the FTC: retrospective merger analysis with a focus on hospitals, *Review of Industrial Organization* (35), S. 369-385.
- Fischer, K./Martin, S./Schmidt-Dengler, Ph.** (2023), The heterogeneous effect of entry on prices. DICE Discussion Paper No. 404.
- Franck, J.-U.** (2024), § 33a GWB, in: Körber, T. u. a. (Hrsg.), *Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht*, 6. Aufl.
- Geinitz, C./Záboji, N.** (2026), Weg frei für den Panzerchampion, *FAZ Online*, 21.05.2026.
- Gregor, L./Haucap, J.** (2026), Energy markets at war: The effect of the Russian invasion of Ukraine on refinery margins, DICE Discussion Paper No. 434.
- Gürtler, T.** (2026), Diese Grafiken zeigen den Boom der Rüstungs-Start-ups, *Wirtschaftswoche Online*, 26.03.2026.
- Haas-Wilson, D./Garmon, Ch.** (2011), Hospital mergers and competitive effects: Two retrospective analyses, *International Journal of the Economics of Business* (18), S. 17-32.
- Halbach, J.** (2026), Kollektive Marktmacht im Kraftstoffsektor: Was das Kartellrecht gegen die Spritpreiskrise leisten kann, *WuW 2026*, S. 246-251.
- Haucap, J./Heimeshoff, U.** (2022), Kartellschadensermittlung im Spannungsfeld zwischen Präzision und Effizienz: Prinzipielle Anforderungen aus ökonomischer Perspektive und praktische Handlungsoptionen, *ZWeR 2022*, S. 80-103.
- Haucap, J./Karacuka, M./Inke, H.** (2025), An empirical inquiry into cartel overcharges and cartel fines including an assessment of the EU's guidelines on cartel fines and damages, *European Journal of Law and Economics* (61), S. 151-180.
- Hellmann, H.-J./Schliffke, P.** (2022), Grenzen der Schätzbefugnis nach § 287 ZPO im Angesicht ökonomischer Erfahrungssätze, *WuW 2022*, S. 83-89.
- Heusel, N./Hildebrand, T./Mattes, A.** (2024), Empirie schlägt Vermutung: Vorschläge für eine bessere Nutzung ökonomischer Gutachten in Kartellschadensersatzverfahren, *WuW 2024*, S. 379-387.

- Hindelang, S./Eisentraut, N.** (2019), Rüstungsbeschaffung zwischen Bestimmungsfreiheit des Auftraggebers und Sicherstellung von Wettbewerb, *EuZW* 2019, S. 149-154.
- Hornkohl, L./Imgarten, N.** (2025), Das Sammelklage-Inkasso im Kartellschadensersatzrecht, Zugleich Besprechung von EuGH 28.1.2025 – C-253/23 – ASG 2 (*Rundholz*), *LTZ* 2025, S. 120-128.
- Inderst, R./Thomas, S.** (2018), Schadensersatz bei Kartellverstößen: Juristische und ökonomische Grundlagen und Methoden, 2. Aufl.
- Isikay, O.** (2020), Schadensschätzung bei Kartellverstößen – Was kann das Kartellrecht vom Zivilrecht lernen?
- Jaeckel, L.** (2011), Art. 346 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. III, Werkstand: 87. Erg.-Lfg. 2026.
- Janssen, H./Sehy, H.** (2025), Fusionskontrolle: Entwurf des § 186a GWB bringt weitere Änderungen, *das Krankenhaus* 2025, S. 784-788.
- Jung, L./Schildknecht, J./Gregor, L./Haucap, J.** (2026), Predictable Prices, Higher Margins? Early Evidence on Germany's 12 o'clock Fuel Regulation, <https://www.zew.de/fileadmin/FTP/gutachten/ZEW-DICE-Analysis-Predictable-Prices-Higher-Margins-April2026.pdf>, Abruf am 08.06.2026.
- Jungermann, S.** (2013), Art. 21 FKVO, in: Jaeger, W. u. a. (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht*, Werkstand: 113. Erg.-Lfg. 2026.
- Kapstein, E./Ospital, J./Wolff, G. B.** (2026), Reforming European defence procurement to boost military innovation and startups, *Bruegel Policy Brief No. 04/2026*.
- Kersting, C.** (2025), § 33c GWB, in: Kersting, C. u. a. (Hrsg.), *Kartellrecht*, 5. Aufl.
- Kirchhoff, W.** (2024), Gedanken zur Ökonomie als Helfer der Kartellgerichte, *WuW* 2024, S. 73-75.
- Klein, T./Haller, J.** (2026), Das neuartige „Schätzmodell“ des OLG Stuttgart zur Ermittlung von Kartellschäden, *WuW* 2026, S. 80-83.
- Klumpe, G.** (2022), Lost in the flood... – Zum Sammelklageinkasso im Rahmen kartellrechtlicher Schadenersatzklagen –, *WuW* 2022, S. 462-468.
- Klumpe, G.** (2024), Zur prozessualen Behandlung wettbewerbsökonomischer Gutachten im Kartellschadensersatz – (Du hatts et) Nie met Algebra –, *WuW* 2024, S. 12-19.

