Deutscher Bundestag **Drucksache 21/7150**

21. Wahlperiode 18.07.2026

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

26. Hauptgutachten der Monopolkommission

Wettbewerb 2026: Für eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 10. Juli 20262 gemäß § 44 Absatz 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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), Wettbewerb 2026: Für eine wettbewerbsortientierte Wirtschaftspolitik, 26. Hauptgutachten.

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 Juli 2026

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Auftrag

Als unabhängige Institution berät die Monopolkommission die Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat, Behörden und die Öffentlichkeit zu Wettbewerb, Wettbewerbsrecht und Regulierung – wissenschaftlich fundiert, unabhängig und verständlich.

Unser Auftrag ist es, Wettbewerb in Deutschland zu beobachten, einzuordnen und daraus Empfehlungen für politische Entscheidungen abzuleiten. Wir analysieren, wo Wettbewerb funktioniert, wo Märkte aus dem Gleichgewicht geraten und wo politische oder regulatorische Rahmenbedingungen verbessert werden können.

Gemäß § 44 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) legt die Monopolkommission der Bundesregierung ihr alle zwei Jahre zu erstellendes Hauptgutachten vor. Es trägt den Titel „Wettbewerb 2026: Für eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik“.

In diesem Hauptgutachten untersuchen wir in Kapitel 1 Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration in Deutschland und würdigen in Kapitel 2 die kartellrechtliche Entscheidungspraxis. In Kapitel 3 analysieren wir Strompreise als Mittel der Industriepolitik und blicken in Kapitel 4 auf die KI-Transformation.

Transparenz

Zur Vorbereitung des 26. Hauptgutachtens war die Monopolkommission auf die Mitarbeit und den fachlichen Rat von Sachverständigen aus den verschiedensten Bereichen angewiesen. Die Kommission dankt allen im Gutachten genannten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Angehörigen von Gerichten, Behörden, Unternehmen und Verbänden für ihre Unterstützung.

Der Präsident des Bundeskartellamts, Herr Andreas Mundt, der Vizepräsident, Herr Prof. Dr. Konrad Ost, sowie die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Beschlussabteilungen und der Grundsatzabteilung haben die Vorarbeiten für dieses Gutachten maßgeblich unterstützt. Sie haben der Monopolkommission und dem wissenschaftlichen Stab in einer Diskussionsrunde am 16. April 2026 sowie in zahlreichen Einzelgesprächen Gelegenheit zur Erörterung der Entscheidungspraxis und allgemeiner wettbewerbspolitischer Fragestellungen gegeben.

Mit dem Generaldirektor der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission, Herrn Anthony Whelan, hat die Monopolkommission in einer Videokonferenz

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

am 30. April 2026 über Themen der europäischen Fusionskontrolle, der Kartell- und der Missbrauchsaufsicht sowie der allgemeinen Wettbewerbspolitik gesprochen.

Mit der Geschäftsstelle der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) hat wissenschaftliche Stab der Monopolkommission am 23. März 2026 diskutiert, nach welchen Indikatoren Sektoren für industriepolitische Maßnahmen ausgewählt werden können.

Im Zuge der Erstellung des Kapitels zu einer wettbewerbsorientierten Wirtschaftspolitik für die KI-Transformation hat die Monopolkommission ein Dutzend Gespräche und Gesprächsrunden mit Unternehmen, Unternehmensverbänden und Experten geführt, darunter deutsche Start-ups, kleine, mittlere und große Industrieunternehmen sowie internationale Akteure. Um eine größtmögliche Offenheit der Gesprächsteilnehmer zu erreichen, wurde im Vorfeld zugesagt, dass eine namentliche Zuordnung zu den Aussagen im Gutachten nicht erfolgen wird.

Bei der Erstellung des Gutachtens kamen punktuell KI-gestützte Werkzeuge als unterstützende Hilfsmittel zum Einsatz, etwa zur sprachlichen und redaktionellen Unterstützung sowie zur Strukturierung einzelner Arbeitsprozesse. Die Analysen, Bewertungen und Empfehlungen wurden durch die Monopolkommission und ihre Geschäftsstelle erarbeitet. Die Verantwortung für sämtliche Inhalte des Gutachtens liegt allein bei der Monopolkommission.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Mitarbeit und Dank

Dieses Hauptgutachten wurde wesentlich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus dem wissenschaftlichen Stab der Monopolkommission erarbeitet. Die Geschäftsstelle der Monopolkommission leitet den Prozess der Gutachtenerstellung und koordiniert die Arbeit der Monopolkommission.

Die Geschäftsstelle wird geleitet von Dr. Marc Bataille als Generalsekretär und Dr. Juliane Scholl als Geschäftsführerin.

An den einzelnen Kapiteln waren schwerpunktmäßig die folgenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beteiligt:

- Kapitel 1: Jonathan Meinhof, Dr. Jan-Philip Schain
- Kapitel 2: Dr. Thiemo Engelbracht, Emanuel Kollmann, Sebastian Oschmann
- Kapitel 3: Dr. Nadine Hahn, Emanuel Kollmann, Kim-Ines Meier, Jonathan Meinhof, Dr. Hendrik Schmitz, Dr. Torben Stühmeier
- Kapitel 4: Dr. Stefan Bulowski, Christian Hildebrandt, Julia Reimer

Wichtige Unterstützung haben zudem Michelle Busch, Marion Schadowski, Katharina Schneider und Dr. Oliver Zierke geleistet.

Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern schulden die Mitglieder der Monopolkommission großen Dank. Die Verantwortung für dieses Gutachten liegt allein bei den Mitgliedern der Monopolkommission.

#TEAMWETTBEWERB

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

In eigener Sache

Mit Wirkung vom 1. Juli 2026 hat der Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland Constanze Buchheim und Prof. Dr. Tomaso Duso für jeweils eine weitere Amtsperiode bis zum 30. Juni 2030 berufen. Die Amtszeiten der Mitglieder Pamela Knapp, Dagmar Kollmann und Prof. Dr. Rupprecht Podszun enden jeweils zum 30. Juni 2028.

In Erinnerung

Im November 2024 verstarb Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Mitglied der Monopolkommission von 1974 bis 1986, Vorsitzender von 1979 bis 1986.

Im Februar 2025 verstarb Dr. Horst Greiffenberg, Generalsekretär der Monopolkommission von 1980 bis 2012.

Im Juli 2025 verstarb Karsten Schulz, der über viele Jahre in der Geschäftsstelle der Monopolkommission den IT-Bereich verantwortete.

Im März 2026 verstarb Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Immenga, Mitglied der Monopolkommission von 1979 bis 1989, Vorsitzender von 1986 bis 1989.

Die Monopolkommission verdankt ihnen viel. Wir werden ihnen ein ehrendes Andenken bewahren.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 8

Kapitel 1: Konzentrationsberichterstattung 10

Kurz gefasst 12

1 Konzentrationsberichterstattung 16

1.1 Stand der aggregierten Unternehmenskonzentration von Großunternehmen in Deutschland 16

1.2 Aggregierte Wettbewerbsanalyse: Kostenschock, sinkende Margen und rückläufige Produktivität im verarbeitenden Gewerbe 38

1.3 Energieintensität, die Rolle des internationalen Handels und Hightech-Boom 48

1.4 Abwanderung der Wertschöpfung von Großunternehmen ins Ausland 81

1.5 Empfehlungen auf einen Blick 95

Literaturverzeichnis 97

Kapitel 2: Kartellrechtliche Entscheidungspraxis 102

Kurz gefasst 104

2 Würdigung der kartellrechtlichen Entscheidungspraxis 110

2.1 Spezifische Probleme der Kartellrechtsanwendung (hier: Kartellschadensersatz, Rüstung, Kraftstoffe) 110

2.2 Überblick über die legislativen Entwicklungen 184

2.3 Überblick über die kartellrechtliche Entscheidungspraxis 202

2.4 Der Zusammenschluss EG Group/OMV und seine Lehren für die Wettbewerbspolitik 234

2.5 Empfehlungen auf einen Blick 247

Literaturverzeichnis 250

Rechtsquellen 261

Kapitel 3: Industriepolitik 264

Kurz gefasst 265

3 Industriestrompreise als Mittel der Industriepolitik 268

3.1 Industriepolitik wettbewerbsorientiert gestalten 273

3.2 Strompreise als industriepolitischer Spezialfall 297

3.3 Empfehlungen auf einen Blick 342

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Literaturverzeichnis 344

Rechtsquellen 352

Datenquellen 354

Kapitel 4: KI-Transformation 356

Kurz gefasst 358

4 Eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik für die KI-Transformation 360

4.1 Auf europäische Stärken konzentrieren 360

4.2 Industrieunternehmen und die KI-Transformation 365

4.3 Drei Instrumente einer wettbewerbsorientierten KI-Wirtschaftspolitik 395

4.4 Empfehlungen auf einen Blick 444

Literaturverzeichnis 447

Rechtsquellen 454

Verzeichnis 455

Abbildungen 455

Tabellen 458

Boxen 458

Online-Appendix 460

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorwort

Deutschland diskutiert Industriepolitik. Lautstark, dringend, mit Milliardenbeträgen. Was diese Debatte braucht, ist ein klarer Kompass: Ziel muss es sein, Innovationskraft und Unternehmergeist zu stärken, damit Wohlstand gesichert wird. Das ist auch deshalb wichtig, weil eine starke Wirtschaft das Fundament für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, für Frieden, Freiheit und soziale Gerechtigkeit ist. Eine solche Wirtschaft wird es aber nur mit Wettbewerb geben. Wie eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik aussehen kann, ist Thema dieses Gutachtens.

Wettbewerb ist keine antiquierte Theorie. Er ist das Fundament für die Begrenzung von Macht, für Freiheit und die Kraft, die Innovation und Wohlstand kreiert. Keine Subvention, kein nationaler Champion ersetzt, was ein funktionierender Markt leistet. Herausfordernde Zeiten können mehr staatliches Handeln erfordern. Aber Wettbewerb muss das Grundprinzip bleiben.

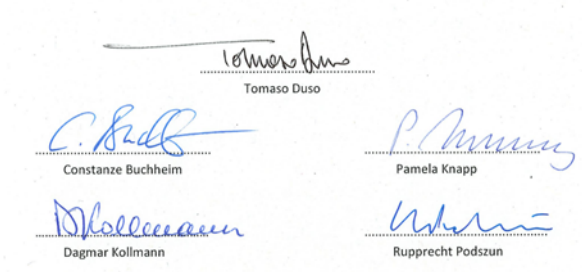
Als unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung und der gesetzgebenden Körperschaften widmen wir uns in diesem 26. Hauptgutachten vier Themen, die den Dreiklang aus Wettbewerbspolitik, Regulierung und Industriepolitik aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchten – und die alle eine Antwort auf dieselbe Grundfrage suchen: Welche Maßnahmen braucht die deutsche Wirtschaft, um wettbewerbsfähig zu bleiben?

- Was verrät die Entwicklung der 100 größten Unternehmen über die Lage der deutschen Industrie und welche Spuren hat der Energiepreisschock im verarbeitenden Gewerbe hinterlassen?
- Wie kann Industriepolitik von der Strompreisbelastung bis zur Förderung strategischer Technologien den Wettbewerb stärken?
- Warum bleibt die KI-Transformation der deutschen Industrie hinter ihrem Potenzial zurück und wie kann mehr Tempo gelingen?
- Wie lässt sich Kartellrecht schlagkräftiger machen – von Schadensersatzklagen über Rüstungsmärkte bis zur lernenden Fusionskontrolle?

Unsere Empfehlungen zu diesen Fragen sind nicht einfach, aber wichtig. Wir wünschen Ihnen eine erkenntnisreiche und spannende Lektüre!



Bonn, 9. Juli 2026



Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

1

Konzentrationsberichterstattung

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Kapitel 1

Kurz gefasst ____ 12

1 Konzentrationsberichterstattung ____ 16

1.1 Stand der aggregierten Unternehmenskonzentration von Großunternehmen in Deutschland ____ 16

1.1.1 Die zunehmende Bedeutung von Großunternehmen ____ 16

1.1.2 Ermittlung der größten Unternehmen anhand ihrer inländischen Wertschöpfung ____ 18

1.1.3 Methodisches Vorgehen zur Schätzung der inländischen Wertschöpfung ____ 20

1.1.4 Die 100 größten Unternehmen in Deutschland ____ 20

1.1.5 Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der „100 Größten“ ____ 26

1.1.6 Struktur der Anteilseigner der „100 Größten“ ____ 28

1.1.7 Personelle Verflechtungen der „100 Größten“ ____ 32

1.1.8 Beteiligung der „100 Größten“ an Unternehmenszusammenschlüssen ____ 36

1.2 Aggregierte Wettbewerbsanalyse: Kostenschock, sinkende Margen und rückläufige Produktivität im verarbeitenden Gewerbe ____ 38

1.2.1 Rückläufige Preisaufschläge seit 2021 ____ 42

1.2.2 Deutschland hat ein Kosten- und Produktivitätsproblem ____ 43

1.2.3 Fazit ____ 48

1.3 Energieintensität, die Rolle des internationalen Handels und Hightech-Boom ____ 48

1.3.1 Energieintensive Industrien als Treiber der aggregierten Entwicklung ____ 50

1.3.1.1 Energieintensive Industrien mit Margenrückgang ____ 54

1.3.1.2 Energieintensive Industrien erleiden massiven Produktivitätseinbruch ____ 55

1.3.2 Importe stabilisieren nicht energieintensive Industrien ____ 59

1.3.2.1 Import- und Exportquoten treten gemeinsam auf ____ 60

1.3.2.2 Preisaufschläge nach Import- und Exportintensität ____ 63

1.3.2.3 Preise und Grenzkosten stützen den Handelskanal ____ 67

1.3.3 Hightech gegen den Trend ____ 70

1.3.3.1 Preisaufschläge zeigen Aufwärtsdynamik ____ 73

1.3.3.2 Produktivität zieht ebenfalls an im Hightech Bereich ____ 75

1.3.4 Fazit ____ 79

1.4 Abwanderung der Wertschöpfung von Großunternehmen ins Ausland ____ 81

1.4.1 Methodik und Auswahl der Großunternehmen ____ 81

1.4.2 Bedeutung des verarbeitenden Gewerbes ____ 82

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

1.4.3 Entwicklung des Inlandanteils der Wertschöpfung deutscher Großunternehmen rückläufig 84

1.4.4 Höherer Inlandsanteil geht mit geringerem Wachstum einher 86

1.4.5 Wertschöpfung wandert vor allem im verarbeitenden Gewerbe ins Ausland ab 91

1.4.6 Fazit 93

1.5 Empfehlungen auf einen Blick 95

Literaturverzeichnis 97

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Kurz gefasst

Die Konzentrationsberichterstattung gehört zum gesetzlichen Kernauftrag der Monopolkommission: Seit 1978 untersucht sie, wie sich die Unternehmenskonzentration in Deutschland entwickelt. Im Hauptgutachten 2026 richtet die Monopolkommission den Blick besonders auf das verarbeitende Gewerbe, energieintensive Branchen und den Hightech-Sektor. Hier zeigt sich besonders deutlich, wie sich Kosten, Produktivität und inländische Wertschöpfung entwickeln und wie Unternehmen auf veränderte Standortbedingungen reagieren.

1 - Wie entwickelt sich die Wertschöpfung der 100 größten Unternehmen in Deutschland und wie reagieren sie auf veränderte Standortbedingungen?

PROBLEM

Die Konzentrationsberichterstattung zeigt, dass die 100 größten Unternehmen für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Beschäftigung und politische Einflussmöglichkeiten weiterhin von hoher Bedeutung sind, auch wenn ihre aggregierten Anteile an Wertschöpfung und Beschäftigung langfristig eher rückläufig sind. Wettbewerbspolitisch problematisch ist weniger Größe an sich, sondern die Möglichkeit, dass wirtschaftliche Verfügungsgewalt, politische Einflussnahme, Eigentümerstrukturen oder personelle Verflechtungen den Wettbewerb mittelbar beeinträchtigen.

Zugleich zeigt sich bei einem Großteil dieser Unternehmen eine sinkende inländische Wertschöpfungsbindung. Besonders im verarbeitenden Gewerbe wächst die weltweite Wertschöpfung stärker als die inländische, sodass sich globales Unternehmenswachstum zunehmend vom Standort Deutschland entkoppelt.

KONTEXT

Die „100 Größten“ werden anhand ihrer inländischen Wertschöpfung bestimmt, um ihre gesamtwirtschaftliche Bedeutung branchenübergreifend vergleichbar zu messen. Im Jahr 2024 lag ihr Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung bei 13,9 Prozent. Gleichzeitig blieben personelle Verflechtungen und Zusammenschlussaktivitäten sichtbar, aber im langfristigen Vergleich deutlich niedriger als in früheren Jahrzehnten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Analyse der „100 Größten“ ohne Banken, Versicherungen und ausländische Mutterkonzerne zeigt, dass der Rückgang des Inlandsanteils vor allem im verarbeitenden Gewerbe auftritt. Diese Unternehmen sind häufig global gewachsen, während die inländische Wertschöpfung stagnierte oder zurückging; die Entwicklung deutet daher eher auf Standort- und Strukturprobleme als auf eine generelle Schwäche der Unternehmen hin.

EMPFEHLUNGEN

Die relative Verlagerung der Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes ins Ausland ist nach Auffassung der Monopolkommission eine Reaktion auf die Standortbedingungen und somit nicht nur konjunkturell, sondern strukturell bedingt. Wachstum im Ausland, insbesondere im europäischen Binnenmarkt, ist jedoch zunächst Ausdruck freier unternehmerischer Entscheidungen und für sich kein wettbewerbliches Problem. Aus Sicht der Monopolkommission wird die Verlagerung erst dort relevant, wo vermeidbare, hausgemachte Standortnachteile solche Entscheidungen verzerren. Daraus ergeben sich drei Empfehlungen:

1. Eine wettbewerbsorientierte Industriepolitik sollte prüfen, inwieweit die Schwäche des verarbeitenden Gewerbes auf vermeidbare regulatorische Belastungen zurückgeht und solche Verzerrungen abbauen, ohne marktgetriebene Anpassungsprozesse auszubremsen.

2. Soweit der Staat handelt, sollte er prioritär bei den allgemeinen Rahmenbedingungen ansetzen und horizontal wirken, statt einzelne Branchen oder Standorte zu schützen. Dazu gehört der Abbau regulatorisch verursachter Energiepreisbestandteile, bürokratischer Belastungen sowie von Hemmnissen für Investitionen und Anpassungen.

3. Branchen- oder unternehmensspezifische Hilfen sollten nur dort eingesetzt werden, wo sie ein klar diagnostiziertes Markt- oder Transformationsversagen adressieren und wettbewerbsoffen ausgestaltet sind. ↗**Kapitel 3**

2 - Wie hat der Energiepreisschock die Preisaufschläge und Produktivität des verarbeitenden Gewerbes beeinflusst?

PROBLEM

Der Energiepreisschock ist insbesondere für das verarbeitende Gewerbe mehr als eine vorübergehende Kostenbelastung. Er trifft auf eine Industrie, die bereits seit mehreren Jahren Anzeichen einer Abschwächung zeigt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Wenn einzelne Branchen steigende Kosten schlechter auffangen und im internationalen Wettbewerb schlechter weitergeben können als andere, sinken Margen und Produktivität und Standortperspektiven verschlechtern sich. Das kann die industrielle Struktur in Deutschland dauerhaft verändern und Wohlstand gefährden.

KONTEXT



Die industrielle Abschwächung zeichnete sich bereits vor den jüngsten Krisen ab. Seit 2017 entwickelten sich insbesondere die preisbereinigte Wertschöpfung und die Arbeitsproduktivität schwächer. Die Krisen der vergangenen Jahre haben diese Entwicklung verstärkt. Seit 2021 sind im verarbeitenden Gewerbe auch die Preisaufschläge deutlich zurückgegangen. Bis 2023 stiegen die Preise gegenüber 2019 zwar insgesamt deutlich, die Kosten der Unternehmen nahmen jedoch noch stärker zu und konnten nur unvollständig weitergegeben werden.

Gleichzeitig zeigt sich eine deutliche Spaltung innerhalb des verarbeitenden Gewerbes. In energieintensiven Industrien stiegen Kosten stärker und Produktivität sowie Preisaufschläge gingen deutlicher zurück als in nicht energieintensiven Industrien, die sich insgesamt als robuster erwiesen. Hochtechnologiebranchen verzeichneten dagegen steigende Preisaufschläge und Produktivität, konnten im internationalen Vergleich jedoch nicht Schritt halten.

Auch die internationale Einbindung spielt eine Rolle. Eine höhere Importintensität war in nicht energieintensiven Industrien mit günstigeren Verläufen verbunden. In energieintensiven Industrien deuten die Ergebnisse zugleich auf mögliche Substitutionseffekte gegenüber heimischer Vorleistungsproduktion hin. Höhere Exportintensität ging tendenziell mit schwächeren Preisaufschlagsverläufen einher. Vergleichsweise ähnliche Beschäftigungsverläufe trotz unterschiedlicher Wertschöpfungsentwicklungen geben zudem Hinweise auf Arbeitsmarktrigiditäten.

EMPFEHLUNGEN



Wettbewerbsfähige Standortbedingungen bestimmen, ob industrielle Kapazitäten des verarbeitenden Gewerbes produktiv erneuert werden können oder ob sie dauerhaft unter Kostendruck geraten. Zugleich beeinflussen Standortbedingungen, wie internationale Handelsverflechtungen wirken. Importe können Kostenanstiege abfedern, können aber auch heimische Vorleistungsproduktion verdrängen, wenn inländische Produktionsbedingungen dauerhaft nicht wettbewerbsfähig sind. Daraus ergeben sich aus Sicht der Monopolkommission zwei Empfehlungen:

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

1 Die Politik sollte langfristig denken und allgemeine Standortbedingungen verbessern. Marktgetriebene Strukturveränderungen sollten nicht durch den dauerhaften Schutz bestehender Strukturen aufgehalten werden.

2 Arbeitsmarktpolitik sollte berufliche Mobilität und einen funktionsfähigen Wettbewerb um Fachkräfte ermöglichen. Mobilitäts- und Einstellungshemmnisse sollten abgebaut werden. Dazu gehört auch die Prüfung, inwiefern Kündigungsschutzregeln und Lohnnebenkosten Mobilität und Einstellungen hemmen. Digitale und KI-bezogene Kompetenzen und ein innovationsorientiertes Mindset sollten frühzeitig gestärkt werden. ↗**Kapitel 4**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

1 Konzentrationsberichterstattung

1 Gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB beurteilt die Monopolkommission den Stand und die Entwicklung der Unternehmenskonzentration in Deutschland. Sie erfüllt diesen gesetzlichen Auftrag durch zwei komplementäre Analysen. Erstens misst sie die gesamtwirtschaftliche Unternehmenskonzentration von Großunternehmen, wofür die inländische Wertschöpfung der 100 größten Unternehmen die Grundlage darstellt (Abschnitt ↗**1.1**). Zweitens berechnet die Monopolkommission unternehmensspezifische Preisaufschläge (Abschnitt ↗**1.2**). Diese können als Indikator für Marktmacht dienen und werden zur Einordnung der wettbewerblichen Entwicklung herangezogen. Preisaufschläge erfassen den Wettbewerbsdruck auf Unternehmensebene und liefern damit eine Perspektive, die nicht allein von der beobachtbaren Marktstruktur abhängt.

2 Neben diesen aggregierten, sektorübergreifenden Analysen behandelt die Monopolkommission im vorliegenden Kapitel aktuelle Fragestellungen, die mit der Unternehmenskonzentration in Deutschland zusammenhängen. Das diesjährige Gutachten steht dabei insbesondere im Zeichen industriepolitischer Fragen sowie der wettbewerbspolitischen Herausforderungen durch den zunehmenden Einsatz von KI. Abschnitt ↗**1.3** enthält eine sektorspezifische Analyse von Preisaufschlägen und Arbeitsproduktivität, unter anderem in Abhängigkeit von der Energie-, Import-, Export- und Technologieintensität der jeweiligen Sektoren. Abschnitt ↗**1.4** untersucht, inwieweit bereits Abwanderungstendenzen der Wertschöpfung von Großunternehmen ins Ausland zu beobachten sind, und legt dabei einen Schwerpunkt auf das verarbeitende Gewerbe.

1.1 Stand der aggregierten Unternehmenskonzentration von Großunternehmen in Deutschland

1.1.1 Die zunehmende Bedeutung von Großunternehmen

3 Die aggregierte Unternehmenskonzentration misst die Konzentration von Unternehmen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Im Unterschied zur Messung der Unternehmenskonzentration auf einzelnen Märkten, die die Wettbewerbsintensität innerhalb des jeweiligen Marktes untersucht, dient die aggregierte Unternehmenskonzentration der Einschätzung von Konzentrationsstrukturen auf makroökonomischer Ebene. Hierzu werden Größen wie Beschäftigtenzahlen oder die Wertschöpfung herangezogen. Auf dieser Grundlage wird der Anteil der größten Unternehmen einer Volkswirtschaft an der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Bezugsgröße bestimmt und seit dem

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Jahr 1978 von der Monopolkommission als Maß für die aggregierte Unternehmenskonzentration verwendet.

4 Die Unternehmensgröße ist isoliert betrachtet aus wettbewerbspolitischer Sicht nicht zwangsläufig relevant. Maßgeblich ist vielmehr, ob Unternehmen auf Grundlage einer sachgerechten Marktabgrenzung eine marktbeherrschende Stellung in Bezug zum relevanten Markt besitzen. Wettbewerbsrechtlich wird dies relevant, wenn die daraus resultierende Marktmacht missbräuchlich ausgenutzt wird. So können auch kleine Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung verfügen, etwa wenn sie auf einem regional abgegrenzten Markt tätig sind, während ein sehr großes Unternehmen nicht ohne Weiteres eine marktmächtige Stellung innehat, wenn es in einem globalen Markt agiert. Ungeachtet dessen kommt Großunternehmen auch ohne bestehende Marktmacht eine zentrale Bedeutung im Hinblick auf Beschäftigung und Steueraufkommen zu. Bereits aufgrund ihrer Größe verfügen sie über besondere Möglichkeiten, Einfluss auf das nationale politische Geschehen, die Ausgestaltung von Märkten sowie die Verteilung staatlicher Subventionen und damit mittelbar auf das Wettbewerbsgeschehen zu nehmen (siehe z. B. Monopolkommission, 2008, Tz. 329). Personelle oder finanzielle Verflechtungen zwischen Großunternehmen können diese Einflussmöglichkeiten durch eine weitere Konzentration wirtschaftlicher Einflussnahme zusätzlich verstärken (Haucap, 2025).

5 Trotz der potenziellen Gefahren einer Einflussnahme wird die Existenz und gezielte Förderung von Großunternehmen im Sinne sog. „National Champions“ in den vergangenen Jahren wieder verstärkt positiv bewertet (OECD, 2024; Schneider, 2023; Terzi u. a., 2023). Die zugrunde liegende Argumentation folgt der Annahme, dass wesentliche Wettbewerbsprozesse zunehmend auf globaler Ebene stattfinden und eine gewisse Skalierung erforderlich ist, um in diesem Wettbewerb bestehen zu können (Draghi, 2024). In den Vordergrund treten dabei insbesondere der Standortwettbewerb sowie der Wettbewerb zwischen Wirtschaftssystemen. Aus deutscher oder europäischer Perspektive erscheint es in dieser Sichtweise vorrangig, in einzelnen Sektoren mit zumindest einem Großunternehmen im globalen Wettbewerb bestehen zu können, anstatt einen intensiven nationalen Wettbewerb durch mehrere relevante Anbieter aufrechtzuerhalten, die im globalen Kontext nur eine geringere Rolle einnehmen.

6 Zusätzlich treten ein auf globaler Ebene zunehmender Protektionismus sowie internationale Handelsbeschränkungen auf. Zudem werden bestehende Standortnachteile in Deutschland, insbesondere infolge hoher Energiepreise und einer zunehmenden bürokratischen Belastung inländischer Unternehmen, verstärkt wahrgenommen. Diese Rahmenbedingungen lassen industriepolitische Interventionen zur Unterstüt-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

zung inländischer Unternehmen als einen zunehmend zentralen Bestandteil der nationalen Wirtschaftsstrategie erscheinen (siehe dazu ↗**Kapitel 3**). Sollen bestehende Standortnachteile durch Subventionen kompensiert werden, besteht jedoch die Gefahr, dass Großunternehmen überproportional profitieren. Zudem weisen Studien darauf hin, dass kleine und mittlere Unternehmen unter bürokratischen Vorgaben überproportional leiden (Europäische Kommission u. a., 2022; Icks/Weicht, 2022; Kitching u. a., 2015). Insgesamt besteht somit die Gefahr einer mittelfristig wieder zunehmenden Unternehmenskonzentration auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Vor diesem Hintergrund erscheint die Betrachtung der aggregierten Unternehmenskonzentration gegenwärtig besonders relevant.

7 Der potenziellen Wirkung einer Konzentration wirtschaftlicher Verfügungsgewalt war sich auch der Gesetzgeber bewusst. Im Rahmen der zweiten GWB-Novelle wurde der Monopolkommission daher der Auftrag erteilt, die Unternehmenskonzentration regelmäßig zu beobachten (Bundesregierung, 1964). Eine hohe Unternehmenskonzentration wird dabei weder per se positiv noch negativ bewertet. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass eine „Einschränkung des Wettbewerbs durch Konzentration [...] die Erhaltung einer freiheitlichen und sozial befriedigenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung“ gefährden kann. Die Ausübung wirtschaftlicher „Verfügungsgewalt von einem immer kleiner werdenden Personenkreis“ wurde vor diesem Hintergrund kritisch beurteilt. Die Monopolkommission kommt ihrem Auftrag nach, indem sie den Stand und die Entwicklung der aggregierten Unternehmenskonzentration darstellt und hierdurch Transparenz über die Verteilung wirtschaftlicher Verfügungsgewalt schafft. Auf diese Weise können mögliche Fehlentwicklungen frühzeitig identifiziert und gegebenenfalls adressiert werden.

1.1.2 Ermittlung der größten Unternehmen anhand ihrer inländischen Wertschöpfung

8 Seit Beginn ihrer Berichterstattung bestimmt die Monopolkommission die aggregierte Unternehmenskonzentration auf Grundlage der 100 größten Unternehmen in Deutschland (im Folgenden „100 Größte“). Der Begriff „Unternehmen“ bezieht sich hierbei nicht auf eine rechtlich selbstständige Einheit. Bei den betrachteten Großunternehmen handelt es sich vielmehr um Unternehmensgruppen (Konzerne). Sämtliche rechtlich selbstständigen Unternehmen, die einer Unternehmensgruppe angehören, sind als wirtschaftliche Einheit zu betrachten. Oberste Gesellschaft dieser wirtschaftlichen Einheit ist das Mutterunternehmen. Mutterunternehmen mit Sitz in Deutschland sind gemäß § 290 HGB verpflichtet, einen Konzernabschluss aufzustellen. In diesen Konzernabschluss sind alle Unternehmen einzubeziehen, auf die das Mutterunternehmen unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausü-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ben kann. Diese Unternehmen werden als Tochterunternehmen bezeichnet. Dies umfasst regelmäßig auch Unternehmen mit Sitz im Ausland, sofern die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen; sie sind ebenfalls in den Konzernabschluss einzubeziehen. Der Auftrag der Monopolkommission bezieht sich jedoch auf die Begutachtung der Unternehmenskonzentration in Deutschland. Daher bleiben im Rahmen dieses Abschnitts im Ausland ansässige Tochterunternehmen unberücksichtigt. Erfasst werden somit grundsätzlich (Teil-)Konzerne, wobei nur diejenigen Tochterunternehmen dem Konzern zugerechnet werden, die ihren Sitz in Deutschland haben. Dieser wird im Folgenden als „inländischer Konzern“ bezeichnet.

9 Zur Abgrenzung des Kreises der „100 Größten“ verwendet die Monopolkommission seit dem IV. Hauptgutachten die (Netto-)Wertschöpfung der Unternehmen. Die Wertschöpfung ist eine aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bekannte Größe und wird dort im Rahmen der Entstehungs-, Verwendungs- und Verteilungsrechnung ausgewiesen. In der Entstehungsrechnung entspricht die volkswirtschaftliche Wertschöpfung dem Produktionswert aller Unternehmen abzüglich der Vorleistungen. In der Verteilungsrechnung entspricht sie der Summe der Einkommen der an diesem Prozess beteiligten Gruppen, d. h. der Arbeitseinkommen, der Unternehmens- und Vermögenseinkommen sowie der Produktionsabgaben an den Staat. Entsprechend kann auch die Wertschöpfung eines einzelnen Unternehmens aus zwei Perspektiven betrachtet werden. Einerseits entspricht sie dem Wert, den das Unternehmen den eingesetzten Vorleistungen hinzufügt. Andererseits entspricht sie der Summe der vom Unternehmen generierten Arbeitseinkommen, Gewinne und Zinsen sowie der abgeführten Steuern. Wie die Wertschöpfung auf Grundlage von Jahresabschlussdaten konkret ermittelt wird, ist im **↗Online-Appendix 1.1** zu diesem Gutachten detailliert dargestellt.

10 Die Verwendung der Wertschöpfung zur Ermittlung der aggregierten Unternehmenskonzentration bietet gegenüber alternativen Kennziffern wesentliche Vorteile. Sie ermöglicht einen branchenübergreifenden Vergleich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Unternehmen. Im Unterschied zu branchenspezifischen Größen – etwa Umsätzen bei Industrie-, Handels- und Dienstleistungsunternehmen, Bilanzsummen bei Kreditinstituten oder Bruttobeitragseinnahmen bei Versicherungsunternehmen – stellt die Wertschöpfung eine einheitliche und vergleichbare Bemessungsgrundlage dar. Darüber hinaus ist ihre Verwendung auch konzeptionell begründet. Die Berichterstattung zur aggregierten Unternehmenskonzentration zielt darauf ab, Transparenz über die Verteilung wirtschaftlicher Verfügungsgewalt herzustellen. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene dient das Bruttoinlandsprodukt regelmäßig als Maßstab für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und als Referenzgröße für politische Bewertun-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

gen. Da die volkswirtschaftliche Wertschöpfung dem Bruttoinlandsprodukt weitgehend entspricht, eignet sie sich als konsistente Bezugsgröße zur Beurteilung aggregierter Unternehmenskonzentration.

1.1.3 Methodisches Vorgehen zur Schätzung der inländischen Wertschöpfung

11 Die Monopolkommission wertet im aktuellen Hauptgutachten die unternehmerische Wertschöpfung des Jahres 2024 („aktuelles Berichtsjahr“) aus. Vollständige Daten für aktuellere Jahre lagen zum Bearbeitungszeitpunkt nicht vor. Darüber hinaus hat die Monopolkommission ihr methodisches Vorgehen zur Ermittlung der inländischen Wertschöpfung für das aktuelle Berichtsjahr angepasst. Anders als in früheren Berichtsjahren wurden keine Unternehmensbefragungen mehr durchgeführt. Ausschlaggebend hierfür waren die teilweise eingeschränkte Verwertbarkeit früherer Unternehmensangaben, die inzwischen verbesserte Datenlage durch kommerzielle Datenbanken und öffentlich zugängliche Abschlüsse sowie der mit Befragungen verbundene Aufwand für Unternehmen und Monopolkommission. Interne Untersuchungen anhand der gemeldeten Daten aus den vergangenen Jahren haben gezeigt, dass durch die Umstellung auf Schätzmethoden mit vereinzelten Ausnahmen Abweichungen von unter drei Prozent entstehen.

12 Zur Abgrenzung des Kandidatenkreises der „100 Größten“ wurden insbesondere die 250 umsatzstärksten inländischen Unternehmen außerhalb des Finanz- und Versicherungssektors, die 25 größten Unternehmen dieses Sektors nach Bilanzsumme sowie die im vorherigen Berichtsjahr einbezogenen Unternehmen berücksichtigt. Die inländische Wertschöpfung wurde anschließend je nach Konzernstruktur und Datenverfügbarkeit auf Grundlage von Konzern-, Teilkonzern- oder Einzelabschlüssen geschätzt. Dabei wurden insbesondere Auslandsanteile, besondere Strukturen im Lebensmitteleinzelhandel sowie inländische Tochtergesellschaften ausländischer Mutterunternehmen berücksichtigt. Das detaillierte methodische Vorgehen ist im ↗Online-Appendix 1.1 „Methodik zu Auswahl und Datenverfügbarkeit des Kandidatenkreises für die ‚100 Größten‘“ dargestellt.

1.1.4 Die 100 größten Unternehmen in Deutschland

13 ↗**Tabelle 1.1** stellt die 100 größten Unternehmen in Deutschland im Berichtsjahr 2024 auf Grundlage ihrer inländischen Wertschöpfung dar. Zusätzlich wird die Anzahl der Beschäftigten der inländischen Konzerngesellschaften ausgewiesen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Tabelle 1.1: Die größten Unternehmen im Jahr 2024 nach inländischer Nettowertschöpfung

Rang	Unternehmen	Wertschöpfung im Inland (Mio. EUR)	Veränderung (Prozent)	Beschäftigte im Inland	Branche
1 –	Volkswagen AG	37.604	-5.8	295.178	Industrie
2 ↑	Deutsche Telekom AG	19.732	+30.4	74.550	IT/Medien
3 ↓	Mercedes-Benz Group AG	18.172	-25.9	114.741	Industrie
4 ↑	Deutsche Bahn AG (ohne DB Schenker)	15.205	+5.1	214.047	Verkehr
5 ↑	Robert Bosch GmbH	14.300	-0.4	129.649	Industrie
6 ↓	Bayerische Motoren Werke AG	13.290	-20.3	89.490	Industrie
7 ↑	DHL Group	10.512	+21.8	218.783	Verkehr
8 ↓	Siemens AG	9.027	-26.6	88.476	Industrie
9 ↑	E.ON SE	8.304	+381.7	42.293	Energie
10 ↑	Allianz SE	7.794	+73.2	40.599	Versicherung
11 –	REWE Gruppe	7.536	+0.9	272.000	Handel
12 ↑	Deutsche Lufthansa AG	6.996	+11.9	66.336	Verkehr
13 ↑	SAP SE	6.160	+5.8	26.944	IT/Medien
14 ↑	Commerzbank AG	6.073	+25.3	26.646	Kreditinstitut
15 ↑	RWE AG	5.843	+161.4	13.505	Energie
16 ↑	Schwarz-Gruppe	5.732	+15.7	179.294	Handel
17 ↑	EDEKA Gruppe	5.521	+6.9	132.242*	Handel
18 ↑	EnBW Energie Baden-Württemberg AG	5.454	+53.7	27.005	Energie
19 ↑	Roche Gruppe Deutschland	5.454	+20.8	18.256	Industrie
20 ↓	Deutsche Bank AG	5.427	-5.5	35.773	Kreditinstitut
21 ↓	Fresenius SE & Co. KGaA	5.132	-27.2	86.101	Industrie
22 ↓	INA-Holding (Schaeffler AG)	4.708	-35.9	75.640	Industrie
23 ↑	Asklepios Kliniken GmbH & Co. KGaA	4.201	+15.1	50.802	Gesundheit
24 ↓	BASF SE	4.125	-53.0	50.602	Industrie
25 ↑	Aldi Gruppe	3.974	+21.3	91.736*	Handel
26 ↑	C. H. Boehringer Sohn AG & Co. KG	3.434	-23.1	16.636*	Industrie
27 ↓	ZF Friedrichshafen AG	3.298	-6.2	52.027	Industrie
28	ING Holding Deutschland GmbH	3.294		5.917	Kreditinstitut

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Rang	Unternehmen	Wertschöpfung im Inland (Mio. EUR)	Veränderung (Prozent)	Beschäftigte im Inland	Branche
29 ↑	Amazon Gruppe Deutschland	3.242	+45.9	57.470*	Sonstige
30 ↑	Daimler Truck Holding AG	3.219	+161.9	38.277	Industrie
31 ↓	thyssenkrupp AG	3.139	-36.3	54.235	Industrie
32 ↑	Rethmann SE & Co. KG	3.106	-2.1	51.712	Entsorgung
33 ↑	Ford-Gruppe Deutschland	3.036	+5.6	17.365	Industrie
34 ↓	Shell Gruppe Deutschland	2.989	-45.4	4.073*	Rohstoffe
35 ↑	Siemens Energy AG	2.901	+55.9	25.644	Industrie
36 ↑	Bayer AG	2.864	+7.7	21.824	Industrie
37 ↑	Sanofi-Gruppe Deutschland	2.827	+84.8	7.179	Industrie
38 ↓	Carl Zeiss AG	2.808	+3.4	22.524	Industrie
39 ↑	STRABAG Gruppe Deutschland	2.652	+28.9	39.013	Sonstige
40 ↓	Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft AG	2.587	-45.7	19.123	Versicherung
41	TenneT TSO GmbH	2.544		4.391	Energie
42 ↑	Sana Kliniken AG	2.443	+23.6	33.230	Gesundheit
43 ↑	KfW Bankengruppe	2.415	+13.6	8.387	Kreditinstitut
44 ↑	Bayerische Landesbank	2.415	+37.6	6.890	Kreditinstitut
45	Uniper SE	2.258	+315.8	4.865	Energie
46 ↓	HGV mbH	2.185	-19.9	23.280	Wohnen
47 ↓	Würth-Gruppe	2.146	-18.7	27.308	Industrie
48 ↑	MTU Aero Engines AG	2.110	+63.9	6.182	Industrie
49 ↓	Liebherr-International Gruppe Deutschland	2.061	-13.6	24.057*	Industrie
50 ↓	Evonik Industries AG	2.058	-17.1	18.305	Industrie
51 ↓	Airbus Gruppe Deutschland	2.036	-59.0	59.241	Industrie
52 ↑	DIRK ROSSMANN GMBH	1.989	+77.7	35.741	Handel
53 ↑	VINCI Gruppe Deutschland	1.979	+50.5	21.233*	Bau
54 ↑	KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft	1.959	+16.9	14.427	Sonstige
55 ↓	Bertelsmann SE & Co. KGaA	1.933	-31.1	28.800	IT/Medien
56 ↑	dm-drogerie markt Verwaltungs-GmbH	1.761	+27.1	60.373	Handel
57 ↑	Stadtwerke München GmbH	1.679	+20.3	11.604	Energie
58 ↓	PricewaterhouseCoopers GmbH	1.679	-9.2	12.793*	Sonstige

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Rang	Unternehmen	Wertschöpfung im Inland (Mio. EUR)	Veränderung (Prozent)	Beschäftigte im Inland	Branche
59 ↑	Infineon Technologies AG	1.613	+29.3	15.232	Industrie
60 ↓	DZ Bank AG	1.575	-40.9	11.969	Versicherung
61	Procter & Gamble Gruppe Deutschland	1.546	+99.7	8.316	Industrie
62 ↑	EWE AG	1.541	-0.0	11.007	Energie
63 ↑	DEKRA SE	1.540	-2.2	23.949*	Sonstige
64 ↑	Landesbank Baden-Württemberg	1.536	+11.8	7.967	Kreditinstitut
65	Amprion GmbH (M31)	1.528		2.956	Energie
66 ↑	maxingvest AG	1.495	+18.8	13.639	Sonstige
67 ↓	Rheinmetall AG	1.494	-6.0	14.589	Industrie
68 ↑	Charité Universitätsmedizin Berlin	1.467	+15.4	18.242	Gesundheit
69 ↓	MERCK KGAA	1.439	-22.1	13.236	Industrie
70 ↑	EY Gruppe Deutschland	1.433	+2.2	10.564	Sonstige
71	DekaBank Deutsche Girozentrale AG	1.432		5.241	Kreditinstitut
72	Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale	1.418	+142.8	5.804	Kreditinstitut
73 ↓	Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide	1.402	-5.7	17.010	Verkehr
74 ↓	Deutsche Börse AG	1.393	-10.9	4.101	Sonstige
75	KION Group AG	1.354	+182.6	12.627	Verkehr
76 ↓	Otto-Gruppe	1.290	-17.9	21.334	Handel
77 ↑	Wacker Chemie AG	1.276	-42.9	10.657	Industrie
78 ↓	AXA Gruppe Deutschland	1.272	-17.7	7.904	Versicherung
79 ↑	Stadtwerke Köln	1.251	+2.1	15537	Energie
80 ↑	United Internet AG	1.250	-0.4	8.998	IT/Medien
81 ↓	Salzgitter AG	1.216	-34.4	18.585	Industrie
82	Telefónica Deutschland Holding AG	1.205	+40.1	7.848	IT/Medien
83 ↓	Deloitte GmbH	1.151	-30.7	7.489	Sonstige
84 ↑	DFS Deutsche Flugsicherung GmbH	1.122	+0.7	6.200	Verkehr
85 ↑	DACHSER GROUP SE & CO. KG	1.115	-2.1	19.388	Verkehr
86	Zalando SE	1.112	+164.8	14.977	Handel
87	Freudenberg & Co. KG	1.095	+3.3	13.064	Industrie

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Rang	Unternehmen	Wertschöpfung im Inland (Mio. EUR)	Veränderung (Prozent)	Beschäftigte im Inland	Branche
88 ↓	IBM-Gruppe Deutschland	1.080	-22.8	3.931	IT/Medien
89	Ceconomy AG	1.075	+3.3	22.563	Handel
90 ↑	TRUMPF GmbH + Co. KG	1.054	-7.5	9.505	Industrie
91	Krones AG	1.046	+14.9	11.312	Industrie
92	Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH	1.041	+9.8	19.888	Gesundheit
93 ↓	Adecco Gruppe Deutschland	1.031	-15.1	22.625	Sonstige
94	Dr. August Oetker KG	1.022	+14.0	18.905	Industrie
95 ↓	Kühne + Nagel AG & Co. KG	1.013	-22.6	12.981	Verkehr
96	Axel Springer SE	1.007	-0.1	8.254	Industrie
97 ↓	Vonovia SE	995	-29.0	15.076	Wohnen
98 ↓	Stellantis-Gruppe Deutschland	995	-38.8	8.576	Industrie
99	Microsoft Deutschland GmbH	979		2.853	IT/Medien
100	BECHTLE AG	978	+42.8	11.012	IT/Medien

Anmerkungen: Es werden die Daten des den 30.06.2024 einschließenden Geschäftsjahres zugrunde gelegt.

Rang: ↑ (↓) bedeutet, dass das Unternehmen in Vergleich zum Jahr 2022 im Rang nach oben (unten) gerückt ist, – bedeutet keine Veränderung. Fehlt die Angabe, war das Unternehmen im Jahr 2022 kein Teil der „100 Größten“.

Wertschöpfung: Die ausgewiesene Wertschöpfung stellt eine Schätzung der inländischen Konzerngesellschaften dar. Die Schätzmethoden werden im Online-Appendix 1.1 dargestellt.

Beschäftigte: Die Zahlen beziehen sich auf die inländischen Konzerngesellschaften. Schätzungen sind mit einem * versehen.

Branche: Zuordnung gemäß Wirtschaftsabschnitt nach NACE Rev. 2 / WZ 2008.

Quelle: Eigene Erhebungen.

14 Das Berichtsjahr 2024 ist zum einen durch eine relative Schwäche des verarbeitenden Gewerbes geprägt. So haben beispielsweise die großen Automobilkonzerne Volkswagen AG, Mercedes-Benz Group AG und BMW AG sowie große Industrieunternehmen aus anderen Bereichen wie die Robert Bosch GmbH, Siemens AG, Fresenius SE & Co. KGaA und die INA-Holding mit ihren Tochterunternehmen Schaeffler AG und Continental AG jeweils einen Rückgang ihrer Wertschöpfung im Vergleich zum Jahr 2022 verzeichnet, in vielen Fällen lag dieser Rückgang bei deutlich über 20 Prozent.

15 Die Schwäche des Industriestandorts Deutschland wird in den vergangenen Jahren in der öffentlichen Diskussion wiederholt mit hohen Energiepreisen und hohen bürokratischen Vorgaben in Verbindung gebracht. Die Abschnitte ↗**1.3** und ↗**1.4** gehen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

näher auf die relative Schwäche der Industrie ein. ↗**Kapitel 2** zeigt Handlungsoptionen in Bezug auf den Industriestandort, hohe Strompreise und mögliche Subventionen auf.

16 Zum anderen zeigt sich eine relative Stärke der Energieversorger. Die Unternehmen E.ON SE, RWE AG, EnBW Energie Baden-Württemberg AG und Uniper SE konnten ihre inländische Wertschöpfung teilweise um deutlich über 50 Prozent steigern. Diese Entwicklung ist maßgeblich auf den Energiepreisschock infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine im Jahr 2022 zurückzuführen, der zuvor zu einer erheblichen Minderung der Wertschöpfung der Energieversorger geführt hatte, da stark gestiegene Kosten zumindest kurzfristig nicht weitergegeben werden konnten. Der starke Anstieg der Wertschöpfung ist daher in erster Linie als Erholungseffekt zu interpretieren.

17 Darüber hinaus zeigt sich, dass der Kreis der „100 Größten“ nach wie vor deutlich von Industrie-, Energie-, Handels-, Verkehrs- und klassischen Finanzunternehmen geprägt ist. Unternehmen mit KI-nahen Geschäftsmodellen, beispielsweise aus dem Software- oder Cloudbereich, sind weiterhin nur vereinzelt vertreten. Mit der SAP SE findet sich nur ein Unternehmen mit einer deutschen Muttergesellschaft, dessen Kerngeschäft eindeutig auf Software- bzw. cloudbasierten Plattformlösungen beruht. Die damit verbundenen Problematiken und Nachteile im internationalen Wettbewerb werden in ↗**Kapitel 4** thematisiert.

18 Aus dem Kreis der "100 Größten" sind im Vergleich zum Jahr 2022 folgende Unternehmen ausgeschieden (Rang 2022 in Klammern): BioNTech SE (9), Hapag-Lloyd AG (18), ExxonMobil-Gruppe Deutschland (30), UniCredit-Gruppe Deutschland (41), Vodafone-Gruppe Deutschland (43), TOTAL Energies (47), Accenture-Gruppe Deutschland (60), K+S AKTIENGESELLSCHAFT (61), BP EUROPA SE (77), Debeka-Gruppe (78), Philip Morris International-Gruppe DeutschlandE (79), Wüstenrot & Württembergische AG (83), John Deere GmbH & Co. KG (89), Vattenfall-Gruppe Deutschland (93), Linde AG (94), B. Braun Melsungen AG (95), Rolls-Royce-Gruppe Deutschland (100).

19 Im Berichtsjahr 2024 sind hingegen die folgenden Unternehmen neu in den Kreis der "100 Größten" eingetreten (Rang 2024 in Klammern): TenneT TSO GmbH (41), Uniper SE (45), Procter & Gamble Gruppe Deutschland (61), Amprion GmbH (M31) (65), DekaBank Deutsche Girozentrale AG (71), Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (72), KION Group AG (75), Telefónica Deutschland Holding AG (82), Zalando SE (86), Freudenberg & Co. KG (87), Ceconomy AG (89), Krones AG (91), Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH (92), Dr. August Oetker KG (94), Axel Springer SE (96), Microsoft Deutschland GmbH (99), BECHTLE AG (100).

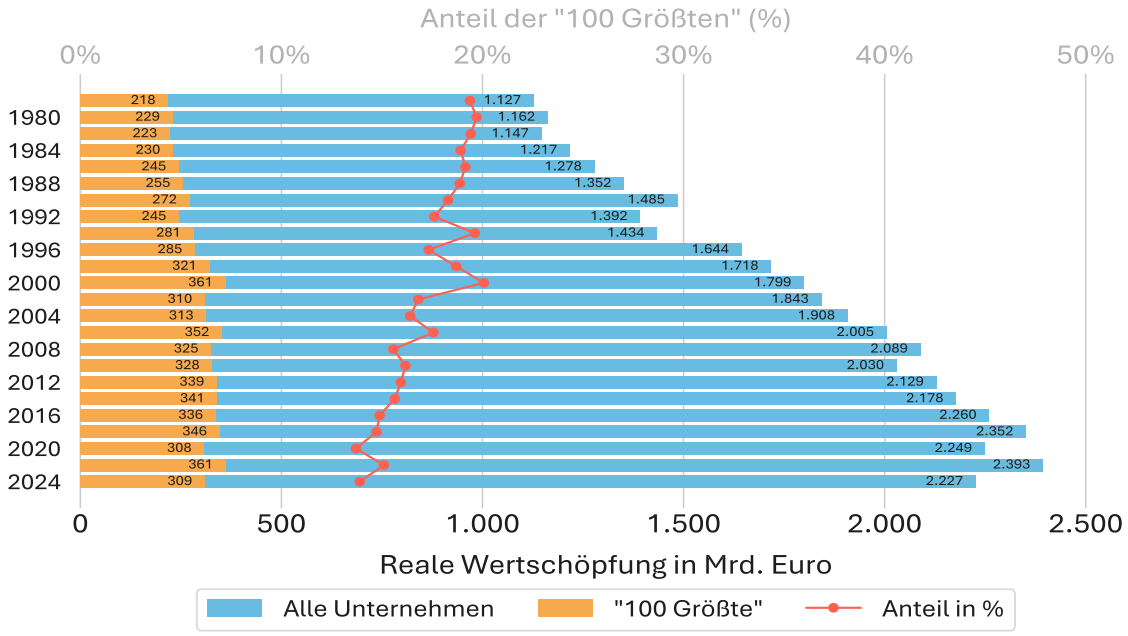
Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

1.1.5 Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der „100 Größten“

20 Besondere Aufmerksamkeit verdient die wirtschaftliche Bedeutung der „100 Größten“ für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Hierzu werden zum einen der Anteil der „100 Größten“ an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung sowie zum anderen der Anteil der bei den „100 Größten“ Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten aller Unternehmen in Deutschland ermittelt.

21 Der Anteil der „100 Größten“ an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung wird bestimmt, indem die aggregierte inländische Wertschöpfung dieser Unternehmen der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung gegenübergestellt wird. Letztere wird auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Nettowertschöpfung berechnet, bereinigt um den Staatssektor. Diese methodische Vorgehensweise wurde im Vergleich zu früheren Gutachten angepasst und mit der Methodik zur Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigtenzahlen harmonisiert. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im **↗Online-Appendix 1.1**.

Abbildung 1.1: Entwicklung der realen Wertschöpfung von 1978 bis 2024



Anmerkungen: Die methodische Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Nettowertschöpfung wurde zum Geschäftsjahr 2024 leicht angepasst. Die dargestellte Vergleichsgröße wird nun auf Grundlage der preisbereinigten Nettowertschöpfung ohne Staatssektor und private Organisationen ohne Erwerbszweck ermittelt (siehe Online-Appendix 1.1). „100 Größte“ stellt die aggregierte, preisbereinigte Nettowertschöpfung eines Jahres dar. Die Deflationierung erfolgt mittels eines impliziten Preisindex der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung mit Referenzjahr 2020.

