

19. Juni 2026

Stellungnahme der Monopolkommission zum Referentenentwurf für eine 12. GWB- Novelle

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) 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 Ressourceneinsatz 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:

1 Änderungen in der Fusionskontrolle

1.1 Anhebung der Umsatzschwellen

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 (RefE, S. 33).

Die Monopolkommission hat sich zuvor gegen eine erneute Erhöhung der Schwellenwerte ausgesprochen (Monopolkommission, XXV. Hauptgutachten, Wettbewerb 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 substantielle Anhebung der Umsatzschwellen schon nach kurzer Zeit begründet dagegen – isoliert betrachtet – die Gefahr, dass die Effektivität der Fusionskontrolle beeinträchtigt wird.

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 BMW geht selbst von einer voraussichtlichen Verringerung um ca. 13-14 Prozent, d. h. 120 Fusionskontrollverfahren jährlich aus, einschließlich eines Hauptprüfverfahrens (RefE, 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.

1.2 Ausweitung des Anwendungsbereichs der Transaktionswertschwelle

In der Gesamtschau zur Fusionskontrolle ist positiv, dass es der Referentenentwurf nicht bei der Anhebung der Umsatzschwellen belässt, sondern zugleich eine Anpas-

sung der Transaktionswertschwelle vorsieht, die tendenziell zu einer höheren Kontroll-dichte 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 Umsatz-schwellen ist. Dies erhöht die Rechtssicherheit bei der Frage, ob die Transaktions-wertschwelle nur bei Zusammenschlüssen auf sog. reifen Märkten Anwendung findet, was nicht der Fall ist (vgl. RefE, 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 ei-ner solchen zu rechnen ist.



Die Monopolkommission begrüßt die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Transaktionswertschwelle auf voraussichtliche künftige Inlandstätigkeiten in er-heblichem Umfang.

Sie hat sich wiederholt für eine solche Regelung stark gemacht (Monopolkommission, XXIV. Hauptgutachten, Wettbewerb 2022, Tz. 241 ff.; XXV. Hauptgutachten, Wettbe-werb 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 fusionskontrollpflich-tigen Zusammenschlüssen Microsoft/Inflection sowie Edwards Lifesciences/Jena-Valve. 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 kom-men, 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 – Über-arbeitung 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).

1.3 Einführung eines Anzeigeverfahrens für die Transaktions-wertschwelle

Für Zusammenschlüsse, die ausschließlich die Voraussetzungen der Transaktions-wertschwelle erfüllen, sieht der Referentenentwurf die Umstellung von einer An-melde- 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.

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 (RefE, 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 (RefE, S. 39).

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 Call-ins 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.



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.

1.4 Stärkung des Drittrechtsschutzes bei der Ministererlaubnis

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 (XXII. Hauptgutachten, Wettbewerb 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 Einführung eines Vergabe-Screenings

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 (RefE, S. 32). Auch die akademische Literatur und Diskussion zu Indikatoren und möglichen Ansätzen ist bereits fortgeschritten (vgl. nur Kruse, Computational antitrust: Computergestützte Ansätze für die kartellbehördliche Praxis, Wirtschaft und Wettbewerb, 2023, 13; OECD, Data Screening Tools in Competition Investigations - Background note by the Secretariat, 2022, DAF/COMP/WP3(2022)5). 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 Autoreifensektor 2024 ein (Duso u. a., New Screening Tools for Competition Authorities, Journal of Competition Law & Economics, 2026, nhag003).



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 antitrust“).

3 Wegfall eines besonderen Feststellungsinteresses

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

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

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 (RefE, 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 (RefE, S. 31).

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.

5 Änderungen bei den Verfahrensrechten

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.

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 (RefE, 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.

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, Stihl Beiladung) sah der Referentenentwurf Anlass, diese Rechtsfolge ausdrücklich im GWB zu verankern (RefE, S. 53). Auch dieser Vorschlag ist im Ergebnis aber Ausdruck einer restriktiven Handhabung der Verfahrensrechte der Beteiligten.

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, EU-Wettbewerbsrecht: Mehr Tempo, mehr Durchschlagskraft!, Policy Brief, Ausgabe 14, Oktober 2025, S. 2 f.).



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.

6 Stärkere Digitalisierung und umfassende Veröffentlichungspflichten

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).

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 Geheimschutzes 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 (RefE, S. 51).

 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, XXV. Hauptgutachten, Wettbewerb 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.

7 Begrenzung der Amtszeit der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundeskartellamts

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.

 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 (RefE, S. 45). Allerdings sollte in der Regelung selbst klargestellt 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 (RefE, S. 22).