- Klumpe, G./Paha, J.** (2024), Kartellschadensfeststellung und ökonomische Gutachten – Both sides of the story (Teil 1), WuW 20204, S. 447-454.
- Koenen, J.** (2026), Drohnen statt Autos – ein neues Geschäftsmodell für VW und Co?, Handelsblatt Online, 08.04.2026.
- Konrads, S.** (2024), Art. 17 Kartellschadensersatzrichtlinie, in: Schröter, H. u. a. (Hrsg.), Europäisches Wettbewerbsrecht, 3. Aufl.
- Körber, T.** (2025), Art. 21 FKVO, in: Körber, T. u. a. (Hrsg.), Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Bd. 3, 7. Aufl. 2025.
- Kruse, J.** (2022), Kartellrecht in Zahlen: Eine quantitative Auswertung der kartellgerichtlichen Entscheidungspraxis 2022, NZKart 2023, S. 138-146.
- Kühling, J./Engelbracht, T.** (2024), § 32f GWB, in: Körber, T. u. a. (Hrsg.), Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Bd. 2, 7. Aufl.
- Kühnen, J.** (2019), Überlegungen zur Schätzung der Kartellschadensersatzhöhe, NZKart 2019, S. 515-520.
- Loy, C.** (2022), Kartellschadensersatzverfahren am Justizstandort Deutschland
- Makatsch, T./Kacholdt, B.** (2021), Kartellschadensersatz und Bündelungsmodelle im Lichte von Prozessökonomie, Grundrechten und effektivem Rechtsschutz, NZKart 2021, S. 486-491.
- Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden Württemberg** (2025), Grünes Licht für Klinikverbund Heidelberg-Mannheim, Pressemitteilung, 07.05.2025.
- Monopolkommission** (2007), Preiskontrollen in Energiewirtschaft und Handel? Zur Novellierung des GWB, Sondergutachten 47, https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/s47_volltext.pdf, Abruf am 21.05.2026.
- Monopolkommission** (2016), Wettbewerb 2016, XXI. Hauptgutachten, <https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/88-xxi-gesamt.html>, Abruf am 28.05.2026.
- Monopolkommission** (2018), Wettbewerb 2018, XXII. Hauptgutachten, <https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/212-xxii-gesamt.html>, Abruf am 28.05.2026.

- Monopolkommission** (2020), Wettbewerb 2020, XXIII. Hauptgutachten, <https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/330-xxiii-gesamt.html>, Abruf am 28.05.2026.
- Monopolkommission** (2020a), 10. GWB-Novelle – Herausforderungen auf digitalen und regionalen Märkten begegnen!, Policy Brief, Ausgabe 4, 2020, https://www.monopolkommission.de/images/Policy_Brief/MK_Policy_Brief_4.pdf, Abruf am 28.05.2026.
- Monopolkommission** (2022), Wettbewerb 2022, XXIV. Hauptgutachten, <https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/385-xxiv-gesamt.html>, Abruf am 28.05.2026.
- Monopolkommission** (2024), Wettbewerb 2024, XXV. Hauptgutachten, <https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/hauptgutachten/450-xxv-gesamt.html>, Abruf am 28.05.2026.
- Monopolkommission** (2025), Why Competition Matters for Defence Spending, https://monopolkommission.de/images/PDF/Presse/Full%20Statement_Monopolies%20Commission.pdf, Abruf am 27.05.2026.
- Monopolkommission** (2025a), Neun wettbewerbspolitische Empfehlungen zur Bundestagswahl, https://www.monopolkommission.de/images/PDF/Wettbewerbspolitische_Empfehlungen_Monopolkommission.pdf, Abruf am 27.05.2026.
- Monopolkommission** (2025b), EU-Wettbewerbsrecht: Mehr Tempo, mehr Durchschlagskraft!, Policy Brief, Ausgabe 14, 2025, https://monopolkommission.de/images/Policy_Brief/MK_Policy_Brief_14.pdf, Abruf am 28.05.2026.
- Monopolkommission** (2025c), Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette, Sondergutachten 84, 2025, <https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/sondergutachten/sondergutachten-auf-eigene-initiative/484-84-sondergutachten-wettbewerb-in-der-lebensmittellieferkette.html>, Abruf am 28.05.2026.
- Monopolkommission** (2026), Auslaufen des Tankrabatts richtig – nun die strukturelle Untersuchung der Raffinerie- und Großhandelsebene konsequent fortsetzen, Policy Brief 16, 16.06.2026, https://www.monopolkommission.de/images/Policy_Brief/Monopolkommission-Policy-Brief-16-Tankrabatt.pdf, Abruf am 16.06.2026.
- Montag, F./von Bonin, G.** (2023), Art. 2 FKVO, in: Säcker, F. J. u. a. (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, Bd. 1/2, 4. Aufl.