Quelle: Eigene Berechnungen sowie Daten des Statistischen Bundesamtes.

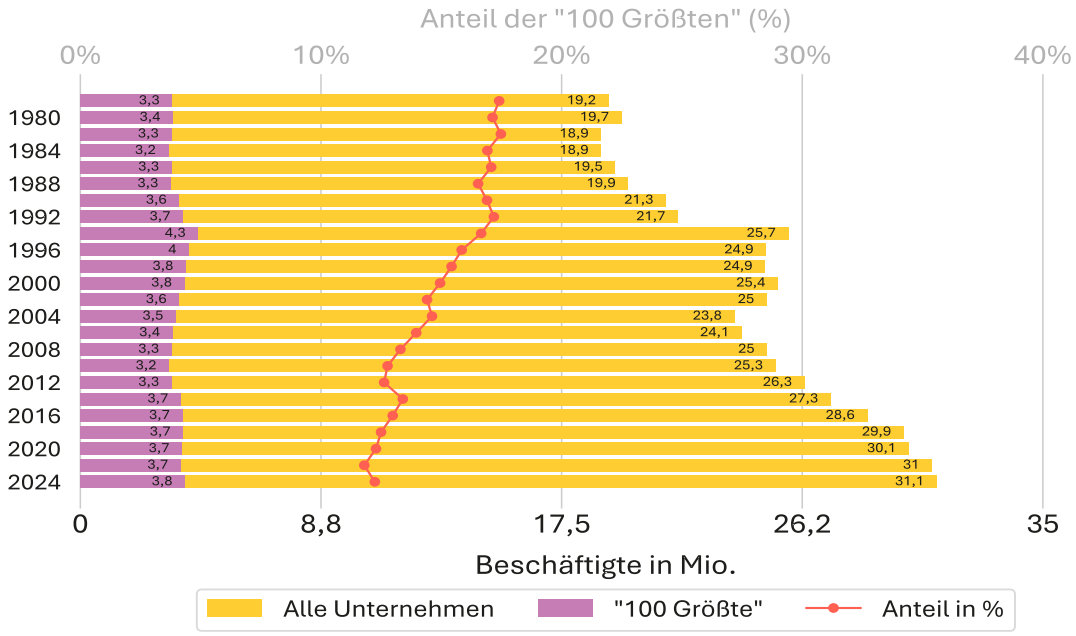
Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

22 ↗**Abbildung 1.1** zeigt die Entwicklung der realen Nettowertschöpfung für die Gesamtwirtschaft sowie den aggregierten Beitrag der „100 Größten“. Preisbereinigt ist sowohl für die Gesamtwirtschaft als auch für die aggregierte Wertschöpfung der „100 Größten“ ein Rückgang zu verzeichnen. Der gesamtwirtschaftliche Rückgang ist auf eine Kombination aus wirtschaftlicher Stagnation und hoher Inflation in den vergangenen Jahren zurückzuführen. Der Rückgang der Wertschöpfung der „100 Größten“ ist insbesondere auf die rückläufige Wertschöpfung großer Industriekonzerne zurückzuführen.

23 Der Anteil der aggregierten Wertschöpfung der „100 Größten“ an der Gesamtwirtschaft lag im Jahr 2024 bei 13,9 Prozent. Damit setzt sich der langfristig rückläufige Trend fort.

24 Zusätzlich wird der Anteil der Beschäftigten untersucht, der auf die „100 Größten“ entfällt. Hierzu wird die aggregierte Anzahl der Beschäftigten bei den „100 Größten“ ins Verhältnis zur Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Unternehmen in Deutschland gesetzt, ohne den Staatssektor. Weitere methodische Hinweise finden sich im ↗**Online-Appendix 1.1**.

Abbildung 1.2: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen von 1978 bis 2024



Anmerkungen: Die gesamtwirtschaftliche Beschäftigtenzahl wurde auf Basis der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit zum Stichtag 31. Dezember 2024 ermittelt. Ausgangspunkt ist die Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland, abzüglich der als nicht unternehmerisch abgegrenzten Bereiche (öffentlicher Sektor, private Haushalte, exterritoriale Organisationen), zuzüglich der Beamtinnen und Beamten der Deutsche Bahn AG, Deutsche Post AG und Deutsche Telekom AG (siehe Online-Appendix 1.1 „Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen“).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage eigener Erhebungen sowie Bundesagentur für Arbeit (2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

25 ↗**Abbildung 1.2** zeigt die Entwicklung der aggregierten Beschäftigtenzahlen der „100 Größten“ sowie der Gesamtwirtschaft. Da der Personalaufwand einen wesentlichen Bestandteil der Wertschöpfung darstellt und eng mit den Beschäftigtenzahlen verknüpft ist, zeigt sich ein ähnlicher rückläufiger Trend im Anteil der „100 Größten“ wie in Abbildung 2. Gleichwohl ist der Anteil der „100 Größten“ im Jahr 2024 auf 12,2 Prozent gestiegen, nach 11,8 Prozent im Jahr 2022.

26 Im Gegensatz zur Wertschöpfung sind die Beschäftigtenzahlen sowohl in der Gesamtwirtschaft als auch bei den „100 Größten“ im Jahr 2024 nicht rückläufig, sondern stabil bzw. leicht gestiegen. Die „100 Größten“ beschäftigten im Jahr 2024 insgesamt 3,81 Mio. Personen in ihren inländischen Teilkonzernen, gegenüber 3,65 Mio. im Jahr 2022.

27 Der aufgezeigte, langfristige Trend eines abnehmenden Anteils der „100 Größten“ steht jedoch in einem gewissen Widerspruch zu Studien, die für Deutschland (wie auch für andere Industrienationen) in den letzten Jahrzehnten eher einen konstanten bzw. leicht ansteigenden Anteil von Großunternehmen am Umsatz sehen und auf eine tendenziell eher wachsende Unternehmenskonzentration hinweisen (Bajgar u. a., 2025; Bighelli u. a., 2023; Ma u. a., 2026). Allerdings konzentriert sich die Monopolkommission einerseits mit ihrer Analyse der „100 Größten“ auf einen kleineren Teil der Unternehmenslandschaft als z. B. Ma u. a. (2026), die die 1 Prozent größten Unternehmen heranziehen. Andererseits konzentriert sich die Monopolkommission in ihrer Analyse auf die inländische Wertschöpfung von Unternehmen, während in anderen Studien oft andere Kenngrößen herangezogen werden (z. B. der Gesamtumsatz von Unternehmen).

28 Veränderungen im Umsatz müssen zum einen nicht bedeuten, dass sich die Wertschöpfung gleichermaßen entwickelt. Zum anderen können Unternehmen auch in ihrer Gesamtwertschöpfung teils deutlich wachsen, während ihre inländische Wertschöpfung stagniert, wie Abschnitt ↗**1.4** für das verarbeitende Gewerbe aufzeigt. Diese Diskrepanzen bestätigen die Monopolkommission darin, dass eine Betrachtung der inländischen Wertschöpfung trotz der deutlich höheren Komplexität in Datengewinnung und -auswertung wichtig ist und nicht etwa durch die Untersuchung von Unternehmensumsätzen ersetzt werden kann. Für zukünftige Analysen könnte trotzdem interessant sein zu untersuchen, wie diese eher gegenläufigen Trends zusammenpassen.

1.1.6 Struktur der Anteilseigner der „100 Größten“

29 Die "100 Größten" werden im Folgenden hinsichtlich ihrer Mehrheitsverhältnisse klassifiziert und analysiert. Im Mittelpunkt steht damit nicht die vollständige Struktur

aller direkten und indirekten Kapitalbeteiligungen, sondern die Frage, ob ein Unternehmen mehrheitlich einer bestimmten Anteilseignergruppe zugeordnet werden kann. Die Betrachtung gibt Aufschluss darüber, in welchem Umfang die größten Unternehmen in Deutschland von Einzelpersonen, Familien oder Familienstiftungen, ausländischen Investoren bzw. Mutterkonzernen, der öffentlichen Hand, anderen Unternehmen oder Streubesitz geprägt sind. Sie ergänzt damit die rangbezogene Analyse der Wertschöpfung um eine eigentumsbezogene Perspektive auf die Struktur der größten Unternehmensgruppen.

30 Die Zuordnung der Unternehmen zu den Anteilseignerkategorien erfolgt auf Grundlage der in den Unternehmensbilanzen, Konzernabschlüssen und Lageberichten veröffentlichten Informationen.[1] Sofern dort Anteilseigner, Mutterunternehmen, beherrschende Unternehmen oder Angaben zum Anteilsbesitz ausgewiesen werden, werden diese Informationen für die Bestimmung des Mehrheitsbesitzes herangezogen. Erfasst wird, ob eine Anteilseignerkategorie mehr als 50 Prozent der Kapital- bzw. Stimmrechtsanteile auf sich vereint oder ob aus den Abschlussinformationen ein beherrschender Einfluss eindeutig hervorgeht. Beteiligungen von unter einem Prozent werden dabei als Streubesitz gewertet. Liegt für keine Anteilseignerkategorie ein Mehrheitsbesitz vor, wird das betreffende Unternehmen der Kategorie "ohne Mehrheitsbesitz" zugeordnet. Die Analyse unterscheidet damit bewusst zwischen Mehrheitsverhältnissen und Minderheitsbeteiligungen. Minderheitsbeteiligungen und Kapitalverflechtungen zwischen Unternehmen aus dem Kreis der "100 Größten" werden in diesem Abschnitt nicht weiter untersucht.

31 Die Unternehmen werden den Kategorien "identifizierte ausländische Investoren", "öffentliche Hand", "Einzelpersonen bzw. Familien oder Familienstiftungen", "Streubesitz", "Sonstige" und "ohne Mehrheitsbesitz" zugeordnet. Die Kategorie "identifizierte ausländische Investoren" umfasst insbesondere deutsche Konzerneinheiten, die mehrheitlich oder vollständig einem ausländischen Mutterunternehmen zuzurechnen sind. Der Kategorie "Einzelpersonen bzw. Familien oder Familienstiftungen" werden Unternehmen zugeordnet, bei denen die Mehrheitsanteile bei einer oder mehreren natürlichen Personen, Familien oder ihnen zuzurechnenden Stiftungen liegen. Die Kategorie "öffentliche Hand" erfasst Unternehmen, bei denen Bund, Länder, Kommunen oder andere öffentliche Träger eine Mehrheit halten. In die Kategorie "Streubesitz" fallen Unternehmen, bei denen keine identifizierbare Anteilseignergruppe eine

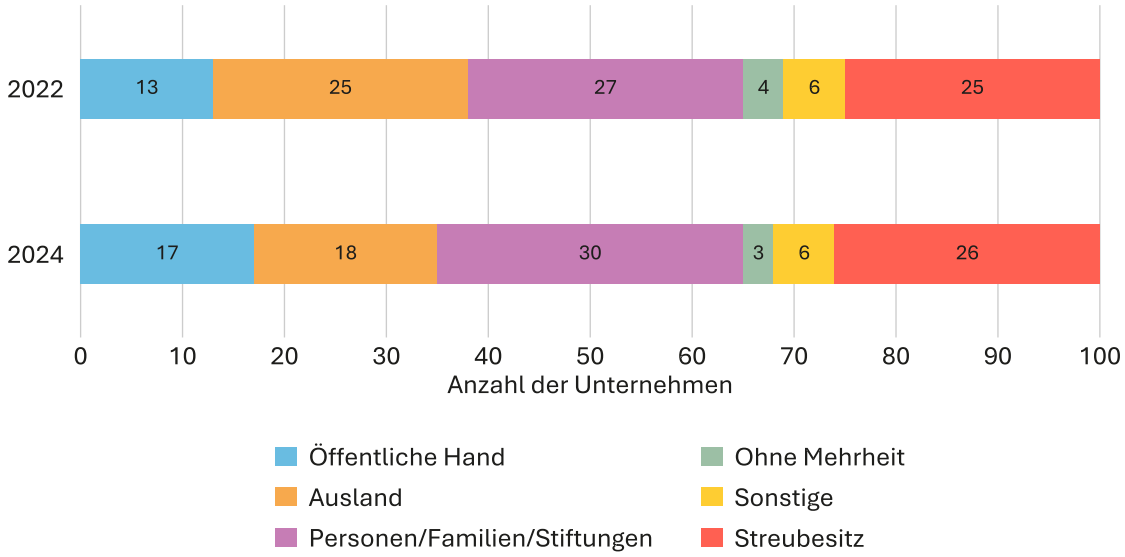
[1] Die Erhebungsmethode unterscheidet sich insofern von den Erhebungen der vergangenen Jahre, als die Angaben zu Eigentumsverhältnissen im aktuell vorliegenden Geschäftsjahr unmittelbar aus den Unternehmensbilanzen stammen und nicht, wie in den Vorjahren, auf Angaben in der Datenbank „Orbis“ basieren.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Mehrheit hält und die Eigentumsstruktur durch eine breite Kapitalmarktstreuung geprägt ist. Die Kategorie "Sonstige" dient der Erfassung mehrheitlicher Eigentumsstrukturen, die keiner der vorgenannten Gruppen eindeutig zugeordnet werden können.

32 ↗**Abbildung 1.3** zeigt die Struktur der Mehrheitsverhältnisse der „100 Größten“ in den Berichtsjahren 2022 und 2024. Beim Vergleich der Zusammensetzung der „100 Größten“ in diesen beiden Jahren zeigt sich, dass 83 der betrachteten Unternehmen identisch waren. Bei keinem dieser 83 Unternehmen war eine Veränderung der Mehrheitsverhältnisse zu beobachten. Die dargestellten Veränderungen in der Verteilung der Mehrheitsverhältnisse gehen daher nicht auf Eigentumswechsel einzelner Unternehmen zurück, sondern beruhen auf der veränderten Zusammensetzung des Kreises der „100 Größten“ hinsichtlich der übrigen 17 Unternehmen.

Abbildung 1.3: Struktur der Anteilseigner der "100 Größten"



Anmerkung: Durch die Umstellung der Erhebungsmethode weichen die für das Jahr 2022 dargestellten Ergebnisse von Monopolkommission (2024) ab.

Quelle: Eigene Erhebungen auf Grundlage der Unternehmensbilanzen.

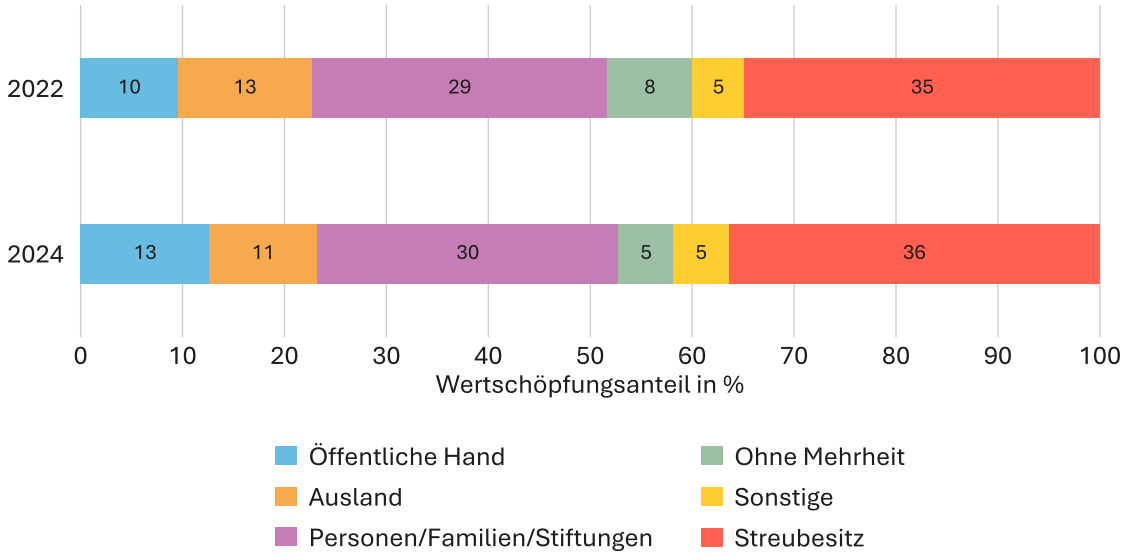
33 Gegenüber dem Berichtsjahr 2022 nahmen im Wesentlichen die Zahl der Unternehmen in öffentlicher Hand (+4 auf 17) sowie die Unternehmen im Besitz von Einzelpersonen, Familien oder Familienstiftungen (+3 auf 30) zu. Rückläufig war dagegen die Zahl der Unternehmen im Mehrheitsbesitz identifizierter ausländischer Investoren (-7 auf 18). Bei den Unternehmen im Streubesitz (+1 auf 26), ohne Mehrheitsbesitz (-1 auf 3) und sonstigen Unternehmen (unverändert bei 6) gab es (nahezu) keine Veränderungen. Bei diesen Veränderungen handelt es sich ausschließlich um Bestandsverände-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

rungen innerhalb des Kreises der „100 Größten“ und nicht um strukturelle Veränderungen der Eigentümerstruktur einzelner Unternehmen (Tz. ↗32). Ungeachtet dieser Veränderungen bilden Unternehmen im Streubesitz sowie im Besitz von Einzelpersonen, Familien oder Familienstiftungen weiterhin die größten Gruppen.

34 ↗**Abbildung 1.4** stellt ergänzend dar, welcher Anteil an der gesamten inländischen Wertschöpfung der "100 Größten" von Unternehmen der jeweiligen Mehrheitskategorie erwirtschaftet wurde. Diese Betrachtung gewichtet die Eigentümerkategorien nach ihrer wirtschaftlichen Bedeutung innerhalb des Kreises der "100 Größten".

Abbildung 1.4: Wertschöpfungsanteil der "100 Größten" nach Mehrheitsbesitz



Anmerkung: Durch die Umstellung der Erhebungsmethode weichen die für das Jahr 2022 dargestellten Ergebnisse von Monopolkommission (2024) ab.

Quelle: Eigene Erhebungen auf Grundlage der Unternehmensbilanzen.

35 Unternehmen im Streubesitz erzielten im Berichtsjahr 2024 mit rund 36 Prozent (+1 Prozentpunkt gegenüber 2022) den größten Anteil an der gesamten Wertschöpfung der „100 Größten“. Es folgten Unternehmen im Besitz von Einzelpersonen, Familien oder Familienstiftungen mit 30 Prozent (+1 Prozentpunkt). Darüber hinaus erhöhte sich der Anteil von Unternehmen im Besitz der öffentlichen Hand an der Wertschöpfung auf 13 Prozent (+3 Prozentpunkte). Dagegen sank der Anteil von Unternehmen im Besitz identifizierter ausländischer Investoren auf 11 Prozent (-2 Prozentpunkte) und der Anteil von Unternehmen ohne Mehrheit auf 5 Prozent (-3 Prozentpunkte). Sonstige Unternehmen hatten einen unveränderten Anteil von 5 Prozent.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

36 Insgesamt erlaubt die Analyse der Mehrheitsverhältnisse eine Einordnung der "100 Größten" nach der jeweils dominierenden Eigentümerkontrolle. Sie zeigt, welche Anteilseignergruppen die größten Unternehmen in Deutschland prägen und wie sich der Bestand gegenüber dem vorherigen Berichtsjahr verändert hat. Aussagen über Minderheitsbeteiligungen, wechselseitige Kapitalverflechtungen oder Common-Ownership-Strukturen sind damit jedoch nicht verbunden.

1.1.7 Personelle Verflechtungen der „100 Größten“

37 Die „100 Größten“ wurden darüber hinaus auf personelle Verflechtungen in Geschäftsführungs- und Kontrollgremien untersucht. Übt eine Person aus der Geschäftsführung oder dem Kontrollgremium eines Unternehmens aus dem Kreis der „100 Größten“ ein weiteres Mandat in einem anderen Unternehmen dieses Kreises aus, besteht zwischen den betroffenen Unternehmen über diese Person eine personelle Verflechtung. Es ist davon auszugehen, dass Personen mit mehreren Mandaten in unterschiedlichen Unternehmen am Erfolg jedes dieser Unternehmen interessiert sind. Insofern können personelle Verflechtungen zu einer Gleichrichtung von Interessen beitragen und damit die Konzentration unternehmerischer Verfügungsgewalt großer Unternehmen verstärken.

38 Gemäß § 285 Nr. 10 HGB sind Kapitalgesellschaften und bestimmte Personengesellschaften verpflichtet, die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans und des Aufsichtsrats im Anhang zum Jahresabschluss anzugeben. Die Mitglieder der Geschäftsführungs- und Kontrollgremien der „100 Größten“ lassen sich daher in der Regel auf Grundlage der veröffentlichten Geschäftsberichte ermitteln. Da sich die Untersuchung auf die inländischen Teilkonzerne bezieht, werden bei Unternehmen mit ausländischer Konzernobergesellschaft die Gremien der obersten Gesellschaft im Inland zur Ermittlung der Mandate herangezogen.

39 Für das Berichtsjahr 2024 konnten auf dieser Grundlage Mandatsträgerinnen und Mandatsträger von 99 Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ ermittelt werden. Von der Procter & Gamble Gruppe Deutschland lagen keine Informationen vor, von der Aldi Gruppe lagen darüber hinaus lediglich Informationen für Aldi Nord vor. Insgesamt wurden 1.954 Personen identifiziert, die zusammen 2.071 Mandate innehatten. Davon entfielen 551 auf Geschäftsführungsmandate und 1.520 auf Mandate in Kontrollgremien. 39 Geschäftsführungsmandate und 185 Mandate in Kontrollgremien standen in einem Verflechtungszusammenhang. Dies entspricht 7,1 % aller Geschäftsführungsmandate und 12,2 % aller Mandate in Kontrollgremien. Personelle Verflechtungen sind damit zwar weiterhin vorhanden, erfassen aber jeweils nur einen vergleichsweise kleinen Teil der insgesamt besetzten Mandate. ↗**Tabelle 1.2** zeigt, wie sich die Mandate auf Geschäftsführungs- und Kontrollgremien verteilen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

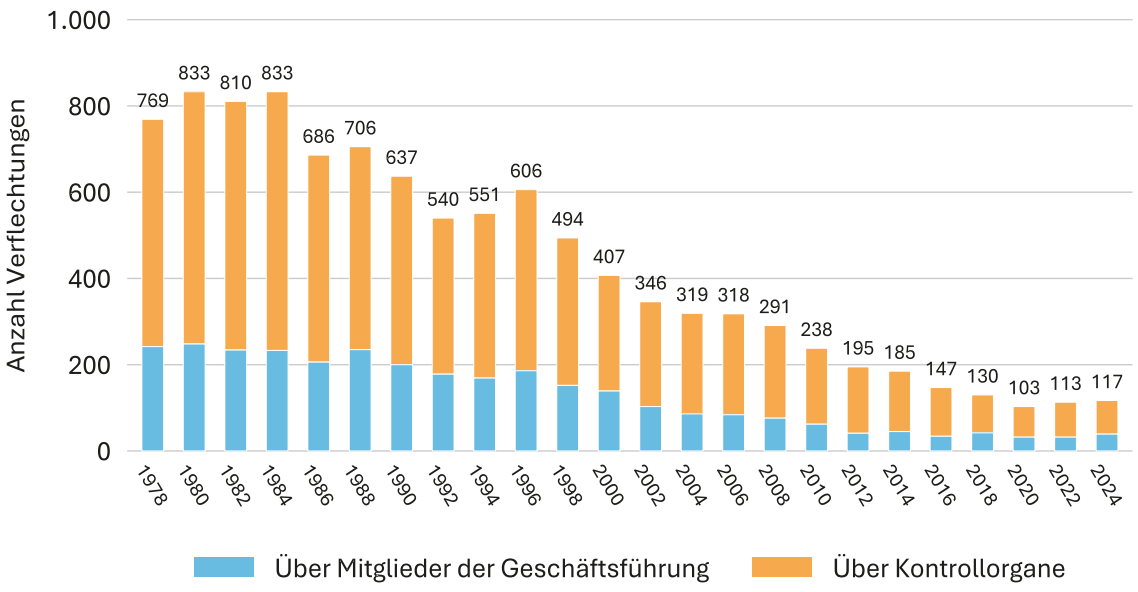
Tabelle 1.2: Mandate in Geschäftsführungs- und Kontrollgremien der "100 Größten"

	2022	2024
Geschäftsführungsmandate	594	551
- davon mit Verflechtung	34 (5,7 %)	39 (7,1 %)
Mandate in Kontrollgremien	1476	1520
- davon mit Verflechtung	194 (13,1 %)	185 (12,2 %)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage veröffentlichter Geschäftsberichte.

40 Die personellen Verflechtungen zwischen den „100 Größten“ sind auch im aktuellen Berichtsjahr noch von Bedeutung, haben im langfristigen Vergleich jedoch weiter an Intensität verloren. Wie ↗**Abbildung 1.5** zeigt, ist die Gesamtzahl personeller Verflechtungen seit dem Ende der 1970er Jahre deutlich zurückgegangen. Während sich Ende der 1970er Jahre und Anfang der 1980er Jahre noch deutlich mehr als 800 Verflechtungen beobachten ließen, beläuft sich ihre Zahl im Geschäftsjahr 2024 nur noch auf 117. In 39 dieser Verflechtungen war ein Mitglied einer Geschäftsführung eines der Unternehmen beteiligt. In den 78 weiteren Verflechtungen waren keine Geschäftsführungsmitglieder involviert.

Abbildung 1.5: Entwicklung der personellen Verflechtungen nach Art der Verflechtung

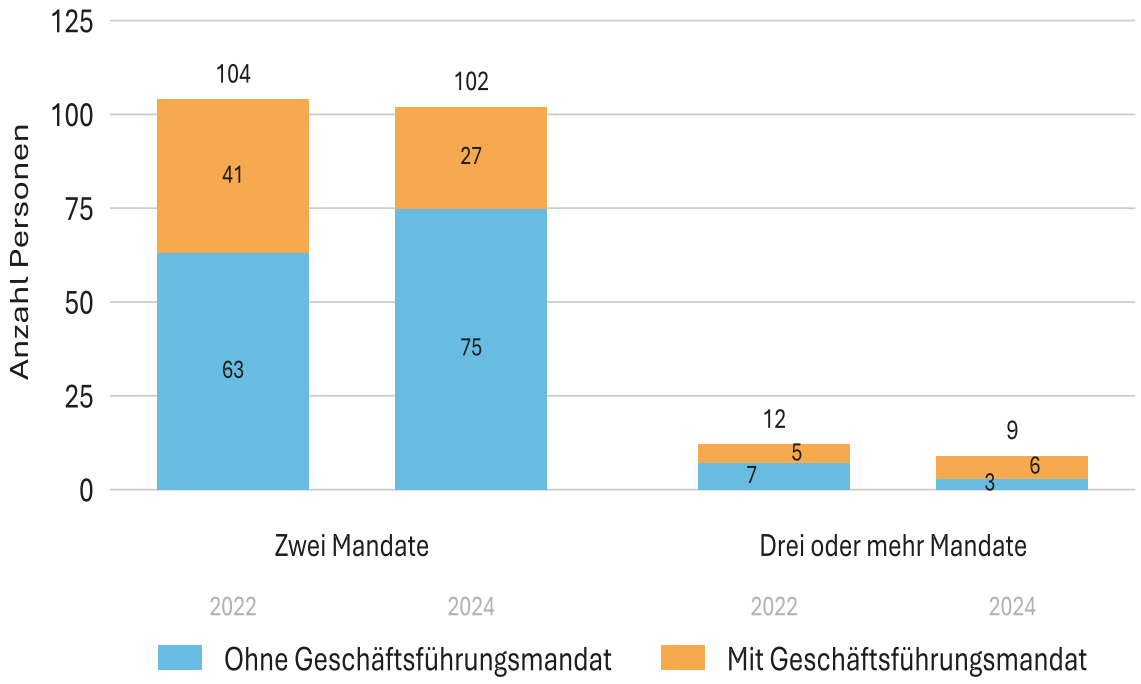


Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage veröffentlichter Geschäftsberichte.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

41 Der langfristige Rückgang betrifft beide Formen personeller Verflechtungen. Besonders ausgeprägt ist er bei den Verflechtungen über Mitglieder der Geschäftsführung. Deren Zahl sank von einem Maximalwert 248 im Jahr 1980 auf 39 im Jahr 2024. Auch die sonstigen personellen Verflechtungen über Kontrollorgane sind deutlich rückläufig. Ihre Zahl verringerte sich von 600 im Jahr 1984 auf 78 im Jahr 2024. Im kurzfristigen Vergleich zum Jahr 2022 zeigt sich im Geschäftsjahr 2024 allerdings kein eindeutiger Trend. Die Zahl der Verflechtungen über Mitglieder der Geschäftsführung stieg von 32 auf 39 an, während die sonstigen personellen Verflechtungen über Kontrollorgane von 81 auf 78 zurückgingen. Insgesamt deutet dies auf eine Seitwärtsbewegung auf niedrigem Niveau hin. Die Verflechtungsstruktur bleibt damit zwar sichtbar, ist aber gegenüber früheren Jahrzehnten merklich ausgedünnt. Aus wettbewerblicher Sicht ist dies grundsätzlich zu begrüßen, weil personelle Überschneidungen zwischen den Leitungs- und Kontrollorganen großer Unternehmen die Gefahr eines eingeschränkten Informationsabstands und einer geringeren strategischen Unabhängigkeit erhöhen können.

Abbildung 1.6: Personen mit mehreren Mandaten in Geschäftsführungs- und Kontrollgremien 2022 und 2024



Anmerkungen: Es werden ausschließlich Personen mit Mandaten bei mindestens zwei Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ dargestellt. Eine Person hatte im Jahr 2024 Mandate in vier verschiedenen Kontrollgremien im Kreis der „100 Größten“ inne, alle weitere Personen maximal drei verschiedene Mandate.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage veröffentlichter Geschäftsberichte.

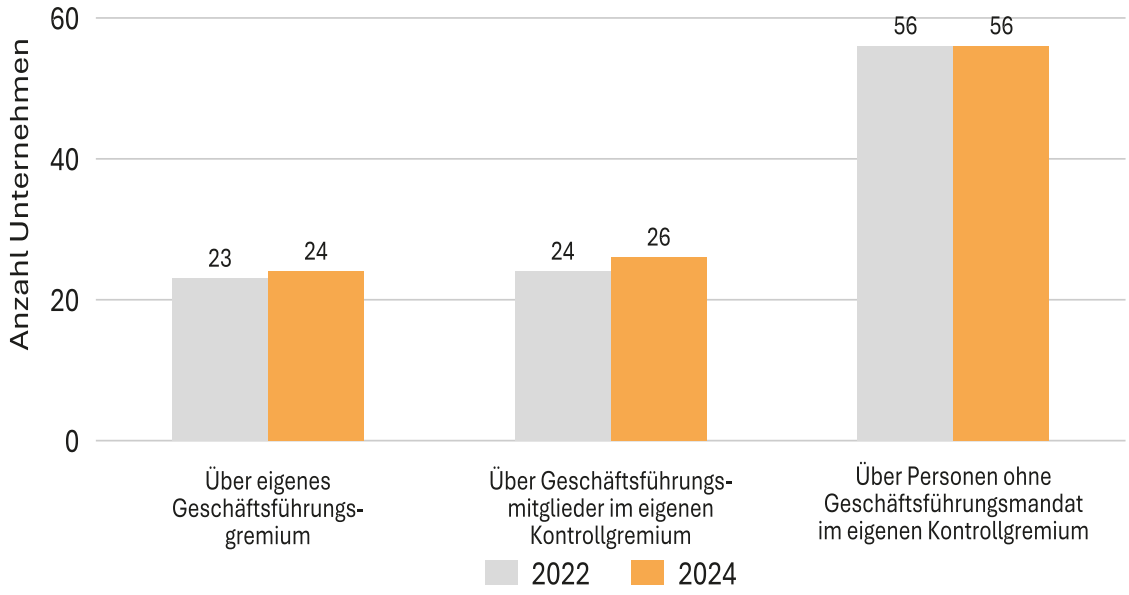
42 Dieses Bild wird durch ↗**Abbildung 1.6** ergänzt. Danach konzentrieren sich die Verflechtungen auch 2024 weiterhin in erster Linie auf Personen mit zwei Mandaten in

zwei unterschiedlichen Kontrollgremien aus dem Kreis der "100 Größten" (75 Personen). Zwei Personen hatten Mandate in drei verschiedenen Kontrollgremien, eine Person sogar in vier verschiedenen Kontrollgremien inne. Demgegenüber hatten 27 Personen ein Geschäftsführungsmandat in einem Unternehmen und ein Mandat in einem Kontrollgremium eines zweiten Unternehmens aus dem Kreis der "100 Größten" inne, sechs Personen hatten ein Geschäftsführungsmandat und zwei Mandate in Kontrollgremien inne.

43 Auf Unternehmensebene ist die Verflechtungsdichte ebenfalls unterschiedlich ausgeprägt. Insgesamt waren 62 der „100 Größten“ im Jahr 2024 von mindestens einer personellen Verflechtung mit einem weiteren Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ betroffen. Die Unternehmensverflechtungen entstehen dabei über unterschiedliche Kanäle.

44 Die Gegenüberstellung der Jahre 2022 und 2024 in **↗Abbildung 1.7** zeigt, dass 2024 bei 24 Unternehmen eine Verflechtung über das eigene Geschäftsführungsgremium bestand. Bei 26 Unternehmen ergab sich eine Verflechtung über Geschäftsführungsmitglieder im eigenen Kontrollgremium. Bei 56 Unternehmen lief die Verflechtung über Personen ohne Geschäftsführungsmandat im eigenen Kontrollgremium. Gegenüber 2022 haben sich diese Werte nur geringfügig verändert. Die Struktur der Unternehmensverflechtungen ist damit stabil geblieben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese drei Kategorien nicht trennscharf nebeneinanderstehen, sondern sich überschneiden können.

Abbildung 1.7: Durch personelle Verflechtung verbundene Unternehmen



Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Anmerkungen: Es wird die Anzahl der Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ dargestellt, die mit mindestens einem weiteren Unternehmen aus diesem Kreis über Personen verflochten war.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage veröffentlichter Geschäftsberichte.

45 Besonders viele mit anderen Unternehmen verflochtene Personen finden sich 2024 bei der INA-Holding (Schaeffler AG), bei Siemens Energy AG, bei der Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft AG und bei der KfW Bankengruppe. Bei diesen Unternehmen sind jeweils neun Personen mit Mandaten in anderen relevanten Unternehmen vertreten. Ebenfalls hohe Werte weisen unter anderem die Deutsche Lufthansa AG, die Siemens AG und die Deutsche Telekom AG mit jeweils sieben sowie die Deutsche Bank AG, die Mercedes-Benz Group AG und die ZF Friedrichshafen AG mit jeweils sechs verflochtenen Personen auf. Die Verflechtungen konzentrieren sich damit nicht auf einzelne Ausreißer, sondern auf eine breitere Gruppe großer Unternehmen.

46 Insgesamt bestätigen die aktuellen Daten den seit Längerem zu beobachtenden Trend. Die personellen Verflechtungen der „100 Größten“ haben im Zeitverlauf erheblich abgenommen, sind jedoch weiterhin vorhanden. Der Großteil der identifizierten Verflechtungen tritt in Form von Überschneidungen zwischen Kontrollorganen auf. Demgegenüber sind personelle Verbindungen zwischen Geschäftsführungen von Unternehmen mit den Kontrollorganen anderer Unternehmen seltener. Dies spricht dafür, dass die personellen Verflechtungen weniger Ausdruck unmittelbarer Leitungsverflechtungen sind. Vielmehr finden sie rein auf Ebene der Überwachungs- und Beratungsgremien statt. Zudem konzentrieren sie sich auf eine begrenzte Zahl besonders verflochtener Unternehmen und Personen. Gleichwohl können auch solche Verflechtungen aus wettbewerblicher Sicht relevant sein, etwa wenn dieselben Personen an zentralen strategischen Entscheidungen in mehreren großen Unternehmen mitwirken oder jedenfalls vertiefte Einblicke in deren wirtschaftliche Lage und Ausrichtung erhalten. Vor diesem Hintergrund bleibt die Beobachtung personeller Verflechtungen ein wesentlicher Bestandteil der Konzentrationsberichterstattung.

1.1.8 Beteiligung der „100 Größten“ an Unternehmenszusammenschlüssen

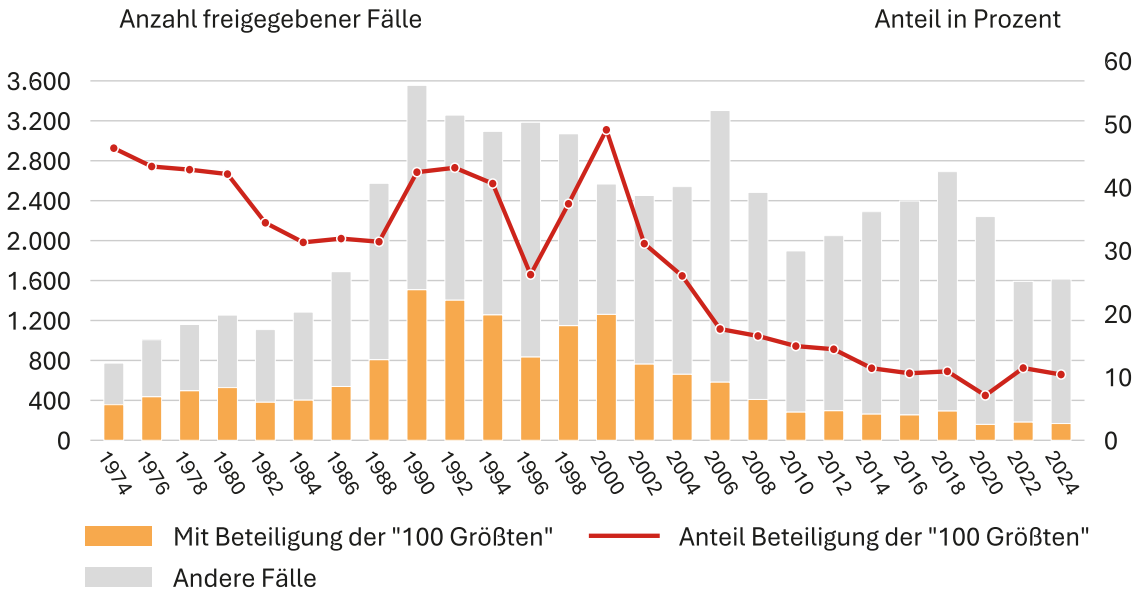
47 Für das Geschäftsjahr 2024 wurden alle vom Bundeskartellamt freigegebenen Zusammenschlussvorhaben mit Enddatum zwischen dem 1. Januar 2024 und dem 31. Dezember 2025 ausgewertet. In diesem Zeitraum wurden insgesamt 1.615 Freigaben erfasst. In 168 Fällen war mindestens ein Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ beteiligt. Der Anteil der „100 Größten“ an allen freigegebenen Zusammenschlussvorhaben lag damit bei 10,3 %. Gegenüber dem im vorangegangenen Gutach-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ten ausgewiesenen Stand ist die Beteiligung der „100 Größten“ damit leicht zurückgegangen, für das Geschäftsjahr 2022 waren 182 Fälle bzw. 11,4 % ausgewiesen worden.

48 Wie die **↗Abbildung 1.8** zeigt, ist die Zahl der freigegebenen Zusammenschlüsse seit den Höchstständen der 1990er Jahre und um das Jahr 2000 deutlich gesunken. Dies gilt nicht nur für die Gesamtzahl der Freigaben, sondern auch für die Beteiligung der „100 Größten“. Der weit überwiegende Teil der freigegebenen Zusammenschlüsse entfällt wie in den vergangenen Jahren auf Unternehmen außerhalb des Kreises der „100 Größten“. Die Zusammenschlussaktivität der größten Unternehmen bleibt damit im langfristigen Vergleich auf einem eher niedrigen Niveau.

Abbildung 1.8: Entwicklung der Zusammenschlussaktivität der "100 Größten"



Anmerkungen: Es werden Vorgänge zwischen dem 1. Januar des jeweiligen Jahres und dem 31. Dezember des Folgejahres untersucht (Gesamtzeitraum von zwei Jahren), bei denen im Vor- oder Hauptprüfverfahren eine Freigabe mit oder ohne Nebenbestimmungen erfolgte.

„Mit Beteiligung der 100 Größten“ bezeichnet Freigaben, an denen mindestens ein Unternehmen oder ihre Obergesellschaft (mit oder ohne Kontrollpflicht) aus dem Kreis der „100 Größten“ als Erwerber oder Erworbener beteiligt war. Bis zum Berichtszeitraum 2006/2007 basieren die Angaben auf den angezeigten Zusammenschlüssen, ab dem Berichtszeitraum 2008/2009 aufgrund verbesserter Datenverfügbarkeit auf den vom Bundeskartellamt freigegebenen Zusammenschlussvorhaben.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten des Bundeskartellamtes.

49 Innerhalb des Kreises der „100 Größten“ war die Beteiligung an Zusammenschlüssen zudem ungleich verteilt. Von den 100 größten Unternehmen waren 66 im relevanten Zeitraum mindestens einmal an einem freigegebenen Zusammenschluss beteiligt, während 34 Unternehmen keine entsprechende Beteiligung aufwiesen. Besonders häufig war die Siemens AG mit neun Beteiligungen vertreten. Es folgten die E.ON

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

SE, die Robert Bosch GmbH und die Volkswagen AG mit jeweils sieben Beteiligungen. Je sechs Fälle entfielen auf die Rethmann SE & Co. KG, die EDEKA Gruppe sowie die RWE AG.

50 Das Beteiligungsmuster spricht dafür, dass das Zusammenschlussgeschehen der „100 Größten“ im Berichtszeitraum weniger von einer breit angelegten Fusionswelle als vielmehr von selektiven Zukäufen, Portfoliobereinigungen und branchenbezogenen Konsolidierungsvorgängen geprägt ist. Eine vergleichsweise hohe Aktivität fällt insbesondere in der Industrie, im Handel und in der Energiewirtschaft auf. Insgesamt bestätigt sich damit auch für das Geschäftsjahr 2024, dass die „100 Größten“ zwar weiterhin sichtbar am Zusammenschlussgeschehen beteiligt sind, ihre Bedeutung für die Gesamtzahl der freigegebenen Unternehmenszusammenschlüsse jedoch deutlich unter den langjährigen Höchstwerten liegt.

1.2 Aggregierte Wettbewerbsanalyse: Kostenschock, sinkende Margen und rückläufige Produktivität im verarbeitenden Gewerbe

51 Die Monopolkommission untersucht die horizontale Unternehmenskonzentration und Preisaufschläge regelmäßig im Rahmen der Konzentrationsberichterstattung im Hauptgutachten. Im Folgenden wird die durchschnittliche Entwicklung des Wettbewerbs anhand von Preisaufschlägen, Preisindizes und verschiedenen Produktivitätsmaßen für das verarbeitende Gewerbe in Deutschland analysiert.

52 Eine kontinuierliche Beobachtung von Marktmachtindikatoren auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ist aus wirtschaftspolitischer Sicht von zentraler Bedeutung. Sie liefert wichtige Erkenntnisse über die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftssystems und die Effizienz der Ressourcenzuteilung. Die Europäische Kommission dokumentiert für die vergangenen 25 Jahre eine zunehmende Konzentration in zahlreichen europäischen Branchen sowie steigende Preisaufschläge und Gewinne, insbesondere am oberen Rand der Unternehmensverteilung. Sie weist zugleich darauf hin, dass ein schwächerer Wettbewerb Preise, Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und langfristiges Wachstum beeinträchtigen kann (Europäische Kommission, 2024).

53 Die Entwicklung der deutschen Industrie steht seit einigen Jahren im Zentrum einer intensiven wirtschaftspolitischen Debatte. Ausgangspunkt ist die wachsende Sorge, dass das industrielle Fundament Deutschlands erodiert und damit potenziell weitreichende Folgen für Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand verbunden sind (Falck/Krause, 2026; Grömling, 2026). Aktuelle Analysen zeigen, dass die Industrie bereits seit Längerem an Wertschöpfung und internationaler Wettbewerbsfähigkeit

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

verliert, während der Wirtschaftsstandort Deutschland durch hohe Energie- und Produktionskosten zunehmend unattraktiver wird (Grömling, 2026). Gleichzeitig ist das Bild nicht eindeutig, da neben rückläufigen Exportdynamiken und sinkenden Investitionen weiterhin wettbewerbsfähige und zukunftsträchtige Industriebereiche bestehen (Bolwin u. a., 2025; Falck/Pfaffl, 2026; Grömling, 2026).

54 Vor diesem Hintergrund gewinnt die Frage an Bedeutung, wie sich Wettbewerbsmechanismen innerhalb der Industrie konkret verändern, insbesondere in Phasen externer Schocks. Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine stellt hierbei einen zentralen Einschnitt dar, da er über Energiepreise, Lieferketten und Unsicherheiten direkt auf Kostenstrukturen und Marktprozesse gewirkt hat. Eine fundierte Analyse der Preisaufschläge, Kostenentwicklungen und Produktivitätsveränderungen ermöglicht es, die zugrunde liegenden Anpassungsprozesse besser zu verstehen und einzuordnen, ob es sich um kurzfristige Reaktionen oder um Ausdruck tiefergehender struktureller Verschiebungen handelt.

55 Die folgende Analyse knüpft an diese übergeordneten Entwicklungen an und untersucht die Veränderungen des Wettbewerbs im verarbeitenden Gewerbe in den Jahren 2022 und 2023. Eine empirische Untersuchung dieser Entwicklungen wird durch die eingeschränkte Verfügbarkeit aktueller amtlicher Mikrodaten erschwert. So standen beim AFiD-Panel Industriebetriebe der Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung lediglich Daten bis zum Berichtsjahr 2021 zur Verfügung, sodass die Entwicklungen der Jahre 2022 und 2023 nicht auf dieser Datengrundlage untersucht werden konnten. Vor diesem Hintergrund werden Unternehmensdaten aus Orbis genutzt, um aktuelle Entwicklungen bei Preisaufschlägen, Kosten und Produktivität bis 2023 abzubilden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Orbis kleinere Unternehmen nur unvollständig erfasst. Die mit dieser Datengrundlage verbundenen Einschränkungen werden im **↗Online-Appendix 1.2** dargestellt.

56 Das Gutachten zeigt, dass sich die Preisaufschläge im Durchschnitt in diesem Zeitraum deutlich verringert haben. Da dies auf höhere Grenzkosten zurückzuführen ist, die nicht in gleichem Maße an die Kundinnen und Kunden weitergegeben wurden, sind fallende Preisaufschläge in diesem Kontext nicht als Hinweis auf eine wettbewerbspolitisch gewünschte Intensivierung des Wettbewerbs zu verstehen. Gleichzeitig sind ein Rückgang der totalen Faktorproduktivität sowie ein Einbruch der Arbeitsproduktivität zu beobachten. In den Jahren 2022 und 2023 stieg die Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei gleichzeitigem Rückgang der realen Wertschöpfung, was den deutlichen Rückgang der Arbeitsproduktivität verursacht. Damit greift die Analyse zentrale Befunde der aktuellen Debatte auf, wonach die preisbereinigte

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Wertschöpfung der Industrie seit 2017 unter Druck geraten ist, während sich die Beschäftigung teilweise stabil entwickelt oder sogar ausgeweitet hat.

57 Die aggregierten Ergebnisse werden maßgeblich durch die Entwicklung energieintensiver Industrien geprägt. Insbesondere wird deutlich, dass die beobachteten Rückgänge bei Preisaufschlägen und Produktivität vor allem auf diese Industrien zurückzuführen sind, die in besonderem Maße von steigenden Kosten betroffen sind. Zudem deuten die Ergebnisse darauf hin, dass eine höhere Importintensität mit günstigeren Entwicklungen von Preisaufschlägen nach 2019 verbunden ist, während höhere Exportexposition tendenziell mit schwächeren Verläufen einhergeht. Gleichzeitig zeigen sich in anderen Industriebereichen abweichende Entwicklungen. Insbesondere in Hochtechnologieindustrien lassen sich teilweise gegenläufige, positive Entwicklungen beobachten, die durch strukturelle Nachfrageimpulse und innovationsgetriebene Dynamiken geprägt sind. Vor diesem Hintergrund ist eine disaggregierte Betrachtung erforderlich, um die unterschiedlichen Anpassungsprozesse innerhalb des verarbeitenden Gewerbes besser zu verstehen. Abschnitt ↗**1.3** greift diese Unterschiede auf und analysiert die Entwicklungen in ausgewählten Teilmärkten im Detail.

58 Die weitere Darstellung ist in mehrere Analyseschritte gegliedert. Zunächst wird in Abschnitt ↗**1.2.1** kurz die durchschnittliche Entwicklung der Preisaufschläge analysiert. In Abschnitt ↗**1.2.2** wird die Analyse zu Preisen und verschiedenen Produktivitätsmaßen vorgestellt. Abschnitt ↗**1.2.3** fasst die Ergebnisse kurz zusammen. In Abschnitt ↗**1.3** werden anschließend weitere Teilmarktanalysen zu energieintensiven Industrien, export- und importintensiven Industrien sowie Hightech Industrien durchgeführt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 1.1: Methoden und Daten

METHODEN UND DATEN

Methoden

- Im Mittelpunkt der Analyse stehen Preisaufschläge als Maß für die Fähigkeit von Unternehmen, Preise oberhalb ihrer variablen Kosten zu setzen.
- Ergänzend werden die totale Faktorproduktivität und die Arbeitsproduktivität betrachtet. Die Arbeitsproduktivität wird als preisbereinigte Wertschöpfung je Beschäftigten gemessen.
- Preisaufschläge und totale Faktorproduktivität werden auf Grundlage einer Produktionsfunktionsschätzung berechnet.
- Verwendet wird die ACF-Methode mit einer Gross-Output-Translog-Spezifikation.
- Aus dem relativen Verhältnis von Preisentwicklung und geschätzten Preisaufschlägen werden Rückschlüsse auf Grenzkostenverläufe gezogen.

Daten

- Die finale Analysestichprobe umfasst 1.755 Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes mit 15.698 Unternehmens-Jahr-Beobachtungen von 2014 bis 2023. Mit durchschnittlich rund 303 Beschäftigten bildet sie vor allem größere Unternehmen ab.
- Berücksichtigt werden Unternehmen mit Angaben zu Umsatz, Beschäftigung, Personalkosten, Materialkosten und Sachanlagevermögen, die in mindestens acht von zehn Jahren beobachtet werden.
- Ergänzend werden amtliche Daten von Eurostat und Destatis genutzt, insbesondere Preisindizes, Handelsdaten und Produktionsindizes.

Eine ausführliche Darstellung der Datengrundlage, der Variablen und des methodischen Vorgehens findet sich im **↗Online-Appendix 1.2**.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

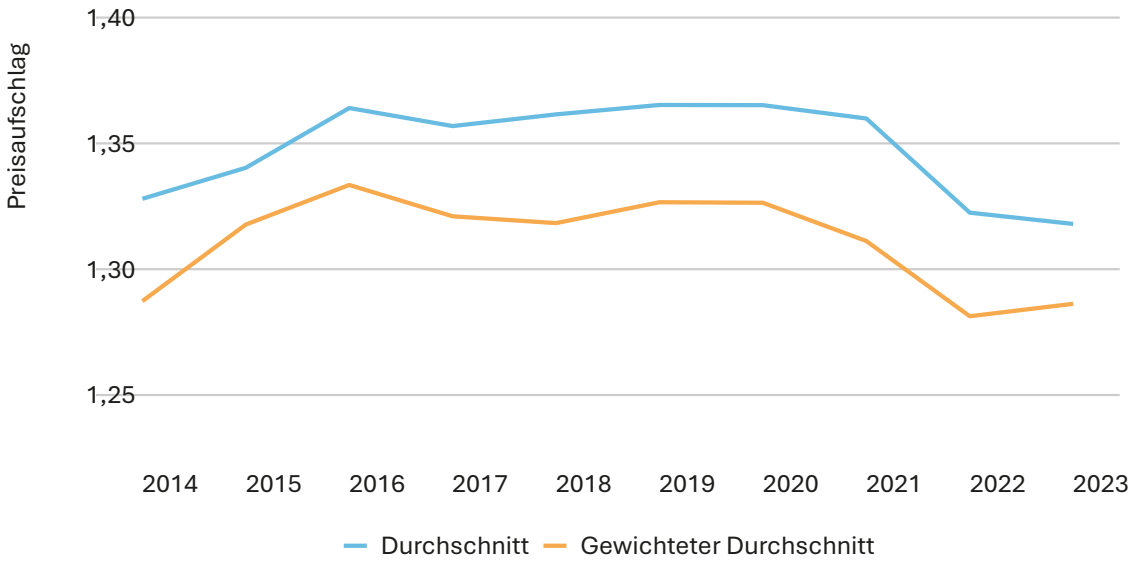
1.2.1 Rückläufige Preisaufschläge seit 2021

59 ↗**Abbildung 1.9** zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Preisaufschläge im verarbeitenden Gewerbe im Zeitraum von 2014 bis 2023. Dargestellt sind sowohl der einfache Durchschnitt (blaue Linie) als auch der gewichtete Durchschnitt (orange Linie).

60 Der einfache Durchschnitt der Preisaufschläge stieg von rund 1,33 im Jahr 2014 kontinuierlich auf einen Höchstwert von etwa 1,37 im Jahr 2016 an. Anschließend bewegte er sich bis 2021 relativ stabil auf einem Niveau zwischen 1,36 und 1,37. Ab dem Jahr 2021 ist ein deutlicher Rückgang zu beobachten, der sich 2022 und 2023 fortsetzte. Bis 2022 fiel der einfache Durchschnitt auf rund 1,32.

61 Der gewichtete Durchschnitt folgte einem ähnlichen, jedoch insgesamt niedrigeren Verlauf. Er stieg von etwa 1,29 im Jahr 2014 auf einen Spitzenwert von rund 1,33 im Jahr 2016 und blieb danach bis 2020 weitgehend stabil zwischen 1,32 und 1,33. Ab 2020 ging auch der gewichtete Durchschnitt spürbar zurück. Dieser Rückgang verstärkte sich 2022 und 2023, sodass der gewichtete Durchschnitt im Jahr 2023 einen Wert von etwa 1,29 erreichte.

