

Starkes Bundeskartellamt 2026



Wettbewerb der Zukunft

Impressum

KONTAKT

Monopolkommission

Kurt-Schumacher-Straße 8

53113 Bonn

Deutschland

Tel.: +49 228 338882-0

E-Mail: info@monopolkommission.bund.de

www.monopolkommission.de

HERAUSGEBERIN

Monopolkommission

Als Namensnennung ist anzugeben: Monopolkommission (2026), Starkes Bundeskartellamt, Sondergutachten 85.

Soweit Tabellen und Abbildungen mit Quellenangaben versehen sind, sind diese bei einer Zitierung ebenfalls als Quellen zu nennen.

Die Monopolkommission legt Wert auf eine geschlechtergerechte Verwendung von Sprache. Soweit möglich, werden in den Veröffentlichungen der Kommission Beidnennungen oder andere geschlechtergerechte Formulierungen verwendet. In zusammengesetzten Substantiven wird zur besseren Lesbarkeit die männliche Form gewählt. Alle Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechtsidentitäten.

DATENSTAND Oktober 2026

Kurz gefasst



Mit diesem Gutachten will die Monopolkommission zur Debatte um leistungsfähige Institutionen im demokratischen Rechtsstaat beitragen. Das Bundeskartellamt ist eine zentrale Institution in diesem Gefüge. Wirtschaft und Gesellschaft befinden sich in einem tiefgreifenden Wandel, der staatliche Institutionen herausfordern und zuweilen sogar bedrohen kann. Zum einen können Schocks von außen insbesondere eine unabhängige Institution wie das Bundeskartellamt direkt betreffen. Beispiele aus dem Ausland verdeutlichen dies: In Teilen Südamerikas wird über die Auflösung von Wettbewerbsbehörden diskutiert, und in den USA hat der Supreme Court im Juni 2026 den Kündigungsschutz für Mitglieder der Federal Trade Commission gekippt und damit deren Unabhängigkeit geschwächt. Zum anderen muss eine Institution auch von innen mit dem Wandel Schritt halten und ihre Arbeitsweise an neue Entwicklungen anpassen können.

Die Ausführungen und Empfehlungen dieses Gutachtens orientieren sich deshalb an drei Kriterien:

WERTEBINDUNG erfasst, inwiefern die Behörde trotz ihrer weitreichenden Macht fest im demokratischen Rechtsstaat verankert bleibt. Dahinter steht kein einzelner Schutzmechanismus, sondern ein Zusammenspiel: die Unabhängigkeit der Behörde gegenüber politischer Einflussnahme, die Rückbindung ihrer eigenen Macht durch Transparenz, Rechenschaft und Verfahrensrechte sowie ihre demokratische Legitimation. Die politische Unabhängigkeit des Bundeskartellamts ist dabei das prägende Merkmal, das den Wettbewerbsschutz in Deutschland erst ermöglicht; ihre Sicherung, eingebettet in dieses Zusammenspiel aus Macht und Kontrolle, ist ein zentrales Anliegen dieses Gutachtens.

ENTWICKLUNGSOFFENHEIT erfasst die Lern- und Anpassungsfähigkeit der Behörde: Kann sie aus neuen Erkenntnissen lernen und sich weiterentwickeln, statt in eingefahrenen Mustern zu verharren? Kann sie den Wettbewerbsschutz auch in einer Zeit entschlossen durchsetzen, in der technologische Entwicklungen die Märkte immer schneller verändern? Dazu gehört auch der Umgang mit unerwünschter Kritik. Zustimmung nimmt jede Organisation ohne Weiteres auf; ob sie lernfähig ist, zeigt sich an Beurteilungen, die sie nicht angefordert hat.

LEISTUNGSFÄHIGKEIT bezeichnet das Sachziel der Behörde: die erfolgreiche Erfüllung ihrer Kernaufgabe, den Schutz des Wettbewerbs. Das gelingt dem Bundeskartellamt bereits heute. Es erfüllt seine Aufgaben seit Jahrzehnten auf hohem Niveau und gehört im internationalen Vergleich zu den führenden Wettbewerbsbehörden.

Leistungsfähigkeit ist aber kein Zustand, der einmal erreicht und dann für immer gesichert ist; sie muss sich unter Bedingungen bewähren, die sich verändern.