8 Einführung der zulassungsfreien Rechtsbeschwerde

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.

9 Verlängerung der sektorspezifischen Missbrauchsaufsicht im Energiesektor

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 Ausnahmegesetz gedachte Regelung würde dann für insgesamt 25 Jahre gelten.

Die Monopolkommission hat § 29 GWB angesichts ordnungspolitischer und wettbewerbstheoretischer Risiken sowie praktischer Probleme wiederholt kritisiert (vgl. etwa Monopolkommission, Sondergutachten 59, Energie 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten, Tz. 710 ff.; Sondergutachten 63, Die 8. GWB-Novelle aus wettbewerbspolitischer Sicht, 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 (RefE, 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.

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, sodass 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.

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.

Die Schwächen des § 29 GWB gelten im Grundsatz auch für den Fernwärmebereich. Das Vergleichsmarktkonzept muss an den unterschiedlichen Kostenstrukturen der Unternehmen ansetzen und bietet daher nur einen scheinbaren, tatsächlich aber unzureichenden Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher. Die Gesetzesbegründung betont allerdings zurecht, dass Fernwärmenetze überwiegend durch vertikal integrierte Unternehmen betrieben werden, die sich keinem funktionierenden Wettbewerb stellen müssen, und dass eine effektive Preisaufsicht bislang fehlt (RefE, S. 60 f.). Dauerhafte, strukturell verfestigte Marktmachtpositionen, wie sie im Fernwärmesektor bestehen, lassen sich allerdings durch Regulierung im Zweifel besser bekämpfen als durch eine fallweise Missbrauchsaufsicht. Die Bestimmung der Angemessenheit von Kosten und deren Zuordnung lassen sich im Rahmen einer regulatorischen Aufsicht mit größerer Rechtssicherheit vornehmen als durch kartellrechtliche Maßnahmen.

Die Monopolkommission hat daher vorgeschlagen, für Fernwärmeunternehmen eine effektive und effiziente Preisregulierung einzuführen, indem sie verpflichtet werden, einen nur aus einem Arbeitspreis bestehenden Grundtarif anzubieten, der eine behördlich festgelegte Preisobergrenze nicht überschreiten darf (vgl. dazu grundsätzlich Monopolkommission, XXV. Hauptgutachten, Wettbewerb 2024, Kapitel V; 10. Sektorgutachten Energie 2025, Wettbewerb und Effizienz für ein zukunftsfähiges Energiesystem, Kapitel 3). Diese notwendigen Regulierungsmaßnahmen lassen sich nicht durch eine Verlängerung des unzureichenden § 29 GWB ersetzen.

 Die Monopolkommission empfiehlt, § 29 GWB für den Fernwärmebereich zeitnah durch eine effektive und effiziente Preisaufsicht zu ersetzen.

10 Ausweitung der Markttransparenzstelle Kraftstoffe

Der Referentenentwurf schlägt vor, die Datenerhebungsbefugnisse der Markttransparenzstelle Kraftstoffe (MTS-K) auf die den Tankstellen vorgelagerten Wertschöpfungsebene auszuweiten. Bereits seit 2022 kann die MTS-K ihre Beobachtung schon auf die Herstellung von und den Handel mit Kraftstoffen ausweiten (§ 47k Abs. 1 Satz 1 GWB). Sie kann dazu gemäß § 47k Abs. 7 GWB auf die Ermittlungsbefugnisse der Wettbe-

werbsbehörden (§§ 59, 59a, 59b GWB) zurückgreifen. Bisher ist allerdings unklar geblieben, welche konkrete Reichweite diese Ermittlungsbefugnisse haben. Der Monopolkommission liegen keine Informationen vor, inwieweit die MTS-K sie in der Vergangenheit genutzt hat.

Die Ermittlungsbefugnisse der MTS-K sollen nun präzisiert und konkretisiert werden. Dazu soll sie ermächtigt werden, 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. Nach Einschätzung der Monopolkommission kann diese neue Datenerhebungsbefugnis dazu beitragen, Schwierigkeiten bei der Erhebung der für die Verfahren des Bundeskartellamts notwendigen Daten zu beseitigen. Grundsätzlich sollte die Frage der Datenverfügbarkeit aber in den jeweiligen Verfahren selbst geklärt werden. Der 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, dass 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 verankern, wie er für die auf Tankstellenebene erhobenen Daten bereits besteht.