Abbildung 1.9: Aggregierte Preisaufschläge verarbeitendes Gewerbe



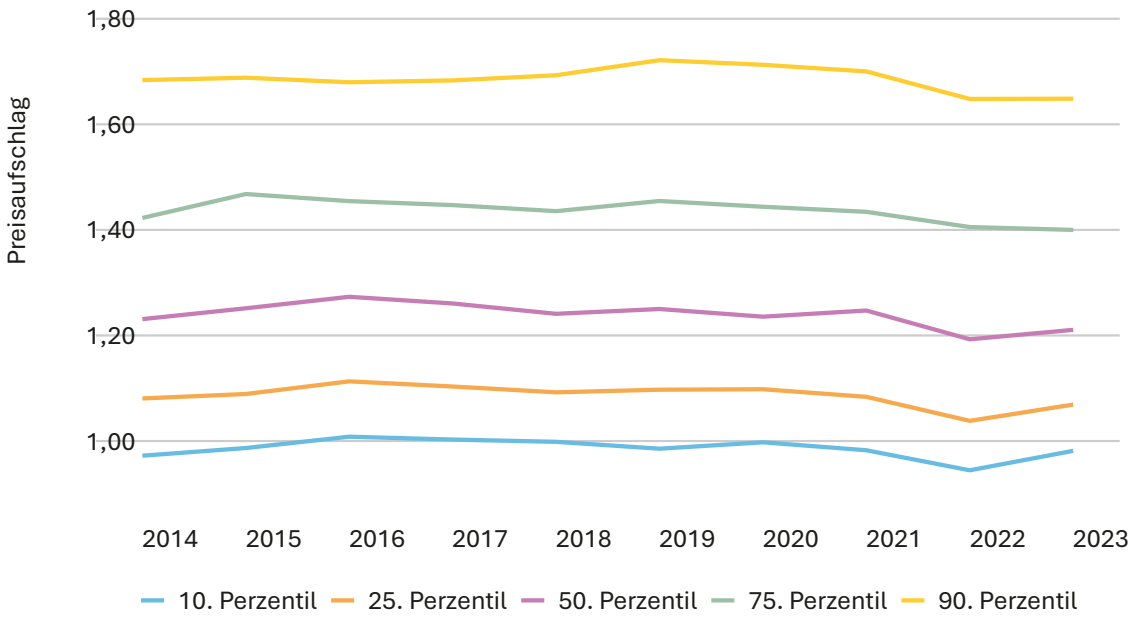
Anmerkung: Dargestellt sind geschätzte Preisaufschläge im verarbeitenden Gewerbe. Die Preisaufschläge werden auf Grundlage einer ACF-Produktionsfunktionsschätzung (Ackerberg u. a., 2015; De Loecker/Warzynski, 2012) mit Gross-Output-Translog-Spezifikation berechnet. Der gewichtete Durchschnitt verwendet den Unternehmensumsatz als Gewicht.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

62 ↗**Abbildung 1.10** zeigt den zeitlichen Verlauf der Verteilung der Preisaufschläge. Sie gibt Hinweise darauf, ob die Höhe der Preisaufschläge einen Einfluss darauf hat, wie sich ein Unternehmen in der Energiekrise entwickelt. Die Abbildung zeigt, dass es sich um einen systematischen Schock handelt, der die Unternehmen in ähnlicher Größenordnung betrifft. Dies ist daran erkennbar, dass die Perzentile der Verteilung einen Einbruch von etwa 5 Prozentpunkten aufweisen. Eine ergänzende Darstellung der kumulierten Verteilungen der Preisaufschläge in den Jahren 2019 und 2022 findet sich im ↗**Online-Appendix 1.2**. Sie bestätigt, dass die Preisaufschläge im Jahr 2022 über die gesamte Verteilung hinweg niedriger liegen als im Jahr 2019 und dass sich die Streuung der Preisaufschläge nach dem Kostenschock verringert hat.

Abbildung 1.10: Verlauf der gewichteten Quantile der Preisaufschläge



Anmerkung: Dargestellt sind umsatzgewichtete Quantile der geschätzten Preisaufschläge im verarbeitenden Gewerbe. Die Gewichtung erfolgt mit dem Unternehmensumsatz. Die Preisaufschläge werden auf Grundlage einer ACF-Produktionsfunktionsschätzung mit Gross-Output-Translog-Spezifikation berechnet.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's.

1.2.2 Deutschland hat ein Kosten- und Produktivitätsproblem

63 ↗**Abbildung 1.11** stellt die Wachstumsraten der Preisaufschläge, der Preise und der approximierten Grenzkosten im verarbeitenden Gewerbe mit dem Referenzjahr 2019 dar. Dargestellt sind der Preisaufschlag (blaue Linie), die Preise (grüne Linie) sowie die Grenzkosten (gelbe Linie).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

64 Bis zum Jahr 2019 wuchsen die Preise und die approximierten Grenzkosten moderat und weitgehend parallel an.[2] Beide Größen blieben auch im Jahr 2020 nahezu unverändert. Ab dem Jahr 2021 stiegen Preise und Grenzkosten dann stark an. Dabei zeigen Grenzkosten einen stärkeren Anstieg als Preise. Bis 2023 erreichten die Preise einen kumulierten Anstieg von knapp 20 Prozent, während die approximierten Grenzkosten sogar auf über 22 Prozent zunahmen. Die Preisaufschläge hingegen blieben bis 2020 relativ stabil und zeigten ab 2021 einen deutlichen Rückgang. Im Jahr 2023 lagen sie rund drei Prozent unter dem Niveau von 2019. Konsistent mit dem hohen beobachteten Kostenschock zeigt eine ergänzende Analyse der Kostenweitergaberate im **↗Online-Appendix 1.2**, dass die marginale Kostenweitergabe in den Jahren 2022 und 2023 im Vergleich zu den Vorjahren deutlich gestiegen ist. Während sie vor 2022 bei rund 77 Prozent lag, stieg sie in den Jahren 2022 und 2023 auf rund 93 Prozent. Dies deutet darauf hin, dass Unternehmen bei dem hohen Kostenschock zunehmend weniger Spielraum hatten, zusätzliche Kostensteigerungen über sinkende Preisaufschläge aufzufangen.[3]

65 Der dargestellte Verlauf verdeutlicht, dass der Rückgang der Preisaufschläge ab 2021 maßgeblich auf den starken Anstieg der Grenzkosten zurückzuführen ist, der nur teilweise an die Preise weitergegeben wurde. Dieser Effekt verstärkte sich im Zuge des Ukrainekriegs in den Jahren 2022 und 2023. Am Anfang der Pandemie 2020 sind hingegen keine signifikanten Veränderungen bei Preisaufschlägen, Preisen oder Grenzkosten zu beobachten.

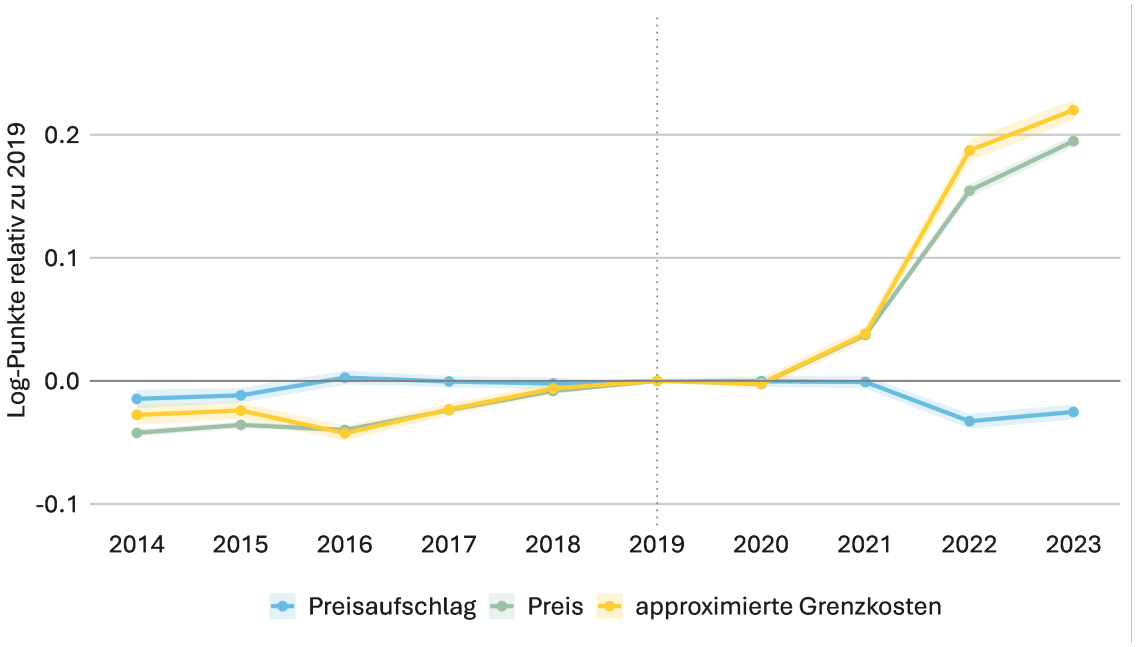
---

[2] Technische Erklärung zu approximierten Grenzkosten: Die dargestellten Preisverläufe beruhen auf einer Unternehmens-Fixed-Effects-Regression der logarithmierten Preisindizes auf Jahresindikatoren mit dem Referenzjahr 2019. Die Jahreskoeffizienten geben den innerhalb des verwendeten Unternehmenssamples geschätzten, beobachtungsgewichteten durchschnittlichen Preisverlauf relativ zu 2019 an. Da der Preisaufschlag als Verhältnis von Preis zu Grenzkosten interpretiert wird, gilt in Logarithmen näherungsweise log(Grenzkosten) = log(Preis) - log(Preisaufschlag). Es wird daher zunächst geschätzt, wie sich Preise und Preisaufschläge relativ zum Referenzjahr 2019 verändern. Der entsprechende Effekt auf die approximierten Grenzkosten ergibt sich anschließend als Differenz zwischen dem Preis- und dem Preisaufschlagseffekt. Die Grenzkosten sind daher nicht direkt beobachtet, sondern als aus Preis- und Preisaufschlagsentwicklung abgeleitete Größe zu verstehen.

[3] Die Kostenweitergaberate ist als marginale Größe zu verstehen. Sie beschreibt nicht, welcher Anteil des gesamten seit 2019 aufgelaufenen Kostenschocks weitergegeben wurde, sondern welcher Anteil zusätzlicher Kostenänderungen an die Preise weitergegeben wird. Ökonomisch ist zu erwarten, dass die marginale Kostenweitergabe mit der Höhe des Kostenschocks steigt, da Unternehmen mit zunehmender Größe des Kostenschocks weniger Spielraum haben, zusätzliche Kostensteigerungen über sinkende Preisaufschläge aufzufangen. Als theoretischer Grenzfall bei sehr hohen Kostensteigerungen ist eine vollständige marginale Kostenweitergabe zu erwarten. In diesem Fall nähern sich Preise und Grenzkosten im Niveau an. Der Preisaufschlag nähert sich entsprechend seiner Untergrenze von eins.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 1.11: Verlauf Preisaufschläge, Preise und approximierte Grenzkosten



Anmerkung: Dargestellt sind Veränderungen relativ zum Referenzjahr 2019. Die Preisentwicklung basiert auf industriebezogenen Preisindizes, die auf 2019 normiert werden. Approximierte Grenzkosten werden aus dem relativen Verhältnis von Preisen und geschätzten Preisaufschlägen abgeleitet. Formal gilt in Logarithmen: approximierte Grenzkosten gleich Preise minus Preisaufschläge. Die dargestellten Verläufe beruhen auf Firmen-Fixed-Effects-Schätzungen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's sowie Eurostat, Preisindizes in der Industrie, jährliche Daten, Datensatz sts_inpp_a.

66 ↗**Abbildung 1.12** zeigt erneut Wachstumsraten mit dem Basisjahr 2019 für Preisaufschläge sowie für die totale Faktorproduktivität und die Arbeitsproduktivität. Letztere wird als preisbereinigte Wertschöpfung je Beschäftigten gemessen. Es zeigt sich ein deutlicher Rückgang der Faktorproduktivität sowie ein Einbruch der Arbeitsproduktivität nach den Jahren 2017/18. Dieser Einbruch beschleunigt sich in den folgenden Jahren während des Beginns der Pandemie. Nach einer kurzen Erholung im Jahr 2021 ist ab 2022 nochmals ein stärkerer Rückgang zu beobachten. Dabei sinkt die Arbeitsproduktivität um acht Prozentpunkte bis 2023.

67 ↗**Abbildung 1.13** zeigt, wie sich die Entwicklung der Arbeitsproduktivität durch die Veränderungen in der Arbeitnehmerzahl und der deflationierten Wertschöpfung erklären lässt. Die Bewegungen der Arbeitsproduktivität nach 2019 werden vorrangig durch die Fluktuation der preisbereinigten Wertschöpfung verursacht. Dieses Muster steht im Einklang mit aktuellen Befunden zur deutschen Industrie, wonach die reale Wertschöpfung bereits seit 2017 rückläufig ist und die jüngeren Krisen eher als Verstärker eines länger bestehenden Strukturproblems zu interpretieren sind (Grömling, 2026).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

68 Der Rückgang seit 2017 lässt sich nicht auf einen einzelnen Auslöser zurückführen, sondern verweist auf eine bereits vor Pandemie und Energiekrise einsetzende strukturelle Schwäche der deutschen Industrie. Genannt werden insbesondere nachlassende Exportdynamik, eine Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, hohe Standort- und Produktionskosten, verhaltene Investitionen sowie eine zu geringe Dynamik bei produktivitätssteigernden und disruptiven Innovationen (Bolwin u. a., 2025; Falck/Pfaffl, 2026; Grömling, 2026).

69 Die Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bleibt in Zeiten großer Volatilität im Vergleich zur Wertschöpfung relativ stabil. Ab dem Jahr 2022 ist zudem zu beobachten, dass die Beschäftigung weiter zunimmt, obwohl die preisbereinigte Wertschöpfung deutlich zurückgeht. Dadurch sinkt die Arbeitsproduktivität zusätzlich. Dies verdeutlicht, dass sich die Anpassung an den Kostenschock nicht unmittelbar über Beschäftigungsrückgänge vollzieht, sondern zunächst vor allem über eine geringere reale Wertschöpfung je Beschäftigten. Zugleich deutet der Befund darauf hin, dass Beschäftigung in der kurzen Frist weniger stark schwankt als die reale Wertschöpfung und Anpassungsprozesse am Arbeitsmarkt entsprechend träge verlaufen. Daneben können weitere, in der vorliegenden Analyse nicht beobachtete Anpassungsmechanismen wie Kurzarbeit und Veränderungen der Arbeitszeit eine Rolle spielen.[4]

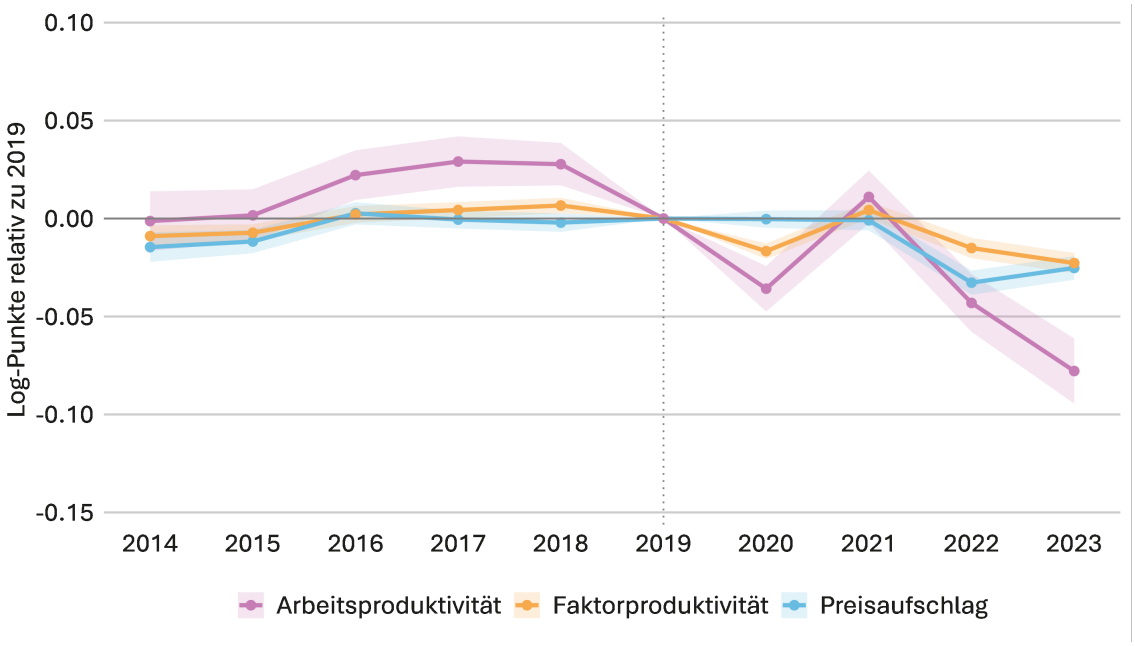
70 Ein möglicher Erklärungsansatz für die stabile Beschäftigung bei gleichzeitig rückläufiger Wertschöpfung liegt in den institutionellen Rahmenbedingungen des deutschen Arbeitsmarktes. Arbeitsrechtliche und kollektiv vereinbarte Regelungen können die kurzfristige Anpassung der Beschäftigtenzahl begrenzen. Die OECD (OECD, 2025) stellt fest, dass der Beschäftigungsschutz in Deutschland leicht überdurchschnittlich ausgeprägt ist. Eine aktuelle Untersuchung (Coatanlem, 2026) ergänzt diese Einordnung um Erkenntnisse zu den Anpassungskosten großer deutscher Unternehmen in Restrukturierungsphasen. Auf Grundlage von 55 Restrukturierungsprogrammen dokumentiert die Untersuchung hohe Kosten des Personalabbaus, die unter anderem durch Abfindungsregelungen, Kündigungsfristen und weitere institutionelle Rahmenbedingungen geprägt werden.

[4] Kurzarbeit wird in den Orbis-Daten nicht beobachtet. Unternehmen können ihre Arbeitsnachfrage daher auch über eine Verringerung der Arbeitszeit anpassen, ohne dass sich dies unmittelbar in der Zahl der Beschäftigten niederschlägt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

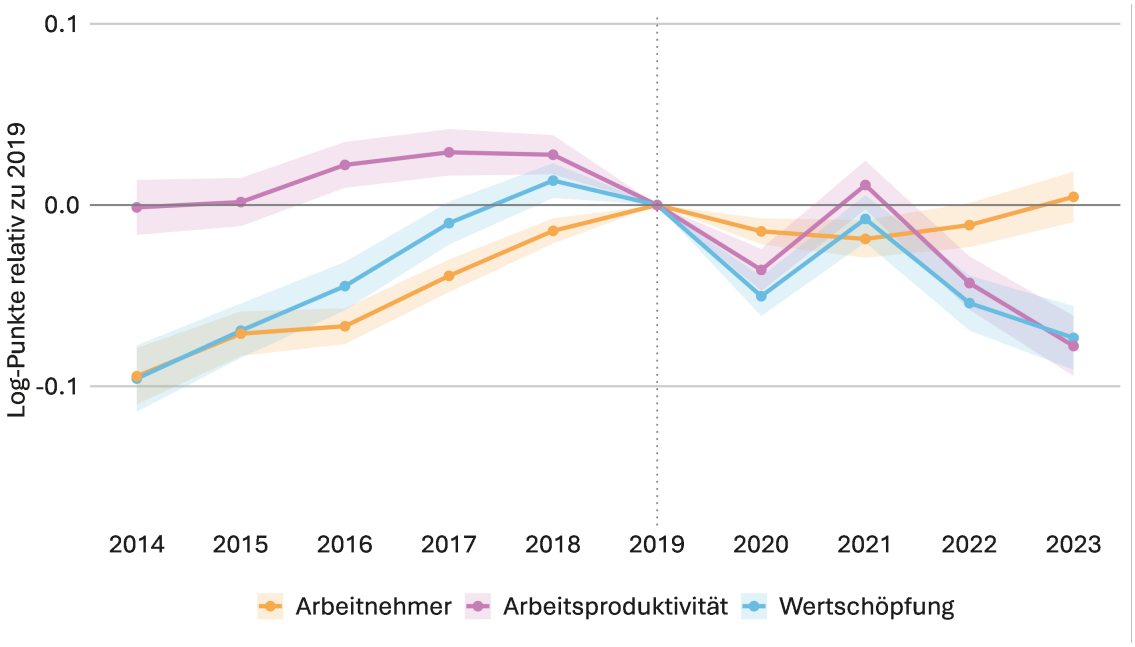
Abbildung 1.12: Verlauf Preisaufschläge, Faktor- und Arbeitsproduktivität



Anmerkung: Dargestellt sind Veränderungen relativ zum Referenzjahr 2019. Preisaufschläge und totale Faktorproduktivität werden auf Grundlage einer ACF-Produktionsfunktionsschätzung mit Gross-Output-Translog-Spezifikation berechnet. Die Arbeitsproduktivität wird als preisbereinigte Wertschöpfung je Beschäftigten gemessen. Die Verläufe beruhen auf Firmen-Fixed-Effects-Schätzungen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's. Für die Preisbereinigung der Wertschöpfung werden Eurostat-Preisindizes in der Industrie, jährliche Daten, Datensatz sts_inpp_a, verwendet.

Abbildung 1.13: Arbeitsproduktivität - Zusammensetzung



Anmerkung: Dargestellt sind Veränderungen relativ zum Referenzjahr 2019. Die Arbeitsproduktivität wird in preisbereinigte Wertschöpfung und Anzahl der Beschäftigten zerlegt. Die Wertschöpfung wird mit Preisindizes auf Industrieebene preisbereinigt. Beschäftigung wird als Anzahl der Beschäftigten gemessen. Arbeitszeit und Kurzarbeit werden in den Orbis-Daten nicht beobachtet.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's. Für die Preisbereinigung der Wertschöpfung werden Eurostat-Preisindizes in der Industrie, jährliche Daten, Datensatz sts_inpp_a, verwendet.

1.2.3 Fazit

71 Insgesamt zeigt sich seit 2021 ein breit wirkender Kostenschock im verarbeitenden Gewerbe, der sich deutlich in Preisaufschlägen und Produktivität niederschlägt. Dieser Befund fügt sich in aktuelle Studien zur deutschen Industrie ein, wonach die reale industrielle Wertschöpfung bereits seit 2017 geschwächt ist und die jüngeren Krisen eher als Verstärker eines länger bestehenden Strukturproblems zu interpretieren sind.

72 Die Preisaufschläge sind seit 2021 deutlich und systematisch zurückgegangen. Grund dafür ist, dass die Grenzkosten stärker stiegen als die Preise. Unternehmen konnten höhere Kosten damit nur unvollständig an Kundinnen und Kunden weitergeben. Rückläufige Preisaufschläge sind in diesem Kontext daher vor allem Ausdruck von Kostendruck und nicht Ausdruck einer wettbewerbspolitisch gewünschten Intensivierung des Wettbewerbs. Zugleich gingen sowohl die totale Faktorproduktivität als auch die Arbeitsproduktivität zurück. Der Rückgang der Arbeitsproduktivität ist vor allem auf eine sinkende reale Wertschöpfung bei vergleichsweise stabiler Beschäftigung zurückzuführen. Insgesamt ergibt sich damit das Bild einer Industrie, in der die Anpassung an den Kostenschock vor allem über sinkende Margen und Produktivität erfolgt, während die Beschäftigung vergleichsweise träge reagiert.

1.3 Energieintensität, die Rolle des internationalen Handels und Hightech-Boom

73 Die aggregierte Analyse zeigt, dass sich der breit wirkende Kostenschock in sinkenden Preisaufschlägen und rückläufiger Produktivität widerspiegelt. Diese aggregierten Ergebnisse liefern wichtige Hinweise auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, lassen jedoch offen, inwieweit sich die Anpassungsprozesse zwischen unterschiedlichen Industrien unterscheiden.

74 Vor diesem Hintergrund wird im folgenden Kapitel eine disaggregierte Analyse der Teilmärkte vorgenommen. Ziel ist es, ein differenzierteres Bild der Wettbewerbsdynamik zu erhalten. Im Mittelpunkt steht dabei die Energieintensität von Industrien, da der beobachtete Kostenschock maßgeblich über steigende Energiepreise gewirkt hat und daher zu erwarten ist, dass sich die Effekte zwischen energieintensiven und nicht energieintensiven Industrien systematisch unterscheiden.

75 Die Analyse erfolgt dabei in mehreren aufeinander aufbauenden Schritten. Zunächst wird in Abschnitt ↗**1.3.1** zwischen energieintensiven und nicht energieintensiven Industrien unterschieden, um grundlegende Unterschiede in der Betroffenheit

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

durch den Kostenschock herauszuarbeiten. Anschließend wird in Abschnitt ↗**1.3.2** untersucht, wie sich Import- und Exportintensität von Industrien auf die Entwicklung von Preisaufschlägen nach 2019 auswirkt. Für die nicht energieintensiven Industrien erfolgt in Abschnitt ↗**1.3.3** eine weitere Differenzierung in Hochtechnologie und nicht Hochtechnologie, um mögliche Unterschiede in der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsdynamik zu identifizieren.

76 Die Ergebnisse der folgenden Teilmarktanalyse zeigen deutliche Unterschiede. Ein zentrales Ergebnis ist, dass die Preisaufschläge in energieintensiven Industrien deutlich stärker eingebrochen sind. Gleichzeitig sind in diesen Industrien sowohl der Preisanstieg als auch der Anstieg der approximierten Grenzkosten ausgeprägter.

77 Auch bei der Entwicklung der Produktivität zeigen sich klare Unterschiede zwischen den beiden Gruppen. Während in nicht energieintensiven Industrien bereits während der Pandemie ein Rückgang der Produktivität zu beobachten ist, bleibt ein solcher Einbruch in energieintensiven Industrien in dieser Phase aus. Ab dem Jahr 2022 kehrt sich dieses Muster jedoch um. Energieintensive Industrien verzeichnen dann einen deutlich stärkeren Rückgang sowohl der totalen Faktorproduktivität als auch der Arbeitsproduktivität. Der Einbruch der Arbeitsproduktivität ist dabei besonders ausgeprägt und wird vor allem durch den Rückgang der preisbereinigten Wertschöpfung bei gleichzeitig relativ stabiler Beschäftigung verursacht.

78 Auffällig ist, dass sich die Beschäftigung in energieintensiven und nicht energieintensiven Industrien deutlich weniger stark unterscheidet als die preisbereinigte Wertschöpfung. Während die reale Wertschöpfung in energieintensiven Industrien nach 2021 deutlich stärker zurückgeht, bleibt die Beschäftigungsentwicklung vergleichsweise stabil. Dies deutet darauf hin, dass sich die Anpassung an den Kostenschock kurzfristig nicht in gleichem Maße über Beschäftigungsrückgänge vollzieht. Damit kann Arbeitsproduktivität besonders stark sinken, wenn reale Wertschöpfung zurückgeht, Beschäftigung aber in den betroffenen Industrien gebunden bleibt. Der Befund ist zugleich für die wirtschaftspolitische Einordnung relevant, weil er auf die Bedeutung eines dynamischen Arbeitsmarkts verweist, der Wechsel in produktivere und wachsende Tätigkeiten erleichtert.

79 Die Handelsanalyse zeigt darüber hinaus, dass die internationale Verflechtung der Industrien für die Anpassung an den Kostenschock relevant ist. Eine höhere Importintensität ist nach 2019 tendenziell mit günstigeren Entwicklungen der Preisaufschläge verbunden, insbesondere bei nicht energieintensiven Industrien. Eine mögliche Erklärung ist, dass diese Industrien stärker von günstigeren importierten Vorleistungen profitieren konnten, während energieintensive Industrien selbst häufig Vorprodukte herstellen und daher durch Importe stärker auch einem zusätzlichen Wettbewerbsdruck

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ausgesetzt sind. Höhere Exportintensität geht dagegen tendenziell mit einem schwächeren Verlauf der Preisaufschläge einher. Dieser Befund ist vorsichtig zu interpretieren, da hier wahrscheinlich weniger ein direkter Kostenkanal im Vordergrund steht, sondern stärker die Einbindung exportorientierter Industrien in internationale Absatzmärkte und Preisbildungsprozesse.

80 Innerhalb der nicht energieintensiven Industrien ergeben sich zudem erhebliche Unterschiede zwischen Hochtechnologie- und den übrigen Industrien. Während der Pandemie ist ein deutlicher Aufschwung im Hochtechnologiesektor zu beobachten. In diesem Segment entwickeln sich Preisaufschläge sowie Faktor- und Arbeitsproduktivität entgegen dem allgemeinen Trend und steigen an. Gleichzeitig fällt der Preisanstieg im Hochtechnologiesektor geringer aus, was darauf hindeutet, dass zuvor gesunkene Grenzkosten den Preisdruck dämpfen. Insgesamt zeigt sich, dass der Hochtechnologiesektor nicht von dem im verarbeitenden Gewerbe insgesamt beobachteten Produktivitätseinbruch betroffen ist, sondern im Gegenteil eine steigende Faktor- und Arbeitsproduktivität aufweist. Dieser Befund ist jedoch als relative Stärke innerhalb Deutschlands zu verstehen, da forschungsintensive Industrien in Deutschland im internationalen Vergleich zuletzt an Dynamik und Arbeitsproduktivität verloren haben (Danne/Schiersch, 2026).

81 Auch hier zeigt sich die Trägheit des Arbeitsmarkts. Die Beschäftigung unterscheidet sich zwischen den Industriegruppen nur geringfügig, obwohl die reale Wertschöpfung sehr unterschiedlich verläuft. Dies gilt sowohl für energieintensive Industrien mit stark fallender Wertschöpfung als auch für Hochtechnologieindustrien mit steigender Wertschöpfung und für Industrien dazwischen. Der Befund unterstreicht die Bedeutung von Mobilität zwischen schrumpfenden und wachsenden Industriebereichen.

1.3.1 Energieintensive Industrien als Treiber der aggregierten Entwicklung

82 Die Unterscheidung zwischen energieintensiven und nicht energieintensiven Industrien ist von zentraler Bedeutung für das Verständnis der im vorigen Abschnitt ↗**1.2** identifizierten Entwicklungen. Energieintensive Industrien nehmen eine Schlüsselrolle innerhalb des verarbeitenden Gewerbes ein, da sie einen besonders hohen Anteil der gesamtindustriellen Energienachfrage auf sich vereinen und gleichzeitig zentrale Vorleistungen für zahlreiche nachgelagerte Industrien bereitstellen. So entfielen im Jahr 2021 rund 77 Prozent des industriellen Energieverbrauchs auf energieintensive Industriezweige, während diese lediglich etwa 17 Prozent der industriellen Bruttowertschöpfung und rund 15 Prozent der Beschäftigten ausmachten (Statistisches Bundesamt, 2026). Diese Struktur verdeutlicht, dass Energie als Produktionsfaktor in diesen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Industrien eine deutlich größere Rolle spielt als in anderen Bereichen des verarbeitenden Gewerbes.

83 Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass sich der im vorhergehenden Kapitel identifizierte Kostenschock insbesondere in energieintensiven Industrien stärker niederschlägt als in weniger energieabhängigen Sektoren. Aktuelle Entwicklungen zeigen zudem, dass energieintensive Branchen in den Jahren nach 2021 besonders stark von Produktionsrückgängen betroffen waren, was im Zusammenhang mit deutlich gestiegenen Energiepreisen steht. Eine disaggregierte Betrachtung entlang der Energieintensität hilft daher, die aggregierten Rückgänge von Preisaufschlägen und Produktivität besser einzuordnen. Sie zeigt, in welchen Industrien die Effekte besonders ausgeprägt sind und welche Unterschiede in Kostenstrukturen, Wettbewerbsdynamiken und Anpassungsmechanismen hinter dem aggregierten Bild stehen.[5]

84 Die Einteilung in energieintensive und nicht energieintensive Industrien erfolgt auf Basis der Klassifikation der Wirtschaftszweige nach NACE auf Zweistellerebene. Als energieintensive Industrien werden dabei jene Wirtschaftszweige definiert, die durch einen besonders hohen Energieeinsatz im Produktionsprozess gekennzeichnet sind. Konkret umfasst diese Gruppe die Herstellung von Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren, die Papier- und Pappeindustrie, die Herstellung von Kokerei- und Raffinerieerzeugnissen, die chemische Industrie, die Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren, die Glas- und Keramikindustrie sowie die Herstellung von Grundmetallen wie in ↗**Tabelle 1.3** gezeigt wird.

85 Diese Industrien zeichnen sich dadurch aus, dass Energie einen zentralen Produktionsfaktor darstellt und einen erheblichen Anteil an den Gesamtkosten einnimmt. Gleichzeitig handelt es sich überwiegend um Grundstoffindustrien, die am Anfang industrieller Wertschöpfungsketten stehen und wichtige Vorleistungen für zahlreiche andere Branchen liefern. Aufgrund dieser Struktur ist zu erwarten, dass sich Veränderungen der Energiepreise in diesen Industrien besonders stark auf Kostenstrukturen, Preisbildungsprozesse und letztlich auf die Wettbewerbsdynamik auswirken. Die Chemieindustrie wird im Folgenden in einer Infobox[6] als besonders relevantes Beispiel dieser Gruppe vorgestellt. Sie verbindet hohe Energieintensität mit einer zentralen Rolle als Vorleistungsgüterproduzent und einer starken internationalen Handelsverflechtung.

---

[5] Zu den energie- und industriepolitischen Rahmenbedingungen sowie den wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen für energieintensive Industrien vgl. ↗**Kapitel 3** dieses Gutachtens.

[6] Die Informationen in der Infobox stammen aus (BMWE, o. J.; Statistisches Bundesamt, 2022; Statistisches Bundesamt, 2024; VCI Online, 2024). Eigene Berechnungen auf Grundlage von Statistischem Bundesamt, GENESIS-Online, Tabellen 51000-0001 und 51000-0005, Warensystematik GP2019 (2-Steller), Position GP19-20 „Chemische Erzeugnisse“, Berichtsjahr 2023.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Tabelle 1.3: Energieintensive Industrien

NACE-Code	Beschreibung	EU-Median Energiekostenanteil	Anteil industrieller Bruttowertschöpfung in DE 2021
16	Herstellung von Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren (ohne Möbel)	~1,4 %	nicht ausgewiesen
17	Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus	~2,1 %	1,7 %
19	Herstellung von Kokerei- und Raffinerieerzeugnissen	~3,7 %	1,2 %
20	Herstellung von chemischen Erzeugnissen	~3,2 %	7,5 %
22	Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	~1,6 %	nicht ausgewiesen
23	Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden (nicht-metallische mineralische Erzeugnisse)	~3,3 %	3,0 %
24	Herstellung von Grundstoffen aus Metallen (Grundmetalle)	~3,1 %	3,5 %

Anmerkung: Der EU-Median des Energiekostenanteils bezeichnet den Median des Anteils der Energiekosten an den Produktionskosten in der EU für die jeweilige Industrie. Der Anteil an der Bruttowertschöpfung bezieht sich auf die industrielle Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten in Deutschland im Jahr 2021.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von (Dechezleprêtre u. a., 2025), sowie (Statistisches Bundesamt, 2026).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 1.2: Chemie als Schlüsselbranche

CHEMIE ALS ENERGIEINTENSIVE SCHLÜSSEL-BRANCHE

Energieintensität

- Im Jahr 2021 entfielen auf die Herstellung chemischer Erzeugnisse rund 29,8 Prozent des industriellen Energieverbrauchs in Deutschland.
- Beim industriellen Gasverbrauch lag der Anteil der Herstellung chemischer Erzeugnisse bei rund 36,7 Prozent.

Produktion

- Der Produktionsrückgang in der Chemieindustrie fiel nach Beginn der Energiekrise besonders deutlich aus.
- Im Jahr 2023 sank die Produktion chemischer Erzeugnisse gegenüber dem Vorjahr um 10,6 Prozent.
- Der Produktionsstand chemischer Erzeugnisse erreichte damit den niedrigsten Wert seit 1995.

Handelsintensität

- Chemische Erzeugnisse machten im Jahr 2023 rund 9 Prozent der deutschen Ausfuhren aus.
- Auf der Importseite entfielen rund 7,7 Prozent der deutschen Einfuhren auf chemische Erzeugnisse.

Vorleistungsgüter und Innovationen

- 27 Prozent der chemischen Produkte gehen direkt an Endverbraucherinnen und Endverbraucher. Zwei Drittel werden innerhalb der Industrie weiterverarbeitet.
- Die Chemieindustrie versorgt unter anderem Kunststoffverarbeitung, Maschinenbau, Automobil-, Verpackungs-, Bau- und Textilwirtschaft mit Grundstoffen, Materialien und Zwischenprodukten.
- Rund 60 Prozent der gesamten FuE zu Materialtechnologien in Deutschland erfolgen in der Chemieindustrie.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

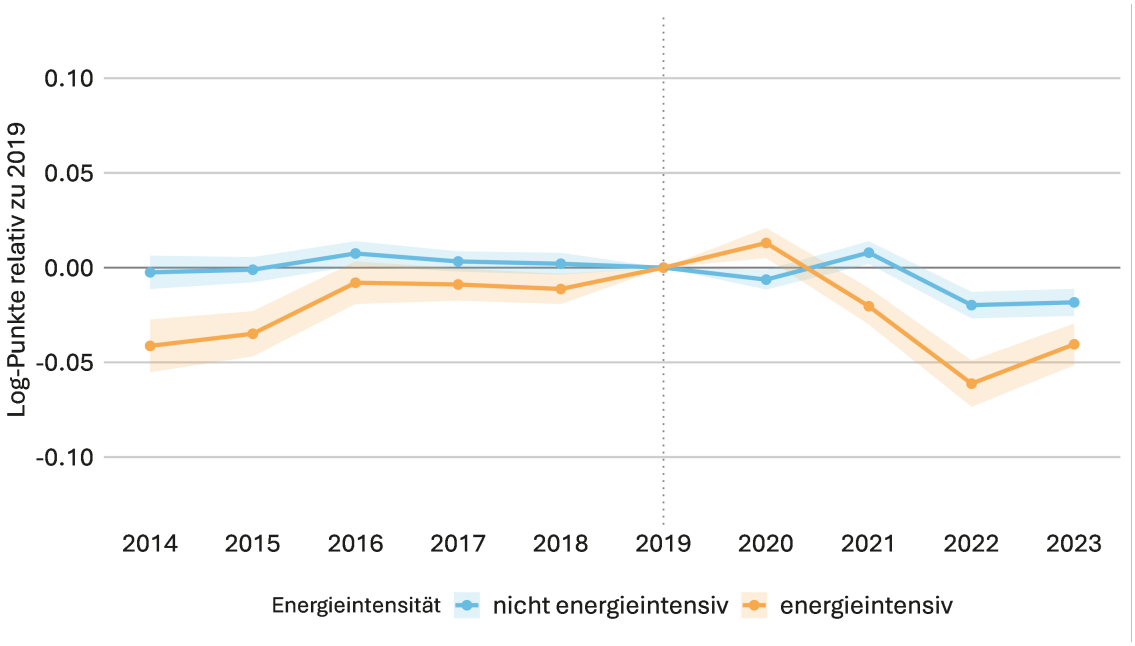
Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

1.3.1.1 Energieintensive Industrien mit Margenrückgang

86 ↗**Abbildung 1.14** zeigt die Entwicklung der Preisaufschläge für energieintensive und nicht energieintensive Industrien relativ zum Basisjahr 2019. Es wird deutlich, dass die Preisaufschläge in energieintensiven Industrien ab dem Jahr 2021 stärker zurückgehen als in nicht energieintensiven Industrien. Während beide Gruppen bis 2020 keine ausgeprägten Rückgänge aufweisen, setzt der Einbruch bei energieintensiven Industrien früher ein und fällt im weiteren Verlauf deutlich stärker aus.

87 Ein Vergleich der Niveaus der Preisaufschläge wird in ↗**Abbildung 1.15** dargestellt. Dabei zeigt sich, dass energieintensive Industrien bereits vor 2020 ein niedrigeres Niveau an Preisaufschlägen aufweisen, jedoch bis etwa 2020 einen leicht steigenden Trend verzeichnen. Demgegenüber bewegen sich die Preisaufschläge in nicht energieintensiven Industrien bis 2020 weitgehend stabil auf einem höheren Niveau. Ab 2021 kommt es in beiden Gruppen zu einem Rückgang der Preisaufschläge, der jedoch in energieintensiven Industrien deutlich stärker ausfällt.

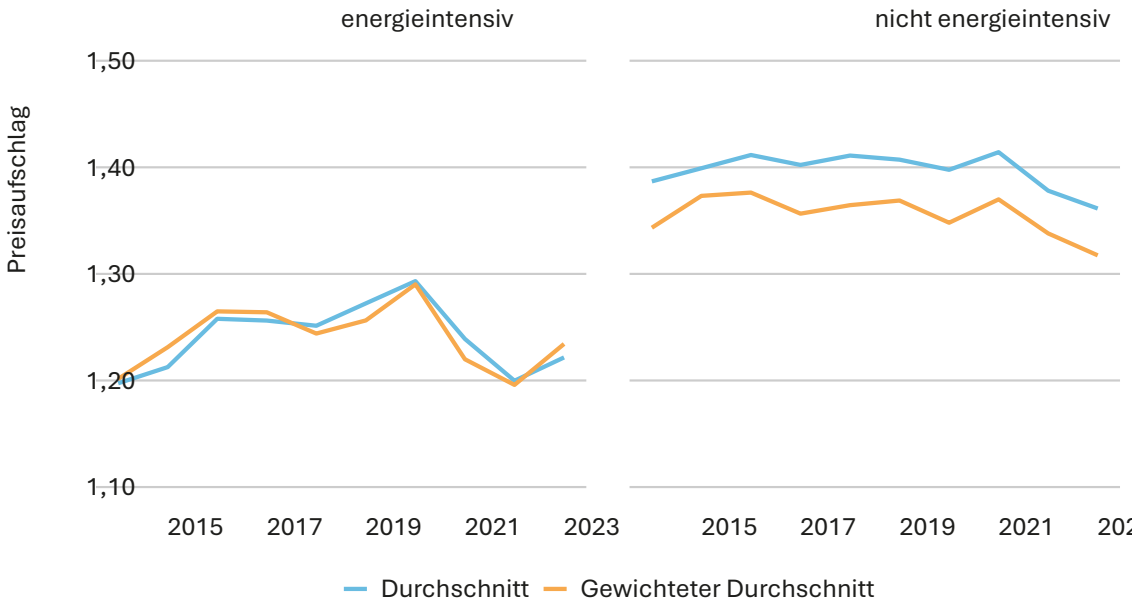
Abbildung 1.14: Energie – Verlauf Preisaufschläge



Anmerkung: Dargestellt sind Veränderungen der geschätzten Preisaufschläge relativ zum Referenzjahr 2019 für energieintensive und nicht energieintensive Industrien. Die Preisaufschläge werden auf Grundlage einer ACF-Produktionsfunktionsschätzung mit Gross-Output-Translog-Spezifikation berechnet. Die dargestellten Verläufe beruhen auf Firmen-Fixed-Effects-Schätzungen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's. Die Einteilung energieintensiver Industrien basiert auf (Dechezleprêtre u. a., 2025).

Abbildung 1.15: Energie – Preisaufschläge



Anmerkung: Dargestellt sind die Niveaus der geschätzten Preisaufschläge für energieintensive und nicht energieintensive Industrien. Die Preisaufschläge werden auf Grundlage einer ACF-Produktionsfunktionsschätzung mit Gross-Output-Translog-Spezifikation berechnet. Die Darstellung zeigt den einfachen Durchschnitt der Preisaufschläge innerhalb der jeweiligen Industriegruppe.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's. Die Einteilung energieintensiver Industrien basiert auf (Dechezleprêtre u. a., 2025).

1.3.1.2 Energieintensive Industrien erleiden massiven Produktivitätseinbruch

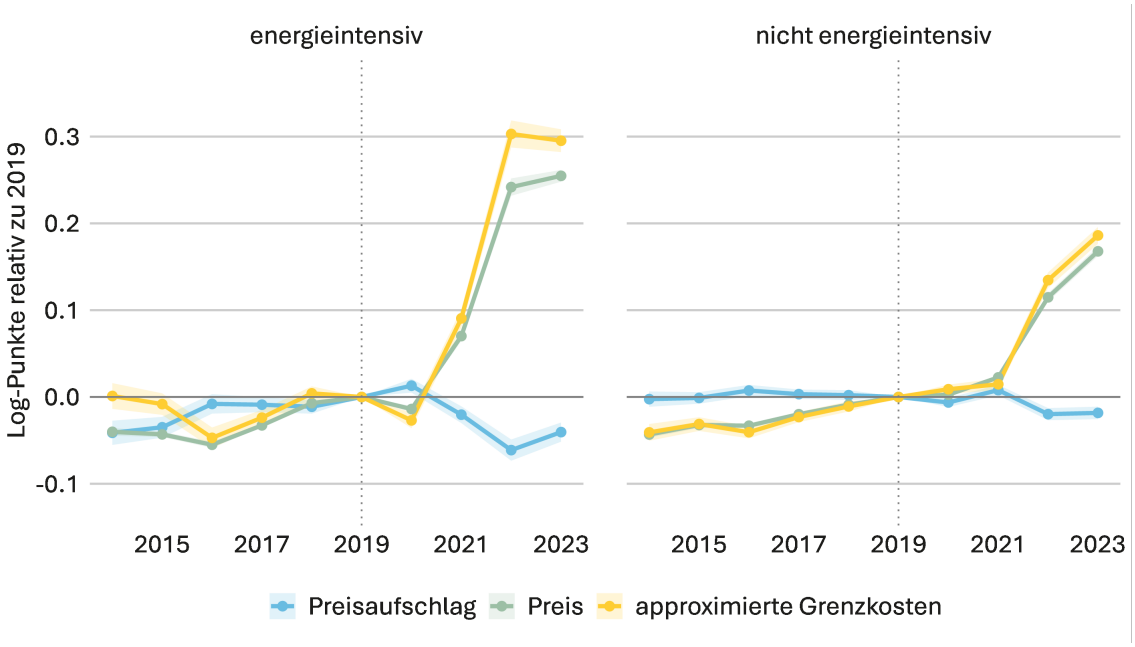
88 Zur Einordnung dieser Entwicklung zeigt ↗**Abbildung 1.16** den Verlauf der Preisaufschläge, der Preise und der approximierten Grenzkosten für energieintensive und nicht energieintensive Industrien relativ zum Basisjahr 2019. Ziel ist es, die unterschiedlichen Entwicklungen der Preisaufschläge zwischen beiden Gruppen besser zu verstehen.

89 Es zeigt sich, dass sowohl Preise als auch Grenzkosten in energieintensiven Industrien deutlich stärker ansteigen als in nicht energieintensiven Industrien. Die Preise steigen in energieintensiven Industrien bis 2023 um rund 25 Prozent, während der Anstieg in nicht energieintensiven Industrien bei etwa 16 Prozent liegt. Noch ausgeprägter ist der Unterschied bei den Grenzkosten. Diese nehmen in energieintensiven Industrien um etwa 30 Prozent zu, während der Anstieg in nicht energieintensiven Industrien unter 20 Prozent bleibt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

90 Der stärkere Rückgang der Preisaufschläge in energieintensiven Industrien lässt sich somit auf den deutlich höheren Anstieg der Grenzkosten zurückführen, der nicht im gleichen Umfang durch steigende Preise kompensiert wird.

Abbildung 1.16: Energie – Verlauf Preisaufschläge, Preise und approximierte Grenzkosten



Anmerkung: Dargestellt sind Veränderungen relativ zum Referenzjahr 2019 für energieintensive und nicht energieintensive Industrien. Die Preisentwicklung basiert auf Preisindizes auf Industrieebene, die auf 2019 normiert werden. Approximierte Grenzkosten werden aus dem relativen Verhältnis von Preisen und geschätzten Preisaufschlägen abgeleitet. Formal gilt in Logarithmen: approximierte Grenzkosten gleich Preise minus Preisaufschläge. Die dargestellten Verläufe beruhen auf Firmen-Fixed-Effects-Schätzungen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's sowie Eurostat, Preisindizes in der Industrie, jährliche Daten, Datensatz sts_inpp_a. Die Einteilung energieintensiver Industrien basiert auf (Dechezleprêtre u. a., 2025)

91 ↗**Abbildung 1.17** zeigt den Verlauf der totalen Faktorproduktivität sowie der Arbeitsproduktivität für energieintensive und nicht energieintensive Industrien relativ zum Basisjahr 2019. Während die totale Faktorproduktivität vor 2019 vergleichsweise stabil verläuft, zeigt sich bei der Arbeitsproduktivität bereits ab 2017 ein Rückgang. Dieser frühe Rückgang steht im Einklang mit aktuellen Befunden zur deutschen Industrie, wonach die reale industrielle Wertschöpfung bereits seit 2017 geschwächt ist und die jüngeren Krisen eher als Verstärker eines länger bestehenden Strukturproblems zu interpretieren sind (Bolwin u. a., 2025; Falck/Pfaffl, 2026; Grömling, 2026).

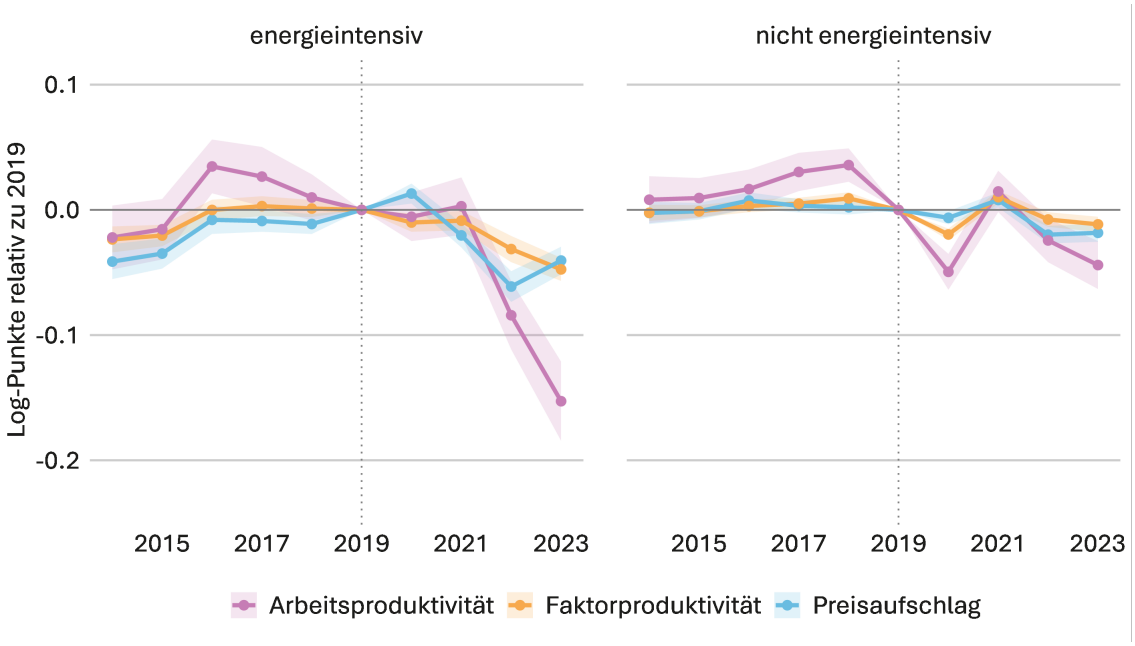
92 Der Abschwung der Arbeitsproduktivität beschleunigt sich ab 2020, verläuft jedoch zwischen den beiden Gruppen zeitlich unterschiedlich. Energieintensive Industrien verzeichnen zu Beginn der Pandemie im Jahr 2020 zunächst keinen Einbruch der

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Faktor- oder Arbeitsproduktivität. Demgegenüber zeigen nicht energieintensive Industrien in diesem Zeitraum einen Rückgang der Arbeitsproduktivität um etwa 5 Prozent sowie der totalen Faktorproduktivität um knapp 2 Prozent. Dieser Rückgang wird jedoch im Jahr 2021 durch eine deutliche Erholung ausgeglichen.

93 Ab dem Jahr 2022 ergibt sich ein deutlich anderes Bild. Energieintensive Industrien verzeichnen einen starken Rückgang der Produktivität. Bis zum Jahr 2023 sinken die Arbeitsproduktivität um rund 15 Prozent und die totale Faktorproduktivität um etwa 5 Prozent. In nicht energieintensiven Industrien fällt der Rückgang im gleichen Zeitraum deutlich moderater aus. Hier liegt der Rückgang der Arbeitsproduktivität bei etwa 5 Prozent und der der totalen Faktorproduktivität bei rund 1 Prozent.

Abbildung 1.17: Energie – Verlauf Preisaufschläge, Faktor- und Arbeitsproduktivität



Anmerkung: Dargestellt sind Veränderungen relativ zum Referenzjahr 2019 für energieintensive und nicht energieintensive Industrien. Preisaufschläge und totale Faktorproduktivität werden auf Grundlage einer ACF-Produktionsfunktionsschätzung mit Gross-Output-Translog-Spezifikation berechnet. Die Arbeitsproduktivität wird als preisbereinigte Wertschöpfung je Beschäftigten gemessen. Die Verläufe beruhen auf Firmen-Fixed-Effects-Schätzungen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's. Für die Preisbereinigung der Wertschöpfung werden Eurostat, Preisindizes in der Industrie, jährliche Daten, Datensatz sts_inpp_a, verwendet. Die Einteilung energieintensiver Industrien basiert auf (Dechezleprêtre u. a., 2025).

94 ↗**Abbildung 1.18** zeigt die Zusammensetzung der Arbeitsproduktivität aus preisbereinigter Wertschöpfung und Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für energieintensive und nicht energieintensive Industrien. Es wird deutlich, dass sich die Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in beiden Gruppen relativ ähnlich

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

entwickelt und somit keinen wesentlichen Beitrag zu den Unterschieden in der Arbeitsproduktivität leistet. Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität wird vielmehr durch die preisbereinigte Wertschöpfung bestimmt.