Die drei Kriterien stehen nebeneinander und ziehen sich durch alle folgenden Abschnitte. Sie greifen ineinander, ohne sich aufeinander zurückführen zu lassen: Eine Behörde, die nicht lernt, verliert auf Dauer an Leistungsfähigkeit und eine Behörde, die ihre Macht nicht zurückbindet, verliert die Grundlage dafür, diese Macht überhaupt auszuüben.

Die Monopolkommission schlägt keine grundlegende Umgestaltung der Behörde vor. Bewährtes wie das enge Aufgabengebiet, die politische Unabhängigkeit und die gerichtsähnliche Arbeitsweise der Beschlussabteilungen sollen erhalten bleiben. Stattdessen zeigt das Gutachten gezielt Stellen auf, an denen Anpassungen die Zukunftsfestigkeit der Behörde erhöhen können. Neben den vier Themen, die in der folgenden Kurzfassung behandelt werden, befasst sich das Gutachten auch mit der internationalen Einbindung des Bundeskartellamts.

1 – Wie bleibt das Bundeskartellamt vor politischer Einflussnahme geschützt?

STATUS QUO



Die politische Unabhängigkeit ist das prägende Merkmal des Bundeskartellamts: Es entscheidet seine Fälle allein nach rechtlichen und fachlichen Maßstäben, ohne Weisungen von außen. Dabei handelt es sich um eine Praxis, die sich bewährt hat, ohne im Gesetz durchgängig abgesichert zu sein. Die Unabhängigkeit beruht auf mehreren einzelnen Bausteinen – dem Zuschnitt der Aufgaben, der rechtlichen Absicherung der Weisungsfreiheit, der Transparenz interner Abläufe und der Ausgestaltung der Amtsführung –, die sich jeweils gezielt weiterentwickeln lassen, um die Behörde für künftige Belastungen noch resilienter zu machen.

EINORDNUNG



Ein wirksamer Wettbewerbsschutz braucht eine unabhängige Behörde. Doch Unabhängigkeit allein reicht nicht: Sie muss mit demokratischer Legitimation und Rechenschaft im Gleichgewicht stehen, denn jede Behörde, die weitreichende Macht ausübt, benötigt eine entsprechende Rückbindung. Politische Unabhängigkeit ist deshalb kein Zustand, den man einfach maximieren kann – sie verteilt Entscheidungsmacht, Kontrolle und Verantwortung zwischen Politik und Behörde neu, und jede Verteilung bringt eigene Abwägungen mit sich. Je länger und

stärker eine Leitung die Rahmenbedingungen einer Behörde prägt, desto wichtiger wird es deshalb, dass diese Rahmenbedingungen von außen nachvollziehbar bleiben und sich regelmäßig erneuern. Das stärkt zugleich die Resilienz der Behörde gegenüber äußerem Druck und ihre Entwicklungsoffenheit.

EMPFEHLUNGEN



Um das Bundeskartellamt vor politischer Einflussnahme zu schützen und die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts langfristig zu stärken, schlägt die Monopolkommission gezielte Anpassungen vor:

- **Klares Mandat:** Das Bundeskartellamt sollte sich auf die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts konzentrieren und Zusatzaufgaben nur bei klaren Synergien zur Kerntätigkeit übernehmen, denn begrenzte Zuständigkeiten bieten weniger Angriffspunkte.
- **Unabhängige Amtsleitung:** Die Auswahl der Präsidentin oder des Präsidenten sollte transparent mit öffentlicher Ausschreibung und klarem Kompetenzprofil erfolgen, gesetzlich im GWB verankert. Die Amtszeit sollte auf etwa acht bis zwölf Jahre begrenzt werden, ohne Möglichkeit der Wiederernennung, damit sich die Leitung regelmäßig erneuert und von außen überprüfbar bleibt. Der Gesetzentwurf zur 12. GWB-Novelle sieht acht Jahre bereits vor, was die Monopolkommission begrüßt.
- **Gesetzliche Absicherung:** Die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen – also der gerichtsähnlich organisierten Entscheidungseinheiten des Amts – sollte ausdrücklich gesetzlich verankert werden. Entscheidungen im Einzelfall sind danach unabhängig und frei von Weisungen der Leitung oder anderer Stellen. Eine verfassungsrechtliche Verankerung ist nicht nötig.
- **Öffentliche Transparenz:** Das Bundeskartellamt sollte in eigener Verantwortung eine öffentlich einsehbare Prioritätenliste aufstellen, die offenlegt, nach welchen Maßstäben es Fälle auswählt. Geschäftsordnung und Geschäftsverteilungsplan sollten veröffentlicht werden. Zudem sollte der Tätigkeitsbericht die personelle und sachliche Ausstattung im Verhältnis zu den Aufgaben darstellen, weil angemessene Ressourcen eine Voraussetzung wirksamer Unabhängigkeit sind.