- Morell, A.** (2019), Keine Kooperation ohne Konflikt, JZ 2019, S. 809-814.
- Ohlhoff, S.** (2024), § 30 Schaden bei Kartellen, in: Kamann, H.-G. u. a. (Hrsg.), Kartellverfahren und Kartellprozess, 2. Aufl.
- Oschmann, S.** (2025), Vertical Market Structure Matters: The Case of a Horizontal Retail Merger in the German Gasoline Market. DICE Discussion Paper No. 418.
- Oxera** (2009), Quantifying antitrust damages, Towards non-binding guidance for courts, <https://www.oxera.com/wp-content/uploads/2018/03/Quantifying-antitrust-damages-3.pdf>, Abruf am 28.05.2026.
- Paffrath, L. (2026)**, Folgt Paradigmenwechsel auf Paradigmenwechsel? Bemerkungen zur Reform des § 32f GWB, NZKart 2026, S. 224-228.
- Paha, J./Lüke, D.** (2026), Paukenschlag in Stuttgart – Warum Ökonometrie unverzichtbar bleibt, NZKart 2026, S. 182-186.
- Petrasincku, A.** (2026), A tale oft wo cities – OLG Stuttgart und LG München zur Schadensbestimmung in Kartellschadensersatzverfahren, WuW 2026, S. 24-25.
- Podszun, R.** (2019), Regelsetzung durch Gerichte als evolutionärer Prozess - Von Darwin zur Dashcam, in: Möslein, F. (Hrsg.), Regelsetzung im Privatrecht.
- Podszun, R./Wardelmann, L.** (2025), Wettbewerb und Kartellrecht im Rüstungssektor, WuW 2025, Teil 1: S. 522-528, Teil 2: S. 582-590.
- Roth, W.-H./Weber, F.** (2025), § 33a, in: Jaeger, W. u. a. (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht, Werkstand: 113. Erg.-Lfg. 2026.
- Ramthun, C.** (2026), Jedes sechste deutsche Unternehmen sucht bereits seine Chance in der Rüstung, Wirtschaftswoche Online, 07.04.2026.
- Rohner, T. (2026)**, Eilentscheidungen zur Untersuchung des Kraftstoffgroßhandels, WuW 2026, S328-329.
- Schimroszik, N.** (2026), Quantum Systems erhält Kredit in Höhe von 150 Millionen Euro, Handelsblatt Online, 12.02.2026.
- Schweitzer, H./ Woeste, K.** (2022): Zum Umgang mit ökonomischer Unsicherheit bei der Schätzung von Kartellschäden: Eckpfeiler eines kartellschadensersatzspezifischen Beweisrechts, ZWeR 2022, S. 46-79.
- Smuda, F.** (2014), Cartel overcharges and the deterrent effect of EU competition law, Journal of Competition Law and Economics 10, no. 1, S. 63-86.