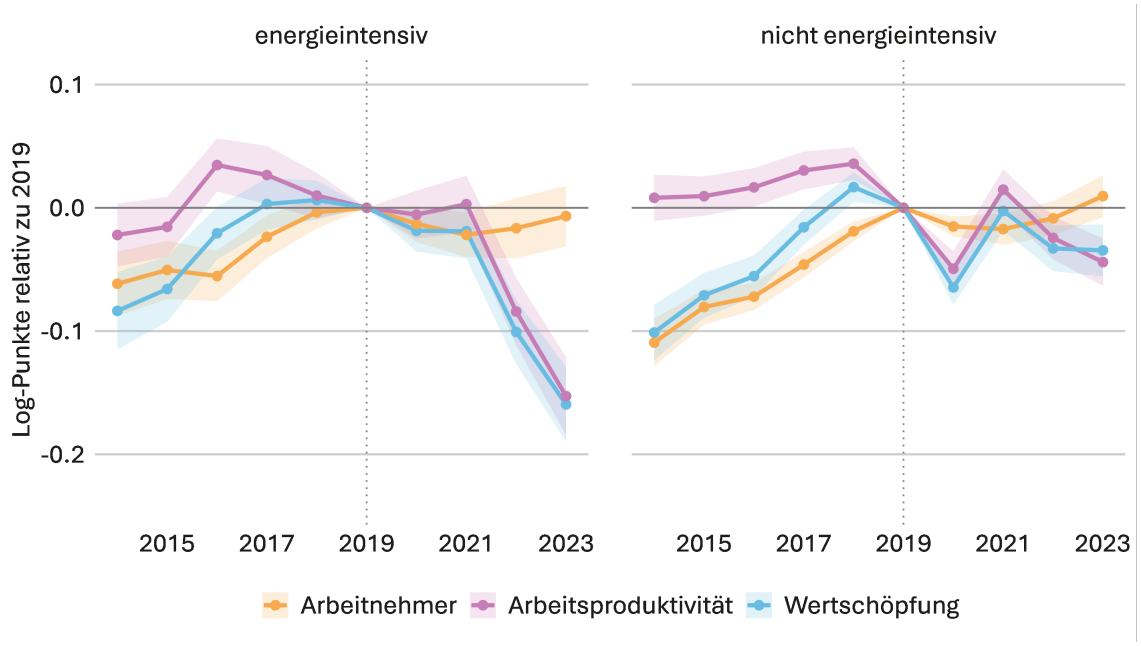
95 Zu Beginn der Pandemie zeigt sich erneut ein unterschiedliches Muster zwischen den beiden Gruppen. Während die energieintensiven Industrien keinen Einbruch der preisbereinigten Wertschöpfung verzeichnen, kommt es in nicht energieintensiven Industrien zu einem Rückgang von mehr als 5 Prozent. Ab dem Jahr 2022 kehrt sich dieses Bild jedoch um. Die preisbereinigte Wertschöpfung in energieintensiven Industrien sinkt bis 2023 um rund 15 Prozent, während der Rückgang in nicht energieintensiven Industrien mit etwa 3 bis 4 Prozent deutlich geringer ausfällt.

96 Die unterschiedliche Entwicklung der Wertschöpfung bei gleichzeitig ähnlicher Beschäftigungsentwicklung deutet auf eine träge Anpassung am Arbeitsmarkt hin. Trotz des starken Rückgangs der preisbereinigten Wertschöpfung in energieintensiven Industrien entwickelt sich die Beschäftigung dort nicht entsprechend schwächer als in nicht energieintensiven Industrien. Aus wettbewerbspolitischer Sicht ist dieser Befund relevant, weil eine geringe Arbeitsmarktdynamik die Reallokation von Beschäftigten in produktivere oder wachsende Industriebereiche erschweren kann. Qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind für Unternehmen von zentraler Bedeutung und auf dem Arbeitsmarkt zunehmend schwer zu gewinnen. Wenn sie trotz deutlich unterschiedlicher Wertschöpfungs- und Produktivitätsverläufe nur begrenzt zwischen Industriebereichen wechseln, können produktivere oder wachsende Unternehmen langsamer expandieren. Dadurch kann die allokative Effizienz geschwächt und die langfristige Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt werden.

97 Zusammenfassend zeigt die Analyse, dass der stärkere Rückgang der Arbeitsproduktivität in energieintensiven Industrien primär auf die Entwicklung der preisbereinigten Wertschöpfung zurückzuführen ist, während die Beschäftigung weitgehend stabil verläuft. In Verbindung mit den zuvor dargestellten Entwicklungen bei Preisen und Grenzkosten ergibt sich ein konsistentes Bild, in dem sich die stärkere Belastung energieintensiver Industrien sowohl in sinkenden Preisaufschlägen als auch in einem deutlich höheren Rückgang der Produktivität widerspiegelt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 1.18: Energie – Zusammensetzung Arbeitsproduktivität



Anmerkung: Dargestellt sind Veränderungen relativ zum Referenzjahr 2019 für energieintensive und nicht energieintensive Industrien. Die Arbeitsproduktivität wird in preisbereinigte Wertschöpfung und Anzahl der Beschäftigten zerlegt. Die Wertschöpfung wird mit Preisindizes auf Industrieebene preisbereinigt. Beschäftigung wird als Anzahl der Beschäftigten gemessen. Arbeitszeit und Kurzarbeit werden in den Orbis-Daten nicht beobachtet.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's. Für die Preisbereinigung der Wertschöpfung werden Eurostat, Preisindizes in der Industrie, jährliche Daten, Datensatz sts_inpp_a, verwendet. Die Einteilung energieintensiver Industrien basiert auf (Dechezleprêtre u. a., 2025).

1.3.2 Importe stabilisieren nicht energieintensive Industrien

98 Der vorherige Abschnitt hat gezeigt, dass Preisaufschläge und Produktivität in energieintensiven Industrien nach 2021 stärker einbrechen als in anderen Bereichen des verarbeitenden Gewerbes. Der folgende Abschnitt erweitert die Analyse der energieintensiven und nicht energieintensiven Industrien aus dem vorherigen Kapitel. Untersucht wird, ob sich der dort dokumentierte Einbruch der Preisaufschläge je nach Import- und Exportintensität einer Industrie verstärkt oder abschwächt. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine höhere Importintensität insbesondere in nicht energieintensiven Industrien mit günstigeren Verläufen verbunden ist, während höhere Exportintensität tendenziell mit schwächeren Entwicklungen einhergeht.

99 Die deutsche Industrie ist in hohem Maße in internationale Wertschöpfungs- und Handelsbeziehungen eingebunden. Der Energiepreisschock hat auch die relativen Kosten zwischen heimischer Produktion, importierten Vorleistungen und internationalen Absatzmärkten verändert. Für deutsche Industrien ist dieser Mechanismus besonders relevant, weil der Energiepreisschock die Kosten der inländischen Produktion im Vergleich zu vielen außereuropäischen Handelspartnern erhöhte. Die Europäische

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Kommission weist darauf hin, dass industrielle Gas- und Strompreise in der EU auch nach dem Höhepunkt der Krise deutlich über denen wichtiger Handelspartner lagen (Europäische Kommission, 2025).

100 Internationale Handelsexposition kann in der Krise sowohl stabilisierend als auch belastend wirken. Importe können Unternehmen entlasten, wenn ausländische Vorleistungen relativ günstiger sind als inländisch produzierte energieintensive Inputs. Dies kann Kostenanstiege dämpfen und die Produktion nachgelagerter Güter stabilisieren. Gleichzeitig können Importe auch heimische Wertschöpfung ersetzen, wenn Vorprodukte nicht mehr im Inland hergestellt, sondern aus dem Ausland bezogen werden. Exportexposition ist demgegenüber schwieriger eindeutig zu interpretieren. Exportorientierte Industrien haben Zugang zu internationalen Absatzmärkten. Zugleich stehen sie dort stärker im Wettbewerb mit Produzenten aus Ländern, die teilweise geringeren Energie- und Produktionskosten ausgesetzt waren. Höhere Exportexposition kann daher sowohl zusätzliche Absatzchancen als auch stärkeren internationalen Wettbewerbsdruck widerspiegeln.

1.3.2.1 Import- und Exportquoten treten gemeinsam auf

101 Für die Messung der Handelsexposition verwendet die Analyse Eurostat-Daten zu Trade by Enterprise Characteristics. Der Datensatz ordnet Einfuhren und Ausfuhren den Unternehmen zu, die diese Waren handeln, und weist sie anschließend nach dem Hauptwirtschaftszweig dieser Unternehmen aus. Damit lässt sich messen, wie stark Unternehmen einer bestimmten Industrie in den internationalen Warenhandel eingebunden sind. Damit liegen Import- und Exportwerte auf derselben NACE-2-Ebene vor, auf der auch die übrige Industrieanalyse durchgeführt wird. Für die Umsatzdaten werden Eurostat-Daten der strukturellen Unternehmensstatistik genutzt.[7] Diese weisen zentrale Unternehmenskennzahlen wie Umsatz, Beschäftigung und Wertschöpfung nach Wirtschaftszweigen aus.[8]

102 Die Import- und Exportdaten werden anschließend mit den Umsatzdaten der jeweiligen NACE-2-Industrie verknüpft. Auf dieser Grundlage werden für jede Industrie und jedes Jahr eine Import- und eine Exportquote gebildet. Die Importquote setzt die Warenimporte aus der Welt ins Verhältnis zum Umsatz der Industrie. Die Exportquote misst entsprechend die Warenexporte in die Welt relativ zum Umsatz der Industrie.

---

[7] Die Handelsdaten stammen aus dem Eurostat-Datensatz ext_tec01. Umsatz- und Wertschöpfungsgrößen werden aus der strukturellen Unternehmensstatistik von Eurostat ergänzt. Für die ältere Datenstruktur wird der Datensatz sbs_na_ind_r2 verwendet, für die neuere Datenstruktur der Datensatz sbs_sc_ovw.

[8] Eine Diskussion zu alternativen Datenquellen zur Messung von Handelsmaßen ist im Online-Appendix 1.3.

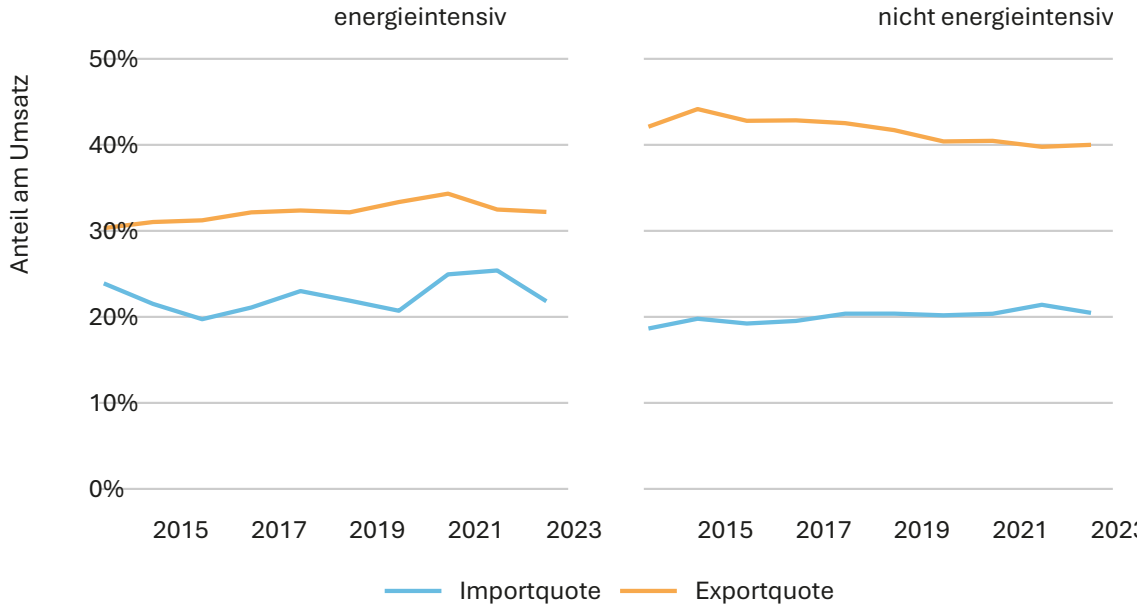
Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

103 Die so gebildeten Import- und Exportmaße sind als Annäherung an die internationale Einbindung einer Industrie zu verstehen. Sie sind keine exakten Import- oder Exportquoten im engen buchhalterischen Sinn, weil Handelswerte und Umsatzdaten aus unterschiedlichen Statistiken stammen und nicht zwingend dieselbe Unternehmenspopulation abbilden. Während die Handelswerte auf handelsaktiven Unternehmen beruhen, erfasst die strukturelle Unternehmensstatistik den Umsatz der jeweiligen Branche insgesamt. Zudem werden die Handelsströme dem Hauptwirtschaftszweig des handelnden Unternehmens zugeordnet und nicht zwingend dem Wirtschaftszweig, in dem das gehandelte Gut produziert oder verwendet wird. Dadurch können die Maße im Einzelfall höher oder niedriger ausfallen als produktionsbezogene Import- oder Exportquoten. Für die vorliegende Analyse sind sie dennoch geeignet, weil sie die internationale Einbindung einer Industrie auf derselben NACE-2-Ebene abbilden, auf der auch die übrige Industrieanalyse erfolgt.

104 ↗**Abbildung 1.19** zeigt die aggregierten Import- und Exportquoten nach Energiegruppen, wobei Import-, Export- und Umsatzwerte innerhalb der jeweiligen Energiegruppe aufaddiert und anschließend ins Verhältnis gesetzt werden. Beide Energiegruppen sind in erheblichem Umfang international verflochten. Die Exportquote liegt in den nicht energieintensiven Industrien über den gesamten Zeitraum höher als in den energieintensiven Industrien. Die Importquote ist in beiden Gruppen niedriger als die Exportquote und ähnlich hoch. Auffällig ist jedoch, dass die Importquote in energieintensiven Industrien in den Jahren 2021 und 2022 deutlich ansteigt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 1.19: Import- und Exportquoten



Anmerkung: Dargestellt sind Import- und Exportquoten nach Energiegruppen. Die Quoten werden gebildet, indem Import-, Export- und Umsatzwerte innerhalb der jeweiligen Energiegruppe zunächst aufsummiert und anschließend ins Verhältnis gesetzt werden. Die Importquote entspricht dem Verhältnis von Warenimporten zu Umsatz, die Exportquote dem Verhältnis von Warenexporten zu Umsatz. Die Einteilung in energieintensive und nicht energieintensive Industrien erfolgt auf NACE-2-Ebene.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Eurostat, Trade by Enterprise Characteristics, Datensatz ext_tec01, sowie Eurostat, strukturelle Unternehmensstatistik, Datensätze sbs_na_ind_r2 und sbs_sc_ovw. Die Einteilung energieintensiver Industrien basiert auf (Dechezleprêtre u. a., 2025)

105 ↗**Abbildung 1.20** stellt die NACE-2-Industrien nach ihrer Import- und Exportquote in einem Koordinatensystem dar. Auf der horizontalen Achse ist der Median der Exportquote in den Jahren 2014 bis 2019 abgetragen, auf der vertikalen Achse der entsprechende Median der Importquote. Die Punktgröße zeigt die Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten der jeweiligen Industrie im Median der Jahre 2014 bis 2019. Energieintensive Industrien sind gesondert hervorgehoben.

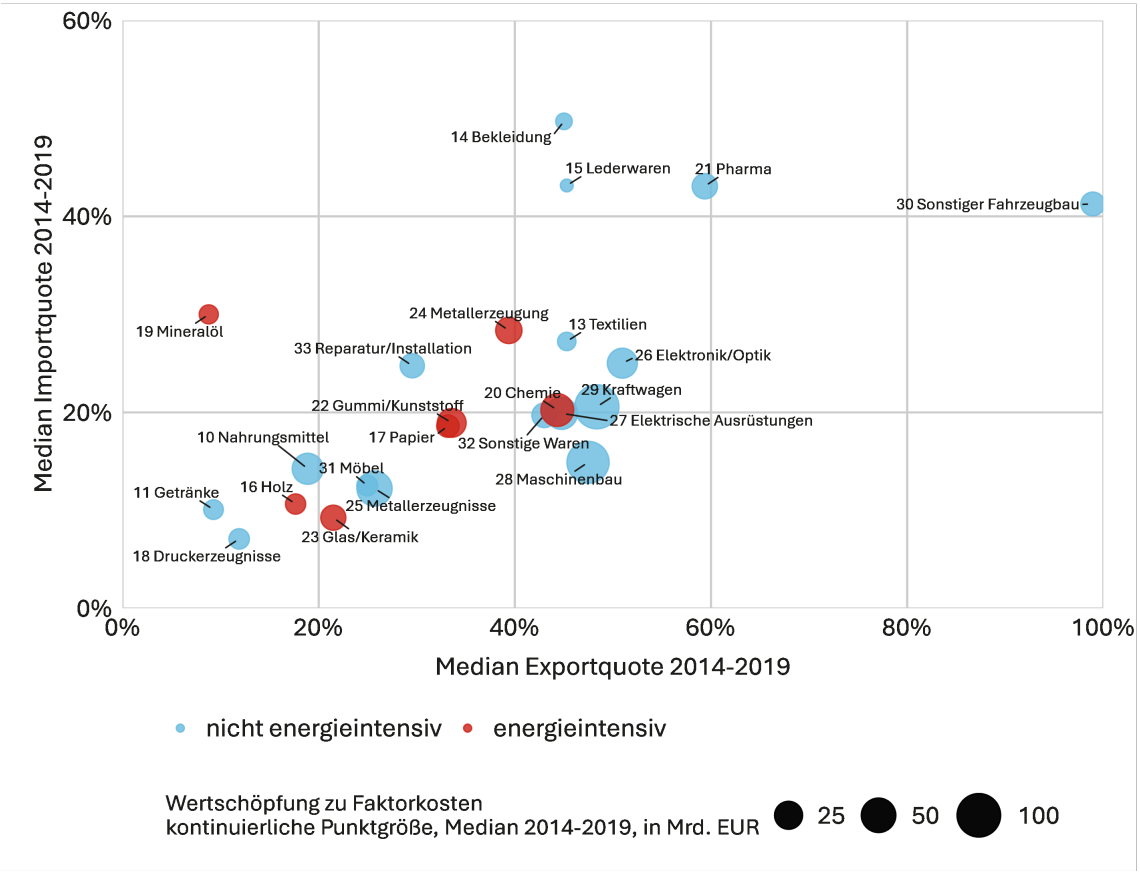
106 Die Darstellung zeigt zunächst, dass Import- und Exportquoten auf Branchenebene häufig gemeinsam auftreten. Viele Industrien mit hoher Exportquote weisen zugleich eine hohe Importquote auf. Eine einfache Einteilung in reine Import- oder Exportindustrien würde die Handelsverflechtung der Branchen daher nur unzureichend abbilden. Gleichzeitig wird sichtbar, dass eine höhere Handelsintensität nicht automatisch mit einer höheren Bruttowertschöpfung einhergeht. Auch kleinere Industrien können stark in den internationalen Handel eingebunden sein, während große Industrien nicht zwingend die höchsten Import- oder Exportquoten aufweisen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

107 Zudem wird deutlich, dass energieintensive Industrien nicht auf einen bestimmten Bereich der Handelsverteilung beschränkt sind. Sie finden sich sowohl unter stärker handelsintensiven Branchen, etwa der Metallerzeugung und der Chemieindustrie, als auch in Bereichen mit geringerer oder einseitiger Handelsintensität, etwa bei Holz, Glas und Keramik oder Mineralöl. Energieintensität und Handelsintensität sind damit unterschiedliche strukturelle Merkmale der Industrie, die sich teilweise überlagern, aber nicht deckungsgleich sind.

Abbildung 1.20: Handelsexposition



Anmerkung: Dargestellt sind NACE-2-Industrien nach ihrer Import- und Exportquote. Auf der horizontalen Achse ist der Median der Exportquote in den Jahren 2014 bis 2019 abgetragen, auf der vertikalen Achse der entsprechende Median der Importquote. Die Punktgröße zeigt die Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten der jeweiligen Industrie im Median der Jahre 2014 bis 2019. Energieintensive Industrien sind gesondert hervorgehoben.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Eurostat, Trade by Enterprise Characteristics, Datensatz ext_tec01, sowie Eurostat, strukturelle Unternehmensstatistik, Datensätze sbs_na_ind_r2 und sbs_sc_ovw. Die Einteilung energieintensiver Industrien basiert auf (Dechezleprêtre u. a., 2025)

1.3.2.2 Preisaufschläge nach Import- und Exportintensität

108 Ziel ist es zu prüfen, ob und wie Import- und Exportintensität die zuvor dokumentierten Unterschiede zwischen energieintensiven und nicht energieintensiven Indust-

rien verstärken oder abschwächen. Die Schätzung knüpft direkt an die zuvor dargestellten Verläufe für energieintensive und nicht energieintensive Industrien an. Dort wurde gezeigt, wie sich Preisaufschläge in beiden Gruppen relativ zum Jahr 2019 entwickelt haben. In einem weiteren Schritt wird nun untersucht, ob diese Entwicklung innerhalb der beiden Gruppen systematisch mit der Handelsintensität einer Industrie zusammenhängt.

109 Dazu werden die jährlichen Verläufe der Preisaufschläge relativ zum Referenzjahr 2019 mit der Import- und Exportintensität der jeweiligen Industrie vor der Energiekrise verknüpft. So lässt sich messen, ob der dokumentierte Rückgang in stärker import- oder exportintensiven Industrien größer oder kleiner ausfällt. Als Maß für die Handelsintensität wird der Median der Import- und Exportquoten auf Industrieebene in den Jahren 2014 bis 2019 verwendet. Die Schätzung erfolgt getrennt für energieintensive und nicht energieintensive Industrien und berücksichtigt Import- und Exportintensität gleichzeitig. Dadurch lässt sich untersuchen, ob der bereits dokumentierte Rückgang der Preisaufschläge in stärker import- oder exportorientierten Industrien innerhalb derselben Energiegruppe stärker oder schwächer ausfällt.

110 Die geschätzten Koeffizienten sind daher nicht als eigene Verläufe der Preisaufschläge zu lesen. Sie zeigen vielmehr, ob sich die Entwicklung gegenüber 2019 in stärker import- oder exportintensiven Industrien günstiger oder ungünstiger entwickelt als in weniger handelsintensiven Industrien derselben Energiegruppe. Positive Werte bedeuten, dass sich Preisaufschläge in stärker import- beziehungsweise exportorientierten Industrien günstiger entwickeln als in weniger stark import- beziehungsweise exportorientierten Industrien derselben Energiegruppe. Negative Werte zeigen entsprechend schwächere Verläufe an.

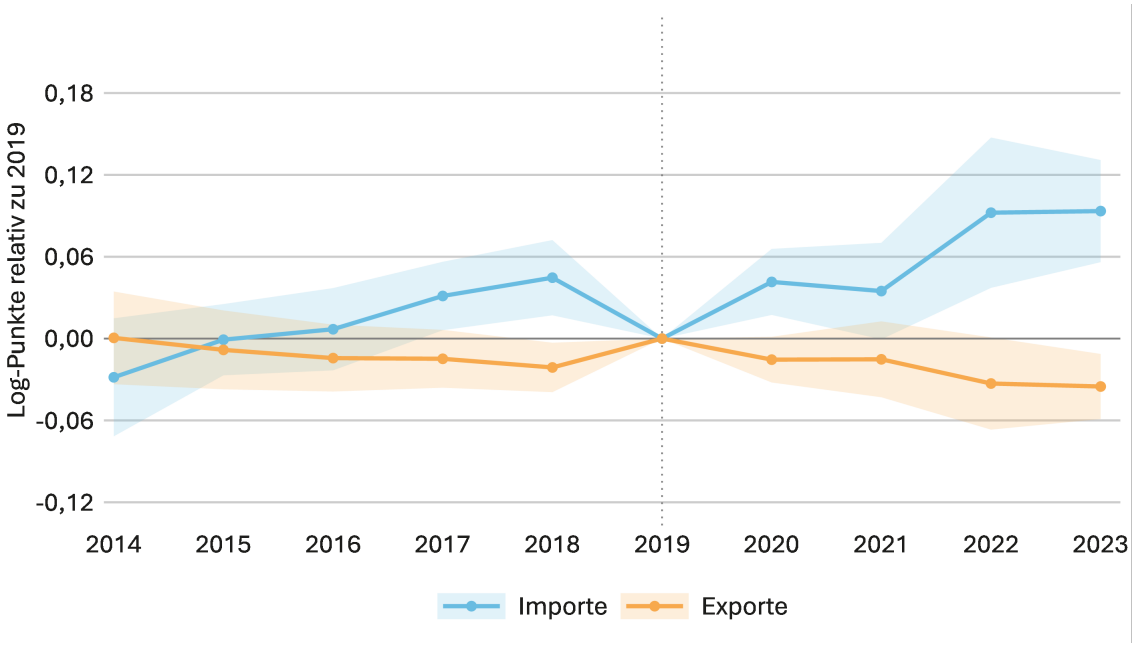
111 ↗**Abbildung 1.21** zeigt zunächst die Ergebnisse einer Spezifikation ohne Unterscheidung nach Energiegruppen. Da sowohl Preisaufschläge als auch Import- und Exportquoten logarithmiert werden, lassen sich die Koeffizienten als Elastizitäten interpretieren. Sie zeigen, ob der zuvor dokumentierte Rückgang der Preisaufschläge in stärker import- oder exportintensiven Industrien relativ zum Referenzjahr 2019 stärker oder schwächer ausfällt.

112 Nach 2019 entwickelt sich der Zusammenhang zwischen Import- und Exportquote deutlich auseinander. Eine höhere Importquote ist ab 2020 mit günstigeren Preisaufschlagsverläufen verbunden. Der Importkoeffizient liegt 2022 und 2023 bei rund 0,09. Da es sich um Elastizitäten handelt, bedeutet dies, dass eine um 1 Prozent höhere Importquote mit einem um 0,09 Prozent höheren Preisaufschlag relativ zu 2019 verbunden ist. Vor dem Hintergrund der insgesamt sinkenden Preisaufschläge

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

heißt das, dass der Rückgang der Preisaufschläge in importintensiveren Industrien geringer ausfällt als in weniger importintensiven Industrien. Für die Exportquote zeigt sich dagegen ein negativer Zusammenhang. Die Exportkoeffizienten liegen ab 2020 unter Null und fallen bis 2023 auf rund -0,04. Eine um 1 Prozent höhere Exportquote ist damit im Jahr 2023 mit einem um 0,04 Prozent niedrigeren Preisaufschlag relativ zu 2019 verbunden.

Abbildung 1.21: Preisaufschläge und Handelselastizitäten



Anmerkung: Dargestellt sind geschätzte Handelselastizitäten der Preisaufschläge relativ zum Referenzjahr 2019. Grundlage ist eine Firmen-Fixed-Effects-Schätzung, in der Preisaufschläge auf Jahresindikatoren und deren Interaktion mit der Import- und Exportquote der jeweiligen NACE-2-Industrie regressiert werden. Import- und Exportquoten werden als Median der Jahre 2014 bis 2019 gemessen und gemeinsam in der Schätzung berücksichtigt. Die dargestellten Koeffizienten zeigen, ob sich Preisaufschläge in stärker import- oder exportintensiven Industrien relativ zu 2019 günstiger oder schwächer entwickeln. Die schattierten Bereiche zeigen 95-Prozent-Konfidenzintervalle.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's sowie Eurostat, Trade by Enterprise Characteristics, Datensatz ext_tec01, und Eurostat, strukturelle Unternehmensstatistik, Datensätze sbs_na_ind_r2 und sbs_sc_ovw.

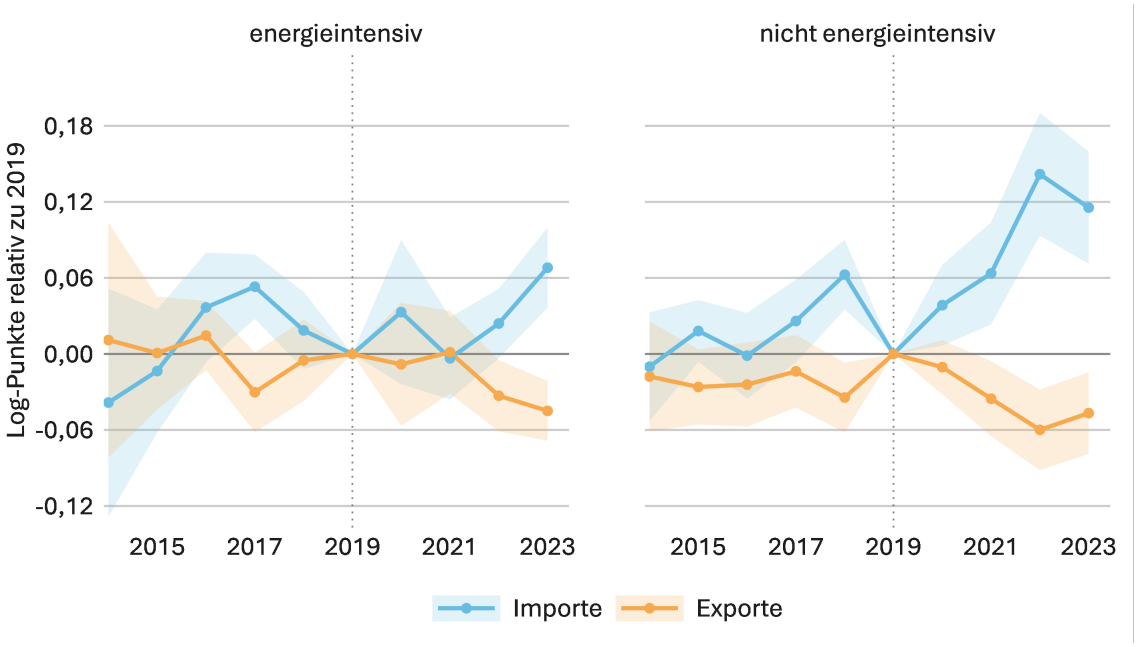
113 ↗**Abbildung 1.22** zeigt die entsprechenden Handelselastizitäten der Preisaufschläge getrennt für energieintensive und nicht energieintensive Industrien. Der zuvor gezeigte positive Zusammenhang zwischen Importintensität und Preisaufschlagsentwicklung wird vor allem durch die nicht energieintensiven Industrien getragen. In dieser Gruppe steigen die Importkoeffizienten nach 2019 kontinuierlich an und sind insbesondere 2022 und 2023 deutlich größer als in energieintensiven Industrien. Dies bedeutet, dass der Rückgang der Preisaufschläge in stärker importintensiven, nicht energieintensiven Industrien geringer ausfällt. In energieintensiven Industrien bleibt dieser Zusammenhang dagegen zunächst schwach. Die Importkoeffizienten liegen in den Jahren 2020 bis 2022 nahe null und werden erst 2023 deutlich positiv.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

114 Für die Exportintensität zeigen sich in beiden Gruppen negative Zusammenhänge. Die Exportkoeffizienten liegen nach 2019 sowohl in energieintensiven als auch in nicht energieintensiven Industrien überwiegend unter Null und sind in ihrer Größenordnung vergleichsweise ähnlich. Auffällig ist jedoch, dass der negative Zusammenhang in den nicht energieintensiven Industrien bereits 2021 deutlicher hervortritt. Höhere Exportintensität geht damit in beiden Gruppen tendenziell mit einem stärkeren Rückgang der Preisaufschläge einher.

Abbildung 1.22: Preisaufschläge und Handelselastizität nach Energieintensität



Anmerkung: Dargestellt sind geschätzte Handelselastizitäten der Preisaufschläge relativ zum Referenzjahr 2019, getrennt für energieintensive und nicht energieintensive Industrien. Grundlage ist eine Firmen-Fixed-Effects-Schätzung, in der Preisaufschläge auf Jahresindikatoren und deren Interaktion mit der Import- und Exportquote der jeweiligen NACE-2-Industrie regressiert werden. Die Interaktionen werden getrennt nach Energiegruppen geschätzt. Import- und Exportquoten werden als Median der Jahre 2014 bis 2019 gemessen und gemeinsam in der Schätzung berücksichtigt. Die dargestellten Koeffizienten zeigen, ob sich Preisaufschläge in stärker import- oder exportintensiven Industrien innerhalb der jeweiligen Energiegruppe relativ zu 2019 günstiger oder schwächer entwickeln. Die schattierten Bereiche zeigen 95-Prozent-Konfidenzintervalle.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's sowie Eurostat, Trade by Enterprise Characteristics, Datensatz ext_tec01, und Eurostat, strukturelle Unternehmensstatistik, Datensätze sbs_na_ind_r2 und sbs_sc_ovw. Die Einteilung energieintensiver Industrien basiert auf (Dechezleprêtre u. a., 2025)

115 Die unterschiedlichen Importbefunde lassen sich dadurch einordnen, dass Importe in der Energiekrise zwei gegenläufige Wirkungen entfalten können. Einerseits können importierte Vorleistungen inländische Kostenanstiege abfedern. Andererseits können Importe heimische Produktion ersetzen, wenn Vorprodukte oder Güter nicht mehr im Inland hergestellt, sondern aus dem Ausland bezogen werden. In energieintensiven Industrien kommt wahrscheinlich der zweite Kanal stärker zum Tragen. Wie

bereits in ↗**Abschnitt 1.3.1** dargestellt, stellen energieintensive Industrien häufig Grundstoffe, Materialien und Vorprodukte für andere Industrien her. Importe können dort zwar ebenfalls auf der Kostenseite entlasten, konkurrieren aber zugleich stärker mit inländischer Produktion und können heimische Wertschöpfung ersetzen. Hinzu kommt, dass importierte Energie in Teilen energieintensiver Industrien nicht nur als Energiequelle im Produktionsprozess dient, sondern selbst unmittelbarer stofflicher Input in die Produktion ist. Auch deshalb ist der entlastende Importkanal in energieintensiven Industrien weniger eindeutig als in nicht energieintensiven Industrien. In nicht energieintensiven Industrien dürfte der Substitutionseffekt dagegen weniger relevant sein. Dies könnte erklären, warum die Importkoeffizienten dort höher ausfallen und deutlich positiv sind.

116 Diese Interpretation ist konsistent mit Befunden der Europäischen Zentralbank (Chiacchio u. a., 2023). Die Autoren zeigen für den Euroraum, dass Importe in den meisten Industrien positiv mit der heimischen Produktion zusammenhängen. Dieser positive Zusammenhang fällt jedoch umso schwächer aus, je energieintensiver eine Industrie ist. Am oberen Rand der Energieintensitätsverteilung wird der Zusammenhang sogar negativ. Die Autoren interpretieren dies als Hinweis darauf, dass Importe grundsätzlich als Vorleistungen die heimische Produktion stützen können, in besonders energieintensiven Industrien aber zunehmend inländische Produktion ersetzen.

117 Die vorliegenden Ergebnisse ergänzen diesen Befund für deutsche Industrien. Der positive Zusammenhang zwischen Importquote und Preisaufschlagsentwicklung ist vor allem in nicht energieintensiven Industrien ausgeprägt. Dort spricht der günstigere Verlauf der Preisaufschläge dafür, dass importierte Vorleistungen Kostenanstiege teilweise abgefedert haben dürften. In energieintensiven Industrien ist dieser Zusammenhang schwächer. Das passt zu der zuvor beschriebenen Struktur dieser Industrien. Sie stellen häufig selbst Grundstoffe und Vorprodukte her, sodass Importe nicht nur entlastend wirken, sondern auch heimische Produktion ersetzen. Auch die deskriptive Entwicklung der Handelsquoten fügt sich in dieses Bild. Die Importquote energieintensiver Industrien steigt in den Jahren 2021 und 2022 stärker als die Importquote nicht energieintensiver Industrien. (Chiacchio u. a., 2023) zeigen für den Euroraum ein ähnliches Muster. Während der Energiekrise nahmen Importe energieintensiver Güter relativ zu nicht energieintensiven Gütern zu. Dieser Anstieg setzte bereits vor dem Rückgang der heimischen Produktion energieintensiver Güter ein.

1.3.2.3 Preise und Grenzkosten stützen den Handelskanal

118 Zur weiteren Überprüfung des beschriebenen Handelskanals wird die Analyse im nächsten Schritt auf Preise und approximierte Grenzkosten übertragen. Damit wird

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der zuvor geschätzte Effekt auf die Preisaufschläge in seine Preis- und Kostenseite zerlegt.[9] Wenn der positive Importzusammenhang bei nicht energieintensiven Industrien tatsächlich über günstigere Vorleistungen wirkt, sollte sich dies vor allem in niedrigeren approximierten Grenzkosten zeigen in diesen Industrien. Für die Exportintensität ist ein solcher Grenzkostenkanal dagegen weniger naheliegend. Exporte spiegeln vor allem internationale Absatzmärkte und internationalen Wettbewerb wider. Daher wäre bei nicht energieintensiven Industrien eher zu erwarten, dass höhere Exportintensität mit geringeren Preissteigerungen verbunden ist. Weiterhin sollte in nicht energieintensiven Industrien der Importeffekt auf Preise weniger Relevanz haben und kleiner sein als der Effekt auf approximierte Grenzkosten, wenn Importe vor allem über die Kostenseite wirken. Für energieintensive Industrien ist der Zusammenhang weniger eindeutig, da sich die zuvor beschriebenen multiplen gegenläufigen Importeffekte sowohl in Preisen als auch in approximierten Grenzkosten überlagern können.

119 ↗**Abbildung 1.23** stützt dieses Muster für die nicht energieintensiven Industrien. Höhere Importintensität ist nach 2019 mit deutlich günstigeren Verläufen der approximierten Grenzkosten verbunden. Dies spricht dafür, dass importierte Vorleistungen den inländischen Kostenschock in diesen Industrien teilweise abgefedert haben. Für die Exportintensität zeigt sich dagegen kein entsprechender Grenzkostenkanal. Die Exportkoeffizienten liegen bei den approximierten Grenzkosten weitgehend nahe Null.

120 Die Preisspezifikation in ↗**Abbildung 1.24** zeigt hingegen, dass Exportintensität in nicht energieintensiven Industrien mit schwächeren Preisverläufen verbunden ist. Dies passt zur Interpretation, dass exportintensive Industrien stärkerem internationalem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind und Preise weniger stark erhöhen konnten. Der negative Exportzusammenhang bei den Preisaufschlägen lässt sich damit vor allem über die Preisseite einordnen. Für die Importintensität ist ein Preiseffekt in den Krisenjahren weniger klar als eigenständiger Kriseneffekt erkennbar. Vielmehr zeigt sich ein längerfristiger Verlauf, bei dem der Importkoeffizient seit 2014 kontinuierlich zurückgeht. Während höhere Importintensität vor 2019 noch mit stärkeren Preisverläufen verbunden ist, wird der Zusammenhang nach 2019 negativ. Importintensivere Industrien weisen damit im Zeitverlauf zunehmend günstigere Preisverläufe auf.

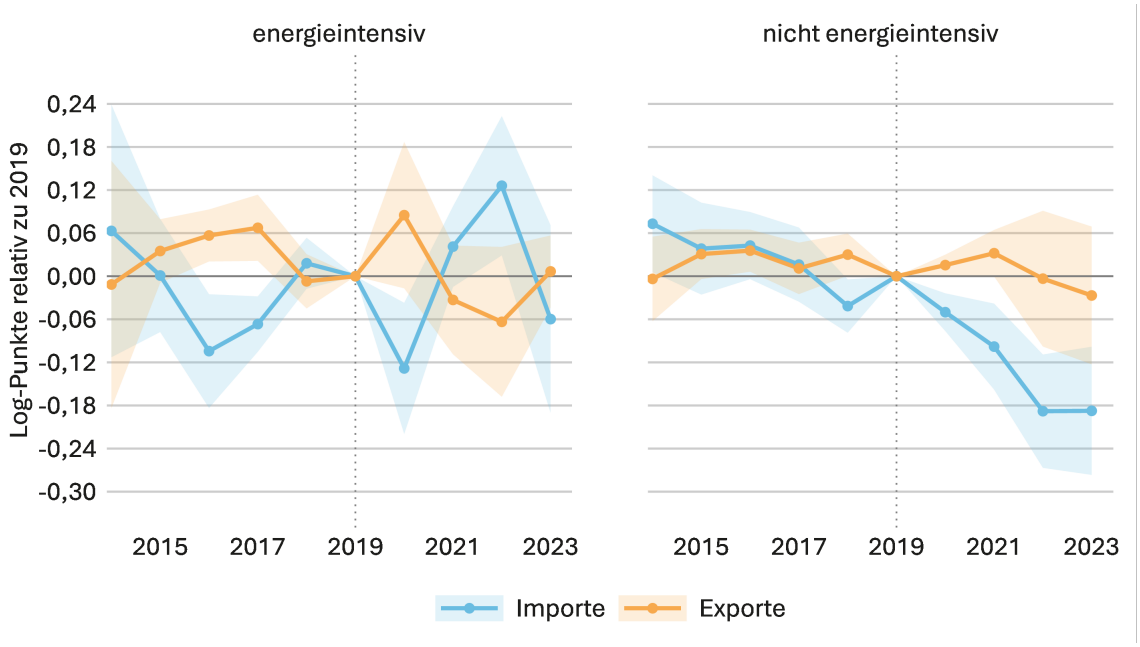
121 Für energieintensive Industrien ergibt sich dagegen weder bei den approximierten Grenzkosten noch bei den Preisen ein ähnlich eindeutiges Muster. Die Koeffizienten schwanken stärker über die Zeit und lassen sich nicht klar einem einzelnen Kanal

[9] Die Zerlegung folgt der in Abschnitt 1.2 beschriebenen Logik. Für die Handelselastizitäten wird zunächst geschätzt, wie sich Preise und Preisaufschläge relativ zum Referenzjahr 2019 mit der Import- und Exportintensität verändern. Der entsprechende Effekt auf die approximierten Grenzkosten ergibt sich anschließend als Differenz zwischen dem Preis- und dem Preisaufschlagseffekt. Die Grenzkosten sind daher auch hier nicht direkt beobachtet, sondern als aus Preis- und Preisaufschlagsentwicklung abgeleitete Größe zu verstehen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

zuordnen. Auffällig ist jedoch die Dynamik zwischen 2020 und 2022. In diesem Zeitraum steigen die Importkoeffizienten sowohl für Preise als auch für approximierte Grenzkosten deutlich an. Dies spricht dafür, dass Importe in energieintensiven Industrien nicht nur als kostendämpfende Vorleistungen wirken. Sie können auch Energie, Rohstoffe oder energieintensive Vorprodukte umfassen, deren Preise während der Energiekrise selbst stark gestiegen sind. Zugleich können Importe heimische Vorleistungsproduktion ersetzen. Entsprechend ist der Zusammenhang zwischen Handelsintensität, Preisen und approximierten Grenzkosten in dieser Gruppe weniger eindeutig interpretierbar.

Abbildung 1.23: Approximierte Grenzkosten und Handelselastizität nach Energieintensität

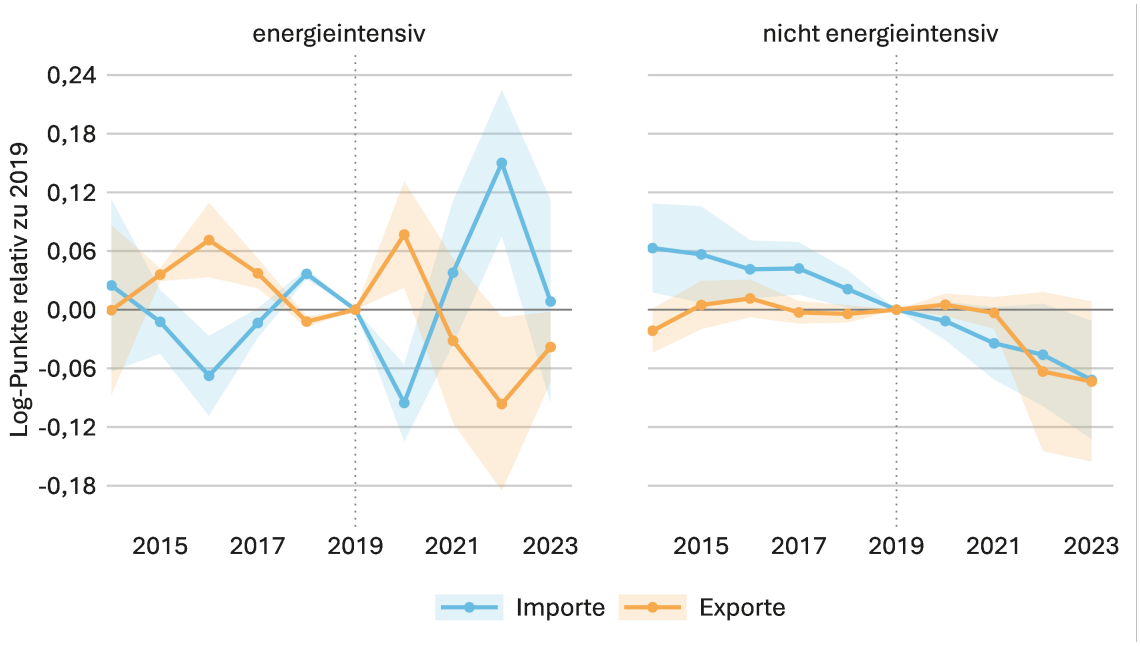


Anmerkung: Dargestellt sind geschätzte Handelselastizitäten der approximierten Grenzkosten relativ zum Referenzjahr 2019, getrennt für energieintensive und nicht energieintensive Industrien. Die Zerlegung folgt der in Abschnitt 1.2 beschriebenen Logik. Für die Handelselastizitäten wird zunächst geschätzt, wie sich Preise und Preisaufschläge relativ zum Referenzjahr 2019 mit der Import- und Exportquote der jeweiligen NACE-2-Industrie verändern. Der entsprechende Effekt auf die approximierten Grenzkosten ergibt sich anschließend als Differenz zwischen dem Preis- und dem Preisaufschlagseffekt. Import- und Exportquoten werden als Median der Jahre 2014 bis 2019 gemessen und gemeinsam in der Schätzung berücksichtigt. Die schattierten Bereiche zeigen 95-Prozent-Konfidenzintervalle.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's, Eurostat, Preisindizes in der Industrie, jährliche Daten, Datensatz sts_inpp_a, Eurostat, Trade by Enterprise Characteristics, Datensatz ext_tec01, sowie Eurostat, strukturelle Unternehmensstatistik, Datensätze sbs_na_ind_r2 und sbs_sc_ovw. Die Einteilung energieintensiver Industrien basiert auf (Dechezleprêtre u. a., 2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 1.24: Preise und Handelselastizität nach Energieintensität



Anmerkung: Dargestellt sind geschätzte Handelselastizitäten der Preise relativ zum Referenzjahr 2019, getrennt für energieintensive und nicht energieintensive Industrien. Grundlage ist eine Firmen-Fixed-Effects-Schätzung, in der logarithmierte Preisindizes auf Jahresindikatoren und deren Interaktion mit der Import- und Exportquote der jeweiligen NACE-2-Industrie regressiert werden. Die Interaktionen werden getrennt nach Energiegruppen geschätzt. Import- und Exportquoten werden als Median der Jahre 2014 bis 2019 gemessen und gemeinsam in der Schätzung berücksichtigt. Die dargestellten Koeffizienten zeigen, ob sich Preise in stärker import- oder exportintensiven Industrien innerhalb der jeweiligen Energiegruppe relativ zu 2019 günstiger oder schwächer entwickeln. Die schattierten Bereiche zeigen 95-Prozent-Konfidenzintervalle.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Eurostat, Preisindizes in der Industrie, jährliche Daten, Datensatz sts_inpp_a, Eurostat, Trade by Enterprise Characteristics, Datensatz ext_tec01, sowie Eurostat, strukturelle Unternehmensstatistik, Datensätze sbs_na_ind_r2 und sbs_sc_ovw. Die Einteilung energieintensiver Industrien basiert auf (Dechezleprêtre u. a., 2025).

1.3.3 Hightech gegen den Trend

122 Innerhalb der nicht energieintensiven Industrien zeigen sich ebenfalls erhebliche strukturelle Unterschiede, die in einer aggregierten Betrachtung nur unzureichend sichtbar werden. Insbesondere technologieintensive Industrien unterscheiden sich in ihren Produktionsstrukturen, Innovationsprozessen und Nachfragebedingungen deutlich von weniger technologieintensiven Bereichen. Vor diesem Hintergrund ist eine disaggregierte Analyse entlang der Technologieintensität erforderlich, um mögliche Unterschiede in der Wettbewerbsdynamik systematisch zu erfassen.

123 Ein zentraler Fokus liegt dabei auf Hochtechnologieindustrien[10] in ↗**Tabelle 1.4**. Seit Beginn der Pandemie haben sich die Rahmenbedingungen für technologieintensive Industrien deutlich verändert. Die beschleunigte Digitalisierung, die zunehmende

[10] Die hier verwendete Abgrenzung von Hochtechnologieindustrien folgt einer sektoralen Klassifikation innerhalb des verarbeitenden Gewerbes und ist daher nicht deckungsgleich mit der Hightech-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Verbreitung datenbasierter Geschäftsmodelle sowie der verstärkte Einsatz von Anwendungen der künstlichen Intelligenz haben die Nachfrage nach technologischen Gütern und Vorleistungen erheblich beeinflusst.[11] Für technologieintensive Industrien entstehen zusätzliche Nachfrageimpulse durch den zunehmenden Einsatz künstlicher Intelligenz sowie den wachsenden Bedarf an Server-, Netzwerk- und Speicherkapazitäten (Bitkom e.V, 2024).

124 Neben diesen technologiegetriebenen Entwicklungen sind auch die Pharmaindustrie sowie die Luft- und Raumfahrtindustrie als zentrale Hochtechnologiesektoren zu berücksichtigen. Beide Bereiche zeichnen sich durch eine hohe Forschungsintensität, eine starke internationale Verflechtung und eine enge Einbindung in globale Wertschöpfungsketten aus (BMWE, 2022; VFA/Institut der deutschen Wirtschaft, 2024). Gleichzeitig zeigen amtliche Produktionsdaten in ↗**Abbildung 1.25**, dass sich die Entwicklung dieser Industrien seit Beginn der Pandemie deutlich von klassischen Industrieverläufen unterscheidet. Während energieintensive Industrien wie die Chemieindustrie erhebliche Produktionseinbrüche verzeichneten, blieb die Produktion in Hochtechnologiesektoren wie der pharmazeutischen Industrie, der Herstellung elektronischer Erzeugnisse sowie der Luft- und Raumfahrt insgesamt vergleichsweise stabil beziehungsweise entwickelte sich dynamischer. Dies deutet darauf hin, dass technologiegetriebene Nachfrageimpulse und sektorale Besonderheiten eine wichtige Rolle für die Entwicklung dieser Industrien spielen.

125 Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass sich Hochtechnologieindustrien aufgrund ihrer spezifischen Strukturmerkmale und der beschriebenen Nachfrageimpulse von anderen Industrien unterscheiden. Die folgende Analyse untersucht daher, inwieweit sich diese Unterschiede in den zentralen Wettbewerbsindikatoren wie Preisaufschlägen, Kostenstrukturen und Produktivität widerspiegeln. Die Ergebnisse zeigen, dass sich Hochtechnologieindustrien entgegen dem allgemeinen Trend deutlich aufwärtsgerichtet entwickeln. Während die übrigen nicht energieintensiven Industrien nach 2019 rückläufige Preisaufschläge und eine schwächere Produktivitätsentwicklung aufweisen, steigen die Preisaufschläge und die Produktivität in den Hochtechnologieindustrien. Der Anstieg der Arbeitsproduktivität geht insbesondere auf eine stärkere Entwicklung der preisbereinigten Wertschöpfung zurück, während die Beschäftigungsentwicklung in beiden Gruppen vergleichsweise ähnlich verläuft. Die-

Agenda der Bundesregierung. Diese ist als innovationspolitische Strategie breiter angelegt und fokussiert auf Schlüsseltechnologien wie Künstliche Intelligenz, Mikroelektronik, Quantentechnologien, klimaneutrale Energie, Fusion und neue Materialien. Gleichwohl überschneiden sich beide Perspektiven darin, dass sie technologie- und forschungsintensive Bereiche als zentral für künftige Wettbewerbsfähigkeit und industrielle Erneuerung betrachten (Bundesregierung, 2025).

[11] ↗**Kapitel 4** untersucht die wettbewerblichen Auswirkungen künstlicher Intelligenz vertieft.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ser Befund ist jedoch als relative Stärke innerhalb Deutschlands zu verstehen. Im internationalen Vergleich haben forschungsintensive Industrien in Deutschland zuletzt an Dynamik und Arbeitsproduktivität verloren (Danne/Schiersch, 2026).

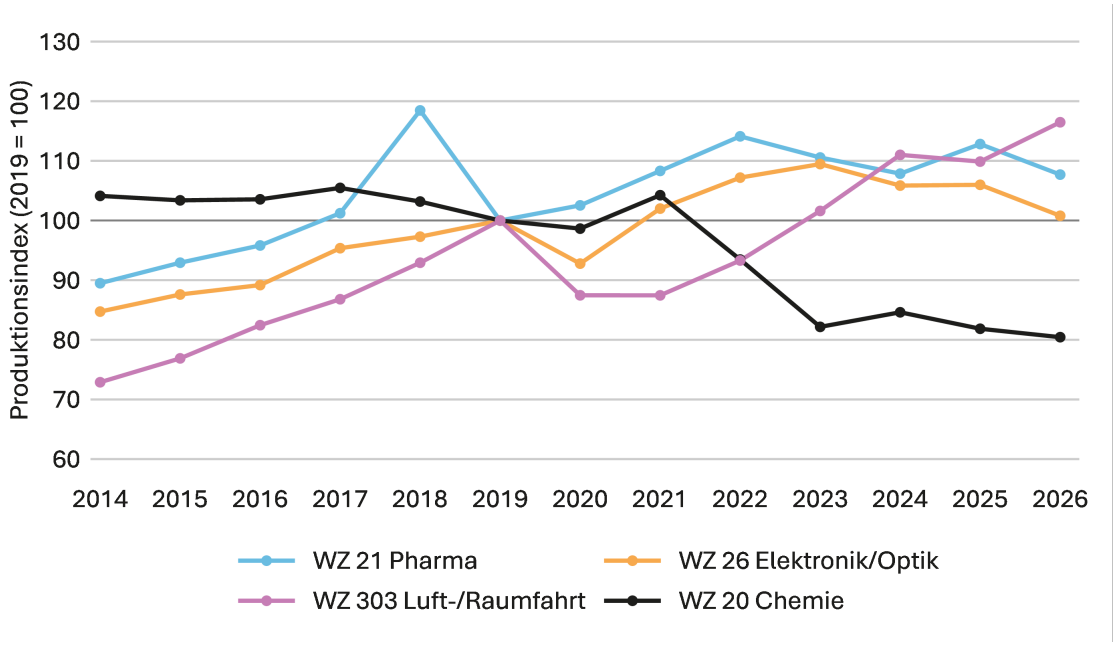
Tabelle 1.4: Hightech-Sektor

NACE-Code	Beschreibung
21	Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen
26	Herstellung von Computern, elektronischen und optischen Erzeugnissen
30.3	Herstellung von Luft- und Raumfahrzeugen und militärischen Luftfahrzeugen

Anmerkung: Die Abgrenzung der Hightechindustrien folgt der OECD-Taxonomie wirtschaftlicher Aktivitäten nach FuE-Intensität und berücksichtigt Industrien mit besonders hoher FuE-Intensität. Sie entspricht inhaltlich weitgehend dem DIW-Begriff der Spitzentechnologie.