2 – Wie sind Unabhängigkeit und Entscheidungsmacht innerhalb der Behörde verteilt?

STATUS QUO



Innerhalb des Bundeskartellamts entscheiden die Beschlussabteilungen fachlich unabhängig – auch gegenüber der eigenen Behördenspitze. Das ist international ungewöhnlich und für das deutsche Modell prägend. Diese Konstruktion bewährt sich in der großen Mehrheit der Verfahren, weil Verantwortung klar zugeordnet ist und die Entscheidenden den Fall aus eigener Ermittlung kennen. Jedoch werden alle Verfahren mit einer Besetzung von maximal drei Personen entschieden, unabhängig von der Bedeutung des Falls. Bei der Leitung der Behörde setzt das Bundeskartellamt auf eine monokratische Struktur. Entscheidungen des Amtes sind gerichtlich anfechtbar. Fallauswahl, Prioritätensetzung in der Fallbearbeitung, Ermittlungskonzepte, Verfahrenseinstellungen und Handlungsformen, die sich nicht in anfechtbaren Entscheidungen niederschlagen, sind nicht oder nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar. Für diese Aktivitäten gibt es eher wenig Transparenz.

EINORDNUNG



Wo Entscheidungsmacht unabhängig ausgeübt wird, stellt sich immer dieselbe Frage: Wer entscheidet und wie wird diese Macht zurückgebunden? Das gilt für die Beschlussabteilungen im Tagesgeschäft genauso wie für die Spitze der Behörde. International wird deshalb diskutiert, ob eine Wettbewerbsbehörde besser durch eine Einzelspitze oder durch ein Kollegium geführt werden sollte. Ein Kollegium kann unterschiedliche Fachperspektiven zusammenführen und Vereinbarnehmung erschweren, verlangsamt aber tendenziell Entscheidungen. Die Monopolkommission hält am bestehenden Modell einer monokratischen Leitung fest, weil die eigentliche Entscheidungsmacht ohnehin bei den Beschlussabteilungen liegt. Stattdessen soll die Rückbindung der Macht gezielt an den Stellen ansetzen, an denen sie am nötigsten ist: bei der Fallauswahl, bei besonders bedeutsamen Einzelentscheidungen, bei personalpolitischen Eingriffen, die die Unabhängigkeit beeinträchtigen können, und bei Transparenz und Rechenschaft der Behörde für ihre Praxis.

EMPFEHLUNGEN



Die Monopolkommission setzt an drei Punkten an, die vorhandene Schwachstellen gezielt schließen, ohne die Grundstruktur der Behörde anzutasten.

- **Verbreiterte Entscheidungsmacht:** Bei Verfahren von hoher Bedeutung, insbesondere nach § 19a und § 32f Abs. 3 und 4 GWB, sollte eine große Beschlussabteilung mit fünf Personen entscheiden. Das betrifft z.B. Verfahren gegen Digitalkonzerne mit überragender marktübergreifender Bedeutung. Die Besetzung und Fallauswahl sollten ein noch einzurichtendes behördeninternes Gremium festlegen. Dieses sollte auch bei weitreichenden Befugnissen wie der Veröffentlichung einer Prioritätenliste des Amts mitwirken.
- **Geschützte Fallzuständigkeiten:** Ein Wechsel der Zuständigkeiten in einem laufenden Verfahren, z.B. der Austausch von Berichterstattenden, sollte nur aus sachlichem Grund möglich sein und bedarf ggf. der Zustimmung des zu installierenden behördeninternen Gremiums. So können Fälle nicht aus sachfremden Gründen verschoben werden.
- **Transparenz und Kritikoffenheit:** Wesentliche Entscheidungen und Vorsitzendenschreiben sollten unverzüglich und im Volltext veröffentlicht werden. Das Bundeskartellamt sollte begründete Kritik aus der Fachöffentlichkeit erkennbar aufgreifen und dies institutionell absichern.