- Sommer, A.** (2026), Rheinmetall Aktie: Kartellwächter werden nervös, <https://www.kapitalmarktexperten.de/rheinmetall-aktie-kartellwaechter-werden-nervoes/>, Abruf am 20.05.2026.
- Thiede, T.** (2020), Zur Schätzung des Kartellschadens, NZKart 2020, S. 657-661.
- Thiede, T.** (2026), Schaffe, schaffe, Schaden schätze. Besprechung von OLG Stuttgart Urt. V. 20.11.2025 – 2 U 263/21, EuZW 2026, S. 185-186.
- Thiede, T.** (2026a), Left Holding the File, Kluwer Competition Law Blog, 22.05.2026, <https://legalblogs.wolterskluwer.com/competition-blog/left-holding-the-file/>, Abruf am 29.05.2026.
- Thomas, S.** (2025), § 36 GWB, in: Körber, T. u. a. (Hrsg.), Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Bd. 3, 7. Aufl.
- Thral, N./Dietrich, L./Lochner, S.** (2024), Ökonomische Gutachten in der Kritik – Einordnung und Reformoptionen, NZKart 2024, S. 486-490.
- Uhlmann, C.** (2025), Das Sammelklage-Inkasso und das Unionsrecht – zweigleisiger kollektiver Rechtsschutz in Europa? Anmerkung zu EuGH v. 28.1.2025 – C-253/23 – ASG 2 GmbH ./ Nordrhein-Westphalen, GPR 2025, S. 71-80.
- Unsel, C.** (2025), Anmerkung zu EuGH, C-253/23, 28.01.2025, ASG 2, EuZW 2025, S. 434-435.
- von Gravenitz, A.** (2026), ‚Eine Insel, da ist eine Insel!‘ – Wehrbeschaffung einfach durch Art. 346 AEUV?, NZKart 2026, S. 42-47.
- Weitbrecht, A.** (2025), Kartellschadensersatz 2024/25, NZKart 2025, S. 309-314.
- Westermann, K.** (2025), Art. 21 FKVO, in: Kersting, C. u. a. (Hrsg.), Kartellrecht, 5. Aufl.
- Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag** (2011), Die Bedeutung des Art. 346 AEUV und des sog. EU Verteidigungspaketes für die Entwicklung eines gemeinsamen Rüstungsmarktes in der Europäischen Union, WD 11 – 3000 – 40/11, <https://www.bundestag.de/resource/blob/429040/f158aa5c5def4197f30878c54a79afc8/wd-11-040-11-pdf-data.pdf>, Abruf am 27.05.2026.
- Wolff, G. B./Binder, J./Morgan, T.** (2026), Leading in spending, lagging in innovation: German defence procurement compared to the UK and Poland, Kiel Report No. 8, 2026.

Wurmnest, W. (2025), Bewegung im Recht des kollektiven Rechtsschutzes bei Kartellschadensersatzverfahren, WuW 2025, S. 26-27. Autor, H. (kein Datum).
Ein Buchtitel.

Rechtsquellen

Aktiengesetz, AktG, Aktiengesetz vom 06.09.1965, BGBl. I S. 1089.

Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung, GmbHG, in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung.

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB, in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013, BGBl. I Nr. 32 vom 29.06.2013.

Gesetz zur Einführung eines Gesetzes zur Anpassung von Kraftstoffpreisen und zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Kraftstoffmaßnahmenpaket, BGBl. I 2026, Nr. 82.

Kraftstoffpreisanpassungsgesetz, KPAnG, vom 27. März 2026, BGBl. 2026 I Nr. 82.

Krankenhausreformatanpassungsgesetz, KHAG, Gesetz zur Anpassung der Krankenhausreform vom 9. April 2026, BGBl. I Nr. 98 vom 14.04.2026.

Rechtsdienstleistungsgesetz, RDG, vom 12. Dezember 2007, BGBl. I S. 2840.

Richtlinie 2014/104/EU, Kartellschadensersatzrichtlinie, KSE-RL des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. November 2014 über bestimmte Vorschriften für Schadensersatzklagen nach nationalem Recht wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union, ABL. L 349 vom 5. Dezember 2014, S. 1.

Sozialgesetzbuch Fünftes Buch – Gesetzliche Krankenversicherung –, SGB V, vom 20. Dezember 1988, BGBl. I Nr. 62 vom 29.12.1988.

Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABL. L 1 vom 04.01.2003, S. 1.

Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („EG-Fusionskontrollverordnung“), ABL. L 24 vom 29.01.2004, S. 1.

Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABL. L 351 v. 20.12.2012, S. 1.

Verordnung (EU) 2022/720 der Kommission vom 10. Mai 2022 über die Anwendung des Artikels 101 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und abgestimmten Verhaltensweisen, ABl. L 134 vom 11.05.2022, S. 4.

Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte), **DMA**, ABl. L 265 vom 12.10.2022, S. 1.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV, In der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2008, ABl. C 202 vom 07.06.2016, S. 47.

Zivilprozessordnung, ZPO, in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005, BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781.