Quelle: (Danne/Schiersch, 2026; Galindo-Rueda/Verger, 2016)

Abbildung 1.25: Produktionsindex - Hightech und Chemie



Anmerkung: Dargestellt sind Jahresmittel des saisonbereinigten Produktionsindex für ausgewählte Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes. Die Indexwerte werden auf das Jahr 2019 normiert (2019 = 100). Die Abbildung zeigt damit die relative Produktionsentwicklung gegenüber dem Referenzjahr 2019. Der Produktionsindex dient der deskriptiven Einordnung der Branchenentwicklung und ist nicht Teil der mikroökonomischen Schätzungen auf Grundlage der Orbis-Daten.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Statistisches Bundesamt (Destatis), GENESIS-Online, Tabelle 42153-0002

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

1.3.3.1 Preisaufschläge zeigen Aufwärtsdynamik

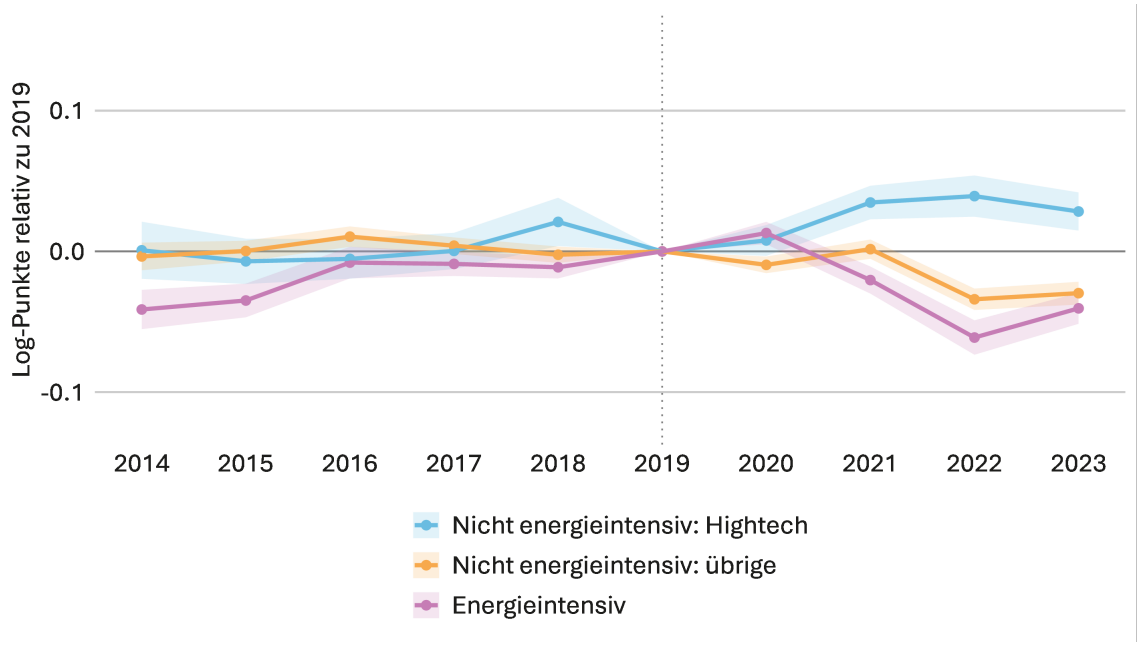
126 ↗**Abbildung 1.26** zeigt die Entwicklung der Preisaufschläge für drei Industriegruppen relativ zum Basisjahr 2019. Neben den bereits betrachteten energieintensiven Industrien werden die nicht energieintensiven Industrien zusätzlich in Hochtechnologieindustrien und übrige Industrien unterteilt. Damit stellt die Abbildung eine Erweiterung der vorherigen Analyse dar, in der lediglich zwischen energieintensiven und nicht energieintensiven Industrien unterschieden wurde. Zugleich dient sie als Ausgangspunkt für die folgende Analyse, die sich im Weiteren auf die Differenzierung innerhalb der nicht energieintensiven Industrien konzentriert.

127 Es zeigt sich, dass sich die Preisaufschläge in den drei Gruppen deutlich unterschiedlich entwickeln. Während die energieintensiven Industrien, wie bereits zuvor dargestellt, einen starken Rückgang der Preisaufschläge von über fünf Prozent verzeichnen, ergibt sich für die Hochtechnologieindustrien ein gegenläufiges Bild. In diesen Industrien steigen die Preisaufschläge ab dem Jahr 2021 um etwa drei bis vier Prozent an. Die übrigen nicht energieintensiven Industrien, die nicht dem Hochtechnologiebereich zugeordnet sind, nehmen eine Zwischenposition ein. In dieser Gruppe sind ebenfalls rückläufige Preisaufschläge zu beobachten, wobei der Rückgang mit etwa drei Prozent deutlich moderater ausfällt als in den energieintensiven Industrien.

128 Insgesamt verdeutlicht die Abbildung, dass sich innerhalb der nicht energieintensiven Industrien eine klare Differenzierung ergibt. Die weitere Analyse knüpft daran an und untersucht die Unterschiede zwischen Hochtechnologieindustrien und übrigen nicht energieintensiven Industrien im Detail.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 1.26: Hightech - Preisaufschläge im Vergleich



Anmerkung: Dargestellt sind Veränderungen der geschätzten Preisaufschläge relativ zum Referenzjahr 2019 für energieintensive Industrien, Hightech-Industrien und übrige nicht energieintensive Industrien. Die Preisaufschläge werden auf Grundlage einer ACF-Produktionsfunktionsschätzung mit Gross-Output-Translog-Spezifikation berechnet. Die dargestellten Verläufe beruhen auf Firmen-Fixed-Effects-Schätzungen.

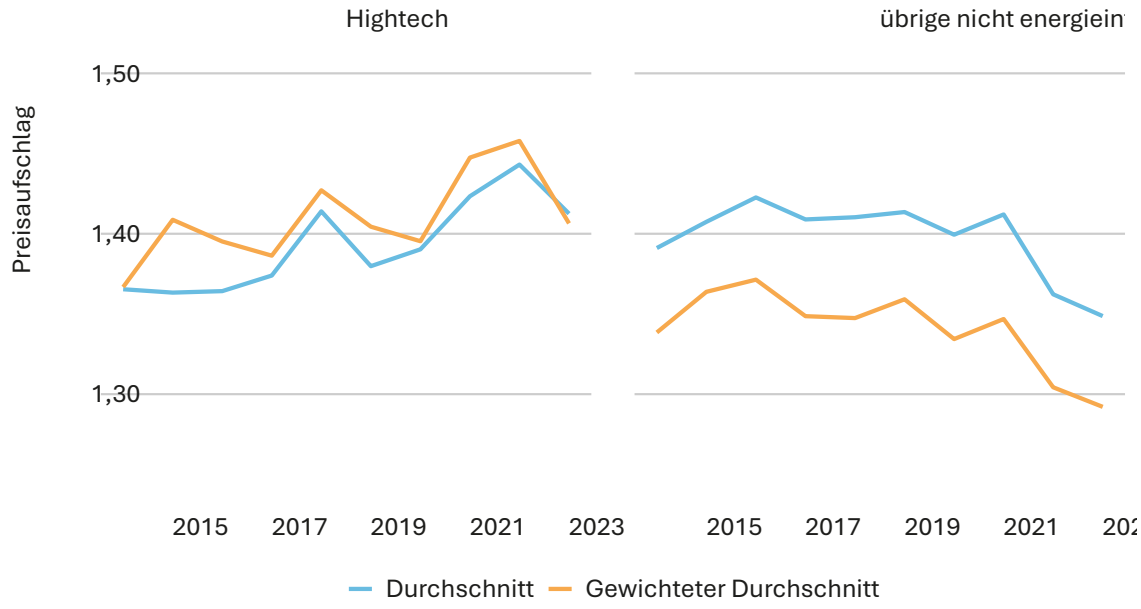
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's. Die Einteilung energieintensiver Industrien basiert auf (Dechezleprêtre u. a., 2025). Die Einteilung der Hightechindustrien folgt (Danne/Schiersch, 2026; Galindo-Rueda/Verger, 2016).

129 ↗**Abbildung 1.27** zeigt die Entwicklung der Niveaus der Preisaufschläge für Hochtechnologieindustrien und übrige nicht energieintensive Industrien. Dabei zeigt sich, dass sich die Preisaufschläge in beiden Gruppen insgesamt auf einem ähnlichen Niveau bewegen, sich jedoch im Zeitverlauf deutlich unterschiedlich entwickeln.

130 In den Hochtechnologieindustrien ist ein kontinuierlicher Anstieg der Preisaufschläge zu beobachten. Ausgehend von einem Wert von etwa 1,37 im Jahr 2014 steigen die Preisaufschläge bis 2019 moderat an und verzeichnen ab dem Jahr 2021 einen weiteren deutlichen Anstieg auf rund 1,45 im Jahr 2022. Demgegenüber verlaufen die Preisaufschläge in den übrigen nicht energieintensiven Industrien bis etwa 2019 weitgehend konstant. Im Anschluss ist jedoch ein Rückgang zu beobachten, der sich insbesondere ab dem Jahr 2022 deutlich verstärkt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 1.27: Hightech - Preisaufschläge



Anmerkung: Dargestellt sind die Niveaus der geschätzten Preisaufschläge für Hightechindustrien und übrige nicht energieintensive Industrien. Die Preisaufschläge werden auf Grundlage einer ACF-Produktionsfunktionsschätzung mit Gross-Output-Translog-Spezifikation berechnet. Die Darstellung zeigt einfache und umsatzgewichtete Durchschnittswerte innerhalb der jeweiligen Industriegruppe.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's. Die Abgrenzung energieintensiver und nicht energieintensiver Industrien basiert auf (Dechezleprêtre u. a., 2025). Die Einteilung der Hightechindustrien folgt (Danne/Schiersch, 2026; Galindo-Rueda/Verger, 2016).

1.3.3.2 Produktivität zieht ebenfalls an im Hightech Bereich

131 Zur Einordnung der unterschiedlichen Entwicklung der Preisaufschläge zeigt ↗**Abbildung 1.28** die Zerlegung in Preise und approximierte Grenzkosten für Hochtechnologieindustrien und übrige nicht energieintensive Industrien relativ zum Basisjahr 2019. Die Abbildung verdeutlicht, dass die Unterschiede in der Entwicklung der Preisaufschläge maßgeblich durch unterschiedliche Verläufe von Preisen und Kosten bestimmt werden.

132 In den Hochtechnologieindustrien zeigt sich zunächst ein Rückgang der Preise bis zum Jahr 2021. Gleichzeitig sinken die approximierten Grenzkosten in diesem Zeitraum deutlich um rund fünf Prozent. Dieser Kostenrückgang trägt wesentlich zum Anstieg der Preisaufschläge in dieser Phase bei.

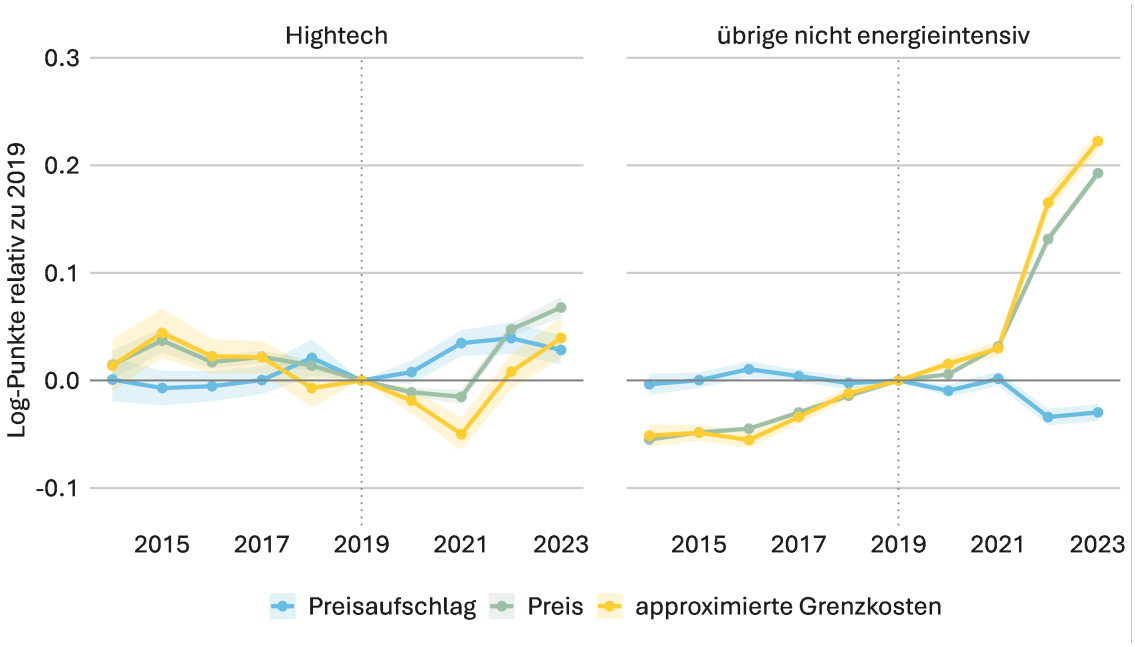
133 Ab dem Jahr 2021 steigen auch in den Hochtechnologieindustrien die Preise an. Der Anstieg fällt jedoch vergleichsweise moderat aus und erreicht bis zum Jahr 2023 etwa sieben Prozent relativ zum Basisjahr 2019. Demgegenüber zeigt sich in den übrigen nicht energieintensiven Industrien ein deutlich stärkerer Preisanstieg. Bereits ab

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dem Jahr 2021 steigen die Preise merklich und erreichen bis zum Jahr 2023 einen Anstieg von knapp 20 Prozent gegenüber 2019.

134 Insgesamt verdeutlicht die Zerlegung, dass die unterschiedliche Entwicklung der Preisaufschläge zwischen den beiden Gruppen auf deutlich divergierende Preis- und Kostenverläufe zurückzuführen ist. Insbesondere der Rückgang der Grenzkosten und die zunächst schwächere Preisentwicklung im Hochtechnologiebereich tragen dazu bei, dass sich die Preisaufschläge in dieser Gruppe anders entwickeln als in den übrigen nicht energieintensiven Industrien.

Abbildung 1.28: Hightech – Verlauf Preisaufschläge, Preise und approximierte Grenzkosten



Anmerkung: Dargestellt sind Veränderungen relativ zum Referenzjahr 2019 für Hightechindustrien und übrige nicht energieintensive Industrien. Die Preisentwicklung basiert auf Preisindizes auf Industrieebene, die auf 2019 normiert werden. Approximierte Grenzkosten werden aus dem relativen Verhältnis von Preisen und geschätzten Preisaufschlägen abgeleitet. Formal gilt in Logarithmen: approximierte Grenzkosten gleich Preise minus Preisaufschläge. Die dargestellten Verläufe beruhen auf Firmen-Fixed-Effects-Schätzungen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's sowie Eurostat, Preisindizes in der Industrie, jährliche Daten, Datensatz sts_inpp_a. Die Abgrenzung energieintensiver und nicht energieintensiver Industrien basiert auf (Dechezleprêtre u. a., 2025). Die Einteilung der Hightechindustrien folgt (Danne/Schiersch, 2026; Galindo-Rueda/Verger, 2016).

135 ↗**Abbildung 1.29** zeigt den Verlauf der totalen Faktorproduktivität sowie der Arbeitsproduktivität für Hochtechnologieindustrien und übrige nicht energieintensive Industrien relativ zum Basisjahr 2019. Dabei werden erneut deutliche Unterschiede zwischen den beiden Gruppen sichtbar. Zunächst zeigt sich auch in den Hochtechnologieindustrien die bereits in anderen Industrien beobachtete Schwächephase vor

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2019. Diese Entwicklung setzt sich nach 2019 jedoch nicht fort. Vielmehr steigen beide Produktivitätsmaße in den Hochtechnologieindustrien ab 2020 deutlich an.

136 In den Hochtechnologieindustrien nimmt die totale Faktorproduktivität nach 2020 um rund fünf Prozent zu, während die Arbeitsproduktivität um etwa sechs Prozent steigt. Bei der Arbeitsproduktivität zeigt sich damit zunächst eine leichte rückläufige Entwicklung nach 2018, die ab 2020 von einem deutlichen Wachstum abgelöst wird.

137 Demgegenüber ergibt sich für die übrigen nicht energieintensiven Industrien ein anderes Bild. Ebenfalls ist hier ab 2018 eine Abschwächung der Produktivitätsentwicklung zu beobachten. Anders als in den Hochtechnologieindustrien kommt es nach 2019 jedoch nicht zu einer nachhaltigen Trendwende. Vielmehr wird die bereits zuvor erkennbare Abschwächung durch die Krisenjahre ab 2020 verstärkt. Zwar zeigt sich im Jahr 2021 zwischenzeitlich eine Erholung, ab 2022 schwächt sich die Produktivität jedoch erneut ab. Dieses Muster entspricht den bereits zuvor dargestellten Entwicklungen für nicht energieintensive Industrien insgesamt.

138 ↗**Abbildung 1.30** zerlegt die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in preisbereinigte Wertschöpfung und Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für Hochtechnologieindustrien und übrige nicht energieintensive Industrien. Dabei zeigt sich, dass die Unterschiede in der Arbeitsproduktivität vor allem durch die preisbereinigte Wertschöpfung getrieben werden. Während sich die reale Wertschöpfung der beiden Gruppen deutlich auseinanderentwickelt, verläuft die Zahl der Beschäftigten vergleichsweise ähnlich.

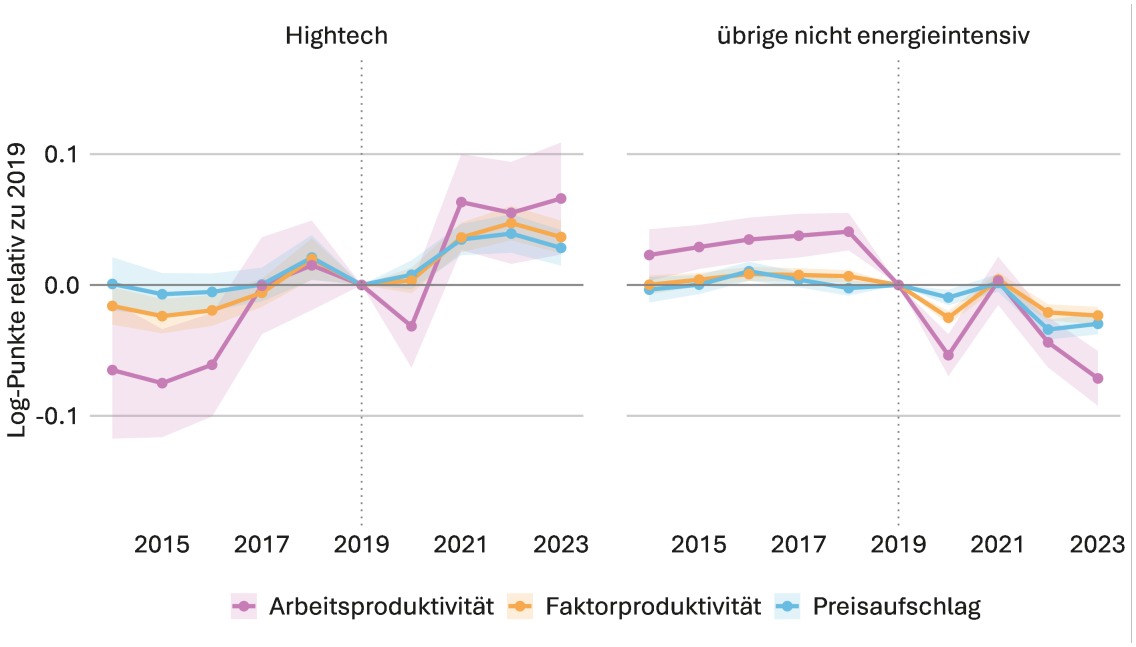
139 Gerade dieser Befund ist bemerkenswert. In den Hochtechnologieindustrien geht die steigende Beschäftigung ab 2021 mit einer zunehmenden preisbereinigten Wertschöpfung einher. In den übrigen nicht energieintensiven Industrien entwickelt sich die Beschäftigung dagegen ähnlich, obwohl die preisbereinigte Wertschöpfung zurückgeht. Der Arbeitsmarkt scheint damit nicht oder nur begrenzt auf die unterschiedliche reale Entwicklung der Branchen zu reagieren. Dies deutet auf eine gewisse Trägheit der Beschäftigungsanpassung hin.

140 Es gibt Argumente dafür, dass eine solche Trägheit gerade in technologieintensiven Industrien die technologische Erneuerung erschwert. Investitionen in KI und andere disruptive Technologien sind mit hoher Unsicherheit verbunden und erfordern häufig die schnelle Anpassung spezialisierter Teams. Hohe erwartete Restrukturierungskosten können die Bereitschaft zu solchen Investitionen verringern. Mobilitätshemmnisse können zugleich jungen und technologisch dynamischen Unternehmen die Gewinnung qualifizierter Arbeitskräfte erschweren. Dieser Mechanismus könnte

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

mit dazu beitragen, dass Deutschland bei disruptiven Technologien und KI international zurückfällt (Bartelsman u. a., 2016; Coatanlem, 2026; Coatanlem/Coste, 2026).

Abbildung 1.29: Hightech – Verlauf Preisaufschläge, Faktor- und Arbeitsproduktivität

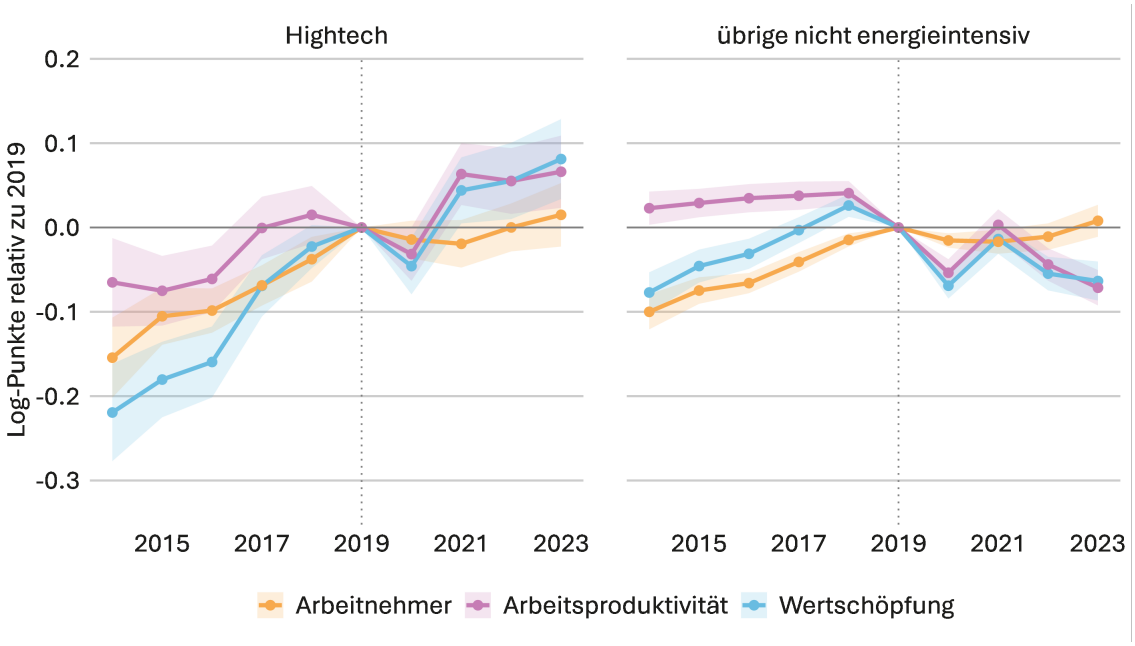


Anmerkung: Dargestellt sind Veränderungen relativ zum Referenzjahr 2019 für Hightechindustrien und übrige nicht energieintensive Industrien. Preisaufschläge und totale Faktorproduktivität werden auf Grundlage einer ACF-Produktionsfunktionsschätzung mit Gross-Output-Translog-Spezifikation berechnet. Die Arbeitsproduktivität wird als preisbereinigte Wertschöpfung je Beschäftigten gemessen. Die Verläufe beruhen auf Firmen-Fixed-Effects-Schätzungen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's. Für die Preisbereinigung der Wertschöpfung werden Eurostat, Preisindizes in der Industrie, jährliche Daten, Datensatz sts_inpp_a, verwendet. Die Abgrenzung energieintensiver und nicht energieintensiver Industrien basiert auf (Dechezleprêtre u. a., 2025). Die Einteilung der Hightechindustrien folgt (Danne/Schiersch, 2026; Galindo-Rueda/Verger, 2016).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 1.30: Hightech – Arbeitsproduktivität Zerlegung



Anmerkung: Dargestellt sind Veränderungen relativ zum Referenzjahr 2019 für Hightechindustrien und übrige nicht energieintensive Industrien. Die Arbeitsproduktivität wird in preisbereinigte Wertschöpfung und Anzahl der Beschäftigten zerlegt. Die Wertschöpfung wird mit Preisindizes auf Industrieebene preisbereinigt. Beschäftigung wird als Anzahl der Beschäftigten gemessen. Arbeitszeit und Kurzarbeit werden in den Orbis-Daten nicht beobachtet.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Orbis-Daten von Moody's. Für die Preisbereinigung der Wertschöpfung werden Eurostat, Preisindizes in der Industrie, jährliche Daten, Datensatz sts_inpp_a, verwendet. Die Abgrenzung energieintensiver und nicht energieintensiver Industrien basiert auf (Dechezleprêtre u. a., 2025). Die Einteilung der Hightechindustrien folgt (Danne/Schiersch, 2026; Galindo-Rueda/Verger, 2016).

1.3.4 Fazit

141 Abschnitt ↗1.3 zeigt, dass der Energiepreisschock die Industrien des verarbeitenden Gewerbes sehr unterschiedlich getroffen hat. Die aggregierten Rückgänge bei Preisaufschlägen und Produktivität werden maßgeblich durch energieintensive Industrien getrieben. Dort stiegen die Kosten nach 2019 deutlich stärker als die Preise. Dadurch gingen die Preisaufschläge stärker zurück als in nicht energieintensiven Industrien. Auch die Produktivität entwickelte sich schwächer. Der Rückgang der Arbeitsproduktivität ist vor allem auf eine sinkende preisbereinigte Wertschöpfung bei vergleichsweise stabiler Beschäftigung zurückzuführen.

142 Internationale Verflechtung verändert die Wirkung dieses Kostenschocks. Importintensität ist insbesondere in nicht energieintensiven Industrien mit günstigeren Preisaufschlagsverläufen verbunden. Dies spricht dafür, dass importierte Vorleistungen dort Kostenanstiege abfedern konnten. In energieintensiven Industrien ist dieser Kanal weniger eindeutig, weil Importe zwar ebenfalls entlasten können, zugleich aber

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

stärker mit heimischer Vorleistungsproduktion konkurrieren. Exportintensität ist dagegen tendenziell mit schwächeren Preisaufschlagsverläufen verbunden. Dabei steht wahrscheinlich weniger ein direkter Kostenkanal im Vordergrund. Der Befund deutet eher darauf hin, dass exportorientierte Industrien stärker internationalen Absatzmärkten und Preisbildungsprozessen ausgesetzt sind und höhere inländische Kosten nur begrenzt weitergeben konnten.

143 Gleichzeitig verläuft die Entwicklung nicht einheitlich negativ. Innerhalb der nicht energieintensiven Industrien entwickelten sich Hochtechnologiebranchen deutlich günstiger als andere Industriebereiche. Dort stiegen Preisaufschläge und Produktivität entgegen dem allgemeinen Trend. Dieser Befund ist jedoch als relative Stärke innerhalb Deutschlands zu verstehen. Im internationalen Vergleich haben forschungsintensive Industrien in Deutschland zuletzt an Dynamik und Arbeitsproduktivität verloren.

144 Die Ergebnisse zur Beschäftigung zeigen zudem, dass sich die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zwischen Industriegruppen mit sehr unterschiedlichen Wertschöpfungsverläufen nur begrenzt unterscheidet. Besonders deutlich wird dies im Vergleich zwischen energieintensiven Industrien und Hochtechnologieindustrien. Während die preisbereinigte Wertschöpfung in energieintensiven Industrien nach 2021 deutlich zurückgeht und in Hochtechnologieindustrien steigt, entwickeln sich die Beschäftigtenzahlen in beiden Gruppen vergleichsweise ähnlich. Dieser Befund kann als Hinweis darauf gelesen werden, dass Beschäftigung in der kurzen Frist weniger stark auf unterschiedliche realwirtschaftliche Entwicklungen reagiert als die Wertschöpfung. Er ist jedoch vorsichtig zu interpretieren, da Arbeitszeit und Kurzarbeit in den Orbis-Daten nicht beobachtet werden und die vorliegende Analyse keine vertiefte arbeitsmarktökonomische Untersuchung ersetzt.

145 Die mögliche Trägheit der Beschäftigungsanpassung fügt sich in eine breitere Debatte über Arbeitsmarktdynamik und Mobilitätshemmnisse in Deutschland ein. Der Sachverständigenrat sieht berufliche Mobilität und Weiterbildung als wichtige Voraussetzungen, um Strukturwandel, Digitalisierung und demografischen Wandel zu bewältigen. Das IAB betont, dass Qualifizierung während Kurzarbeit bislang nur begrenzt genutzt wird, obwohl sie Beschäftigte auf veränderte Anforderungen vorbereiten kann. Auch die OECD verweist für Deutschland auf Mobilitätshemmnisse und Qualifikationsanpassungen als relevante Faktoren für die Reallokation von Arbeitskräften (Fitzenberger u. a., 2026; OECD, 2025; Sachverständigenrat, 2025). Eine geringe Arbeitsmarktdynamik kann darüber hinaus die technologische Erneuerung erschweren, wenn hohe Restrukturierungskosten Investitionen in unsichere Innovati-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

onsprojekte hemmen und Mobilitätshemmnisse den Wechsel qualifizierter Arbeitskräfte in technologisch dynamische Unternehmen beeinträchtigen (Coatanlem, 2026; Coatanlem/Coste, 2026).

146 Insgesamt zeigt Abschnitt ↗**1.3** damit, dass Energieintensität, internationale Einbindung, technologische Ausrichtung und Arbeitsmarktdynamik entscheidend dafür sind, wie sich Industrien des verarbeitenden Gewerbes an den Energiepreisschock anpassen. Die Empfehlungen in Abschnitt ↗**1.5** greifen diese Befunde auf und leiten daraus wirtschaftspolitische Folgerungen für Standortbedingungen und Arbeitsmarktdynamik ab.

1.4 Abwanderung der Wertschöpfung von Großunternehmen ins Ausland

147 Großunternehmen prägen den Wirtschaftsstandort Deutschland nicht nur durch ihre Größe, sondern auch durch die Frage, wo sie ihre Wertschöpfung erzielen. Für die Deutsche Volkswirtschaft ist daher relevant, ob das Wachstum deutscher Großunternehmen weiterhin in nennenswertem Umfang am Standort Deutschland stattfindet oder ob sich die Wertschöpfung zunehmend relativ ins Ausland verschiebt. Im Mittelpunkt stehen dabei Unternehmen aus dem Kreis der „100 Größten“ mit deutscher Konzernobergesellschaft außerhalb des Finanz- und Versicherungssektors.

148 Die folgende Analyse untersucht, wie sich der Inlandsanteil der Wertschöpfung deutscher Großunternehmen seit 2008 entwickelt hat. Eine sinkende inländische Wertschöpfungsquote bedeutet dabei nicht zwingend, dass bestehende Wertschöpfung unmittelbar aus Deutschland abgezogen wird. Die nachfolgenden Ergebnisse deuten vielmehr darauf hin, dass zusätzliche Wertschöpfung vor allem im Ausland entsteht und sich globales Unternehmenswachstum dadurch zunehmend vom Standort Deutschland entkoppelt. Besondere Aufmerksamkeit gilt dem verarbeitenden Gewerbe, weil Unternehmen aus dem Bereich wesentlich zur relativen Verschiebung der Wertschöpfung ins Ausland beitragen.

1.4.1 Methodik und Auswahl der Großunternehmen

149 Die Definition von Großunternehmen orientiert sich an ihrer inländischen Wertschöpfung und folgt damit der Auswahl der „100 Größten“ eines Jahres. In die Analyse werden für ein bestimmtes Jahr nur solche Unternehmen einbezogen, die im jeweiligen Jahr zum Kreis der „100 Größten“ gehörten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

150 Die folgende Analyse konzentriert sich zudem auf Unternehmen, deren Konzernobergesellschaft in Deutschland ansässig ist. Unternehmen mit ausländischem Mutterkonzern werden daher aus der Analyse ausgeschlossen. Darüber hinaus bleiben Unternehmen aus der Finanz- und Versicherungsbranche unberücksichtigt. Weitere Ausführungen hierzu finden sich in Monopolkommission (2024, Tz. 25 ff.).

151 Die folgende Analyse muss daher unter dem Vorbehalt betrachtet werden, dass die zugrundeliegende Stichprobengröße durch die Orientierung am Kreis der "100 Größten" sehr begrenzt ist. Es werden lediglich die besonders großen Großunternehmen analysiert.

152 Da sich einzelne Unternehmen im Untersuchungszeitraum erst zu Großunternehmen entwickeln oder diesen Status verlieren, variiert die Zusammensetzung der untersuchten Großunternehmen von Jahr zu Jahr. Die Analysen werden daher auf Basis eines unbalancierten Paneldatensatzes durchgeführt. Die dargestellten Trends lassen sich jedoch grundsätzlich auch in einem balancierten bzw. "rollierenden"[12] Datensatz beobachten.

1.4.2 Bedeutung des verarbeitenden Gewerbes

153 Die folgende Analyse unterscheidet die ausgewählten Großunternehmen im Wesentlichen in Unternehmen aus dem "verarbeitenden Gewerbe" und "sonstige Branchen". Zum verarbeitenden Gewerbe werden dabei alle Unternehmen gezählt, deren Geschäftstätigkeit nach NACE Rev. 2-Klassifizierung der Kategorie C bzw. den Branchen 10 bis 33 zugeordnet wird. Dazu gehören Hersteller von Kraftfahrzeugen, Holzwaren, Metallerzeugnissen, chemischen und pharmazeutischen Produkten sowie der Maschinenbau. ↗**Online-Appendix 1.4** bietet eine Übersicht über die zum verarbeitenden Gewerbe gehörenden Branchen.

154 Bei der Betrachtung von Großunternehmen spielt das verarbeitende Gewerbe eine zentrale Rolle, wie ↗**Tabelle 1.5** darstellt. Im Jahr 2024 stammen 28 der 66 ausgewählten Großunternehmen in Deutschland aus dem verarbeitenden Gewerbe.

155 Ein Vergleich der Zusammensetzung der ausgewählten Großunternehmen im Jahr 2024 mit der Gesamtwirtschaft zeigt, dass das verarbeitende Gewerbe in diesem Unternehmenskreis deutlich überrepräsentiert ist. So entfallen 51 Prozent der Wertschöpfung der ausgewählten Großunternehmen auf das verarbeitende Gewerbe, während 41 Prozent der Beschäftigten in diesem Sektor tätig sind. Demgegenüber be-

[12] „Rollierend" meint, dass alle Unternehmen betrachtet werden, die bereits im Vorjahreszeitraum Bestandteil der „100 Größten" waren. Dieses Vorgehen folgt der Logik in Monopolkommission 2024, Tz. 25 ff.

trägt der Anteil des verarbeitenden Gewerbes an der Wertschöpfung der Gesamtwirtschaft 24 Prozent und an den Beschäftigten 23 Prozent, jeweils bezogen auf die Gesamtwirtschaft ohne Staatssektor.

156 Dass das verarbeitende Gewerbe im Kreis der ausgewählten Großunternehmen überrepräsentiert ist, steht im Einklang mit den Ergebnissen früherer Jahre und ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass in diesem Wirtschaftsbereich überdurchschnittlich häufig sehr große Unternehmen vertreten sind.

Tabelle 1.5: Bedeutung des verarbeitenden Gewerbes im Jahr 2024

	Großunternehmen aus dem verarbeitenden Gewerbe	Ausgewählte Großunternehmen[1]	Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	Gesamtwirtschaft ohne Staatssektor
Anzahl Unternehmen	28 (42,4 %)	66		
Nettowertschöpfung (Inland, aggregiert)	EUR126 Mrd. (51,3 %)	EUR 246 Mrd.	EUR 652 Mrd. (24,3 %)	EUR 2.678 Mrd.
Beschäftigte (Inland, aggregiert)	1,35 Mio. (41,3 %)	3,26 Mio.	7,21 Mio. (23,2 %)	31,1 Mio.
Durchschnittliches AN-Entgelt			EUR 70.808	EUR 55.625

[1] Unternehmen, die im Jahr 2024 zu den „100 Größten“ gehörten ohne Banken und Versicherungen, sowie ohne Unternehmen mit ausländischem Mutterkonzern.

Quelle: Eigene Erhebungen; Bundesagentur für Arbeit (2025); Statistisches Bundesamt.

157 Insbesondere das verarbeitende Gewerbe steht typischerweise unter einem intensiven internationalen Wettbewerbsdruck und gilt als besonders stark von strukturellen Wettbewerbsnachteilen wie hohen Energiepreisen betroffen. Weitere Ausführungen hierzu finden sich in ↗**Kapitel 3**.

158 Gleichwohl leistet das verarbeitende Gewerbe auch im Jahr 2024 einen wesentlichen Beitrag zur Wertschöpfung. Die Nettowertschöpfung je Arbeitnehmerin beziehungsweise Arbeitnehmer liegt über dem Durchschnitt der übrigen Wirtschaft. Auch das durchschnittliche Arbeitnehmerentgelt je Kopf übersteigt den Durchschnitt der Gesamtwirtschaft um rund 15.000 Euro.[13]

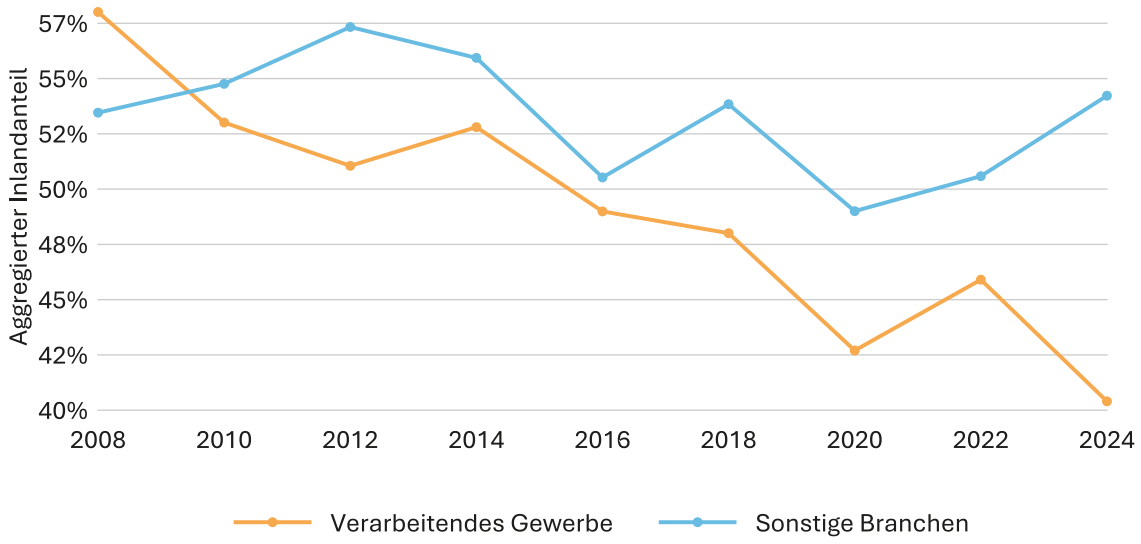
[13] Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch auch, dass die Personalkosten pro Kopf im verarbeitenden Gewerbe vergleichsweise hoch ausfallen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

1.4.3 Entwicklung des Inlandanteils der Wertschöpfung deutscher Großunternehmen rückläufig

159 ↗**Abbildung 1.31** stellt die Entwicklung des inländischen Wertschöpfungsanteils deutscher Großunternehmen von 2008 bis 2024 dar. Der Inlandsanteil bezeichnet den Teil der Wertschöpfung, der vom in Deutschland ansässigen Teilkonzern erzielt wird. Im Jahr 2008 lag der durchschnittliche Inlandsanteil bei knapp 56 Prozent, ist seitdem jedoch nahezu kontinuierlich gesunken und betrug im Jahr 2024 noch 46 Prozent.

Abbildung 1.31: Entwicklung des Inlandsanteils im verarbeitenden Gewerbe und sonstigen Branchen



Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen auf Grundlage veröffentlichter Geschäftsberichte.

160 Besonders auffällig ist, dass sich Großunternehmen des verarbeitenden Gewerbes und solche anderer Branchen im Jahr 2008 hinsichtlich ihres durchschnittlichen Inlandsanteils kaum unterschieden, sich seitdem jedoch unterschiedlich entwickelt haben. Während der Inlandsanteil im verarbeitenden Gewerbe, insbesondere im Jahr 2024, erneut deutlich zurückgegangen ist und nur noch 40 Prozent beträgt, zeigt der durchschnittliche Inlandsanteil der übrigen Großunternehmen keinen klaren Trend. Zuletzt ist er sogar leicht gestiegen und lag im Jahr 2024 bei 55 Prozent. Insbesondere deutsche Großunternehmen aus dem verarbeitenden Gewerbe scheinen somit ihre Wertschöpfung zunehmend ins Ausland zu verlegen.

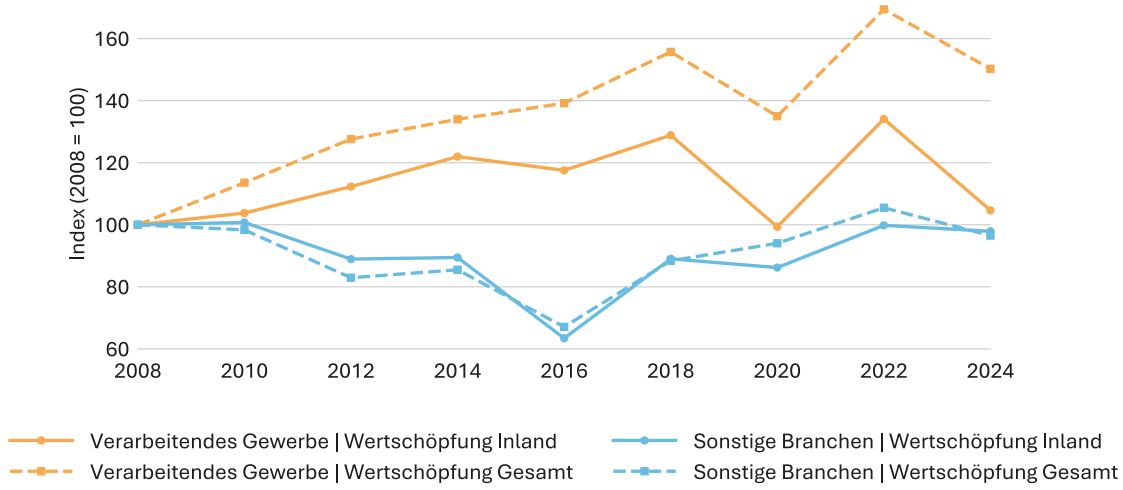
161 Trotz des gesunkenen Inlandsanteils konnten auch die Großunternehmen aus dem verarbeitenden Gewerbe ihre inländische Wertschöpfung zumindest konstant halten (siehe ↗**Abbildung 1.32**). Das durchschnittliche inländische Wachstum lag

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

zuletzt sogar noch leicht über demjenigen von Großunternehmen aus anderen Branchen. Der rückläufige Inlandsanteil ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass diese Unternehmen im Ausland deutlich stärker gewachsen sind.

162 Das durchschnittliche Wachstum deutscher Großunternehmen aus anderen Sektoren war demgegenüber sowohl in Deutschland als auch global über einen längeren Zeitraum negativ und hat erst in den letzten Jahren wieder leicht zugenommen. Anders als im verarbeitenden Gewerbe hat sich hier das globale Wachstum kaum vom Wachstum in Deutschland entkoppelt. Trotz nominalen Wachstums in allen Bereichen ist zu berücksichtigen, dass das reale Wachstum infolge der vergleichsweise hohen Inflation in den vergangenen Jahren deutlich geringer ausfällt, wie **↗Abbildung 1.32** zeigt.

Abbildung 1.32: Inländisches und weltweites Wachstum der Wertschöpfung

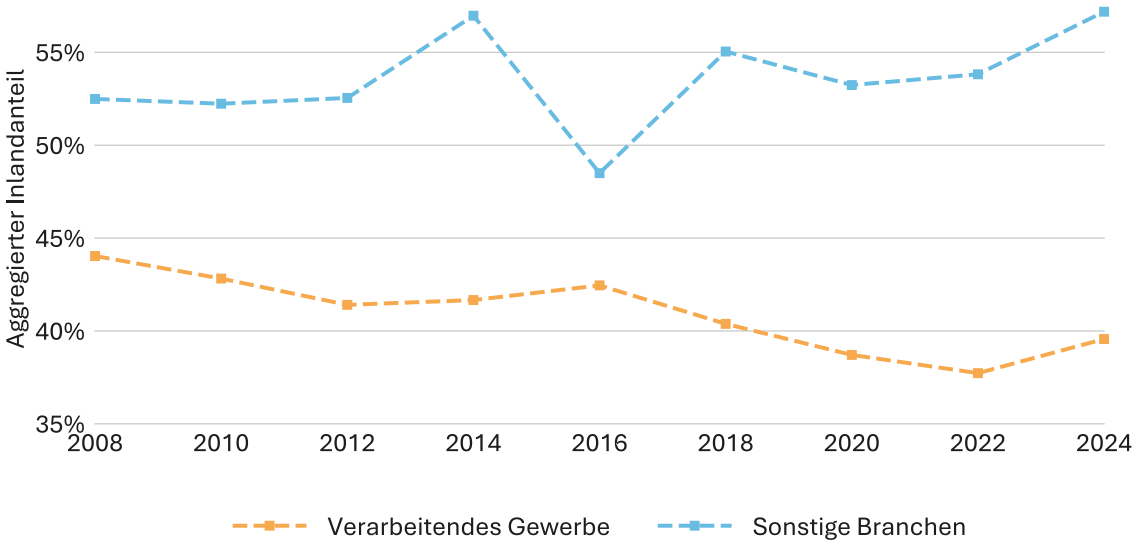


Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen auf Grundlage veröffentlichter Geschäftsberichte.

163 **↗Abbildung 1.33** zeigt die Entwicklung des Inlandsanteils in Bezug auf die Beschäftigtenzahlen. In der sektorübergreifenden Gesamtbetrachtung ergibt sich kein eindeutiger Trend. Der Inlandsanteil der Beschäftigten schwankt über den gesamten betrachteten Zeitraum um etwa 48 Prozent. Auffällig ist jedoch, dass der Inlandsanteil im verarbeitenden Gewerbe deutlich geringer ausfällt. Im Jahr 2008 lag er bei 44 Prozent, während er in den sonstigen Branchen bei 53 Prozent lag. Während der Inlandsanteil in den sonstigen Branchen zuletzt ansteigt, ist im verarbeitenden Gewerbe ein Abwärtstrend zu beobachten, von 44 Prozent auf unter 40 Prozent.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 1.33: Inlandsanteil der Beschäftigtenzahlen



Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen auf Grundlage veröffentlichter Geschäftsberichte.

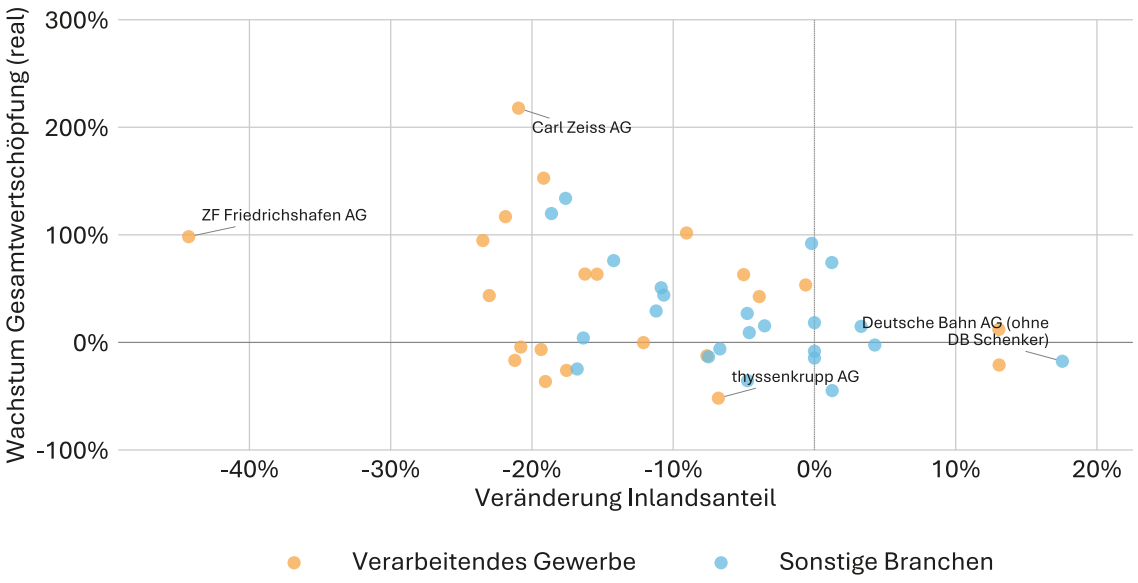
1.4.4 Höherer Inlandsanteil geht mit geringerem Wachstum einher

164 Abgesehen von der sektorspezifischen Betrachtung stellt sich die Frage nach einem Zusammenhang zwischen dem Inlandsanteil von Großunternehmen und ihrem Wachstum in den vergangenen Jahren. Hierzu wird im Folgenden untersucht, wie stark Großunternehmen seit dem Jahr 2010 gewachsen sind. Berücksichtigt werden ausschließlich Unternehmen, die sowohl im Jahr 2010 als auch im Jahr 2024 zu den ausgewählten Großunternehmen gehörten, was auf 45 Unternehmen zutrifft.

165 ↗**Abbildung 1.34** stellt zunächst dar, wie sich das reale weltweite Wachstum der ausgewählten Unternehmen gemessen an ihrer Wertschöpfung sowie ihr Inlandsanteil im Zeitraum von 2010 bis 2024 verändert haben. Dabei wird danach unterschieden, ob die Unternehmen dem verarbeitenden Gewerbe (orange) oder sonstigen Branchen (blau) zuzuordnen sind.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 1.34: Veränderung des weltweiten Wachstums sowie des Inlandsanteils ausgewählter Unternehmen von 2010 bis 2024



Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen auf Grundlage veröffentlichter Geschäftsberichte.

166 Dabei fallen zunächst zwei Entwicklungen auf. Erstens hat der überwiegende Anteil der dargestellten Unternehmen seinen Inlandsanteil reduziert, während deutlich weniger Unternehmen ihren Inlandsanteil konstant gehalten oder erhöht haben. Unternehmen mit konstantem oder erhöhtem Inlandsanteil stammen zudem überwiegend aus den sonstigen Branchen, während unter den Unternehmen mit stark reduziertem Inlandsanteil, also einer Reduktion um mehr als 20 Prozent, ausschließlich Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes zu finden sind. Zweitens ist der überwiegende Anteil der Unternehmen im beobachteten Zeitraum real gewachsen. Dies ist insofern bemerkenswert, als die folgenden Grafiken verdeutlichen, dass das inländische Wachstum dieser Unternehmen entgegen der weltweiten Entwicklung in vielen Fällen stagniert oder rückläufig ist.

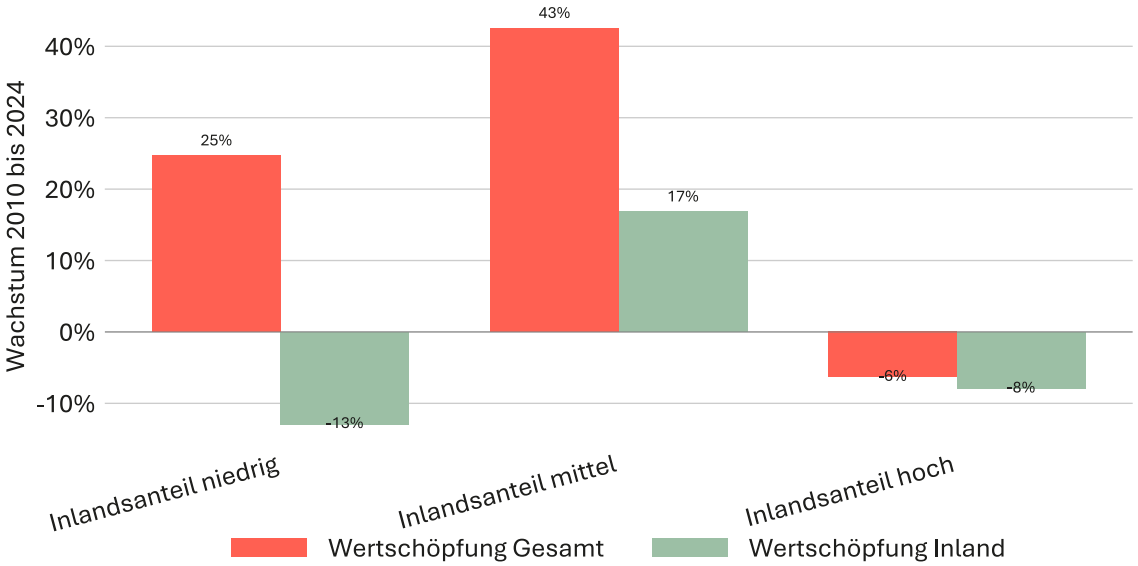
167 Im Folgenden werden die untersuchten Unternehmen anhand ihres durchschnittlichen Inlandsanteils an der Wertschöpfung in den Jahren 2010 und 2024 in drei Gruppen eingeteilt: “Hoher Inlandsanteil” (über 62 Prozent), “mittlerer Inlandsanteil” (zwischen 43 und 63 Prozent), sowie “niedriger Inlandsanteil” (unter 43 Prozent).[14] Die Abgrenzung wurde so gewählt, dass die drei Gruppen mit je 15 Unternehmen gleich groß sind.

[14] Für die Einordnung in die drei Gruppen wird der durchschnittliche Inlandsanteil über Ausgangs- und Endjahr herangezogen, um möglichst genau nach dem Inlandsanteil im Untersuchungszeitraum (2010 bis 2024) zu gruppieren. Aufgrund des langen Untersuchungszeitraums kann sich der Inlandsanteil im Laufe des Untersuchungszeitraums deutlich verändern, diese Veränderungen können

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

168 ↗**Abbildung 1.35** stellt dar, wie sich die Wertschöpfung ausgewählter Großunternehmen von 2010 bis 2024 entwickelt haben. Dabei wird in das weltweite Wachstum der Gesamtkonzerne (rot) und das Wachstum der inländischen Teilkonzerne (grün) unterteilt.