3 – Wie kann das Bundeskartellamt seine Entwicklungsoffenheit fördern?

STATUS QUO



Das Bundeskartellamt gilt international als eine der besten Wettbewerbsbehörden – aber gerade dieser langjährige Erfolg birgt ein Risiko: Es können sich eingefahrene Sichtweisen verfestigen, ohne dass dies von innen auffällt. An Entscheidungen ist regelmäßig nur ein kleiner Kreis von Mitarbeitenden beteiligt. Die gerichtliche Kontrollichte ist gering. Unabhängiger Sachverstand wird von außen nur selten in Verfahren eingebracht. Die Unabhängigkeit schützt (zu Recht) vor Konsequenzen.

EINORDNUNG



Die wissenschaftliche Literatur beschreibt ein Muster, das sich bei erfolgreichen Organisationen wiederholt: Vergangene Erfolge können defensive Denkweisen fördern, die eigentlich notwendige Kritik fernhalten. Aus Sicht der Monopolkommission bedeutet Entwicklungsoffenheit, dass eine Behörde neue Elemente aufnehmen kann, institutionalisiert lernt und offen für Impulse von außen bleibt. Verhaltensökonomische Konzepte wie der Confirmation Bias (die Tendenz, nur

Informationen zu suchen, die bestehende Überzeugungen bestätigen) und das Risiko des Regulatory Capture (eine schleichende Annäherung der Wahrnehmung durch jahrelangen Kontakt mit denselben Unternehmen) sind für Wettbewerbsbehörden besonders relevant. International setzen andere Behörden gezielter auf externe Impulse.

EMPFEHLUNGEN



Die Monopolkommission schlägt mehrere Bausteine vor, die zusammen mehr externe und interne Perspektiven strukturiert in die Arbeit der Beschlussabteilungen einspeisen, ohne deren Entscheidungshoheit anzutasten.

- **Position einer Chefökonomin bzw. eines Chefökonom:** Die Position sollte extern und befristet besetzt werden, nach öffentlicher Ausschreibung und durch eine Findungskommission unter Beteiligung externer Fachleute. Die Chefökonomin bzw. der Chefökonom sollte fachlich weisungsfrei arbeiten und in Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung eine eigene ökonomische Einschätzung erarbeiten, die nach Abschluss des Verfahrens veröffentlicht wird. So fließt eine unabhängige ökonomische Perspektive in die Verfahren ein. Eine Mitentscheidung ist damit nicht verbunden.
- **Externe Impulse:** Das Bundeskartellamt sollte ein Programm für befristete Mitarbeit externer Fachleute aus Wirtschaft, Anwaltschaft, ökonomischen Beratungsagenturen, Wissenschaft oder Zivilgesellschaft aufsetzen. Zusätzlich sollte das Amt häufiger öffentliche Konsultationen in Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung durchführen.
- **Systematisches Wissensmanagement:** Feste Rotationsregeln für die Mitarbeitenden in den Beschlussabteilungen sollten den Austausch zwischen den Abteilungen fördern. Die bestehende Verfahrensdatenbank sollte zu einem umfassenden Wissensmanagement-System ausgebaut werden, auf das alle Mitarbeitenden zugreifen können. Abschlussbesprechungen bei größeren Projekten sollten künftig verpflichtend sein und dokumentiert werden.
- **Position einer Verfahrensbeauftragten bzw. eines Verfahrensbeauftragten:** Diese neue Stelle sollte extern und befristet besetzt werden. Die Person sollte nach einer öffentlichen Ausschreibung und mit einer Findungskommission ausgewählt werden. Sie unterstützt die Beschlussabteilungen bei Verfahrensrechten und vermittelt bei Konflikten mit Unternehmen.