Zur Lösung der strukturellen Probleme auf den Kraftstoffmärkten sollte aber in erster Linie eine strukturelle Lösung der Wettbewerbsprobleme auf den Raffinerie- und Kraftstoffgroßhandelsmärkten vorangetrieben werden. Dazu sollten die entsprechenden Bemühungen des Bundeskartellamts auf Basis von § 32f GWB fortgesetzt werden (vgl. auch Monopolkommission, Auslaufen des Tankrabatts richtig – nun die strukturelle Untersuchung der Raffinerie- und Großhandelsebene konsequent fortsetzen, Policy Brief, Ausgabe 16, Juni 2026). Dabei kann das Amt auch auf die Ermittlungsbefugnisse

der §§ 59 ff. GWB zurückgreifen. Hierauf weist die Gesetzesbegründung aus Sicht der Monopolkommission und entgegen der Auffassung des OLG Düsseldorf zu Recht hin (RefE, S. 44 f.). Es ist allerdings nicht davon auszugehen, dass die nach § 47k Abs. 7 GWB-E erhobenen Daten das Verfahren unmittelbar beschleunigen können. Ein Zugang zu den Informationen, deren Erhebung das OLG Düsseldorf dem Bundeskartellamt in dem Verfahren untersagt hat, kann auf die Norm nicht gestützt werden.

Die Monopolkommission wird sich in ihrem in Kürze erscheinenden XXVI. Hauptgutachten mit § 47k GWB-E und weiteren spezifisch auf den Kraftstoffsektor abzielenden Sonderregelungen befassen.

11 Was im Referentenentwurf fehlt

11.1 Ergänzen: Kartellschadensersatzverfahren effektiver ausgestalten

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 sollte u. a. Folgendes zählen:

 Eine (weitergehende) Konzentration der gerichtlichen Zuständigkeit für Kartellschadensersatzverfahren. Es gibt eine überschaubare Anzahl von Kartellfällen, aus denen allerdings häufig eine Vielzahl von Schadensersatzklagen an verschiedenen Gerichten folgt. Da in den meisten Bundesländern – bereits in der ersten Instanz (Landgericht) – ohnehin nur ein Gericht für Kartellschadensersatzverfahren zuständig ist, erscheint es naheliegend, die Zuständigkeit bundesweit bei jeweils einem Gericht zu konzentrieren, das dann für alle follow-on-Verfahren eines Kartellfalls zuständig wäre.

 Die Einführung einer echten Opt-in-Sammelklage, mit der auch Kartellschäden, die sich in vielen kleinen Einzelschäden manifestieren (sog. Streuschäden), effektiv geltend gemacht werden können.

 Einführung von Instrumenten und Regeln mit dem Ziel, dass nicht mehr die Einzelfallgerechtigkeit bei der Ermittlung jedes einzelnen Schadenspostens im Mittelpunkt der Verfahren steht, sondern der Gesamtschaden – gegebenenfalls unter Einbeziehung statistischer Methoden – rechtssicher ermittelt werden kann.



Stärkung der personellen und sachlichen Ausstattung der Gerichte für Massenverfahren. Damit könnten auch Befugnisse der Gerichte zur Begrenzung des Prozessstoffes und des Parteivortrags einher gehen.

Die Monopolkommission wird sich in ihrem in Kürze erscheinenden XXVI. Hauptgutachten vertiefend zu der Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen äußern.

11.2 Streichen: Ausnahme von der Fusionskontrolle für Krankenhauszusammenschlüsse

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 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.

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 (B3-37/24, 24.07.2024).

Die Monopolkommission hat deshalb vorgeschlagen, die Abwägung zwischen wettbewerblich induzierten Qualitätsveränderungen und aus Synergieeffekten resultierenden Verbesserungen der Versorgungsqualität im Krankenhaussektor explizit in die Fusionskontrolle aufzunehmen (Monopolkommission, XXIII. Hauptgutachten, Wettbewerb 2020, Tz. 158 ff., insb. 165; XXV. Hauptgutachten, Wettbewerb 2024, Tz. 171 ff.).

12 Was der Referentenentwurf zu Recht nicht enthält

12.1 Keine Ausnahme für den Rüstungssektor

Die Monopolkommission befasst sich in ihrem XXVI. Hauptgutachten, dessen Veröffentlichung kurz bevorsteht, 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 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.

12.2 Keine Erleichterungen für Medienunternehmen

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. Zu-

sammenarbeit 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.“ (Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, S. 123)

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 Pressesanktionsklausel (§ 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.

 Die Monopolkommission begrüßt, dass das BMWF 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.

Die Monopolkommission ist ein unabhängiges Beratungsgremium, das die Bundesregierung und den Gesetzgeber in den Bereichen Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrecht und Regulierung berät. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt werden. Professor Tomaso Duso ist seit 2024 Vorsitzender der Kommission.