Abbildung 1.35: Inländisches und weltweites Wachstum der Wertschöpfung nach Inlandsanteil von Unternehmen



Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen auf Grundlage veröffentlichter Geschäftsberichte.

169 Mit Blick auf die globalen Konzerne zeigt sich, dass Unternehmen mit einem hohen Inlandsanteil ihrer Wertschöpfung deutlich geringere reale Wachstumsraten aufweisen, die im Durchschnitt sogar leicht negativ sind. Die Gruppen mit geringem und mittlerem Inlandsanteil verzeichnen hingegen positive Wachstumsraten, wobei Unternehmen mit mittlerem Inlandsanteil stärker gewachsen sind.

170 Das inländische reale Wachstum der Wertschöpfung ist dagegen in allen drei Gruppen geringer ausgefallen als das globale Wachstum und in den Gruppen mit niedrigem bzw. hohem Inlandsanteil negativ. Bei Unternehmen mit hohem Inlandsanteil ist ein enger Zusammenhang mit dem globalen Wachstum zu erwarten, da die Wertschöpfung dieser Konzerne im Wesentlichen in Deutschland erzielt wird. Auffällig ist hingegen, dass Unternehmen mit geringem Inlandsanteil trotz positiven globalen Wachstums von 25 Prozent im Durchschnitt ein deutlich negatives Wachstum im In-

zumindest teilweise als endogene Unternehmensentscheidungen verstanden werden. Eine Gruppierung nach Ausgangsjahr bzw. einem Zeitraum vor dem Ausgangsjahr würde diese Dynamik unberücksichtigt lassen. Unternehmen würden dann möglicherweise einer Gruppe zugeordnet, die ihren Inlandsanteil für einen Großteil des Untersuchungszeitraums nicht angemessen abbildet.

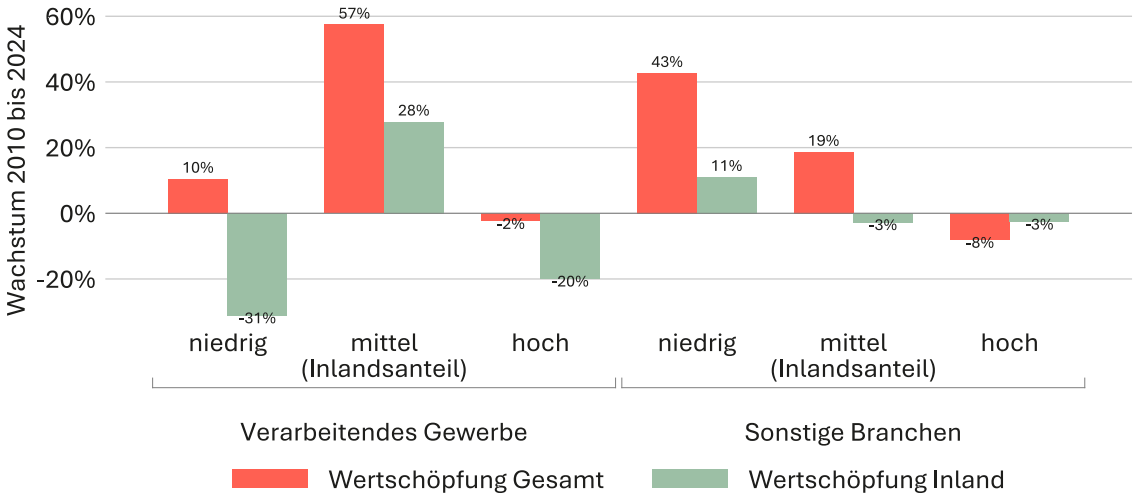
Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

land von minus 13 Prozent aufweisen. Dies deutet darauf hin, dass sich die Wertschöpfung in diesen Konzernen stark von der in Deutschland erzielten Wertschöpfung entkoppelt hat.

171 Wird ergänzend zum Inlandsanteil eine Unterteilung in die Sektoren „verarbeitendes Gewerbe“ und „Sonstige“ vorgenommen, zeigt sich, dass der Zusammenhang zwischen einem hohen Inlandsanteil und einem durchschnittlich geringeren globalen Wachstum in beiden Sektoren gleichermaßen besteht. Die Ergebnisse sind in **↗Abbildung 1.36** dargestellt. So ist auch im nicht verarbeitenden Gewerbe zu beobachten, dass Unternehmen mit hohem Inlandsanteil im Durchschnitt ein negatives Wachstum der Wertschöpfung aufweisen, während Unternehmen mit niedrigem bzw. mittlerem Inlandsanteil global gewachsen sind.

172 Einschränkend ist jedoch zu berücksichtigen, dass die zusätzliche Unterteilung nach Sektoren zu teilweise sehr kleinen Fallzahlen führt. Insbesondere im verarbeitenden Gewerbe mit hohem Inlandsanteil umfasst die Stichprobe lediglich drei Unternehmen, während in den übrigen Gruppen jeweils mindestens sechs Unternehmen enthalten sind.

Abbildung 1.36: Wachstum der Wertschöpfung nach Inlandsanteil für das verarbeitende Gewerbe und sonstige Branchen



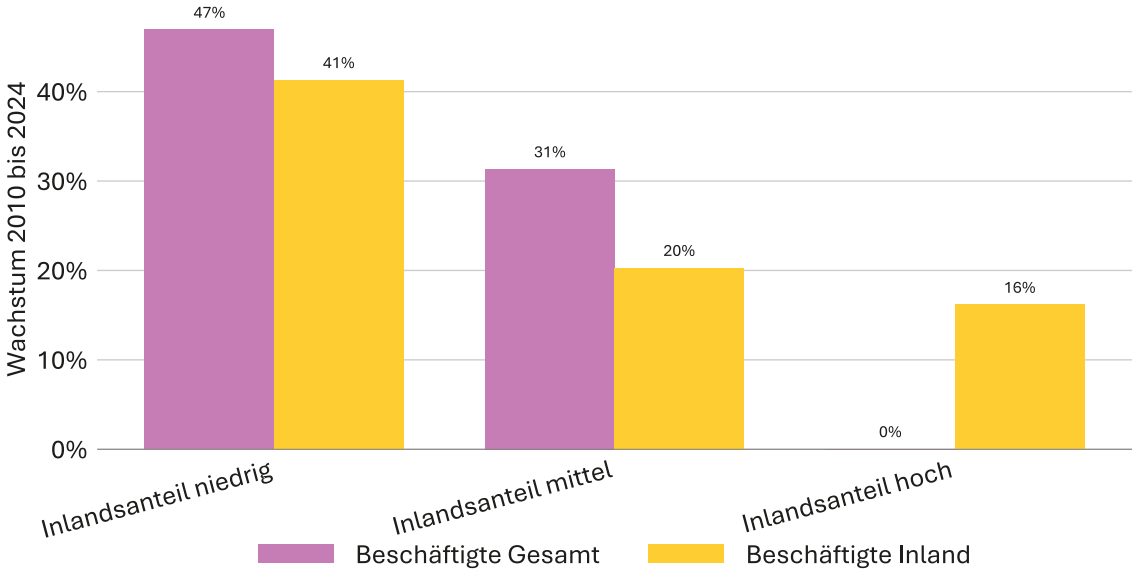
Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen auf Grundlage veröffentlichter Geschäftsberichte.

173 **↗Abbildung 1.37** stellt dagegen das Wachstum der Beschäftigtenzahlen dar, sowohl in den globalen Gesamtkonzernen als auch in den inländischen Teilkonzernen. Hier zeigt sich zunächst, dass die Gruppen mit niedrigem und mittlerem Inlandsanteil gemessen an ihren Beschäftigtenzahlen sowohl global als auch im Inland gewachsen sind. Hierbei zeigt sich, dass diese Unternehmen global gesehen stärker

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

gewachsen sind als im Inland – die inländische Beschäftigungsquote dieser Unternehmen hat sich also verringert. Unternehmen mit hohem Inlandsanteil haben dagegen ihre Beschäftigungszahlen global und in geringem Ausmaß auch im Inland reduziert. Ihre inländische Beschäftigungsquote hat sich dadurch erhöht. Trotzdem sind ihre inländischen Beschäftigungszahlen schwächer gewachsen als die der Unternehmen mit geringerem Inlandsanteil.

Abbildung 1.37: Wachstum der Beschäftigtenzahlen nach Inlandsanteil

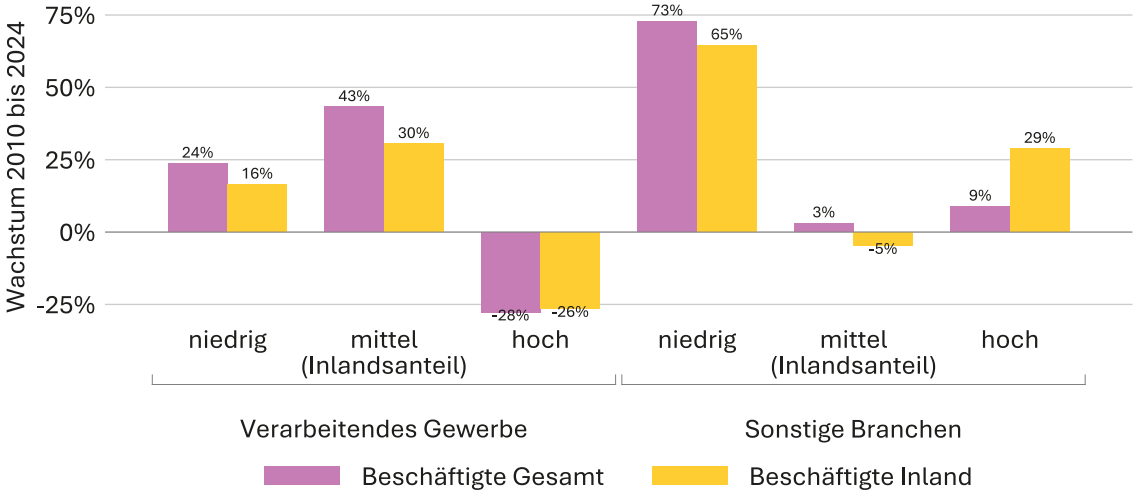


Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen auf Grundlage veröffentlichter Geschäftsberichte.

174 ↗**Abbildung 1.38** schlüsselt das Wachstum der Beschäftigungszahlen nach verarbeitendem Gewerbe und sonstigen Sektoren auf. Dabei zeigt sich zum einen, dass die Reduktion der inländischen Beschäftigungsquote bei den Gruppen mit niedrigem und mittlerem Inlandsanteil im verarbeitenden Gewerbe als auch in den sonstigen Branchen zu beobachten ist. Außerdem hat die Gruppe des verarbeitenden Gewerbes mit hohem Inlandsanteil die Beschäftigtenzahlen sowohl global als auch im Inland reduziert. In den sonstigen Branchen mit hohem Inlandsanteil hat sich die inländische Beschäftigungsquote erhöht.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 1.38: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen nach Inlandsanteil unterteilt in verarbeitendes Gewerbe und sonstige Branchen



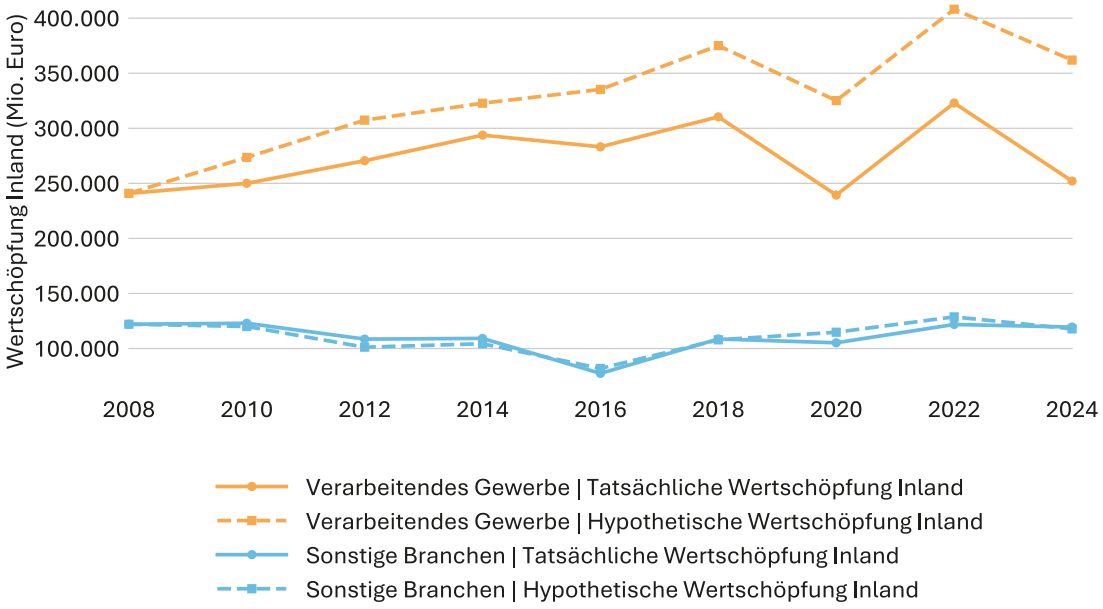
Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen auf Grundlage veröffentlichter Geschäftsberichte.

1.4.5 Wertschöpfung wandert vor allem im verarbeitenden Gewerbe ins Ausland ab

175 Für die ↗**Abbildung 1.39** wird die tatsächlich beobachtete inländische Wertschöpfung einer kontrafaktischen Referenzgröße gegenübergestellt. Diese Referenzgröße ergibt sich, indem der Inlandsanteil der Wertschöpfung des Basisjahres 2008 konstant gehalten und auf die jeweilige Gesamtwertschöpfung der Folgejahre angewendet wird. Formal entspricht dies der hypothetischen inländischen Wertschöpfung, die erreicht worden wäre, wenn sich der inländische Anteil der Wertschöpfung seit 2008 proportional zum globalen Wachstum der Wertschöpfung der ausgewählten Großunternehmen entwickelt hätte. Die Abbildung misst damit nicht lediglich die Entwicklung der Wertschöpfung insgesamt, sondern isoliert die Veränderung der inländischen Wertschöpfungsbindung. Weicht die tatsächliche inländische Wertschöpfung nach unten von der hypothetischen Reihe ab, ist der inländische Anteil an der Wertschöpfung gegenüber dem Basisjahr 2008 gesunken. Liegt sie darüber, ist dieser Anteil gestiegen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 1.39: Hypothetische und tatsächliche inländische Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes und sonstigen Branchen



Anmerkung: Darstellung der realen Wertschöpfungsentwicklung, kaufkraftbereinigt zum Basisjahr 2020.

Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen auf Grundlage veröffentlichter Geschäftsberichte.

176 Die Ergebnisse deuten auf deutliche sektorale Unterschiede hin. In der verarbeitenden Industrie liegt die tatsächliche inländische Wertschöpfung über den gesamten späteren Beobachtungszeitraum unter der hypothetischen Referenz. Der Abstand nimmt im Zeitverlauf zu und ist im Jahr 2024 besonders ausgeprägt. Dies spricht dafür, dass das Wachstum der Gesamtwertschöpfung nicht im gleichen Umfang im Inland verankert blieb wie im Basisjahr. Ökonomisch bedeutet dies einen Rückgang der inländischen Wertschöpfungsbindung. Zusätzliche Wertschöpfung wurde relativ stärker im Ausland realisiert. Besonders auffällig ist, dass die inländische Wertschöpfung in der verarbeitenden Industrie im Jahr 2024 im Vergleich zum Jahr 2008 real gesunken ist. Hätte das inländische Wachstum mit dem globalen Wachstum der Wertschöpfung der untersuchten Großunternehmen Schritt gehalten, hätte sich dagegen ein reales Wachstum der Wertschöpfung ergeben. Die Differenz zwischen hypothetischem und tatsächlichem inländischen Wertschöpfungswachstum lag im Jahr 2024 kaufkraftbereinigt[15] bei etwa EUR 128 Mrd., sofern alle untersuchten Großunternehmen der verarbeitenden Industrie zusammen betrachtet werden.

[15] EUR 128 Mrd. beziehen sich auf eine zum Basisjahr 2024 kaufkraftbereinigten Wert. Insofern ist dieser höher als der in Abbildung 1.39 dargestellte Wert, da die Abbildung die Entwicklung kaufkraftbereinigt zum Basisjahr 2020 dargestellt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

177 Für die sonstigen Branchen zeigt sich demgegenüber ein deutlich stabileres Bild. Die tatsächliche und die hypothetische inländische Wertschöpfung liegen hier wesentlich näher beieinander. Dies spricht dafür, dass sich die internationale Aufteilung der Wertschöpfung in diesen Branchen seit dem Basisjahr weniger stark verschoben hat. Auffällig ist, dass das Wertschöpfungswachstum sowohl im Inland als auch global zwischenzeitlich rückläufig war, sich in den letzten Jahren jedoch wieder erholt hat. Im Vergleich zum Ausgangsjahr 2008 hat das Wertschöpfungswachstum der ausgewählten Großunternehmen im Jahr 2024 in den sonstigen Branchen sowohl im Inland als auch global betrachtet stagniert.

178 Insgesamt legen die Trends nahe, dass der Rückgang der inländischen Wertschöpfungsbindung kein gleichförmiges gesamtwirtschaftliches Phänomen darstellt, sondern im Wesentlichen die verarbeitende Industrie betrifft. Das zeigt, dass Veränderungen der inländischen Wertschöpfung nicht allein auf das Wachstum oder die Schwäche der Gesamtaktivität zurückzuführen sind, sondern auch auf strukturelle Verschiebungen in der räumlichen Organisation der Wertschöpfungsketten.

1.4.6 Fazit

179 Die Analyse zeigt eine deutliche strukturelle Verschiebung der Wertschöpfung deutscher Großunternehmen. Der Inlandsanteil ist seit 2008 von 56 Prozent auf 46 Prozent gesunken, im verarbeitenden Gewerbe lag er 2024 nur noch bei 40 Prozent. Der Rückgang konzentriert sich damit weitgehend auf den industriellen Kernbereich. Zugleich ist diese Entwicklung nicht als Ausdruck unternehmerischer Schwäche zu interpretieren: Die betreffenden Unternehmen sind global gewachsen. Zu beobachten ist vielmehr eine strategische Entkopplung des globalen Unternehmenswachstums vom Standort Deutschland.

180 Die kontrafaktische Lücke von über EUR 128 Mrd. beschreibt keinen unmittelbar zurechenbaren Verlust, verdeutlicht aber die Größenordnung der Verlagerung. Sie entspricht etwa einem Fünftel der gesamten deutschen Industriewertschöpfung und weist damit auf ein standortpolitisch relevantes Strukturphänomen hin.

181 Aus wettbewerbspolitischer Sicht können solche Standortentscheidungen auf zwei verschiedene Weisen interpretiert werden. Zum einen könnten sie auf Standortnachteile in Deutschland zurückzuführen sein, die Unternehmen dazu veranlassen, ihre Wertschöpfung zunehmend im Ausland zu generieren. Zum anderen wäre denkbar, dass deutsche Unternehmen besonders gut darin sind, Chancen im Ausland wahrzunehmen. Dass sich Verlagerungen ins Ausland nahezu ausschließlich auf das

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

verarbeitende Gewerbe konzentrieren und in den sonstigen Branchen kaum zu beobachten sind, deutet jedoch darauf hin, dass sie durch Standortnachteile bedingt sind, die das verarbeitende Gewerbe in besonderem Maße betreffen.

182 Die Politik sollte vor allem horizontale Maßnahmen ergreifen, um solche Standortnachteile abzubauen. Dazu gehören aus Sicht der Monopolkommission vor allem regulatorisch verursachte Energiepreisbestandteile und umfassende bürokratische Anforderungen (siehe dazu auch ↗**Kapitel 3**). Ziel sollte sein, den Wettbewerb als Grundlage effizienter Standortentscheidungen zu stärken.

183 Vertikale Unterstützungsmaßnahmen für einzelne Industrien kommen nur in Betracht, wenn sie Markt- oder Transformationsversagen adressieren, wettbewerbsoffen ausgestaltet und zeitlich befristet sind. Ein Beispiel hierfür ist die anfängliche Förderung der Ladeinfrastruktur, die für den verstärkten Umstieg auf Elektromobilität erforderlich war (Monopolkommission, 2025, Kapitel 4). Andernfalls bergen vertikale Maßnahmen die Gefahr, dass sie primär bestehende Strukturen konservieren und notwendige Anpassungsprozesse verzögern, weil sie die strukturellen Ursachen nicht beheben. Darüber hinaus besteht das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen, wenn beispielsweise Großunternehmen überproportional profitieren.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

1.5 Empfehlungen auf einen Blick

184 Das vorliegende Kapitel stellt die Entwicklung der inländischen Wertschöpfung von Großunternehmen sowie Preisaufschlägen und Arbeitsproduktivität der deutschen Volkswirtschaft auf aggregierter und disaggregierter Ebene dar. Insbesondere die disaggregierte Analyse zeigt sektorspezifische Unterschiede auf und deutet auf Probleme des verarbeitenden Gewerbes und der energieintensiven Industrie hin, was in ersten Abwanderungstendenzen des verarbeitenden Gewerbes resultiert. Dagegen entwickelten sich Produktivität und Preisaufschläge im Hightech-Bereich innerhalb Deutschlands gegen den Trend positiv. Im internationalen Vergleich haben forschungsintensive Industrien in Deutschland zuletzt jedoch an Dynamik und Arbeitsproduktivität verloren.

Sektorspezifische Warnsignale ernst nehmen

1 Die Schwäche von Großunternehmen des verarbeitenden Gewerbes ist kein weltweites, sondern ein deutschlandspezifisches Phänomen – ein Hinweis darauf, dass nicht die Unternehmen schwächeln, sondern die Standortbedingungen sich verschlechtern. Wachstum im Ausland, häufig im europäischen Binnenmarkt, ist dabei zunächst Ausdruck freier unternehmerischer Entscheidungen und für sich kein wettbewerbliches Problem. Erst wenn vermeidbare regulatorische Belastungen solche Entscheidungen verzerren, wird die Verlagerung relevant. Eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik sollte daher vorrangig prüfen, inwieweit die relative Verlagerung der Wertschöpfung auf solche Belastungen zurückgeht. Diese sollten konsequent abgebaut werden, ohne marktgetriebene Anpassungsprozesse auszubremsen. **Abschnitt ↗1.4**

2 Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes sind energieintensive Industrien besonders stark von gestiegenen Kosten und rückläufiger Produktivität betroffen. Zugleich bestehen Hinweise darauf, dass Importe heimische Vorleistungsproduktion teilweise ersetzen. Zudem wächst die deutsche Spitzentechnologie zwar, bleibt im internationalen Vergleich jedoch zurück. Weiterhin geben ähnliche Beschäftigungsverläufe trotz unterschiedlicher Wertschöpfungsentwicklungen Hinweise auf Arbeitsmarktrigiditäten. **Abschnitt ↗1.3**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Standortbedingungen verbessern

3 Soweit der Staat die Standortbedingungen anpasst, sollte er priorisiert horizontal wirken, anstatt bestehende Strukturen dauerhaft zu schützen. **↗Kapitel 3** formuliert hierfür konkrete, horizontal wirkende Maßnahmen. Das Ziel besteht darin, dass unternehmerische Standortentscheidungen auf Basis funktionierenden Wettbewerbs getroffen werden, ohne dass sie durch vermeidbare Nachteile verzerrt werden. Wo das gelingt, bleiben industrielle Kapazitäten dort erhalten, wo sie nachhaltig, produktiv und wettbewerbsfähig betrieben werden. Zudem verringert sich der Substitutionseffekt von Importen. **Abschnitt ↗1.3, Abschnitt ↗1.4**

4 Arbeitsmarktpolitik sollte berufliche Mobilität unterstützen. Welche Maßnahmen hierfür geeignet sind, hat die Monopolkommission nicht untersucht. Grundsätzlich sollten jedoch Mobilitätshemmnisse abgebaut und Wettbewerb um Fachkräfte ermöglicht werden. Ansatzpunkte sind Arbeitsmarktdrehscheiben, rechtssichere Probephasen und die Überprüfung von Einschränkungen bei der Übertragung betrieblicher Altersvorsorge. Bildung und Weiterbildung sollten digitale Kompetenzen und den produktiven Umgang mit KI-gestützten Werkzeugen stärken. Ein innovationsorientiertes Mindset bei Unternehmerinnen und Unternehmern ebenso wie bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ist unverzichtbar – und kann in Ausbildung und innerbetrieblich gefördert werden. Zudem könnte geprüft werden, inwiefern Regelungen des Kündigungsschutzes und Lohnnebenkosten Mobilität und Einstellungen hemmen. **Abschnitt ↗1.3, Abschnitt ↗1.4, ↗Kapitel 3, ↗Kapitel 4**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Literaturverzeichnis

Ackerberg, D. A./Caves, K./Frazer, G. (2015), Identification Properties of Recent Production Function Estimators, Econometrica, 83, S. 2411–2451.

Bajgar, M./Berlingieri, G./Calligaris, S./Criscuolo, C./Timmis, J. (2025), Industry concentration in europe and north america, Oxford University Press UK, Industrial and Corporate Change, 34, S. 407–424.

Bartelsman, E. J./Gautier, P. A./de Wind, J. (2016), Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation. International Economic Review, 57(3), 787–826.

Bighelli, T./Di Mauro, F./Melitz, M. J./Mertens, M. (2023), European firm concentration and aggregate productivity, Oxford University Press, Journal of the European Economic Association, 21, S. 455–483.

Bitkom e.V (2024), Digitalbranche zeigt sich von Krisen unbeeindruckt | Presseinformation | Bitkom e. V., https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Digitalbranche-von-Krisen-unbeeindruckt, Abruf am 09.06.2026.

BMWE (2022), Luft- und Raumfahrt | BMWE, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Dossier/luft-und-raumfahrt.html, Abruf am 09.06.2026.

BMWE (o. J.), Chemie und Pharmazie, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Artikel/Branchenfokus/Industrie/branchenfokus-chemie-pharmazie.html, Abruf am 09.06.2026.

Bolwin, L./Kempermann, H./Wortmann, M./Meyer zu Schwabedissen, O. (2025), Investitionen in Deutschland: Sonderauswertung aus dem IW-Zukunftspanel: Industriedynamiken in Deutschland – Teil 1, Bertelsmann Stiftung.

Bundesagentur für Arbeit (2025), Tabellen, Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008) (Quartalszahlen), Nürnberg, 15.07.2025.

Bundesregierung (1964), Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft, BT-Drs. IV/2320 vom 05.06.1964.

Bundesregierung (2025), Hightech Agenda Deutschland - Bundesregierung, Die Bundesregierung informiert | Startseite, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/faq-hightech-agenda-2391254, Abruf am 09.06.2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Chiacchio, F./De Santis, R. A./Gunnella, V./Lebastard, L. (2023), How have higher energy prices affected industrial production and imports?, 2023.

Coatanlem, Y. (2026), A Roadmap to Reducing Cost of Failure in Germany: Legislative Agenda, Impact Analysis, Transition & Senior Workers Employability, 2026.

Coatanlem, Y./Coste, O. (2026), Überwindung von Europas Innovationsschwäche: Kosten des Scheiterns, disruptive Innovation und gezielte Flexicurity, ifo Schnelldienst.

Danne, C./Schiersch, A. (2026), Deutsche forschungsintensive Industrien schwächeln, 93, 2026.

De Loecker, J. D./Warzynski, F. (2012), Markups and Firm-Level Export Status, American Economic Review, 102, S. 2437–2471.

Dechezleprêtre, A./Dernis, H./Díaz, L./Lalanne, G./Romaniega Sancho, S./Samek, L. (2025), A comprehensive overview of the Energy Intensive Industries ecosystem, 05.06.2025.

Draghi, M. (2024), The future of European competitiveness – Part A: A competitiveness strategy for Europe. Bericht für die Europäische Kommission, 2024.

Europäische Kommission (2024), Protecting competition in a changing world: evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years., LU, 2024.

Europäische Kommission (2025), Bericht über die Energiepreise und Energiekosten in Europa, 2025.

Europäische Kommission/European Innovation Council and SMEs Executive Agency/Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs/VVA/KPMG (2022), Tax compliance costs for SMEs – An update and a complement – Final report, 2022.

Falck, O./Krause, S. (2026), Bedeutung der Industrie: Internationale Evidenz zu Wachstum und regionaler Entwicklung: Industriedynamiken in Deutschland – Teil 2, Bertelsmann Stiftung.

Falck, O./Pfaffl, C. (2026), Eine Growth-Share-Matrix für Deutschland: Industriedynamiken in Deutschland – Teil 3, Bertelsmann Stiftung.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Fitzenberger, B./Kagerl, C./Wolter, S. (2026), Transformation angehen statt Kurzarbeit verlängern, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, IAB-Stellungnahme.

Galindo-Rueda, F./Verger, F. (2016), OECD Taxonomy of Economic Activities Based on R&D Intensity, 2016/04, 16.07.2016.

Grömling, M. (2026), Einführung in den Strukturwandel: Industriedynamiken in Deutschland – Teil 4, Bertelsmann Stiftung.

Haucap, J. (2025), Kapitel 11: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: Kersting/Meyer-Lindemann/Podszun (Hrsg.), Kartellrecht: Kommentar zum Deutschen und Europäischen Kartellrecht, 5. Auflage, München, 2025, S. 2218 ff.

Icks, A./Weicht, R. (2022), Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau, Eine Studie für die IMPULS-Stiftung durchgeführt vom Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn by the Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn, S. 1–32.

Kitching, J./Hart, M./Wilson, N. (2015), Burden or benefit? Regulation as a dynamic influence on small business performance, SAGE Publications Sage UK: London, England, International Small Business Journal, 33, S. 130–147.

Ma, Y./Zhang, M./Zimmermann, K. (2026), Business Concentration around the World: 1900-2020, 2026.

Monopolkommission (2008), Hauptgutachten XVII: Weniger Staat, mehr Wettbewerb, Bonn, 09.07.2008.

Monopolkommission (2024), Wettbewerb 2024: XXV. Hauptgutachten, Bonn, 01.07.2024.

Monopolkommission (2025), 10. Sektorgutachten Energie (2025): Wettbewerb und Effizienz für ein zukunftsfähiges Energiesystem, Bonn, 2025.

OECD (2024), Pro-Competitive Industrial Policy: OECD Roundtables on Competition Policy Papers, Paris, 2024.

OECD (2025), OECD Economic Surveys: Germany 2025, 12.06.2025.

Sachverständigenrat (2025), Perspektiven für morgen schaffen - Chancen nicht verspielen: Jahresgutachten 25/26, Abgeschlossen am 31. Oktober 2025, Wiesbaden, 2025.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Schneider, E. (2023), Germany's Industrial strategy 2030, EU competition policy and the Crisis of New Constitutionalism. (Geo-)political economy of a contested paradigm shift, Taylor & Francis, New political economy, 28, S. 241–258.

Statistisches Bundesamt (2022), Energieverbrauch in der Industrie 2021, Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/12/PD22_530_435.html, Abruf am 09.06.2026.

Statistisches Bundesamt (2024), Produktion im Dezember 2023, Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/02/PD24_048_421.html, Abruf am 09.06.2026.

Statistisches Bundesamt (2026), Bedeutung der energieintensiven Industriezweige in Deutschland, Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Industrie-Verarbeitendes-Gewerbe/produktionsindex-energieintensive-branchen.html, Abruf am 09.06.2026.

Terzi, A./Sherwood, M./Singh, A. (2023), European industrial policy for the green and digital revolution, Oxford University Press UK, Science and Public Policy, 50, S. 842–857.

VCI Online (2024), Bedeutung der Chemie im Innovationssystem, VCI Online, https://www.vci.de/services/publikationen/zew-studie-bedeutung-im-deutschen-innovationssystem.jsp, Abruf am 09.06.2026.

VFA/Institut der deutschen Wirtschaft (2024), Die pharmazeutische Industrie in Deutschland, 2024.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2

Würdigung der kartellrechtlichen Entscheidungspraxis

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Krankenhausreformanpassungsgesetz ____ 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 Raffinerieversorgung ____ 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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:

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ökonometrische 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 Aufrüstung 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 vorzugswürdig. 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Vorteilsabschöpfung[17] 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. ↗**484.**

[17] Vgl. § 34 Abs. 4 GWB, dazu bereits Monopolkommission 2024, Tz. 160; zu einem ersten Anwendungsfall, Tz. ↗**473**.

[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).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ↗**2.1.1.1**).

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 kartellbetroffener Beschaffungsvorgänge und der kartellbedingten Preiserhöhungen konkretisieren und die Bündelung von Schadensersatzforderungen verschiedener Kartellbetroffener 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 gelten zu machen, können diese Nachteile teilweise ausgleichen und führen dazu, dass die Geschädigten den Kartellanten eher auf Augenhöhe gegenübertreten. 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 Verbraucherrechtedurchsetzungsgesetz (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,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

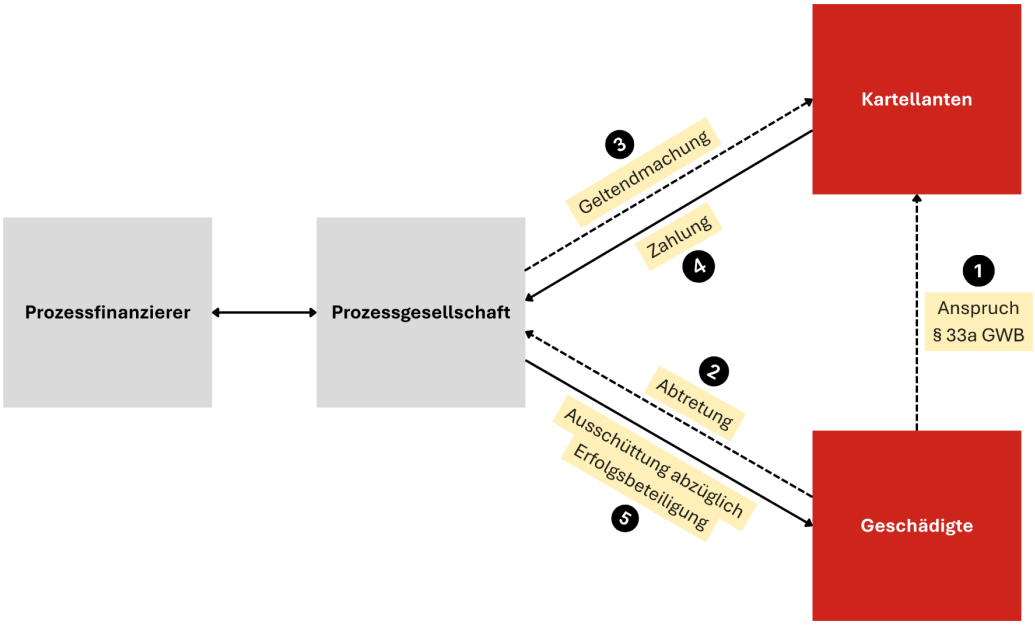
Abhilfeklage gem. VDuG	Verbraucherverbände können zugunsten vieler Verbraucherinnen und Verbraucher und sehr kleiner Unternehmen klagen.	**Nachteil**: Beschränkt auf Verbraucherinnen und Verbraucher und sehr kleine Unternehmen. Einschränkungen hinsichtlich Kostenerstattung (Streitwertbegrenzung) und 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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. ↗**189**.

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, 2801.2025, 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 Inkassodienstleitungen 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2.1.1.1.3 Bundesgerichtshof bestätigt Zulässigkeit des kartellrechtlichen Sammelklageinkassos

203 Der BGH hält in einem kürzlich ergangenen Urteil – ebenso wie zuvor mehrere Berufungsgerichte[25] – 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 Sachverhalte[26] 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. ↗**197**.

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Finanzierungvereinbarung 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Interessenskonflikte 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Beschaffungsvorgangs 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 ↗**2.1.1.3**)

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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. ↗**187 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 Schadensbezifferung 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

pflichtgemäßen Ermessen (§ 287 Abs. 1 Satz 2 ZPO). Es ist nicht an förmliche Beweisanträge der Parteien gebunden.[29] Hält das Gericht mangels bestehender Schätzgrundlage eine ökonometrische Analyse für erforderlich (dazu noch Tz. ↗226 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, Lottoblock 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).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ↗**Box 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ökonometrischer 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 Beklagtenseite 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 ökonometrische 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 (Trhal/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 ökonometrischen 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 ökonometrischen 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 ökonometrische Modell beruht. Dazu zählt beispielsweise, welche Variablen berücksichtigt werden und wie ihre Zusammenhänge modelliert werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ökonometrische Parteigutachten eingereicht worden waren, bestellte das Gericht im November 2020 selbst einen Sachverständigen, der sein Gutachten – nach dem entsprechendem 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 Sachverständigengutachten wurde 2022 vorgelegt, Anfang 2025 ergänzt und kürzlich in einer aufsehenerregenden mündlichen Verhandlung mit über 110 Parteivertreterinnen und Parteivertretern (Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Ökonominnen 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. ↗187 f.).

234 Kläger und Beklagte legen in Kartellschadensersatzverfahren in aller Regel ökonometrische 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. ↗219.

sieren ihre Schadensschätzung auf ökonometrische Untersuchungen – entweder kläger- oder beklagtenseitig vorgelegte Gutachten oder gerichtlich bestellter Sachverständiger. Methodisch kommen in diesen Gutachten überwiegend ökonometrische 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 Vitaminkartell	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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

	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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

einer umfassenden Auswertung ökonomischer Studien ein strukturiertes Schätzmodell, anhand dessen es die Eigenschaften des streitgegenständlichen Kartells bewertete und die Höhe des Preisaufschlages 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 Unternehmensgruppen 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-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

fung und Aufbereitung geeigneter Daten sowie der methodischen Abgrenzung geeigneter Vergleichsmärkte und der Auswahl relevanter Variablen hält der Senat in kontradiktorischen Gerichtsverfahren nicht für bewältigbar. Zudem rechtfertigten 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. ↗**223**). Auf die Schadensvermutung des § 33a Abs. 2 Satz 1 GWB (dazu bereits Tz. ↗**187 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 Preisaufschlag üblicherweise bewege, zwischen 5 und 25 Prozent. Es könne daher davon ausgegangen werden, dass sich der kartellbedingte Aufschlag auf der ersten Marktstufe[33] im Regelfall innerhalb dieses Regelkorridors bewege. Referenzwert für die weitere Beurteilung des Kartells sei ein Preisaufschlag 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 Preisaufschlags 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 ökonometrischen 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**.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- 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.

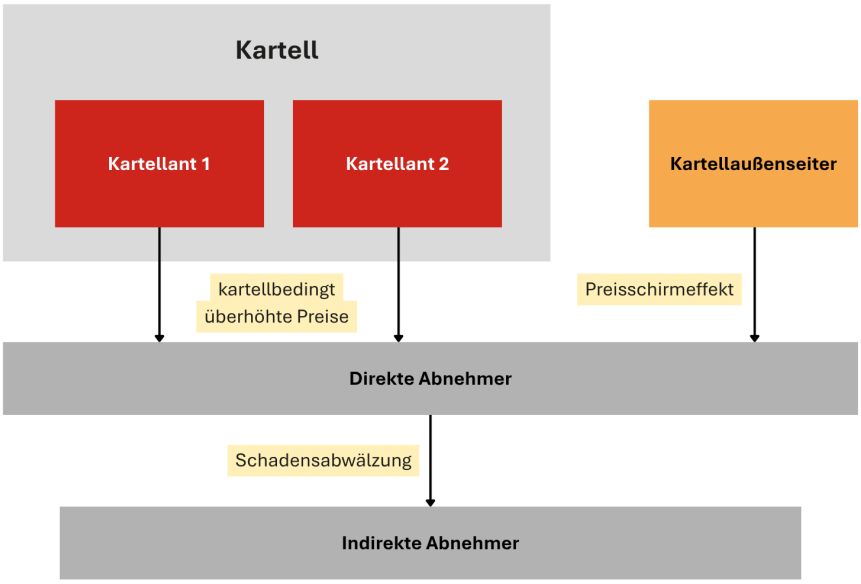
[35] Das OLG Stuttgart widmet sich der Frage, wie Preisschirmeffekte zu schätzen seien, mangels Entscheidungsrelevanz nicht, betrachtet Preisschirmeffekte aber als einen Grund, warum Kartelle mit steigender Dauer einen größeren Schaden verursachen (OLG Stuttgart, 2 U 263/21, 20.11.2025, Rz. 150).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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. ↗**233 ff.**, insb. ↗**Tabelle 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. ↗**498**).

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. ↗**Tabelle 2.1**). Darüber hinaus ist die ausführliche Auseinandersetzung des Senats mit ökonomischen Studien und Erkenntnissen hervorzuheben.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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. ↗**194**).

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. ↗**260 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,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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. ↗226 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;

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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. **↗219 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 verweisen, 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Schadensentstehung 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 Rechts[37] 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 beispielhaft[39] – 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. ↗**224**).

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

tistisch signifikanten Zusammenhang. Smuda argumentiert zudem, dass Kartelle länger unentdeckt blieben, wenn sie ihre Preise weniger aggressiv anheben. Dies könnte sogar für den gegenteiligen Effekte 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 Stuttgarts 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. ↗**257**). 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).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ökonometrischer 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 ökonometrische Begutachtung vorgelegt wurde, kann diese vom Gericht bei der Schadensschätzung berücksichtigt werden. Zudem kann auch ein in einem anderen Verfahren erstattetes Sachverständigengutachten zu dem gleichen Kartell herangezogen werden (§ 411a

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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. ↗277).

276 Wenn auf diesem Wege keine ökonometrische 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 ökonometrischen Analyse (belastbare Daten, verfügbarer Vergleichsmarkt) ebenso wie die prozessökonomischen Voraussetzungen vorliegen (bereits Tz. ↗260). 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sächlichen Schadens das – wenn auch unerreichbare – Ziel bleiben (vgl. Schweitzer/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 hinge.

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. ↗**230 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 ökonometrische 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,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Schadenschätzung, 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. ↗**249 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 –

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ökonometrische 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Vergabeplattformen, 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; Hindelang/Eisentraut, 2019, S. 150). Im nationalen Recht enthält § 107 Abs. 2 Nr. 2 GWB

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ↗**2.1.2.4.1**).

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. ↗**294** 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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. ↗**297 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Rüstungskooperationen 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-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Gemeinschaftsunternehmen 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 konzentrative 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 wettbewerblich 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 Marktzutrittsschranken 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. ↗**333**), 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. ↗**294**, ↗**331**). 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 derzeitigem 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ↗**2.1.2.2**).

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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. ↗361) 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Rechtsschutzverfahren 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. ↗**425**)

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 GWB[45] 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 weitet 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, anderseits 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ↗2.2.1). 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 Kraftstoffsorten[48] 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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. ↗**361 ff.**). Der Referentenentwurf widerspricht diesen Entscheidungen ausdrücklich (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2026, S. 43 f.), verzichtet jedoch auf eine gesetzgeberische Klarstellung 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Dieselkraftstoffe.[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 MTSKraftV[50]). 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 der12-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 ↗**2.1.3.2.2**). 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 variierte[51], 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 KPAnG 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 KPAnG). Das BMWE plant darüber hinaus, bereits nach sechs Monaten in einen Dialogprozess mit Marktteilnehmern über die Auswirkungen des KPAnG 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 KPAnG).

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 “Tankrabatt”

389 Durch den sog. Tankrabatt 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 Tankrabatt galt. Frankreich dient somit als Kontrollgruppe für die hypothetische Preisent-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ↗**2.4** 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 ↗**Box 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 Tankrabatt, 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 Tankrabatt 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Verbrauch bewegen. Hinzu kommt eine verteilungspolitische Dimension, denn der Tankrabatt entlastet vor allem Vielfahrerinnen und Vielfahrer sowie Fahrzeuge mit hohem Verbrauch. Die Monopolkommission begrüßt daher, dass die Bundesregierung auf eine Verlängerung des Tankrabatts 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 „Tankrabatt“ 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 ↗**2.2.1**) das Krankenhausreformanpassungsgesetz (dazu Abschnitt ↗**2.2.2**) und der Entwurf der neuen Fusionskontroll-Leitlinien (dazu Abschnitt ↗**2.2.3**). Das Kraftstoffmaßnahmenpaket wurde bereits in einem separaten Abschnitt behandelt (dazu Abschnitt ↗**2.1.3**).

2.2.1 Referentenentwurf für eine 12. GWB-Novelle

399 Das 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 Referenten-entwurfs bilden Änderungen im Bereich der Fusionskontrolle, neue Ermittlungsbe-fugnisse im Zusammenhang mit öffentlichen Vergabeverfahren sowie verschiedene Anpassungen des kartellbehördlichen und gerichtlichen Verfahrens. Die Monopol-kommission begrüßt den schlanken, auf Entbürokratisierung und einen effiziente-ren Res-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 BMWE 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Transaktionswertschwelle

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).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 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.

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 Autoreifensektor 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 antitrust“).

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-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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, Stihl 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. Bislang 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 (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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 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 (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 Ausnahmevorschrift 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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, 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.

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 ↗**2.1.3.1.3** eingehend mit diesem Vorschlag und anderen spezifisch auf den Kraftstoffsektor abzielenden Maßnahmen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ↗**2.1.1** vorgeschlagenen Maßnahmen zählen.

2.2.1.11.2 Streichen: Ausnahme von der Fusionskontrolle für Krankenhauszusammenschlüsse

432 Die Monopolkommission befasst sich in Abschnitt ↗**2.2.2** 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 ↗**2.1.2** 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 gearteten – 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)

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Pressesanierungsklausel (§ 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 BMWE 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 Krankenhausreformanpassungsgesetz

437 Die Möglichkeit, Krankenhauszusammenschlüsse von der deutschen Fusionskontrolle zu befreien, ist im Zuge des Krankenhausreformanpassungsgesetzes (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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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. ↗441).

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Krankenhaussektor 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 wettbewerbsschädigender 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

(„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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ausglichen (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 ↗**Kapitel 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 ↗**2.3.1**), die Missbrauchsaufsicht, einschließlich der Durchsetzung des DMA (dazu Abschnitt ↗**2.3.2**), die Kartellaufsicht (dazu Abschnitt ↗**2.3.3**) und den Kartellschadensersatz (dazu Abschnitt ↗**2.3.4**). 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

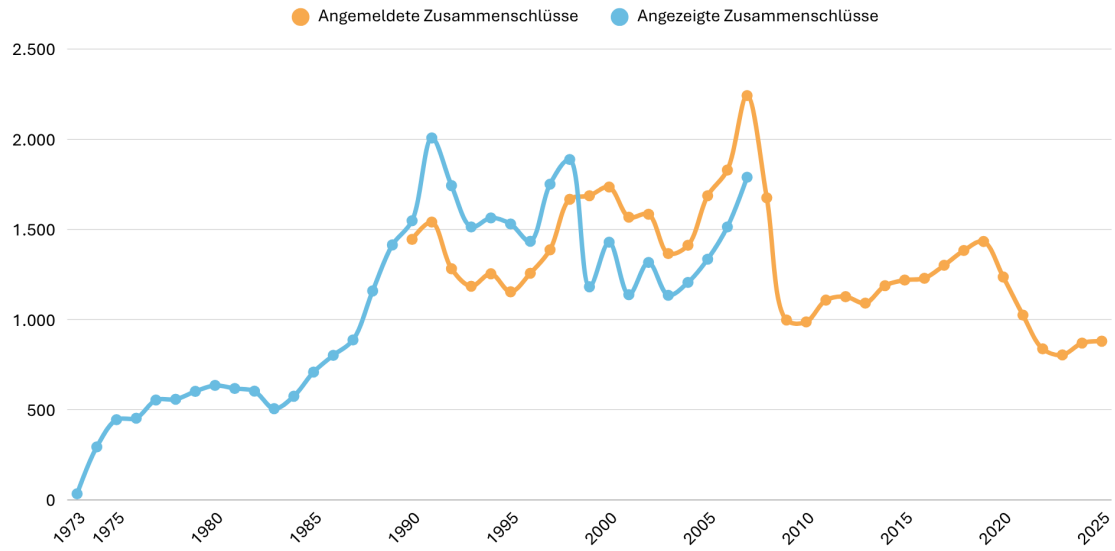
[54] BKartA, B3-37/24, 24.07.2024, Unikliniken Heidelberg/Mannheim; B4-100/24, 11.06.2025, Tönnies/Vion.

[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,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

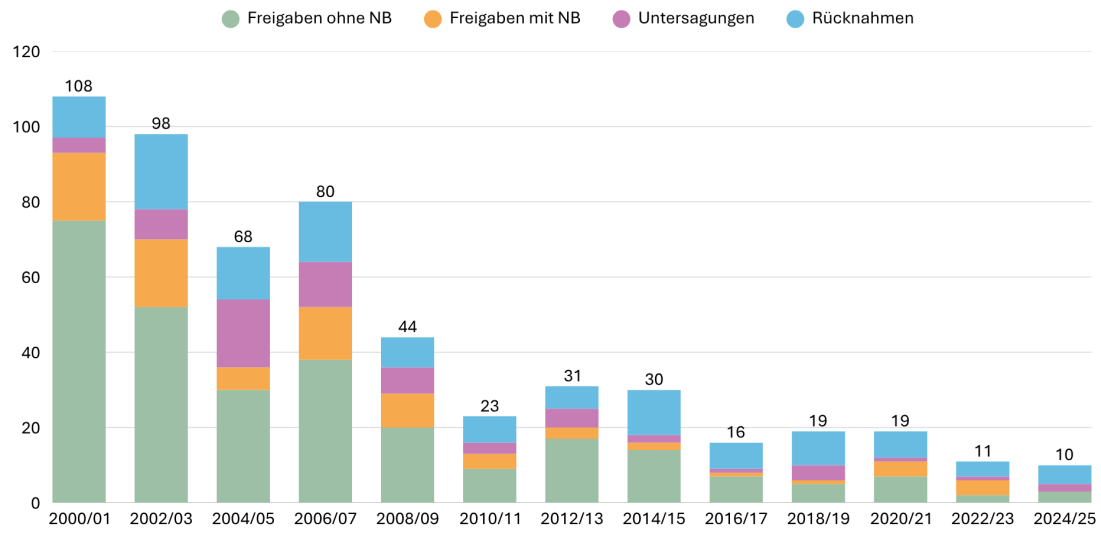
Tabelle 2.3: Übersicht über die Anzahl der angemeldeten und vollzogenen Zusammenschlüsse sowie der vom Bundeskartellamt ausgesprochenen Untersagungen, gegliedert nach Berichtszeiträumen der Monopolkommission

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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. Vorfeldfälle 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 zwischenzeitlich 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ten Verpflichtungszusagen befristet seien und ein reversibles kooperatives Teilfunktionsgemeinschaftsunternehmen beträfen, 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ↗**2.2.1.11.2**).

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Verarbeiterebene beitragen, der mit steigenden Preisaufschlägen auf diesen Wertschöpfungsstufen einhergeht. Insbesondere Schlachtung und Fleischverarbeitung sind be-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 unterschwelligen 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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. ↗**476**). 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 dienten. 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Satz1 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Inhalteanbieter (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 Inhalteanbieter (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 Inhalteanbieter DFP durchgeführt worden seien, im Voraus das höchste konkurrierende Gebot übermittelt worden. Zudem nutzten Googles Dienste für den

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 verpflichten 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

die Zwecke personalisierter Werbung einwilligen oder ein kostenpflichtiges Abonnement für einen werbefreien Dienst abschließen mussten, erfüllte nach Auffassung der Europäische 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 Vermarktungskooperation 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-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Vermarktungskooperation war bereits im Sommer 2023 von RTL und RTL2 an das Bundeskartellamt herangetragen und nach ersten wettbewerblichen 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 wettbewerblich 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.).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 beträfen 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-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.)

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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. ↗**219 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 ↗**2.1.1.2**).

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. ↗**203 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 denjenigen liegen, die sich ohne die wettbewerbsbeschränkende Absprache gebildet hätten (dazu bereits Tz. ↗**223**). 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, 16.12.2025[60]). 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 Schadensersatzes 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 ökonometrisches 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), 14.11.2025[61]).

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 Beklagtenseite eines Kartellschadensersatzprozesses sowie mit Sammelklageinstrumenten (vgl. zu letzterem bereits Tz. ↗**200 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ↗**2.1.3**). 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Krankenhaussektor (siehe Abschnitt ↗2.2.2) 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 BMWE 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ↗**Box 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.