4 – Wie kann das Bundeskartellamt den Wettbewerb im digitalen Zeitalter schützen?

STATUS QUO



Inhaltlich befasst sich die Behörde bereits heute intensiv mit digital geprägten Märkten. Sie wendet § 19a GWB in Verfahren gegen große Digitalkonzerne an und hat mit dem Facebook-Verfahren einen der bekanntesten Fälle zu datengetriebenen Geschäftsmodellen entschieden. Ein eigenständiges, systematisches Monitoring von Innovation und Technologie als Wettbewerbstreiber existiert dabei aber noch nicht. In seinen internen Arbeitsprozessen setzt das Bundeskartellamt bislang nur vereinzelt digitale Werkzeuge ein: Der Einsatz künstlicher Intelligenz bei der Auswertung großer Dokumentenmengen befindet sich noch am Anfang, eine elektronische Verfahrensakte ist in Planung. Auf dieser Datengrundlage ließe sich auch systematischer als bisher überprüfen, ob frühere Entscheidungen und Prognosen zutrafen. Eine solche Ex-post-Evaluation der eigenen Entscheidungspraxis hat die Behörde bislang noch nicht etabliert. Die Verfahren sind weniger strukturiert als in anderen Ländern und von zahlreichen organisatorischen Aufgaben geprägt, die einen zügigen Verfahrensabschluss häufig verzögern.

EINORDNUNG



Technologischer Wandel wirkt auf zwei Ebenen: Er verändert, wie Märkte funktionieren – etwa durch Netzwerkeffekte und datengetriebene Geschäftsmodelle. Zugleich ermöglicht er Behörden neue Arbeitsweisen, beispielsweise durch den Einsatz von künstlicher Intelligenz bei der Auswertung großer Dokumentenmengen. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass andere Wettbewerbsbehörden hier bereits weiter sind. Die Competition and Markets Authority (CMA) in Großbritannien hat 2018 eine eigene Einheit für Daten, Technologie und Analytik eingeführt und mit einer neuen Position innerhalb der Geschäftsleitung verankert (Chief Data, Technology and Insight Officer). Auch beim Einsatz von Ex-post-Evaluationen zeigt sich, dass international bereits viele Wettbewerbsbehörden diese in der jüngeren Vergangenheit durchgeführt haben.

EMPFEHLUNGEN



Die Monopolkommission schlägt ein Bündel von Maßnahmen vor, die technologische Kompetenz stärker in die Fallarbeit integrieren, ein systematisches Lernen aus vergangenen Entscheidungen ermöglichen und Verfahren gezielt beschleunigen, ohne die Verfahrensrechte der Unternehmen zu schwächen.

- **Technologische Expertise:** Das Bundeskartellamt sollte ein datengetriebenes Wettbewerbsmonitoring mit Schwerpunkt auf Innovation und Technologie aufbauen und dafür vermehrt Mitarbeitende mit naturwissenschaftlichem oder technischem Hintergrund einbeziehen. Die bislang verteilten Kompetenzen für digitale Dienste, Datenanalyse und aufkommende Technologien sollten unter einer Leitung für Monitoring, Innovation und Technologie gebündelt werden. Diese Position sollte extern und befristet besetzt werden, in einem offenen Auswahlverfahren.
- **Systematische Ex-post-Evaluationen:** Ex-post-Evaluationen sollten in Zukunft regelmäßig durchgeführt werden, um kartellrechtliche Entscheidungen zu überprüfen. Bundeskartellamt, Monopolkommission und akademische Fachleute sollten Fälle und Methodik gemeinsam besprechen. Die Ergebnisse sollten systematisch in die künftige Fallpraxis des Bundeskartellamts zurückfließen.
- **Verfahrensmodernisierung:** Die geplante elektronische Verfahrensakte und der Einsatz von KI-Anwendungen sollten durch ein elektronisches Verfahrensportal ergänzt werden. Verfahren sollten stärker strukturiert werden – durch eine frühzeitige Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands sowie Meilensteine mit Fristen. Zusätzlich sollte im Kartellverwaltungsverfahren die Möglichkeit der anwaltsvertraulichen Akteneinsicht eingeführt werden, damit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht mehr für jede Akteneinsicht einzeln geschwärzt werden müssen.