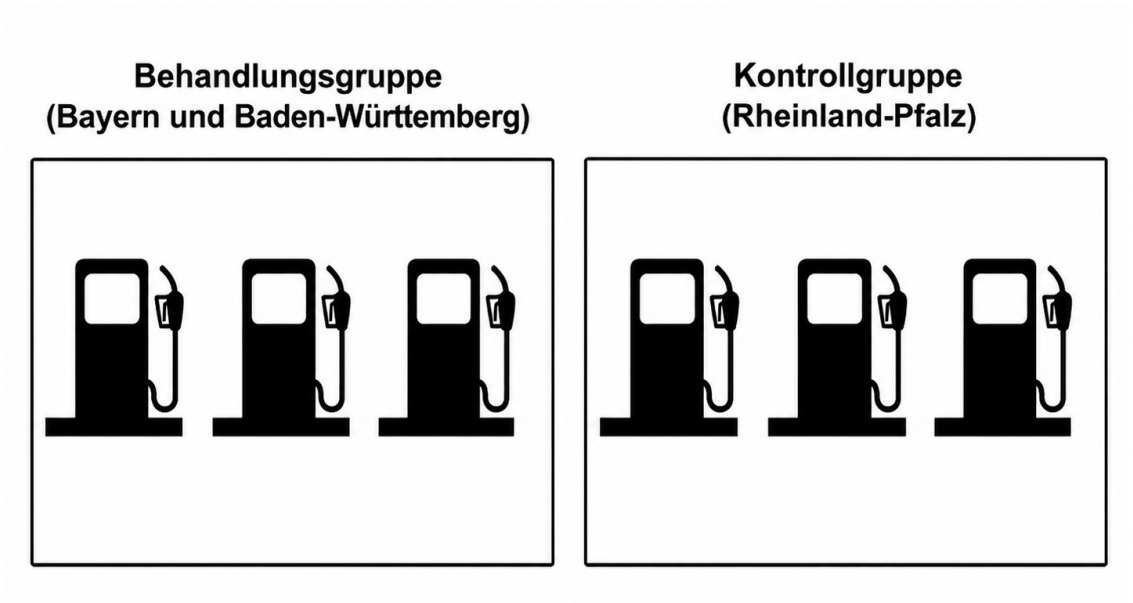
Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

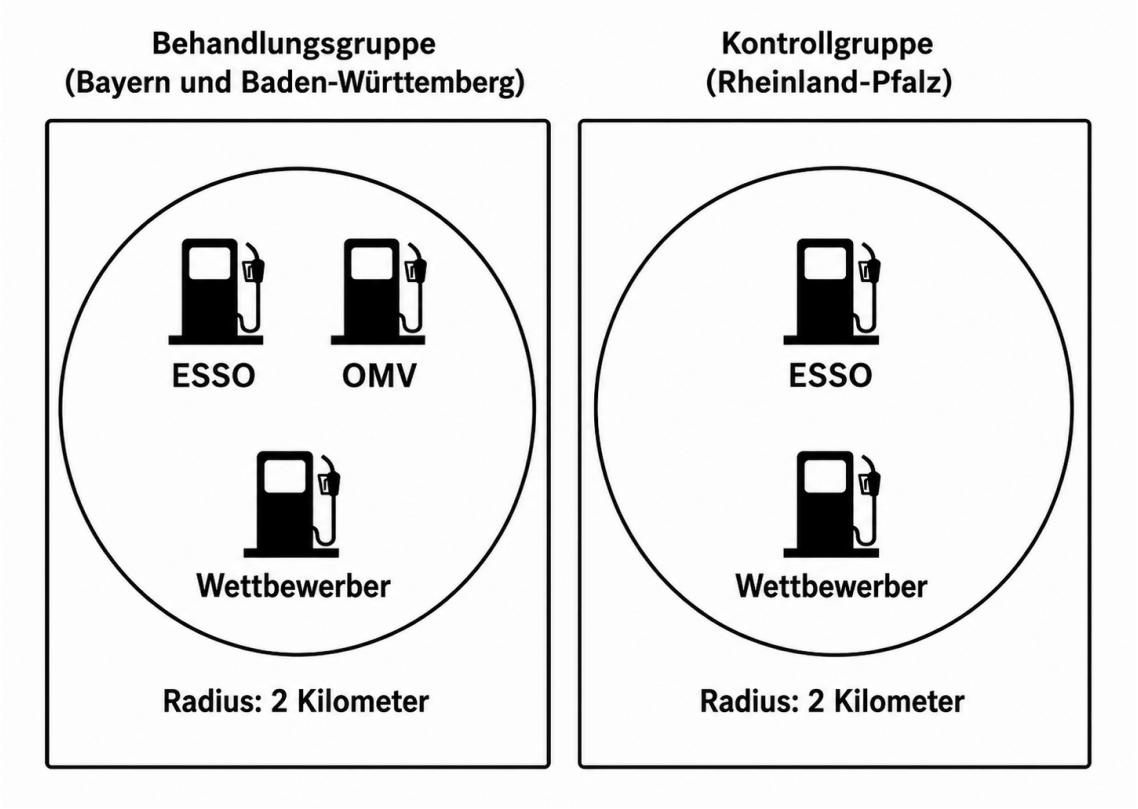
Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

fekte 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 (↗**Abbildung 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 2.6: Tankstellenzuordnung zur Identifikation horizontaler Effekte

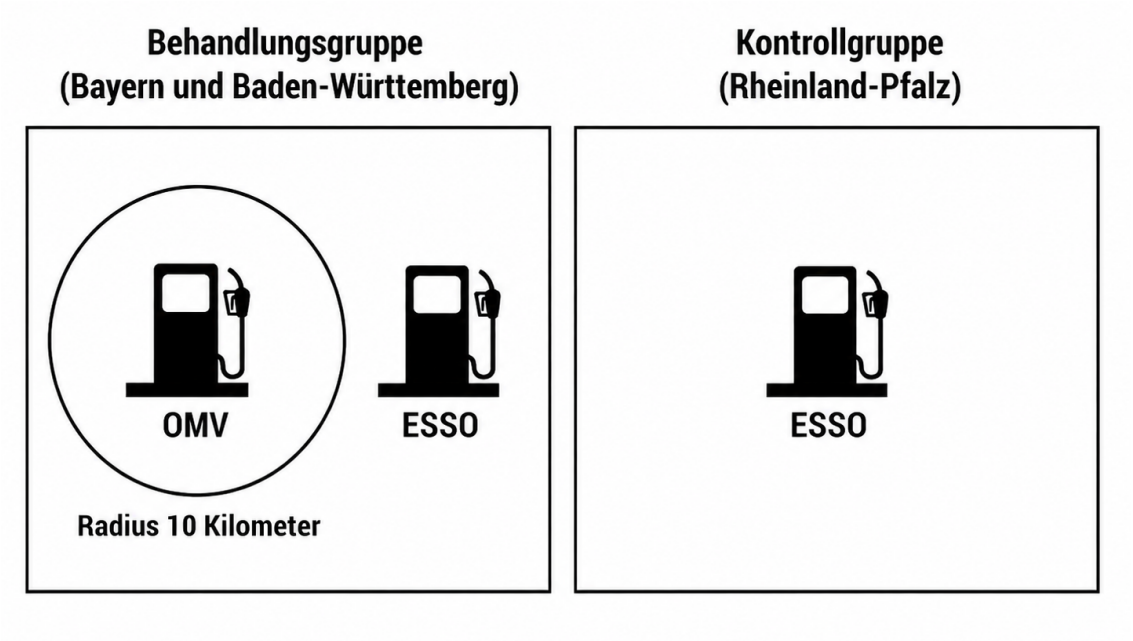


Quelle: Eigene Darstellung.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

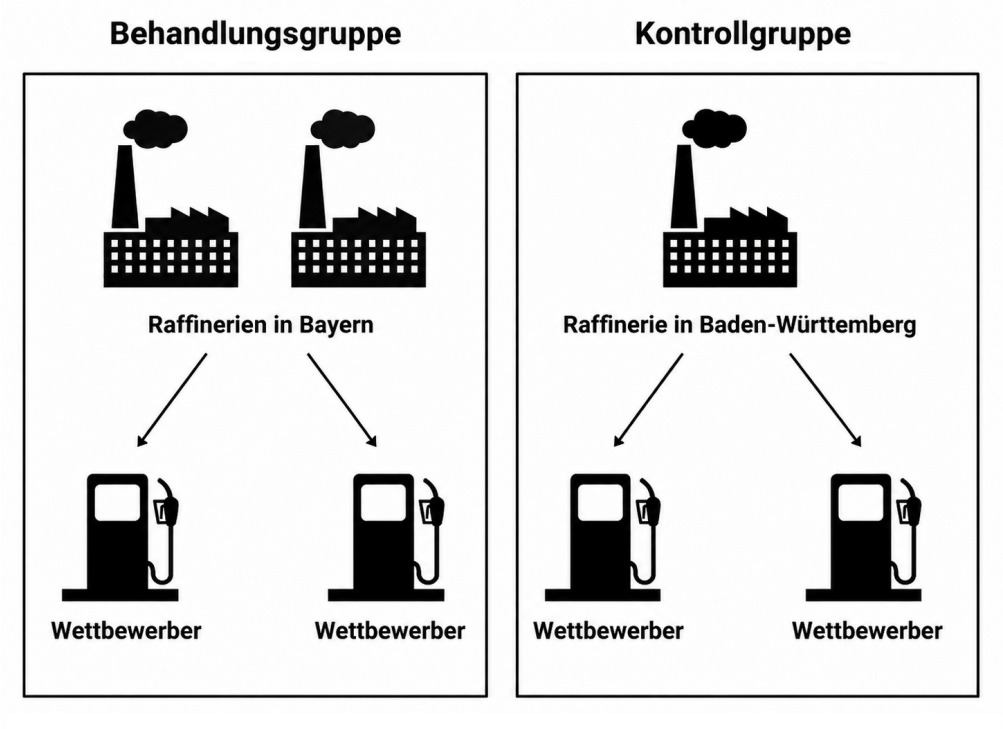
525 Abschließend schätzt die Studie die Preiseffekte für Tankstellen, die wahrscheinlich von bayerischen Raffinerien versorgt werden, im Vergleich zu Tankstellen, die näher an Karlsruhe liegen (↗**Abbildung 2.8**). Direkt nach der Übernahme steigen die Preise bei den stärker betroffenen Tankstellen um 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

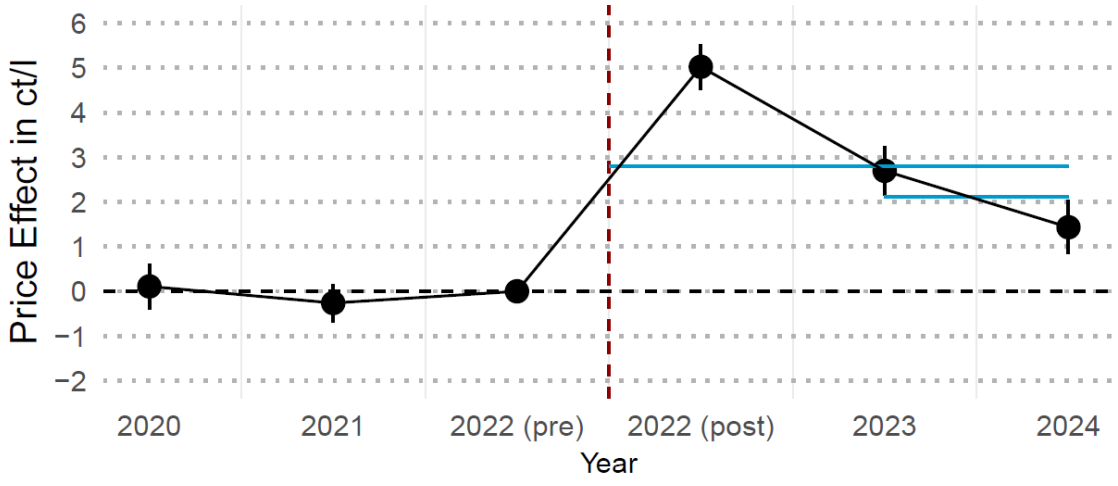
Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ↗**2.1.3.2.2**). 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 Veräußerungsauflagen 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Veräußerungsauflagen 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ↗2.1.1.1**

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 ↗2.1.1.2.4**

3 Bei der Schadensschätzung können ökonometrische 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 ↗2.1.1.2.4**

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 ↗2.1.1.3**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 ↗2.1.2**

6 Die Einführung einer sektorspezifischen Ausnahme im deutschen Kartellrecht für den Rüstungssektor ist abzulehnen. **Abschnitt ↗2.1.2**

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 ↗2.1.2**

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 ↗2.1.3**

9 Nachhaltige strukturelle Lösungen sind gegenüber sektorspezifischen Markteingriffen und ordnungspolitisch fragwürdigen Preiskontrollen vorzugswürdig. **Abschnitt ↗2.1.3**

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 ↗2.1.3**

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 ↗2.4**

12 Die Fusionskontrolle sollte bei Zusammenschlüssen im Einzelhandel vertikale Lieferstrukturen, mögliche Kapazitätsbeschränkungen und Lieferbeziehungen stärker berücksichtigen. Ein alleiniger Fokus auf lokale Überschneidungen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

zwischen Wettbewerbern greift zu kurz, wenn Preiswirkungen maßgeblich durch vorgelagerte Marktstufen entstehen. **Abschnitt ↗2.4**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bundeskartellamt (2024), Übernahme von Mitarbeitenden kann der deutschen Fusionskontrolle unterliegen – Microsoft/Inflection nur mangels erheblicher Inlandstätigkeit von Inflection nicht anmeldepflichtig, Pressemittelung, 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,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Kommisison (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-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 oft he 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 ngesicht 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Aljebra –, WuW 2024, S. 12-19.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Klumpe, G./Paha, J. (2024), Kartellschadensfeststellung und ökonometrische 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 quantiative 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Paradigmenwechel 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.

Petrasincdu, 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Rechtsschut in Europa? Anmerkung zu EuGH v. 28.1.2025 – C-253/23 – ASG 2 GmbH ./. Nordrhein-Westphalen, GPR 2025, S. 71-80.

Unseld, 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Krankenhausreformanpassungsgesetz, 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

3

Industriestrompreise als Mittel der Industriepolitik

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Kapitel 3

Kurz gefasst ____ 265

3 Industriestrompreise als Mittel der Industriepolitik ____ 268

3.1 Industriepolitik wettbewerbsorientiert gestalten ____ 273

3.1.1 Herausforderungen: Globale Unsicherheiten, Innovationsschwäche, Transformation ____ 273

3.1.2 Begriffsbestimmungen ____ 277

3.1.3 Gründe für und gegen Industriepolitik ____ 279

3.1.3.1 Gründe für vertikale Industriepolitik ____ 279

3.1.3.2 Gründe gegen vertikale Industriepolitik ____ 283

3.1.4 Wettbewerbsorientierte Industriepolitik ____ 285

3.1.4.1 Horizontalte Instrumente nutzen: Binnenmarkt vollenden, Wettbewerbspolitik stäken, koordiniert vorgehen ____ 285

3.1.4.2 Industriepolitik klar auf Bereinigung von Markt- und Transformationsversagen ausrichten ____ 289

3.1.4.3 Instrumente wettbewerbsorientiert ausrichten ____ 292

3.2 Strompreise als industriepolitischer Spezialfall ____ 297

3.2.1 Einordnung des Strommarkts für die Industrie ____ 300

3.2.1.1 Abnehmer vergünstigter Preise bleiben länger auf erhöhtem Preisniveau ____ 301

3.2.1.2 Direkte und indirekte Verflechtungen des Stromverbrauchs in der Industrie ____ 305

3.2.1.3 Stromhandel und Strompreise im internationalen Vergleich ____ 308

3.2.1.4 Energieintensive Industrien – höherer Energieverbrauch und stärkerer Produktionsrückgang ____ 311

3.2.2 Förderrahmen birgt Risiken für den Wettbewerb ____ 317

3.2.2.1 Vertikale Maßnahmen wettbewerblich ausgestalten ____ 327

3.2.2.2 Bürokratische Förderstrukturen und ihre wettbewerblichen Risiken ____ 329

3.2.3 Simulation der Auswirkungen einer Subvention des Strompreises ____ 333

3.2.4 Fazit ____ 340

3.3 Empfehlungen auf einen Blick ____ 342

Literaturverzeichnis ____ 344

Rechtsquellen ____ 352

Datenquellen ____ 354

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Kurz gefasst

Industriepolitik ist zurück im Zentrum der wirtschaftspolitischen Debatte. In der politischen Debatte geht es nicht mehr darum, ob Industriepolitik sinnvoll ist, sondern nur noch darum, wie sie ausgestaltet werden sollte. Die Monopolkommission zeigt in diesem Kapitel, dass Industriepolitik den Wettbewerb nicht verdrängen, sondern stärken sollte. Das gilt für die allgemeine industriepolitische Strategie ebenso wie für den Umgang mit hohen Strompreisen als einem wichtigen Kostenfaktor der Industrie.

1 - Wie können Industrie- und Wettbewerbspolitik gemeinsam dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Binnenmarkts zu stärken?

PROBLEM

Der europäische Binnenmarkt und der Industriestandort Deutschland stehen unter erheblichem Anpassungsdruck. Geopolitische Spannungen, Abhängigkeiten in kritischen Lieferketten, steigende Energiekosten und die notwendige Dekarbonisierung erhöhen den Handlungsdruck. Hinzu kommen strukturelle Schwächen wie eine wachsende Innovationslücke gegenüber den USA und China, Fachkräftemangel sowie hohe regulatorische Belastungen und langwierige Genehmigungsverfahren.

KONTEXT

Industriepolitik soll wirtschaftliche Entwicklung gezielt beeinflussen und wird in der aktuellen Debatte vor allem als Antwort auf Innovationsschwäche, Transformation und geopolitische Verwundbarkeit verstanden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen horizontalen Maßnahmen, die die Rahmenbedingungen für viele Unternehmen verbessern, und vertikalen Eingriffen, die einzelne Branchen, Technologien oder Unternehmen gezielt fördern. Aus Sicht der Monopolkommission ist diese Unterscheidung zentral: Horizontale Maßnahmen stärken tendenziell den Binnenmarkt, vertikale Eingriffe greifen stärker in die Marktprozesse ein und bergen größere Risiken für Wettbewerb, Innovation und Ressourcenverteilung. Auszuschließen sind Letztere aber nicht – sofern sie ein klar diagnostiziertes Markt- oder Transformationsversagen adressieren und wettbewerbsoffen, transparent und befristet bleiben.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

EMPFEHLUNGEN

Die Monopolkommission sieht den Wettbewerb als unverzichtbaren Teil einer erfolgreichen Industriepolitik. Daraus folgen drei Prioritäten für die Politik:

1. Industriepolitische Maßnahmen sollten sich auf klar begründete Fälle von Markt- oder Transformationsversagen konzentrieren und vorrangig auf Zukunfts- und strategisch wichtige Schlüsseltechnologien ausgerichtet sein.
2. Maßnahmen zur Vollendung des europäischen Binnenmarkts sollten Vorrang haben, weil gerade dort bessere Rahmenbedingungen für Innovation, Skalierung und Wettbewerb für alle Unternehmen geschaffen werden können.
3. Wo einzelne Branchen oder Technologien unterstützt werden, sollten die Instrumente wettbewerbsoffen, transparent, europäisch koordiniert und möglichst befristet ausgestaltet sein.

2 - Wie können Wettbewerbsbedingungen für die deutsche Industrie beim Kostenfaktor Strom verbessert werden?

PROBLEM

Hohe Strompreise belasten die deutsche Industrie im internationalen Wettbewerb. Deutschland lag 2024 mit durchschnittlich rund 14 ct/kWh über dem EU-27-Durchschnitt von 12 ct/kWh und deutlich über den USA mit 8 ct/kWh. Besonders relevant ist das für stromintensive Branchen wie etwa die Aluminiumherstellung. Wenn Strom als zentraler Produktionsfaktor dauerhaft teurer ist als in wichtigen Wettbewerbsregionen, könnten Investitionen und Wertschöpfung zunehmend ins Ausland verlagert werden.

KONTEXT

Strom ist für die Industrie ein wichtiger Kostenfaktor, aber seine Bedeutung unterscheidet sich stark zwischen den Branchen. Im Durchschnitt über alle 163 untersuchten Sektoren liegt der direkte Stromanteil an den Vorleistungen nur bei 2,29 Prozent. In vielen Sektoren liegt er unter 5 Prozent, während er in einzelnen Branchen wie Aluminium oder Zellstoff bei mehr als 15 Prozent liegt. Zugleich existiert bereits ein dichtes Geflecht aus vertikalen Entlastungsinstrumenten wie Strompreiskompensation, Industriestrompreis, Stromsteuersenkung und Zuschüs-

sen zu Netzentgelten. Diese Maßnahmen greifen nach unterschiedlichen Kriterien, erzeugen Bürokratie, benachteiligen teils kleinere Unternehmen und bergen Risiken für den Wettbewerb. Die Simulation im Kapitel zeigt zudem, dass sich die gesamten Preiseffekte verschiedener Subventionsszenarien nur gering unterscheiden.

EMPFEHLUNGEN



Zur Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen der deutschen Industrie beim Kostenfaktor Strom leitet die Monopolkommission folgende Prioritäten für die Politik ab:

1 Sofern Entlastungen beim Strompreis angestrebt werden, sollten vorrangig horizontale, einfache und wettbewerbsschonende Maßnahmen genutzt werden. Dazu gehören vor allem breit wirkende Entlastungen bei nicht marktlich bedingten Strompreisbestandteilen.

2 Branchen oder unternehmensspezifische Entlastungen – wie etwa die Strompreiskompensation, ein Industriestrompreis oder Zuschüsse zu Netzentgelten – nur gezielt und eng begrenzt eingesetzt werden. Sie sollten sachlich klar begründet, möglichst einfach ausgestaltet und so angelegt sein, dass sie den Wettbewerb nicht verzerren.

3 Das Strommarktdesign sollte so reformiert werden, dass Strom strukturell günstiger und verlässlicher bereitgestellt werden kann. Da hohe Preise auch aus Systemschwächen wie Netzengpässen, unzureichenden Preissignalen und hohen Redispatch- sowie Netzkosten resultieren, ersetzen staatliche Hilfen keine Reform des Systems. Insbesondere sollten die Netzentgelte reformiert, netzdienliche Anreize gestärkt und die Netze stärker digitalisiert werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

3 Industriestrompreise als Mittel der Industriepolitik

533 Die deutsche Industrie steht gegenwärtig unter erheblichem Anpassungsdruck und vor einer Reihe struktureller Probleme. Das Wachstum der deutschen Industrieproduktion hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich abgeschwächt. Seit dem Jahr 2017 weist der Produktionsindex des produzierenden Gewerbes in Deutschland einen anhaltenden Abwärtstrend auf. Während der saison- und kalenderbereinigte Produktionsindex im November 2017 bei 108,5 Punkten lag, ist er im Februar 2026 auf 91,2 Punkte gesunken (Statistisches Bundesamt, 2026c). Dabei ist die Industrie für die deutsche Wirtschaft von herausragender Bedeutung, da sie rund ein Viertel zum Bruttoinlandsprodukt beiträgt (Statista Research Department, 2026). Abschnitt ↗**1.4** in ↗**Kapitel 1** zeigt zudem, dass diese Schwäche (zumindest im Hinblick auf sehr große Industriekonzerne) standortspezifisch in Deutschland, nicht jedoch weltweit auftritt.

534 Ein ähnliches Bild der deutschen Industrie und insbesondere der energieintensiven Unternehmen zeichnet beispielweise der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) in seinem Industriebericht oder auch die Standortperspektiven-Studie 2025 (Simon-Kucher, 2025). Laut dem Industriebericht des BDI habe vor allem der starke Anstieg der Energiepreise im Jahr 2022 die deutsche Industrie deutlich stärker belastet als andere EU-Mitgliedstaaten. Analysen der Monopolkommission bestätigen, dass die energieintensive Industrie überproportional von einer sinkenden Arbeitsproduktivität und Wertschöpfung betroffen ist (siehe Abschnitt ↗**1.3**). Zudem zeigt die Standortperspektiven-Studie auf, dass rund 73 Prozent der energieintensiven Unternehmen ihre Investitionen ins Ausland verlagern – davon 42 Prozent ins europäische Ausland, 31 Prozent auf andere Kontinente (Simon-Kucher, 2025).

535 Globale wirtschaftliche, technologische und geopolitische Verschiebungen haben die strukturellen Herausforderungen für den deutschen Wirtschaftsstandort zunehmend verstärkt. Internationale Vergleiche zeigen, dass Deutschland in verschiedenen strategischen Technologiebereichen zurückliegt. So hat etwa China in zentralen Zukunftstechnologien wie Batterien, Solar oder zuletzt vor allem im Bereich der E-Mobilität stark aufgeholt (vgl. z. B. Alonso, 2024; Greitemeier u. a., 2025). So stammten im Jahr 2024 fast 65 Prozent aller weltweit verkauften Elektrofahrzeuge aus China (International Energy Agency, 2025). Auch zahlreiche Analysen, darunter der Draghi-Bericht, machen auf einen zunehmenden Innovationsrückstand Europas gegenüber Ländern wie den USA und China aufmerksam (Draghi, 2024).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

536 Hinzu kommen ausgeprägte Abhängigkeiten in kritischen Lieferketten, die die Verwundbarkeit der deutschen Industrie in geopolitisch angespannten Zeiten weiter erhöhen. Dies gilt insbesondere gegenüber zentralen Handelspartnern wie China und den USA. Im Jahresgutachten 2025/26 stellt der Sachverständigenrat fest, dass China zunehmend als direkter Wettbewerber für deutsche Industrieprodukte auftritt und von gesunkenen Exportpreisen profitiert, die zuletzt deutlich unter dem europäischen Niveau lagen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2025). Die Abhängigkeit beschränkt sich dabei nicht auf physische Vorprodukte. Sie erstreckt sich zunehmend auch auf digitale und technologische Infrastruktur: Wie die Analyse in ↗**Kapitel 4** zeigt, ist Deutschland bei zentralen KI-Infrastrukturen – insbesondere Rechenkapazitäten, Halbleitern und KI-Basismodellen – stark von wenigen, überwiegend US-amerikanischen Anbietern abhängig. Diese Doppelabhängigkeit – bei physischen Vorprodukten gegenüber China und bei digitaler Infrastruktur gegenüber den USA – begründet eine strukturelle Verwundbarkeit, die über klassische Handelsrisiken weit hinausgeht.

537 Die Abhängigkeit Deutschlands zeigte sich jüngst sehr deutlich auch an den Entwicklungen auf den globalen Energiemärkten. So haben die Konflikte im Nahen Osten und die damit verbundenen Unsicherheiten in den Transport- und Förderketten zu stark steigenden Rohöl- und Benzinpreisen geführt. Solche Preisschocks wirken unmittelbar auf die Kostenstrukturen der Industrie und verdeutlichen, wie schnell sich externe Ereignisse entlang internationaler Wertschöpfungsketten auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie auswirken können (siehe z. B. IEA Bioenergy, 2024; Statistisches Bundesamt, 2026d).

538 Neben diesen geopolitischen Herausforderungen bestehen in Deutschland weitere industriepolitische Herausforderungen. Zu den häufig von betroffenen Unternehmen genannten Bereichen zählen insbesondere der Arbeitsmarkt sowie bürokratische Vorgaben.

539 Im Hinblick auf den Arbeitsmarkt werden vielfach strukturelle Probleme thematisiert, die auf den demografischen Wandel zurückgeführt werden können. Der Zugang zu Fachkräften gestaltet sich zunehmend schwieriger, sodass offene Stellen nicht oder nicht in ausreichendem Umfang besetzt werden können (Peichl u. a., 2022). Darüber hinaus führt der demografische Wandel zu steigenden Gesundheits- und Rentenkosten je Arbeitskraft. In der Folge erhöhen sich die Lohnnebenkosten, was unter anderem die Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Wettbewerb um Fachkräfte weiter beeinträchtigt (Holtemöller u. a., 2024; Sieberichs, 2024; Töpfer u. a., 2025).

540 Darüber hinaus bestehen Herausforderungen im Zusammenhang mit umfangreichen regulatorischen Vorgaben. In diesem Zusammenhang wird beispielsweise

häufig auf einen als zu starr wahrgenommenen Kündigungsschutz verwiesen. Dieser kann dazu beitragen, dass Neueinstellungen gehemmt werden, da sie mit dem Risiko verbunden sind, Beschäftigte im Falle unerwartet negativer Entwicklungen nicht mehr entlassen zu können (Coatanlem/Coste, 2026; Schoefer u.A., 2026, FAZ, 2026).

541 Daneben ist ein stetig wachsender bürokratischer Aufwand zu beobachten, der Investitionen, Transformationsprozesse und damit auch das langfristige Wirtschaftswachstum hemmt. Trotz politischer Bemühungen, den Bürokratieaufwand in Deutschland zu senken, ist dies bisher nur in einem sehr geringen Umfang gelungen. Der Bürokratiekostenindex des Statistischen Bundesamtes, der die bürokratischen Belastungen von Unternehmen erfasst, verzeichnet seit dem Jahr 2012 lediglich einen geringfügenden Abbau der Bürokratiekosten von rund 4 Prozentpunkten (Statistisches Bundesamt, 2026a). Die Kosten für nationale Informationspflichten werden für das Jahr 2024 auf EUR 66,5 Mrd. geschätzt (Gönner, 2024). Der Aufwand entsteht insbesondere infolge umfangreicher Dokumentationspflichten, Genehmigungsverfahren und Berichtspflichten. Allein der Erfüllungsaufwand für neue gesetzliche Vorgaben, die im Jahr 2024 verabschiedet wurden, belief sich auf rund EUR 16 Mrd. (Jäkel u. a., 2025). Zudem geht eine hohe regulatorische Komplexität mit erheblicher Unsicherheit hinsichtlich der korrekten Anwendung von Vorgaben einher. Untersuchungen zeigen, dass sich direkte Bürokratiekosten auf etwa 1 bis 3 Prozent des Umsatzes von Unternehmen belaufen, wobei der relative Anteil mit abnehmender Unternehmensgröße steigt (Icks/Weicht, 2022).

542 Auch wenn sich viele dieser Bürokratiekosten auf den ersten Blick auf sinnvolle Vorhaben beziehen, kann insbesondere die überproportionale Belastung kleiner und mittlerer Unternehmen durch umfangreiche regulatorische Anforderungen einen Wettbewerbsnachteil darstellen. Auch langwierige Genehmigungsverfahren können kleinere Unternehmen stärker belasten, da ihre Abhängigkeit von einzelnen Verfahren gegebenenfalls höher und eine Überbrückung des Zeitraums bis zu einer möglichen Genehmigung schwieriger zu realisieren ist. Gleichwohl verursachen bürokratische Anforderungen auch bei größeren Unternehmen spürbare Belastungen, auch wenn diese im Verhältnis weniger stark ins Gewicht fallen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 3.1: Beispiele für bürokratiebedingte Wettbewerbsnachteile

BEISPIELE FÜR BÜROKRATIEBEDINGTE WETTBEWERBSNACHTEILE

Berichts- und Nachweispflichten: Binden Personal und Managementzeit. Für KMU wiegt dieser Aufwand besonders schwer, da sie häufig dieselben Pflichten erfüllen müssen wie große Unternehmen, aber weniger Verwaltungs- und Compliance-Kapazitäten haben.

Langwierige Genehmigungsverfahren: Können Investitionen verzögern und Planungskosten erhöhen. Kleinere Unternehmen sind davon stärker betroffen, weil sie Projektverzögerungen und laufende Vorfinanzierungskosten oft schlechter überbrücken können.

Regulatorische Standortnachteile: Energieintensive Industrien tragen neben hohen Energiepreisen zusätzliche Lasten durch CO_2-Bepreisung, Emissionsnachweise und komplexe Umweltauflagen. Wettbewerber in Staaten mit geringeren Klima- und Umweltvorgaben können dadurch Kostenvorteile erzielen.

Verwaltungsaufwuchs: Die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst stieg von 4,59 Mio. im Jahr 2010 auf 5,38 Mio. im Jahr 2024. Damit erhöhte sich ihr Anteil an allen Erwerbstätigen in Deutschland von rund 11,2 % auf rund 11,7 %. Mehr Personal führt jedoch nicht automatisch zu schnelleren Verfahren, wenn Zuständigkeiten, Prüfschritte und Berichtspflichten parallel zunehmen.

Quellen: Statistisches Bundesamt (2025; 2026b).

543 Die bürokratische Komplexität betrifft nicht nur Unternehmen, sondern auch die Gesetzgebung selbst. Im Abschlussbericht "Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ wird hierzu festgehalten: „Die Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren [haben] mittlerweile eine Komplexität erreicht, die von der Ministerialbürokratie kaum noch bewältigt werden kann“ (Jäkel u. a., 2025). Die hieraus resultierenden Auswirkungen auf den Gesetzgeber können dazu führen, dass Planungs- und Genehmigungsverfahren verlangsamt oder erst gar nicht durchgeführt werden. Zudem können Entlastungsmaßnahmen oder Vereinfachungen für die Unternehmenslandschaft verzögert werden.

544 Die energieintensive Industrie stellt ein bedeutsames Beispiel dafür dar, wie eine Vielzahl bürokratischer Vorgaben Herausforderungen verursachen kann. Zum einen sieht sich die energieintensive Industrie häufig komplexen Förder- und Entlastungsmechanismen gegenüber, die teilweise an eine Vielzahl von Vorgaben geknüpft sind oder sich gegenseitig ausschließen (siehe dazu Abschnitt ↗**3.2.2.2.1**). Im globalen Wettbewerb stellen hohe Auflagen und regulatorische Komplexität neben höheren Energiepreisen einen weiteren erheblichen Wettbewerbsnachteil dar.

545 Darüber hinaus werden die Auswirkungen langwieriger Planungs- und Genehmigungsverfahren hier konkret sichtbar. Genehmigungsverfahren, etwa für den Netzausbau, Industrieanlagen oder Anlagen erneuerbarer Energien, nehmen oftmals viele Jahre in Anspruch. In der Folge kommt es teilweise zu Engpässen in Bezug auf Netzanschlussmöglichkeiten. Infolgedessen verschieben Netzbetreiber den Netzanschluss oder die Netzerweiterung energieintensiver Anlagen teils um mehrere Jahre nach hinten. Eine Elektrifizierung dieser Anlagen wird dadurch erheblich verzögert oder vollständig verhindert.

546 Nicht zuletzt sind die Industrie und der Wirtschaftsstandort Deutschland mit steigenden Energiekosten konfrontiert (siehe zu den Auswirkungen auch Abschnitt ↗**1.3**). Energie ist für die Industrie insbesondere deshalb von großer Bedeutung, weil sie auf allen Stufen industrieller Wertschöpfung als Produktionsfaktor erforderlich ist. Im Zentrum der politischen Diskussion steht hierbei insbesondere die elektrische Energie, deren Relevanz für Wettbewerbsfähigkeit und industrielle Entwicklung zuletzt auch durch den Draghi-Bericht (2024) betont wurde. Strompreise sind nicht nur unter Kostengesichtspunkten relevant, sondern beeinflussen auch wesentlich die internationale Wettbewerbsfähigkeit, die Investitionsbereitschaft und die Standortbindung von Unternehmen. Aufgrund der sektorübergreifenden Bedeutung elektrischer Energie als Inputfaktor ist der Strommarkt für die deutsche Industrie von herausragender Bedeutung.

547 Strompreise sind insbesondere für energieintensive Industrien relevant. Zugleich ist festzustellen, dass selbst die fünf energieintensivsten Industriebranchen, die über 80 Prozent des industriellen Energieverbrauchs auf sich vereinen (vgl. ↗**Abbildung 3.10**) derzeit nur einen geringen Anteil ihrer Inputkosten für Strom aufwenden, während der Großteil der Energieausgaben auf andere Energieträger entfällt (Duso u. a., 2025). Aufgrund der Entwicklung hin zu stärkerer Elektrifizierung ist jedoch zukünftig mit einer deutlich verstärkten Stromnachfrage und damit einhergehend einem höheren Anteil von Stromkosten an den Inputkosten zu rechnen (Just u. a., 2025). Zur Deckung des erwarteten Nachfrageanstiegs ist ein resilienter und leistungsfähiger Stromsektor daher von zentraler Bedeutung (Monopolkommission, 2025a). Es be-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

steht ansonsten ein hohes Risiko, dass gerade energieintensive Unternehmen in Zukunft verstärkt ihre Investitionen oder gar ihren gesamten Unternehmenssitz und ihre Produktion ins Ausland verlagern. Die Sicherung wettbewerbsfähiger und verlässlicher Stromkosten ist für die Standortbindung der Unternehmen in Deutschland damit unerlässlich.

548 Die dargestellten Problemfelder der deutschen Industrie können ein Anzeichen struktureller Defizite in der Wettbewerbsfähigkeit sein, die sowohl die technologische Leistungsfähigkeit der Industrie als auch die Geschwindigkeit von Transformationsprozessen betreffen. Vor diesem Hintergrund kann das Ergreifen industriepolitischer Maßnahmen ein geeignetes Mittel der Politik sein, um den aufgezeigten Herausforderungen zu begegnen. Dies gilt allerdings nur, sofern der Wettbewerb klar im Mittelpunkt einer solchen Industriepolitik steht. Die Monopolkommission möchte daher in dem nachfolgenden Kapitel einen Beitrag dazu leisten und zunächst allgemein auf die Dimensionen der Industriepolitik eingehen und näher aufzeigen, inwieweit diese wettbewerbsorientiert ausgestaltet werden kann (Abschnitt ↗3.1). Anschließend wird der Fokus auf industriepolitische Maßnahmen im Strommarkt und die Strompreise als industriepolitischer Spezialfall gelegt (Abschnitt ↗3.2). Alternative Maßnahmen, beispielsweise im Arbeitsmarkt, werden an dieser Stelle nicht weiter thematisiert, können jedoch höchst relevante Beiträge leisten.

3.1 Industriepolitik wettbewerbsorientiert gestalten

3.1.1 Herausforderungen: Globale Unsicherheiten, Innovationsschwäche, Transformation

549 Mehrere Untersuchungen – darunter der Draghi-Report (Draghi, 2024), der EU Industrial Policy Report (Luiss Hub for New Industrial Policy and Economic Governance (LUHNIP), 2024) und der Annual Single Market and Competitiveness Report (Europäische Kommission, 2025b) – sehen das europäische und deutsche Wirtschaftsmodell durch geopolitische Instabilitäten, Abhängigkeiten in kritischen Lieferketten und nicht zuletzt durch steigende Energiekosten bedroht. Ein gemeinsames Ergebnis der Untersuchungen: Europa fällt in strategischen Technologiefeldern erheblich zurück. Die Innovationslücke zu den USA und zu China wächst.

550 Entsprechende Forderungen zielen darauf ab, dass Europa und die Mitgliedstaaten mehr Anstrengungen für Wettbewerbsfähigkeit, Sicherheit und Resilienz unternehmen müssen. Zentrale Mittel hierfür sollen eine Neuausrichtung der Industriepolitik und eine Anpassung der Wettbewerbspolitik zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Binnenmarktes sein, so der Draghi-Report (2024). Auch Letta spricht sich in seinem Bericht für den Rat der Europäischen Union „Much More Than

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

a Market“ für eine Stärkung der Industriepolitik auf europäischer Ebene aus (Letta, 2024). Er betont, dass die Wettbewerbspolitik besser auf die „europäischen Prioritäten“ eingehen kann (MLex, 2026).

551 Die Monopolkommission beteiligt sich mit diesem Gutachten an dieser Debatte. Die Monopolkommission empfiehlt die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie durch einen funktionsfähigen Wettbewerb im Binnenmarkt zu stärken und macht entsprechende Vorschläge für eine wettbewerbsorientierte Industriepolitik. Sie empfiehlt, industriepolitische Maßnahmen klar und möglichst nachprüfbar auf die Lösung von Markt- und Transformationsversagen auszurichten. Dabei gilt es, den Wettbewerb in den Märkten offenzuhalten (so auch Duso/Peitz, 2025; Schnitzer/Weber, 2025). Das ordnungspolitische Leitbild des Wettbewerbs sollte weiterhin klar im Mittelpunkt stehen.

552 Industriepolitische Eingriffe haben in vielen OECD-Ländern in den letzten Jahren zugenommen, so auch in Deutschland (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2025; Juhász u. a., 2024). Empirische Untersuchungen zur Wirksamkeit der Eingriffe waren jedoch in der Vergangenheit lange eher begrenzt, vor allem aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit und Abgrenzungsproblemen. Aktuell erfährt die Evaluation der Industriepolitik aufgrund einer systematischeren Datensammlung und der Verfügbarkeit neuer empirischer Methoden erhöhte Aufmerksamkeit. Die Literatur konzentriert sich dabei unter anderem auf die Wirkungen von industriepolitischen Eingriffen auf die Produktivitätsentwicklung und auf die Rolle von Industriepolitik bei der Förderung von Wettbewerb und Marktdynamik. Die empirische Forschung hebt hervor, dass die Effekte stark vom Kontext, der Umsetzung und den institutionellen Rahmenbedingungen abhängen (Juhász u. a., 2024). Auch die Unternehmensstrukturen können eine entscheidende Rolle spielen, wie die empirische Untersuchung von Parente u. a. (2025) (Parente u. a., 2025) zeigt. Konkret zeigen Parente u. a., dass Förderprogramme besonders bei jungen und finanziell eingeschränkten Unternehmen wirken und zu kurzfristigen Verbesserungen bei Wertschöpfung, Produktivität und Lohnsumme führen, während etablierte Unternehmen geringere zusätzliche Effekte zeigen.

553 Eine aktuelle Studie der CMA kommt zu dem Schluss, dass Industriepolitik die regionale und branchenspezifische Produktivität sowie die regionale Beschäftigung steigern können, diese Effekte im Durchschnitt jedoch gering ausfallen. Die Untersuchung stellt fest, dass die wachstumsstarken Sektoren im Allgemeinen produktiver, dynamischer und wettbewerbsfähiger sind als der Durchschnitt der Gesamtwirtschaft. Daher bedarf es einer sorgfältigen Betrachtung der jeweiligen Dynamik in den Branchen und einer Überwachung der Wettbewerbsbedingungen, um neuen Unternehmen den Einstieg und die Konkurrenz in diese Sektoren zu ermöglichen, so die CMA (CMA Microeconomics Unit, 2025). Bereits Aghion u. a. (2015) zeigten, dass die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Wettbewerbsintensität innerhalb der Sektoren maßgeblich für die Wirksamkeit industriepolitischer Maßnahmen ist. Am Beispiel chinesischer Subventionspolitik zeigten sie, dass Subventionen zu höheren Produktivitätssteigerungen führten, wenn sie einem wettbewerbsintensiven Sektor zugeteilt wurden oder dazu beitrugen, den Wettbewerb innerhalb eines Sektors zu stärken. Die jüngste chinesische Debatte um „Anti-Involution“ zeigt zugleich, dass hohe Wettbewerbsintensität nicht mit ruinösem Preiswettbewerb gleichgesetzt werden sollte. Angesichts von Überkapazitäten und Preiswettbewerb in Sektoren wie Elektromobilität versucht die chinesische Regierung seit 2025, „involution-style competition“ einzudämmen und stärker auf Qualität, Innovation und geordnete Marktbedingungen hinzuwirken (Stucke/Ezrachi, 2020; Xiong, 2025). Entsprechend betonen auch Juhász/Steinwender (2024), dass industriepolitische Maßnahmen eher wirksam sind, wenn sie komplementär mit anderen Instrumenten eingesetzt werden. So stärke beispielsweise der Schutz junger Sektoren langfristig die Entwicklung der Sektoren, wenn zugleich der Zugang zu neuen Technologien gefördert werde.

554 Vertieft diagnostiziert der Draghi-Report strukturelle Defizite der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union vor allem im Vergleich zu China und den USA: „Europe is stuck in a static industrial structure with few companies rising up to disrupt existing industries or develop new growth engines.“ (Draghi, 2024). Große Teile der Industrie stecken in einer sogenannten Mid-Tech-Falle (Elspaß u. a., 2025). Die Industrieunternehmen konzentrieren sich nur noch auf inkrementelle Verbesserungen etablierter Technologien, wie im Maschinenbau oder der Automobilbranche, anstatt disruptive Technologien zu entwickeln. Entsprechend gering ist das Potenzial für zukünftiges Produktivitätswachstum.

555 Die USA hingegen haben schon lange innovative Technologien gefördert und Investitionen sind gefolgt, sodass Ressourcen auf Sektoren mit hohem Potenzial für Produktivitätswachstum umgelenkt wurden, so Draghi. Ein Beispiel hierfür ist die DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency). Die US-amerikanische Forschungsbehörde ist darauf spezialisiert, bahnbrechende Technologien für die nationale Sicherheit zu entwickeln und finanziert risikoreiche Projekte in Bereichen wie künstliche Intelligenz, Robotik, Cybersecurity und Biotechnologie. Zu den größten Erfolgen der DARPA zählen die Grundlagen des Internets, die GPS-Technologie und die Drohnentechnologie. Angelehnt an die DARPA wurde 2019 auch in Deutschland eine eigene Innovationsagentur gegründet. Die Bundesagentur für Sprunginnovationen (SprinD) soll die Entwicklung von bahnbrechenden Technologien und Innovationen fördern, die Deutschland in wichtigen Zukunftsbereichen wie Klimaschutz, Gesundheit, Mobilität und Sicherheit voranbringen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

556 Derzeit besteht jedoch noch eine Innovationslücke zwischen der US-amerikanischen und den europäischen Volkswirtschaften. Europa ist vor allem bei den zukunftsweisenden digitalen Technologien deutlich im Rückstand. Im Jahr 2021 gaben EU-Unternehmen etwa halb so viel für Forschung und Entwicklung (F&E) aus wie US-Unternehmen. Zudem behindern regulatorische und rechtliche Hürden sowie die Fragmentierung der Finanzierung infolge der weiterhin unvollständigen Harmonisierung der Kapitalmärkte im europäischen Binnenmarkt die Entwicklung von Unternehmen in Europa, sodass viele europäische Start-ups es vorziehen, in den USA zu wachsen, da sie dort bessere Finanzierungsmöglichkeiten finden.

557 Zukunftsweisende Technologien, vor allem im Bereich der Künstlichen Intelligenz oder des Cloud Computings, werden vermehrt außerhalb Europas entwickelt (Draghi, 2024; Stanford University HAI, 2026). Damit zementiert sich die bereits große Abhängigkeit von den dominierenden US-amerikanischen Tech-Unternehmen. Ein Großteil der europäischen Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung ist auf Hardware, Software und Cloud-Services US-amerikanischer Unternehmen angewiesen und wäre gefährdet, etwa, wenn diese wichtige Sicherheitsupdates einstellen (siehe dazu auch ↗**Kapitel 4**. Diese Abhängigkeit in digitalen Schlüsseltechnologien setzen die USA zunehmend als Machtfaktor im Verhältnis zu anderen Staaten ein (Voelsen, 2025).

558 Auch China hat mit einer gezielten Industriepolitik, darunter die Strategie „Made in China 2025“, strategisch wichtige Sektoren aufgebaut und konnte die Technologieführerschaft in Schlüsseltechnologien erlangen, etwa bei Solarpanels, Batterien und seltenen Erden. Seit 2013 setzt die chinesische Regierung dabei vermehrt auf Wettbewerb und unabhängige Innovationen. Die Förderung von Wettbewerb ist ein wichtiger Teil der Strategie „Made in China 2025“. Insbesondere die Deregulierung von Preiskontrollen und das "Anti-Monopol-Gesetz" haben den Wettbewerb auf dem chinesischen Markt gefördert, die Märkte geöffnet und die Unternehmen zu Innovationen angeregt, auch wenn es zuletzt gegenläufige Tendenzen im Sinne der beschriebenen „Anti-Involution“ gab (Fu u. a., 2026; Zhang, 2026).

559 Vor diesem Hintergrund kann Industriepolitik ein geeignetes Mittel sein, um den Herausforderungen zu begegnen, allerdings nur sofern der Wettbewerb klar im Mittelpunkt einer solchen Politik steht. Daher sind horizontale Maßnahmen, die die Rahmenbedingungen für alle Unternehmen verbessern und Markteintritte von neuen Unternehmen fördern, vorzuziehen. Daneben können auch vertikale Markteingriffe, die einzelne Branchen begünstigen, gerechtfertigt sein, wenn sie sich klar auf die Lösung eines Markt- oder Transformationsversagens konzentrieren. Eine Bevorzugung einzelner Branchen oder gar von „nationalen“ oder „europäischen Champions“ ist abzulehnen, wie die Monopolkommission in der Vergangenheit bereits mehrfach betont

hat (Monopolkommission, 2004; Monopolkommission, 2020). Dies würde zum einen zu einer erhöhten Marktkonzentration auf nationaler Ebene führen, was wiederum in erhöhter Marktmacht, höheren Preisaufschlägen sowie möglicherweise vermehrter politischer Einflussnahme resultieren könnte (siehe auch Abschnitt ↗**1.1**). Abschnitt ↗**3.2.3** zeigt zudem, dass horizontale Maßnahmen gesamtwirtschaftlich effizienter sein können als gezielte, vertikale Fördermaßnahmen. In der praktischen Umsetzung der Industriepolitik bestehen zudem erhebliche Probleme, auf die in diesem Gutachten eingegangen wird. So ist unter anderem zweifelhaft, ob die Politik hinreichend in der Lage ist, die geeigneten Branchen für industriepolitische Maßnahmen auszuwählen.

3.1.2 Begriffsbestimmungen

560 Zur Einordung der Debatte um eine Neuausrichtung der Industriepolitik ist zunächst eine Begriffsdefinition erforderlich. Die Debatte leidet zum Teil unter begrifflichen Unklarheiten. Bereits der Begriff der Industriepolitik ist etwas irreführend. Es geht in der Regel nicht allein um Politikmaßnahmen zur Unterstützung der Industrie, sondern auch um Maßnahmen in anderen Sektoren, z. B. im Bereich der Künstlichen Intelligenz. Zudem ist häufig nicht klar, welche konkreten Politikmaßnahmen unter den Begriff der Industriepolitik fallen und welche Maßnahmen eher anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik zuzuordnen sind, etwa der Regionalpolitik oder der Handelspolitik.

561 In der Wissenschaft existiert keine einheitliche Definition des Begriffs Industriepolitik. Nach den Arbeiten von Rodrik (2004) und Stiglitz et al. (2013) umfasst Industriepolitik die Gestaltung von Rahmenbedingungen und Politikmaßnahmen, welche die Ausprägung bestimmter wirtschaftlicher Aktivitäten beeinflussen, den mit Wirtschaftswachstum einhergehenden Strukturwandel ermöglichen oder gezielt die Wirtschaftsstruktur verändern sollen. Criscuolo et al. (2022) verwenden eine noch breitere Definition und definieren Industriepolitik als Maßnahmen, die darauf abzielen, die Leistungsfähigkeit der heimischen Wirtschaft strukturell zu verbessern. Sie umfasst eine Vielzahl von Instrumenten, die vom Schutz geistigen Eigentums über öffentliche Beschaffung, Anreize für Forschung und Entwicklung oder öffentliche Förderung bis hin zur Bereitstellung von Qualifikationen reichen.

562 Häufig wird zudem zwischen horizontaler und vertikaler Industriepolitik unterschieden (Owen, 2012; Pelkmans, 2006) (siehe ↗**Box 3.2**). Die horizontale Industriepolitik legt die Rahmenbedingungen für alle Unternehmen sektorübergreifend fest. Hierzu zählen unter anderem die Schaffung eines einheitlichen Steuersystems, die Wahrung eines funktionsfähigen Wettbewerbes oder auch die Integration des europäischen Binnenmarktes. Sie ist eher angebotsseitig ausgerichtet, die Grenzen zur Ordnungspolitik sind fließend.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

563 Vertikale Industriepolitik hingegen bezieht sich auf gezielte staatliche Maßnahmen in einzelnen Sektoren oder gar Unternehmen. Typische Maßnahmen sind die staatliche Unterstützung von Unternehmen in Form von Finanzierungshilfen zur Erreichung vorgegebener Ziele. Grob unterscheiden lassen sich dabei nachfrageseitige Instrumente wie Kaufprämien oder gezielte öffentliche Beschaffungen und angebotsseitige Maßnahmen zur Förderung bestimmter Technologien oder Produktionsprozesse.

564 Zum Teil sind die Grenzen zwischen horizontaler und vertikaler Industriepolitik jedoch nicht klar auszumachen, etwa wenn Start-ups sektorübergreifend finanziell gefördert werden. Solche Maßnahmen enthalten sowohl horizontale als auch vertikale Aspekte.

Box 3.2: Definition Industriepolitik

HORIZONTALE UND VERTIKALE INDUSTRIEPOLITIK

Eine von mehreren Definitionen: Unter Industriepolitik sind alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu verstehen, die das Ziel haben, die Struktur und Entwicklung der Wirtschaft zu beeinflussen (Criscuolo et al., 2022).

Horizontale Industriepolitik

Die horizontale Industriepolitik bezieht sich auf Maßnahmen, die viele oder alle Branchen und Unternehmen betreffen. Sie zielt darauf ab, die allgemeinen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu verbessern. Instrumente hierfür sind zum Beispiel:

- Wettbewerbsregeln
- Regulatorische Vorschriften
- Infrastrukturinvestitionen

Vertikale Industriepolitik

Die vertikale Industriepolitik (oder auch „targeted industrial policy“) beschreibt Maßnahmen in bestimmten Branchen oder Unternehmen. Sie zielt häufig darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit oder die Innovationsfähigkeit von Unternehmen in ausgewählten Bereichen zu stärken. Instrumente hierfür sind zum Beispiel:

- Subventionen
- Steuererleichterungen für bestimmte Unternehmen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

3.1.3 Gründe für und gegen Industriepolitik

565 In der öffentlichen Diskussion um die Industriepolitik geht es derzeit weniger um das „ob“, sondern nur noch um das „wie“. In der Tat lassen sich industriepolitische Eingriffe auch aus ordnungspolitischer Perspektive begründen. Die mit industriepolitischen Maßnahmen einhergehenden Eingriffe in den freien Wettbewerb sind jedoch rechtfertigungsbedürftig. Aus Sicht der Monopolkommission sollten Eingriffe primär auf der Grundlage erfolgen, die Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts zu stärken und die Transformation zu unterstützen. Dabei sollte ein klarer und nachprüfbarer Bezug zur Behebung eines Markt- oder Transformationsversagens gezogen werden. Eingriffe hingegen, die im Wesentlichen zum Ziel haben, Wirtschaftsstrukturen zu bewahren, sind abzulehnen.[68] Hierauf wird in Abschnitt ↗**3.2** näher eingegangen.

566 Horizontale industriepolitische Maßnahmen sind aus Wettbewerbssicht weitgehend unkritisch und zu begrüßen. Eine konsistente Durchsetzung der Wettbewerbsregeln, eine Vereinfachung regulatorischer Vorschriften und der Abbau von bürokratischen Hemmnissen kommen allen Unternehmen zugute und stärken den Wirtschaftsstandort. Dabei sollte es primär darum gehen, Innovationen in Zukunftsfeldern und Markteintritte zu fördern. Denn die Analyse in Abschnitt ↗**1.3** in ↗**Kapitel 1** dieses Hauptgutachtens zeigt, dass gerade die Hightech-Industrie große Produktivitätsgewinne verzeichnet und sich im internationalen Wettbewerb behaupten kann.

567 Aus Wettbewerbssicht problematischer sind vertikale Maßnahmen. Sie greifen stärker in einzelne Märkte ein, dienen der Förderung einzelner Sektoren oder gar Unternehmen und bergen somit die Gefahr, den Wettbewerb zu verzerren. Ein funktionsfähiger Wettbewerb ist jedoch die Grundlage für eine leistungsfähige und innovationsfreundliche Wirtschaft. Vertikale Eingriffe können Anreize für Effizienz und Innovation mindern. In bestimmten Konstellationen eines Markt- oder Transformationsversagens können jedoch auch solche Maßnahmen gerechtfertigt werden. Dies wird nachfolgend dargestellt. In Abschnitt ↗**3.1.4.3** macht die Monopolkommission Empfehlungen, wie vertikale Industriepolitik und Wettbewerbspolitik komplementär eingesetzt werden können.

3.1.3.1 Gründe für vertikale Industriepolitik

568 Im Folgenden werden Gründe identifiziert, die zur Bewältigung der oben angeführten Herausforderungen – globale Unsicherheiten, Innovationsschwäche, Transformation – beitragen und zur Rechtfertigung vertikaler industriepolitischer Maßnahmen herangezogen werden können. Ökonomische Gründe liegen vor allem im Bereich

[68] Vgl. insoweit auch Art. 173 AEUV, der Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit durch die EU und die Mitgliedstaaten in den Kontext wettbewerbsorientierter Märkte stellt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der externen Effekte und des Transformationsversagens (siehe ↗**Box 3.3**). Darüber hinaus können vertikale Maßnahmen darauf abzielen, andere Politikziele zu erreichen, etwa die Stärkung der Resilienz der Lieferketten oder die Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2025). Auf solche Maßnahmen wird kurz in Abschnitt ↗**3.1.4.3** eingegangen. Sie werden in diesem Gutachten nicht weiter vertieft, wenngleich auch hier Bezüge zu ökonomischen Gründen abgeleitet werden können.

569 Externalitäten können sowohl positiv als auch negativ wirken. Positive Externalitäten sind vor allem im Innovationssystem relevant. Wenn beispielsweise die jeweiligen Mitgliedstaaten nur nationale Auswirkungen der Innovationsaktivitäten berücksichtigen, können die Innovationsaktivitäten aus einer gesamteuropäischen Perspektive zu gering sein (siehe ↗**Box 3.3**). Daher können grenzüberschreitende oder europaweite Förderprogramme wie die „Important Projects of Common European Interest“ (IPCEI) sinnvoll sein, um die von Draghi diagnostizierte Innovationslücke zu schließen. Dabei handelt es sich um Projekte, die im strategischen Interesse der Europäischen Union liegen und grenzüberschreitend gefördert werden können, wie derzeit z. B. im Bereich des Wasserstoffs oder der Batterieproduktion.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 3.3: Externe Effekte und Transformationsversagen

BEISPIELE FÜR EXTERNE EFFEKTE UND TRANSFORMATIONSVERSAGEN

Externe Effekte und Wissens-Spillover

- Externe Effekte treten auf, wenn Marktteilnehmer die Auswirkungen ihres Handelns auf Dritte nicht hinreichend berücksichtigen. Sie stellen somit eine Form des Marktversagens dar.
- Innovationsakteure können sich teils nicht die vollen gesamtwirtschaftlichen Erträge ihrer Produkt- oder Prozessentwicklungen aneignen, wenn Dritte Teile der Innovationen ohne Kosten übernehmen können (Wissens-Spillover) und betreiben somit gesamtgesellschaftlich zu geringe F&E-Aktivitäten.
- Industriepolitische Maßnahmen können dann darauf abzielen, ein gesamtgesellschaftlich wünschenswertes Niveau an F&E-Aktivitäten zu erreichen.

Transformationsversagen

- Als Transformationsversagen werden marktliche, institutionelle, technologische oder koordinative Hürden bezeichnet, die aus dem Zusammenspiel mehrerer Marktversagensprozesse auf mesoökonomischer Ebene entstehen und durch marktliche Anpassungsmechanismen oder dezentrale Innovationssprozesse nicht überwunden werden. Sie verhindern zugleich, dass sich ein transformativer Wandel in hinreichender Breite, Geschwindigkeit oder Richtung vollzieht oder beschleunigt.
- Mögliche Gründe sind mangelnde oder unsichere Artikulation von Nachfrage nach innovativen Produkten oder Dienstleistungen sowie technologische oder regulatorische Unsicherheit.
- Zudem können Akteure aufgrund von Netzwerk- und Lock-in-Effekten sowie Pfadabhängigkeiten nicht hinreichend in der Lage sein, einen Richtungswechsel vorzunehmen, beispielsweise wenn sie sich in der Vergangenheit auf bestimmte Technologien spezialisiert haben oder komplementäre Infrastrukturen oder Kompetenzen fehlen.
- Industriepolitische Maßnahmen können darauf abzielen, dass der Staat Nachfrage bündelt, Koordinationsprozesse unterstützt, Experimentierräume eröffnet oder Netzwerk- und Lock-in-Effekte überwindet.

570 Vor allem im Bereich der Nachhaltigkeit spielen negative externe Effekte eine große Rolle. Bei negativen Externalitäten werden Kosten des eigenen Handelns, die bei Dritten auftreten, nicht hinreichend berücksichtigt. Ein Beispiel hierfür sind CO_2-Emissionen der Produktion. Ohne entsprechende Instrumente berücksichtigen die Unternehmen in ihrer Produktionsentscheidung nur ihre eigenen Kosten. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten sind jedoch aufgrund der externen Effekte – hier der CO_2-Emissionen – höher. Im Ergebnis wird eine aus Sicht der sozialen Wohlfahrt zu große Menge am Markt produziert.

571 Es existiert eine Reihe von marktbasierten Instrumenten, um die externen Effekte zu internalisieren. Damit gemeint ist, dass die Instrumente dazu führen sollen, die sozialen Kosten bzw. den sozialen Nutzen in den Entscheidungen mit einzubeziehen. Hierzu zählen unter anderem eine Besteuerung von CO_2-Emissionen und der EU-Emissionshandel (ETS).

572 Acemoglu (2023) zeigt zudem, dass die Marktkräfte Innovationen in gesellschaftlich unerwünschte Richtungen lenken können, wenn die Innovationsergebnisse mit Externalitäten einhergehen. Als Beispiel nennt er negative Externalitäten im Energie- und Verkehrssektor, wo fossile Brennstoffe CO_2-Emissionen und Umweltschäden verursachen, während erneuerbare Energien solche Emissionen vermeiden. Wenn der Markt diese Schäden nicht einpreist, werden die Innovationen übermäßig auf fossile Brennstofftechnologien ausgerichtet sein. Sofern der Markt positive Externalitäten nicht hinreichend einpreist, können zu geringe Innovationen stattfinden, etwa im Gesundheitswesen. Entsprechend reiche es nicht mehr aus, die Innovationen über industriepolitische Fördermaßnahmen zu erhöhen. Der Staat müsse sich auch in die richtige Richtung lenken (Acemoglu, 2023; Mazzucato, 2013).

573 Neben diesen und anderen Marktversagenstatbeständen kann auch ein Transformationsversagen vertikale industriepolitische Eingriffe rechtfertigen. Wie bereits oben angeführt, stecken viele Industrieunternehmen in der sog. Mid-Tech-Falle. Die Investitionen konzentrieren sich also überwiegend auf ausgereifte Technologien und Sektoren und im internationalen Vergleich zu wenig auf Zukunftstechnologien und wachsende Hightech-Branchen (Elspaß u. a., 2025; Fuest u. a., 2024). Pfadabhängigkeiten und Spezialisierung können ein Transformationsversagen bewirken, indem sie es Unternehmen und Branchen erschweren, sich an veränderte Marktbedingungen anzupassen. Solche Lock-in-Effekte erschweren es Unternehmen, einen anderen Pfad hin zu gesellschaftlich wünschenswerten Transformationszielen einzuschlagen. In diesem Fall kann es sinnvoll sein, bestimmte Technologien übergangsweise zu fördern.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

574 Auch wenn Unternehmen oder Branchen nicht über die notwendige Infrastruktur verfügen, um neue Produkte oder Dienstleistungen zu entwickeln und zu produzieren, kann es schwierig sein, sich an veränderte Marktbedingungen anzupassen. Auch hier kann es notwendig sein, dass der Staat den Aufbau der Infrastruktur finanziell fördert. Im Draghi-Report wird beispielsweise empfohlen, Infrastrukturen zur Dekarbonisierung der Wirtschaft zu fördern.

3.1.3.2 Gründe gegen vertikale Industriepolitik

575 Vertikale industriepolitische Maßnahmen können jedoch auch gesamtwirtschaftliche Nachteile mit sich bringen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie zu Wettbewerbsverzerrungen führen und dadurch die langfristige Innovationsdynamik schwächen. Denn wirksamer Wettbewerb ist der Garant für Wettbewerbsfähigkeit. Er ist Treiber der Produktivitäts- und Innovationsdynamik in den Märkten (Monopolkommission, 2025b).

576 Ein Beispiel für wettbewerbsverzerrende Maßnahmen sind Fördermaßnahmen, mit denen einzelne, als „nationale“ oder „europäische Champions“ auserkorene Unternehmen unterstützt werden. Aber auch breiter wirkende Maßnahmen können zu Wettbewerbsverzerrungen führen, z. B. wenn bestimmte Branchen gefördert werden oder aufgrund des Subventionsdesigns nur bestimmte Unternehmen in den Genuss der Fördermaßnahmen kommen. Ein typisches Problem ist dabei, dass staatliche Subventionen und andere Fördermaßnahmen eher große als kleine Unternehmen unterstützen. Das kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen und somit die Produktivitäts- und Innovationsdynamik in den Märkten mindern.

577 Bis 2026 soll die Gesamtsumme aller staatlichen Finanzhilfen laut dem 30. Subventionsbericht des Bundes auf jährlich EUR 77,8 Mrd. ansteigen – 33 Milliarden mehr als noch im Jahr 2023 (Bundesministerium der Finanzen, 2025). Die Monopolkommission hat sich bereits in der Vergangenheit mehrfach kritisch gegenüber Subventionen insbesondere für einzelne Unternehmen geäußert (Monopolkommission, 2020, Tz.761). Sie sieht vor allem die Gefahr von Fehlallokationen und einer Behinderung des Strukturwandels. Zudem bergen industriepolitische Maßnahmen Governance-Probleme.

578 Die Förderung einzelner Branchen oder Technologien birgt die Gefahr von Fehlallokationen durch eine „Anmaßung von Wissen“ (Hayek, 1996). Das kann dazu führen, dass Technologien unterstützt werden, die sich im Nachhinein als unterlegen herausstellen, oder dass Unternehmen gefördert werden, deren Geschäftsmodell nicht zukunftsfähig ist. Der Staat hat hierbei ein erhebliches Informationsproblem. Er hat

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

nicht alle Informationen um vorherzusehen, wie sich Angebot und Nachfrage koordinieren, welche Technologien sich durchsetzen und welche scheitern. Grundsätzlich verarbeitet der Markt all diese Informationen und entscheidet über den Erfolg und Misserfolg von Unternehmen oder Technologien. Der Wettbewerb wirkt hier als Selektionsmechanismus. Effiziente Unternehmen, die am Markt gefragte Produkte oder Technologien anbieten, verdrängen ineffiziente Unternehmen. Das Ergebnis ist eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität (Ahn, 2002).

579 Wird dieser Selektionsmechanismus durch staatliche Unterstützungsmaßnahmen aufgehalten, können sich unproduktive Unternehmen am Markt halten, die im Grunde nicht überlebensfähig sind. In der ökonomischen Forschung hat sich hierfür der Begriff „Zombieunternehmen“ etabliert (Caballero u. a., 2008). Diese Unternehmen binden ökonomische Ressourcen, unter anderem Arbeitskräfte und Kapital, die an anderen Stellen produktiver eingesetzt werden könnten. Die OECD sieht einen Zusammenhang zwischen dem schwachen Produktivitätswachstum in den OECD-Ländern und dem Fortbestehen von „Zombieunternehmen“ (Fontoura Gouveia/Osterhold, 2018).

580 Ein Wettbewerb um neue Ideen oder Technologien setzt eine Zerstörung von alten Strukturen voraus, um Neues zu schaffen (sog. „kreative Zerstörung“ nach Schumpeter). Marktaustritte sollten somit jederzeit möglich sein, um die ökonomischen Ressourcen hin zu neuen, innovativen Unternehmen zu verschieben (Podszun, 2023). Der Fortbestand von Zombieunternehmen bremst das Wachstum anderer Unternehmen, insbesondere der produktivsten, und beeinträchtigt die sektorinterne Ressourcenumverteilung, so die OECD.

581 Stehen Fördermaßnahmen im Raum, lohnt es sich für Unternehmen und Unternehmensverbände, Ressourcen aufzuwenden, um in den Genuss dieser Maßnahmen zu kommen. Dieses „Rent-Seeking“ ist in aller Regel jedoch unproduktiv (del Río, 2021). Zudem verfügen Großunternehmen über entsprechend größere Ressourcen, um in Rent-Seeking zu investieren, etwa indem sie ganze Lobby-Abteilungen beschäftigen. Kleinere Unternehmen hingegen haben diese Kapazitäten oft nicht. Das kann dazu führen, dass Großunternehmen letztlich übergebührlich von vertikalen Maßnahmen profitieren, sodass der Wettbewerb weiter verzerrt wird.

582 Hinzu kommt, dass industriepolitische Maßnahmen durch politische Realitäten beeinflusst werden. Die Umsetzung und Wirksamkeit der Industriepolitik unterliegt dabei mehreren Governance-Beschränkungen (Juhász u. a., 2024). Die Auswahl der industriepolitischen Instrumente ist das Ergebnis eines politischen Prozesses, der dadurch beeinträchtigt wird, dass die politische Entscheidungsträgerinnen und -träger häufig vorrangig an ihrer Wiederwahl interessiert sind. Das kann dazu führen, dass

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sich die Maßnahmen an Interessen ausrichten, die zwar kurzfristig die Wiederwahlwahrscheinlichkeit erhöhen, jedoch zu langfristig ineffizienten Ergebnissen führen. Die Folgen solcher Fehlentscheidungen, etwa eine langfristig geringere Innovationsdynamik, sind breit gestreut und liegen in der Zukunft. Die Leidtragenden solcher Maßnahmen, vor allem die Steuerzahlenden, können sich typischerweise schlechter organisieren als die kurzfristigen Profiteure, die wie oben angeführt, Anreize haben, in Rent-Seeking zu investieren. Da die negativen Folgen zudem in der Zukunft liegen, tragen die aktuellen Entscheidungsträgerinnen und -träger nicht das Risiko von Fehlentscheidungen. Hinzu kommt, dass die Folgen der Fehlentscheidungen in der Zukunft selten eindeutig bestimmten Fehlentscheidungen in der Vergangenheit zugeordnet werden können.

583 Die Politik kann daher Anreize haben, Subventionen eher für den Erhalt bestehender Strukturen als für noch unsichere Zukunftsfelder zu gewähren. Selbst wenn manche Fehlentwicklungen nachträglich erkannt werden, sind einmal gewährte Subventionen nur schwer wieder abzubauen, da sich die Profiteure der Subventionen oft gut organisieren können. Industriepolitische Maßnahmen im Bereich der energieintensiven Industrien sind ein exemplarisches Beispiel dieser Entwicklungen, worauf in Abschnitt ↗3.2 eingegangen wird.

584 Entsprechend stellt eine Industriepolitik hohe Anforderungen an die Governance (Barteska/Englmaier, 2025). Sie steht vor spezifischen politischen Herausforderungen, die die Effektivität beeinträchtigen können. Die Erfolgsmessung ist oft schwierig, was zur ineffizienten Fortführung von Programmen führen kann. Hinzu kommt, dass die Beendigung von Programmen häufig auf noch mehr Widerstand der Lobbyisten führt als eine Einführung von Programmen, wodurch Subventionen häufig politisch zementiert werden.

585 Koordinations- und Informationsprobleme in den Verwaltungen können dazu führen, dass eher Unternehmen gefördert werden, die eine aus ihrer Sicht erfolgreiche Lobbyarbeit betrieben haben, als solche, die hinsichtlich der politischen Zielerreichung besser geeignet wären. Bürokratische Antragsverfahren können solche besser geeigneten Unternehmen davon abhalten, Förderungen zu beantragen.

3.1.4 Wettbewerbsorientierte Industriepolitik

3.1.4.1 Horizontalte Instrumente nutzen: Binnenmarkt vollenden, Wettbewerbspolitik stäken, koordiniert vorgehen

586 Ein Großteil der oben beschriebenen Herausforderungen resultiert aus dem an vielen Stellen noch zu fragmentierten europäischen Binnenmarkt, wie auch Letta

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

(2024) deutlich betont. Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesregierung, aktiv an der Vollendung des Binnenmarkts in der Europäischen Union mitzuarbeiten, damit sich die positiven Wirkungen des Wettbewerbs in diesen und anderen Bereichen voll entfalten können.

587 Diverse Untersuchungen zeigen, dass die Innovationslücke überwiegend daraus resultiert, dass Forschungsprojekte nicht hinreichend europäisch verzahnt sind, die Finanzierungswege fragmentiert sind und eine europaweite Skalierung der Innovationsergebnisse oft durch unterschiedliche Regulierungen erschwert wird (Europäische Kommission, 2025c; Schiersch, 2025). Im „Kompass für Wettbewerbsfähigkeit“ hat die Europäische Kommission einen „European Innovation Act“ angekündigt, der als horizontaler, sektorübergreifender Rechtsrahmen diese und andere strukturelle Schwächen des europäischen Innovationssystems beseitigen soll (Europäische Kommission, 2025a). Er soll als ordnungspolitisches Querschnittsinstrument etwa die regulatorischen Rahmenbedingungen für Innovationen harmonisieren und beispielsweise eine europaweite Verwertung der Ergebnisse erleichtern. Konsultationen zu konkreten Maßnahmen haben im vergangenen Jahr stattgefunden und werden derzeit von der Europäischen Kommission bewertet. Solche horizontalen Instrumente, die bessere Rahmenbedingungen für alle Unternehmen schaffen, sind zu begrüßen.

588 Wie bereits der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie betont hat, lassen sich auch die Transformation der Wirtschaft zu Klimaneutralität und die Verringerung der Abhängigkeiten im Wege europäischer Koordination günstiger erreichen als durch nationale Alleingänge (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2025).

3.1.4.1.1 Wettbewerbspolitik als unverzichtbaren Teil der Industriepolitik stärken

589 Die Monopolkommission sieht die Wettbewerbspolitik als unverzichtbaren Bestandteil der Industriepolitik. Empirische Studien belegen, dass eine transparente und verlässliche Durchsetzung der Wettbewerbsregeln langfristig die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sichert. Je wirkungsvoller die Marktmacht von Unternehmen begrenzt wird, desto stärker ist das Produktivitätswachstum in den jeweiligen Branchen (Buccirossi u. a., 2013). Empirische Untersuchungen zeigen außerdem, dass eine Industriepolitik am erfolgreichsten ist, wenn sie wettbewerbskonform ausgestaltet ist (Aghion u. a., 2015; Carballa-Smichowsk/Lianos, 2025; Piechucka u. a., 2024). Eine wettbewerbskonforme Ausrichtung hält die Märkte offen, sichert die Innovationsdynamik und ist zudem ein wirksames Mittel, Governance-Problemen und dem Einfluss von Lobbygruppen (sog. regulatory capture) zu begegnen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

590 Zugleich steht auch die Wettbewerbspolitik des Binnenmarktes beständig vor neuen Herausforderungen. Die wachsende Dominanz der Digitalkonzerne oder die vermehrten Subventionen von Unternehmen in Drittstaaten erfordern es, dass auch über Anpassungen an der Wettbewerbspolitik nachgedacht wird. Die Monopolkommission beteiligt sich fortlaufend an diesen Diskussionen und hat zuletzt in ihrem 14. Policy Brief Empfehlungen für eine stärkere Durchsetzung des europäischen Wettbewerbsrechts gemacht (Monopolkommission, 2025b).

591 Im Fokus der Debatte zum Verhältnis zwischen Wettbewerbspolitik und Industriepolitik stehen häufig Subventionen für Unternehmen aus Drittstaaten. Die Europäische Kommission hat bereits mit Instrumenten wie der EU-Drittstaatensubventionsverordnung (Verordnung (EU) 2022/2560 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen. Amtsblatt der Europäischen Union L 330/1 vom 23. Dezember 2022, 2022) reagiert, die darauf abzielen, die durch Drittstaaten ausgelösten Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen (Monopolkommission, 2020). Jedoch bestehen in diesem Zusammenhang weiterhin Schutzlücken, etwa für aus Europa exportierende Unternehmen. Diese Unternehmen haben einen Nachteil, wenn sie mit subventionierten Unternehmen aus Drittstaaten konkurrieren (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2025). Daher wird zuweilen gefordert, die Beihilfenkontrolle für europäische Unternehmen zu lockern, um Subventionen für diese als Gegenreaktion auf Drittstaatenprogramme zu erleichtern.

592 Solche Pläne zur Erweiterung vertikaler industriepolitischer Maßnahmen lehnt die Monopolkommission ab. Die strikte Kontrolle staatlicher Beihilfen auf Unionsebene sollte beibehalten werden. Eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit wird sich nicht durch Schwächung des heimischen Wettbewerbs erreichen lassen, indem etwa die Beihilfenkontrolle gelockert würde. Die Monopolkommission hält horizontale Maßnahmen, die darauf abzielen, gleiche Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen zu schaffen, für klar vorzugswürdig. Vertikale Maßnahmen, die allein Unzulänglichkeiten in den allgemeinen Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen ausgleichen sollen, sind abzulehnen. Vertikale Maßnahmen sollten nur dort eingesetzt werden, wo sie ein klares Markt- oder Transformationsversagen adressieren.

3.1.4.1.2 Maßnahmen in Whole-of-Government-Ansatz einbetten

593 Industriepolitische Maßnahmen sollten über alle relevanten Politikbereiche koordiniert werden. Die Politik sollte also einen sog. Whole-of-Government-Ansatz verfolgen, bei dem alle relevanten Behörden zusammenarbeiten, um eine gemeinsame

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Strategie und Ziele zu verfolgen und um sicherzustellen, dass alle Aspekte einer Politik oder eines Programms abgedeckt werden (Bräuer, 2026).

594 So sollten etwa Industrie-, Wettbewerbs- und Handelspolitik untereinander koordiniert werden. Treten Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zu Drittstaaten auf, kann es vorteilhafter sein, präferenzielle Handelsabkommen mit diesen Drittstaaten abzuschließen, um faire Wettbewerbsverhältnisse herzustellen, anstatt mittels vertikaler industriepolitischer Instrumente die Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen. Die Handelspolitik der EU-Mitgliedstaaten fällt in die Zuständigkeit der Europäischen Union (Art. 207 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Buchst. e) AEUV), die dies somit besser gesamteuropäisch koordinieren kann. Die Anwendung vertikaler industriepolitischer Instrumente birgt im Gegensatz dazu die Gefahr von weiteren Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt, Fehlallokationen und Fehlanreizen und führt zudem auch zu vermehrten fiskalischen Belastungen. Zudem liegt die Verantwortung für die Industriepolitik häufig bei den Mitgliedstaaten, sodass die Gefahr von ineffizienten Doppelstrukturen besteht.

595 Ein solcher Whole-of-Government-Ansatz der EU ermöglicht also eine bessere Koordinierung von Ressourcen und Fachwissen und verhindert gleichzeitig eine Fragmentierung des Binnenmarkts. In der praktischen Durchsetzung bestehen jedoch erhebliche Herausforderungen. Eine der größten Herausforderungen ist die Koordination zwischen den verschiedenen Regierungsstellen und Ministerien, die oft unterschiedliche Interessen und Prioritäten haben. Vor allem im Bereich der Industriepolitik sind die Zuständigkeiten häufig über mehrere Ressorts zersplittert. Entsprechend hat sich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag im Bereich der Industriepolitik auf „ressortübergreifende Strategien“ verständigt (CDU, CSU und SPD, 2025, S. 57).

596 Barteska und Englmaier (2025) weisen in diesem Zusammenhang auf Abgrenzungskonflikte und Reibungsverluste zwischen den Ministerien hin, die sich alleine durch organisatorische Umstrukturierungen nicht überwinden lassen. Notwendig erscheint hier die Etablierung einer stärker koordinierenden Institution. Ein Beispiel hierfür lieferte die amerikanische Regierung mit der Executive Order 14036 vom 9. Juli 2021, mit der Präsident Biden eine ressortübergreifende Strategie zur Stärkung des Wettbewerbs auf dem amerikanischen Binnenmarkt lancierte. Die Anordnung verpflichtet mehr als ein Dutzend Bundesbehörden, konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung wettbewerbswidriger Praktiken und zur Förderung offener Märkte zu ergreifen, und koordiniert diese über einen eigens eingerichteten White House Competition Council (Duso/Peitz, 2025). Entsprechend ist im „Kompass für Wettbewerbsfähigkeit“

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

eine stärker koordinierende Rolle der Europäischen Union vorgesehen, was zu begrüßen ist.[69] Die Umsetzung in die Praxis bleibt abzuwarten.

3.1.4.2 Industriepolitik klar auf Bereinigung von Markt- und Transformationsversagen ausrichten

597 Wie oben dargestellt kann sich ergeben, dass der Einsatz vertikaler industriepolitischer Instrumente zur Erreichung bestimmter politischer Ziele gerechtfertigt sein kann. Die Monopolkommission empfiehlt, dass diese Ziele in einem ersten Schritt vorab in einer breiter gefassten Industriestrategie definiert werden. Die Ziele sollten klar die Bereinigung von etwaigen Markt- und Transformationsversagen in strategisch wichtigen Sektoren adressieren. Auch weitere Ziele können legitim sein. Sie sollten im politischen Prozess verhandelt werden. In einem zweiten Schritt sollte dann die Auswahl der Branchen oder Unternehmen folgen, die von vertikalen industriepolitischen Maßnahmen profitieren sollen. Die Monopolkommission empfiehlt, Branchen auszuwählen, von denen starke Impulse für die gesamtwirtschaftliche Effizienz ausgehen, allen voran Branchen, von denen starke Spillover-Effekte ausgehen. In einem dritten Schritt schließlich müssen geeignete Maßnahmen gefunden werden. Die Monopolkommission empfiehlt, hierbei klar das Wettbewerbsprinzip in den Mittelpunkt zu stellen und Förderungen weitgehend wettbewerblich zu vergeben.

598 Eine klare Zielformulierung ist Voraussetzung dafür, die Verwaltung zu befähigen, die Ziele und daraus abgeleitete Unterziele zu erreichen, die Zielerreichung zu kontrollieren und zu evaluieren, worauf in Abschnitt ↗3.1.4.3 eingegangen wird. Manche Stimmen sprechen in diesem Zusammenhang auch von Visionen oder Mission (Mazzucato, 2013) und entsprechend von einer missionsorientierten Industriepolitik.

599 Im Mittelpunkt industriepolitischer Maßnahmen sollte die Stärkung der ökonomischen Effizienz stehen. Industriepolitische Eingriffe sollten sich somit daran messen lassen, ob sie geeignet sind, die ökonomische Effizienz zu steigern (Piechucka u. a., 2024). Bestehen beispielsweise signifikante Wissens-Spillover oder große Pfadabhängigkeiten, können industriepolitische Markteingriffe geeignet sein, ein Markt- und Transformationsversagen zu bereinigen und somit die ökonomische Effizienz zu steigern. Im Idealfall sollten klare und möglichst nachprüfbare Indizien dargelegt werden,

[69] Ein europäisches Beispiel bietet Spanien: Die Wettbewerbsbehörde CNMC ist nach Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes 3/2013 als beratendes Organ für Fragen wirksamen Wettbewerbs gesetzlich in Regulierungsprozesse eingebunden und kann Stellungnahmen zu Normsetzungsvorhaben abgeben. Ergänzend kann sie Wettbewerbsstudien und Berichte erstellen sowie untergesetzliche Regelungen, die den Wettbewerb behindern, gerichtlich anfechten. Das spanische Modell zeigt damit, wie wettbewerbliche Prüf- und Beratungsfunktionen institutionell abgesichert werden können. Vor diesem Hintergrund ist die im „Kompass für Wettbewerbsfähigkeit“ vorgesehene stärker koordinierende Rolle der EU zu begrüßen; entscheidend bleibt jedoch ihre praktische Ausgestaltung (OECD, 2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dass ein solches Versagen vorliegt. Eine bloße Behauptung sollte keinesfalls ausreichen, um die Notwendigkeit einer industriepolitischen Maßnahme zu begründen.

600 So hat die ökonomische Forschung Ansätze entwickelt, Wissens-Spillover empirisch zu bestimmen. Häufig wird dabei aus der Anzahl der zitierten Patente auf Wissens-Spillover geschlossen (Jaffe u. a., 2000). Neuere Methoden setzen zudem vermehrt auf KI-basierte Analysen, die KI-Modelle auf Publikations- bzw. Patenttexte anwenden, um die semantische Ähnlichkeit zwischen den betrachteten Dokumenten zu bestimmen und daraus Rückschlüsse auf Wissens-Spillover zu ziehen (Liu u. a. 2025). Entsprechend sollten aus Sicht der Monopolkommission industriepolitische Maßnahmen vor allem auf forschungsstarke Branchen ausgerichtet werden (Expertenkommission Forschung und Innovation, 2025).

601 Orientierungspunkte hierfür kann der Rahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI-Rahmen) der Europäischen Kommission bieten. Die Europäische Kommission hat im FEI-Rahmen eine Reihe von F&E-Maßnahmen ausgewiesen, deren Förderung durch staatliche Beihilfen unter bestimmten Voraussetzungen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden kann (Europäische Kommission, 2022).

602 Der Politikansatz der Neuen Missionsorientierung wählt einen anderen Ansatz und stellt die großen Herausforderungen in den Mittelpunkt (Expertenkommission Forschung und Innovation, 2025). Dazu werden sog. Missionen formuliert und konkrete Transformationsziele spezifiziert. Industriepolitische oder innovationspolitische Maßnahmen sollen dann dazu beitragen, diese Missionen in einem angemessenen Rahmen umzusetzen.

603 Ein Beispiel für eine Missionsorientierung auf europäischer Ebene sind die "Horizon Europe"-Forschungs- und Innovationsprogramme der Europäischen Union. Bei den EU-Missionen handelt es sich um groß angelegte Initiativen, in denen klare, zeitgebundene Ziele festgelegt werden, die gezielte Anstrengungen zur Bewältigung einiger der größten Herausforderungen wie Klimawandel, Krebs und die Wiederherstellung der Ozeane, vorantreiben sollen. In den Programmen werden Ressourcen gebündelt, um Innovationen voranzutreiben und konkrete Lösungen zum gesellschaftlichen Nutzen zu liefern (Europäische Kommission, 2026).

604 Auf nationaler Ebene hat die Bundesregierung in der Hightech Agenda 2025 die Mission formuliert, Deutschland zu einem führenden Standort für Innovationen und Hightech-Industrien zu machen. Ein Instrument zur erfolgreichen Umsetzung dieser Missionen soll die Auswahl von „Schlüsselindustrien“ sein. Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, sechs Schlüsselindustrien zu stärken, „die für die Zukunft wichtig

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sind.“ Hierzu zählen: Künstliche Intelligenz, Quantentechnologie, Mikroelektronik, Biotechnologie, Fusion und klimaneutrale Energieerzeugung sowie Technologien für klimaneutrale Mobilität. Zudem sollen weitere „strategische Forschungsfelder“ gefördert werden, unter anderem Luft- und Raumfahrt.

605 Die Monopolkommission kann nicht bewerten, ob diese oder andere Industrien „für die Zukunft wichtig sind“ oder welche Projekte im gesamteuropäischen Interesse liegen. Es kann zwar vermutet werden, dass die ausgewählten Industrien stärkere Wissens-Spillover aufweisen und einen größeren Beitrag zur nachhaltigen Transformation leisten können als andere Industrien. Nachprüfbare und transparente Kriterien scheinen der Auswahl nach Kenntnis der Monopolkommission jedoch nicht zugrunde zu liegen. Daher bleibt unklar, auf welcher Grundlage die Priorisierung einzelner Industrien erfolgt und in welchem Umfang neben ökonomischen Effizienz- und Transformationszielen auch weitere politische Erwägungen eine Rolle gespielt haben. Wie oben angeführt, besteht dann die Gefahr, dass nicht die volkswirtschaftlich sinnvollsten Branchen ausgewählt werden, sondern die Branchen mit dem größten Lobby-Einfluss. Die Monopolkommission empfiehlt der Bundesregierung daher, klare und transparente Kriterien zur Identifikation von Schlüsseltechnologien zu definieren. Solche Kriterien werden derzeit bestenfalls ex post zur Legitimation der Auswahl angewendet, jedoch nicht ex ante zur Bestimmung der Branchen.

606 Die Auswahl der zu unterstützenden Branchen oder Technologien sollte jedenfalls europäisch koordiniert werden, um die Synergien des Binnenmarktes zu nutzen. Die Hightech Agenda verfolgt nach Aussagen der EU-Forschungskommissarin Sachariewa diesen Ansatz und „ist eng mit den wichtigsten EU-Prioritäten verknüpft“ (Vertretung in Deutschland, 2025). Ein weiteres Beispiel hierfür sind die Important Projects of Common European Interest (IPCEI). Diese ermöglichen die Förderung für Europa strategisch bedeutsamer Technologien und Wertschöpfungsketten durch mehrere EU-Mitgliedstaaten.

607 Neue Technologien sind jedoch naturgemäß mit Unsicherheiten behaftet. Auch die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger werden vermutlich kein besseres Wissen besitzen (siehe Tz. ↗**578**). Daher müssen auch sie bei der Richtungsentscheidung Rat aus der Wirtschaft und von Expertinnen und Experten einholen. Dabei dürfen sie jedoch nicht Gefahr laufen, die Interessen einzelner Unternehmen überzubewerten. Das betriebswirtschaftliche Interesse an bestimmten Technologien mag ein anderes sein als das volkswirtschaftliche Interesse. Wie oben angeführt haben zudem etablierten Unternehmen häufig mehr Möglichkeiten zur Einflussnahme (siehe Tz. ↗**581**). Daher besteht die Gefahr, dass eher Branchen in den Fokus von Maßnahmen kommen, in denen etablierte Unternehmen eine größere Rolle spielen. Noch nicht am Markt präsente Unternehmen können naturgemäß nicht gehört werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Nicht zuletzt deshalb, sollte der Auswahlprozess transparent und wettbewerbsoffen gestaltet werden.

608 Auch wenn bereits ergriffene Maßnahmen in der Praxis nicht ausdrücklich darauf abzielen, ein Markt- oder Transformationsversagen zu bereinigen, findet sich an der Wurzel der industriepolitischen Ziele oft ein Markt- oder Transformationsversagen. Auch in einem missionsorientierten Ansatz sollte die Politik die ökonomischen Gründe für den Unterstützungsbedarf der Industrien identifizieren. Denn erstens könnte man auch zu dem Schluss kommen, dass das ökonomische Problem gar nicht oder kaum existiert. Zweitens, wenn das Problem tatsächlich existieren sollte, können die betroffenen Unternehmen oder Sektoren identifiziert werden, in denen das Problem am ehesten auftritt. Und drittens, wenn das Problem identifiziert ist, kann die Politik eine geeignete Lösung für die Bewältigung des Problems finden (Piechucka u. a., 2023).

3.1.4.3 Instrumente wettbewerbsorientiert ausrichten

609 Die Monopolkommission empfiehlt, die Probleme in den ausgewählten Industrien in einem wettbewerbsorientierten, transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren zu lösen, wie nachfolgend dargestellt wird (so auch Expertenkommission Forschung und Innovation, 2025). Sie macht hierzu Empfehlungen für Kriterien für eine wettbewerbsorientierte Ausgestaltung industriepolitischer Instrumente. So sollten unter anderem Fördermaßnahmen vorzugsweise in wettbewerblichen Verfahren vergeben werden.

610 Einigen der adressierten Herausforderungen lässt sich durch nachfrageseitige Instrumente begegnen. Diese greifen tendenziell weniger stark in den Wettbewerb ein als gezielte angebotsseitige Förderungen einzelner Unternehmen. Die Industrie, vor allem die energieintensiven Bereiche, befindet sich in noch unsicheren Transformationsprozessen zur Dekarbonisierung. Hinzu kommen weitere geopolitische Unsicherheiten, etwa durch eine wechselhafte Zollpolitik. Eine Sicherstellung der Nachfrage durch die öffentliche Hand kann in der Transformationsphase ein Mittel sein, diese Unsicherheiten zu reduzieren und Investitionen in nachhaltige Prozesse anzureizen (Andreoni, 2016; Chang/Zach, 2018). Die öffentliche Beschaffung steht zudem gerade in den Bereichen Infrastruktur, Technologie und Verteidigung im Fokus. An strategischen Zielen ausgerichtet, kann sie entscheidende Impulse zur Schaffung neuer Märkte geben (Schnitzer/Weber, 2025; Duso 2025).

611 So steht die öffentliche Beschaffung im Mittelpunkt des Rechtsakts zur beschleunigten Dekarbonisierung der Industrie, dem Industrial Accelerator Act (COM(2026)100 - Proposal for a Regulation on establishing a framework of measures

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

for accelerating industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors). Der Industrial Accelerator Act ist ein Legislativvorschlag der Europäischen Kommission, der insbesondere über vergabe- und förderrechtliche Instrumente die Nachfrage nach in der Europäischen Union produzierten Industrieerzeugnissen stärken soll. Im Mittelpunkt des Industrial Accelerator Act stehen Industrien mit strategischer Bedeutung für die Wirtschaft der Europäischen Union, die derzeit einem starken Wettbewerb und Strukturdruck ausgesetzt sind: energieintensive Industrien, Netto-Null-Technologien (Batterien, Batteriespeichersysteme, Photovoltaik, Wärmepumpen, Windkraft, Elektrolyseure, Kerntechnologien) und Fertigung von Automobilbauteilen. Bei öffentlicher Beschaffung sollen klimafreundliche europäische Güter mithilfe von Made-in-Europe-Vorgaben Vorrang gegenüber Produkten aus Drittstaaten erhalten, wobei Unternehmen aus Drittstaaten, mit denen die Europäische Union Freihandelsabkommen abgeschlossen hat, den EU-Unternehmen gleichgestellt werden sollen.

612 Die Monopolkommission weist ausdrücklich darauf hin, dass solche und andere nachfrageorientierte Maßnahmen nicht zu Protektionismus führen dürfen (vgl. auch noch Abschnitt ↗**4.3.3**. Dieser verzerrt den Wettbewerb, schränkt die Auswahlfreiheit ein und führt letztlich zu höheren Preisen für Verbraucherinnen und Verbraucher. Durch eine Abschottung gegenüber dem internationalen Wettbewerb wird sich die Technologielücke langfristig nicht schließen lassen. Eher ist zu befürchten, dass der Abstand weiterwächst, wenn der Technologiewettbewerb geschwächt wird.

613 Daher sollten solche und andere Programme auf strategisch wichtige Sektoren beschränkt werden. Sie sollten befristet und gezielt darauf ausgerichtet sein, die Resilienz zu stärken, indem etwa die Unternehmen in der Transformationsphase strategische Kapazitäten aufbauen können. Auch nachfrageorientierte Instrumente sollten wettbewerblich gestaltet werden und weiterhin den europäischen Beihilferegeln unterliegen (so auch Hinz u. a., 2025).

614 Angebotsseitige Förderprogramme greifen tendenziell stärker in den Wettbewerb ein. Daher ist es hier umso wichtiger sicherzustellen, dass die entsprechenden Instrumente wettbewerbsorientiert gestaltet sind. Als Vorbild hierfür kann der „Balancing-Test“ der europäischen Beihilfekontrolle dienen (Duso/Peitz, 2025). Er dient dazu, die Wirksamkeit einer Beihilfe zu bewerten und zu bestimmen, ob sie den Wettbewerb auf dem Markt beeinträchtigt. Es findet eine Kosten- und Nutzenabwägung zwischen den Zielen der Maßnahme, z. B. Unterstützung der Transformation, und ihren potenziellen negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb statt. Bis die Europäische Kommission eine Beihilfe für zulässig erklärt hat, ist sie unzulässig und Umsetzungsmaßnahmen sind nichtig (Art. 108 Abs. 3 AEUV).

615 Konkret werden drei zentrale Fragen untersucht:

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- Ist die Beihilfemaßnahme notwendig, um ein klar definiertes Marktversagen zu beheben oder ein politisches Ziel zu erreichen?
- Ist sie verhältnismäßig, also auf das zur Zielerreichung notwendige Maß beschränkt?
- Überwiegen die positiven Auswirkungen der Beihilfe die Wettbewerbsverzerrungen, die sie möglicherweise verursacht?

616 Industriepolitische Maßnahmen sollten nach Auffassung der Monopolkommission zukunftsgerichtet sein. Sie sollten geeignet sein, ein nachprüfbares Markt- oder Transformationsversagen zu mindern oder zu beheben. Hierzu sollte die Politik Kriterien entwickeln (siehe Abschnitt ↗**3.1.4.2**). Vertikale Maßnahmen sollten bereits ex ante auf mögliche wettbewerbliche Folgen hin überprüft werden. Dieser „Wettbewerbscheck“ sollte von unabhängigen externen Institutionen durchgeführt werden. Ähnlich wie im Fall der Gesetzesfolgenabschätzung sollte eine Prüfung im Hinblick auf die Wettbewerbsfolgen der angestrebten Maßnahmen erfolgen (so auch Duso/Peitz, 2025).

617 Außerdem sollten angebotsseitige wie nachfrageseitige Maßnahmen vorzugsweise in wettbewerblichen Verfahren vergeben werden. Es sollte ein Wettbewerb um die besten Lösungen stattfinden. Im Kontext der Vergabe von Rüstungsprojekten bestehen beispielsweise Zweifel an der Funktionsfähigkeit des Ausschreibungswettbewerbs (Abschnitt ↗**2.1.2.2**). Die Verfahren sollten möglichst unbürokratisch gestaltet sein, damit auch Startups und kleine und mittlere Unternehmen (KMU) niedrigschwellig teilnehmen können. Radikale Veränderungen zur Bewältigung von gesellschaftlichen Herausforderungen werden häufig durch junge Unternehmen vorangetrieben, die geringeren Pfadabhängigkeiten unterliegen als im Markt etablierte Unternehmen. Hoher bürokratischer Aufwand führt aber tendenziell dazu, dass Großunternehmen bei der Förderung bevorzugt werden, da nur sie über die erforderlichen Ressourcen verfügen, um beispielsweise Förderanträge zu stellen. Generell sollte der Verfahrensaufwand stets in einem angemessenen Verhältnis zu den prognostizierten Effizienzgewinnen stehen.

618 Diese können erheblich sein. Vorbildhaft könnten hier die offenen Innovationswettbewerbe der Bundesagentur für Sprunginnovationen (SprinD) sein. Sprunginnovationen sind innovative Technologien oder Produkte, die einen bedeutenden Fortschritt in einem bestimmten Bereich darstellen und das Potenzial haben, die Gesellschaft und die Wirtschaft nachhaltig zu verändern. SPRIND verfügte im Jahr 2024 über ein Gesamtbudget von ca. EUR 220 Mio. und setzt auf sog. Challenges, also auf Innovationswettbewerbe zu den drängendsten gesellschaftlichen Herausforderungen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Mehr als 230 Projekte in unterschiedlichen Bereichen wurden bereits von SPRIND gefördert, unter anderem im Bereich der nachhaltigen Energie, Krebsforschung und Künstlicher Intelligenz.

Box 3.4: Wettbewerbsorientierte Industriepolitik

KRITERIEN FÜR WETTBEWERBSORIENTIERTE INDUSTRIEPOLITISCHE MAßNAHMEN

- Die Maßnahme ist nachweisbar zukunftsgerichtet und ist geeignet, die ökonomische Effizienz zu steigern.
- Die Maßnahme ist wettbewerbskonform gestaltet, Förderungen werden in wettbewerbsorientierten, transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren vergeben.
- Die Maßnahme ist möglichst einfach und bürokratiearm, sodass auch KMU und Start-ups niedrigschwellig teilnehmen können.
- Es sind verbindliche Meilensteine definiert, die Maßnahme zu evaluieren und bei einer negativen Bewertung zu beenden.

619 Durch das SPRIND-Freiheitsgesetz, das am 30. Dezember 2023 in Kraft trat, hat die Agentur mehr Flexibilität und Autonomie erhalten. Sie kann nun ohne die Zwischeninstanz des Bundes agiler fördern und investieren, da die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen gelockert wurden. Zudem kann sie nun privatrechtliche finanzielle Mittel nutzen, um Innovationen zu fördern, und sich selbst an Unternehmen sowie Unternehmensgründungen beteiligen. Auch international existieren beispielhafte Initiativen wie die US-amerikanische „Defense Advanced Research Projects Agency“ (DARPA), die „Israel Innovation Authority“ (IIA) oder das japanische Programm „Impulsgebender Paradigmenwechsel durch disruptive Technologien“ (IMPACT) (Hansmeier/Koschatzky, 2021).

620 Die Umsetzung von industriepolitischen Maßnahmen erfordert nicht nur eine klare Zielsetzung, sondern auch eine staatliche Kapazität („state capacity“) und die Fähigkeit der Verwaltung, die Ziele effektiv umzusetzen (Barteska/Englmaier, 2025; Juhász u.a., 2024). Wenn die Kompetenz in der Verwaltung hierfür nicht in ausreichendem Maße vorliegt, besteht die Gefahr, dass die Industriepolitik zu ineffizienten Ergebnissen führt, z. B. aufgrund eines Mangels an Ressourcen, einer fehlenden Koordination zwischen verschiedenen Behörden und Institutionen, eines Mangels an Fachwissen und des oben genannten Einflusses von Interessensgruppen. Entsprechend ist

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

es notwendig, die Verwaltung unabhängig vom Einfluss von Interessensgruppen aufzustellen, um eine einseitige Bevorzugung bestimmter Unternehmen zulasten des Wettbewerbs zu vermeiden. Dazu muss der Umfang der Verwaltung nicht notwendigerweise erhöht werden. Erforderlich sind effektive und effiziente Prozesse, die durch fachkundiges Personal umgesetzt werden, damit bewertet werden kann, welche Unternehmen für eine Förderung prinzipiell in Frage kommen und wie die Förderprogramme zugeschnitten werden sollten.

621 Eine Wirksamkeit von industriepolitischen Instrumenten ist nicht verlässlich prognostizierbar. Das gilt insbesondere dann, wenn die Transformationspfade noch unsicher sind. Entsprechend sollten Instrumente entwickelt werden, die ein kontrolliertes Experimentieren ermöglichen. Ein begrüßenswerter Ansatz sind sog. Reallabore.

Box 3.5: Reallabore

REALLABORE: EIN RAUM FÜR INNOVATIONEN

Ein Reallabor ist ein experimenteller Raum, in dem innovative Ideen und Technologien in realen Situationen unter behördlicher Begleitung getestet und entwickelt werden. Es dient dazu, die Praxistauglichkeit von neuen Konzepten und Technologien zu überprüfen und die regulatorischen Rahmenbedingungen zu verbessern.

Beispiele:

- Reallabor Energiewende: Innovative Technologien in der Energiewirtschaft
- Testfeld Niedersachsen: Automatisierte und vernetzte Mobilität
- Smart City Hamburg: Digitale Tools zur Stärkung der Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in die Stadtplanung

622 Aufgrund dieser Unsicherheiten sollten zudem von Anfang an Befristungen („sunset clauses“) und Meilensteine zur Überprüfung der Wirksamkeit eingebaut werden. Das schafft zum einen klar geregelte Gelegenheiten, die Maßnahmen anzupassen oder zu beenden, wenn die Kosten-Nutzen-Abwägung negativ ausfällt. Zum anderen verhindert es, dass Maßnahmen zu Dauersubventionen werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

623 Eine Bewertung der Wirksamkeit von industriepolitischen Maßnahmen ist mit erheblichen methodischen Schwierigkeiten verbunden. Die kausalen Zusammenhänge zwischen dem industriepolitischen Instrument und dem beobachteten Ergebnis sind sehr komplex, insbesondere dann, wenn mehrere Instrumente parallel zum Einsatz kommen (Barteska/Englmaier, 2025). Daher sollte die Industriepolitik auch wissenschaftlich eng begleitet und wissenschaftlich evaluiert werden. Die Ergebnisse können genutzt werden, um für die Umsetzung zukünftiger Maßnahmen zu lernen.

Empfehlungen

- Industriepolitische Maßnahmen sollten primär die allgemeinen Rahmenbedingungen verbessern, insbesondere durch die Vollendung des Binnenmarkts, die Stärkung der Wettbewerbspolitik und eine europäische Koordination. Nationale Alleingänge und vertikale Gegenreaktionen auf internationale Subventionen sollten vermieden werden, sofern horizontale Instrumente gleiche Wettbewerbsbedingungen wirksamer herstellen können.
- Die Auswahl geförderter Branchen, Technologien oder Unternehmen sollte auf transparenten, ex ante definierten Kriterien beruhen und nachprüfbar auf Wissensspillover, Pfadabhängigkeiten, Transformationsversagen oder andere klar benannte Ziele bezogen sein. Vertikale Förderung sollte europäisch koordiniert werden und weder der Sicherung bestehender Strukturen noch einzelner „Champions“ dienen.
- Fördermaßnahmen sollten in transparenten, diskriminierungsfreien, und möglichst wettbewerblichen Verfahren einfach und effizient vergeben werden, damit auch KMU und Start-ups realistisch teilnehmen können. Erforderlich sind eine wettbewerbliche Folgenabschätzung, Abwägungen von Kosten und Nutzen, klare Meilensteine, Befristungen und wissenschaftliche Evaluationen, um Dauersubventionen und Fehlallokationen zu vermeiden. Dazu sollten klare Ziele und Meilensteine verbindlich vorgegeben werden, deren Erreichung überprüft werden kann.

3.2 Strompreise als industriepolitischer Spezialfall

624 Industriepolitische Eingriffe in den Strommarkt, sowohl horizontale als auch vertikale, entfalten zugleich direkte und indirekte Effekte auf die Marktteilnehmer. Direkte Effekte liegen vor, wenn sich die Produktion eines Marktteilnehmers aufgrund industriepolitischer Strompreiseingriffe verändert. Indirekte Effekte ergeben sich, wenn sich die Produktion eines Marktteilnehmers verändert, weil 1) sich das Angebot vorgelagerter Industrien als Reaktion auf industriepolitische Eingriffe verändert oder 2) sich die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

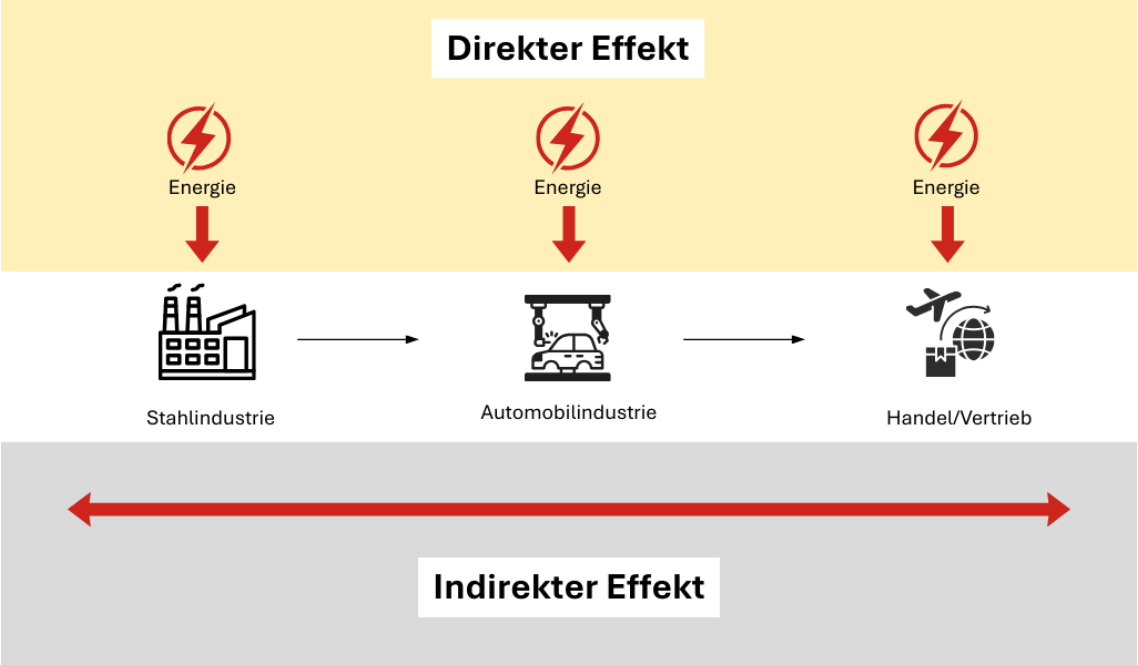
Nachfrage nachgelagerter Industrien bzw. von Verbraucherinnen und Verbrauchern infolge industriepolitischer Eingriffe verändert.

625 Das Ausmaß dieser Wirkungen hängt zum einen von der konkreten Maßnahme und zum anderen von der Weitergabe von Preisänderungen entlang der jeweiligen Wertschöpfungsstufe ab (siehe Abschnitt ↗**3.2.3**). Die zentralen Zusammenhänge werden in ↗**Abbildung 3.1** für horizontale Eingriffe und in ↗**Abbildung 3.2** für vertikale Eingriffe veranschaulicht. Der Unterschied zwischen den Eingriffen wird anhand einer schematischen Wertschöpfungskette mit drei Stufen dargestellt: Stahlindustrie, Automobilindustrie sowie nachgelagert Handel und Vertrieb. Hier ist zu betonen, dass die gezeigte Wertschöpfungskette beispielhaft für verschiedene Wertschöpfungsketten steht. Für eine Auswertung der konkreten direkten und indirekten Effekte einer Wertschöpfungskette sollten immer die konkreten Rahmenbedingungen und Interaktionen der jeweiligen Industrien berücksichtigt werden.

626 Horizontale Industriepolitik in Energiemärkten hat einen direkten Effekt auf alle Stufen der Wertschöpfungskette, da alle Industrien Energie als Inputfaktor nutzen. Neben den direkten Effekten können indirekte Effekte auftreten, die sich unter bestimmten Wettbewerbsbedingungen entlang der Wertschöpfungskette verstärken. Ein verbesserter und gegebenenfalls kostengünstigerer Stromzugang auf der Stufe der Stahlindustrie kann beispielsweise die Preise für Stahl beeinflussen, den die Automobilindustrie als Vorleistung bezieht. Die Automobilindustrie ist damit in diesem Beispiel in doppelter Weise betroffen: durch den direkten Effekt eines verbesserten Stromzugangs und durch den indirekten Effekt, der über veränderte Vorleistungspreise vermittelt wird. Entsprechendes gilt für Handel und Vertrieb: Neben dem direkten Effekt eines verbesserten Zugangs zu elektrischer Energie können sich indirekte Effekte aus der Weitergabe von Preisänderungen, zunächst vom Energiepreis zum Stahlpreis und anschließend vom Stahlpreis zum Automobilpreis, ergeben. Damit können horizontale Maßnahmen trotz grundsätzlich gleicher direkter Betroffenheit unterschiedliche indirekte Wirkungen entfalten. In welchem Umfang sich diese Wirkungen auf den nachgelagerten Stufen kumulieren, hängt von der Intensität des Wettbewerbs auf den verschiedenen Stufen und der dadurch determinierten Preisdurchreichung ab. Je mehr vorgelagerte Stufen eine Branche hat, desto größer kann der Multiplikatoreffekt einer industriepolitischen Maßnahme ausfallen. Denn auf jeder vorgelagerten Stufe werden Stromkostenänderungen in die jeweiligen Preise eingerechnet und an die nächste Stufe weitergegeben, sodass sich der ursprüngliche Effekt entlang der Wertschöpfungskette schrittweise verstärken kann.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 3.1: Horizontale Industriepolitik - Strommärkte

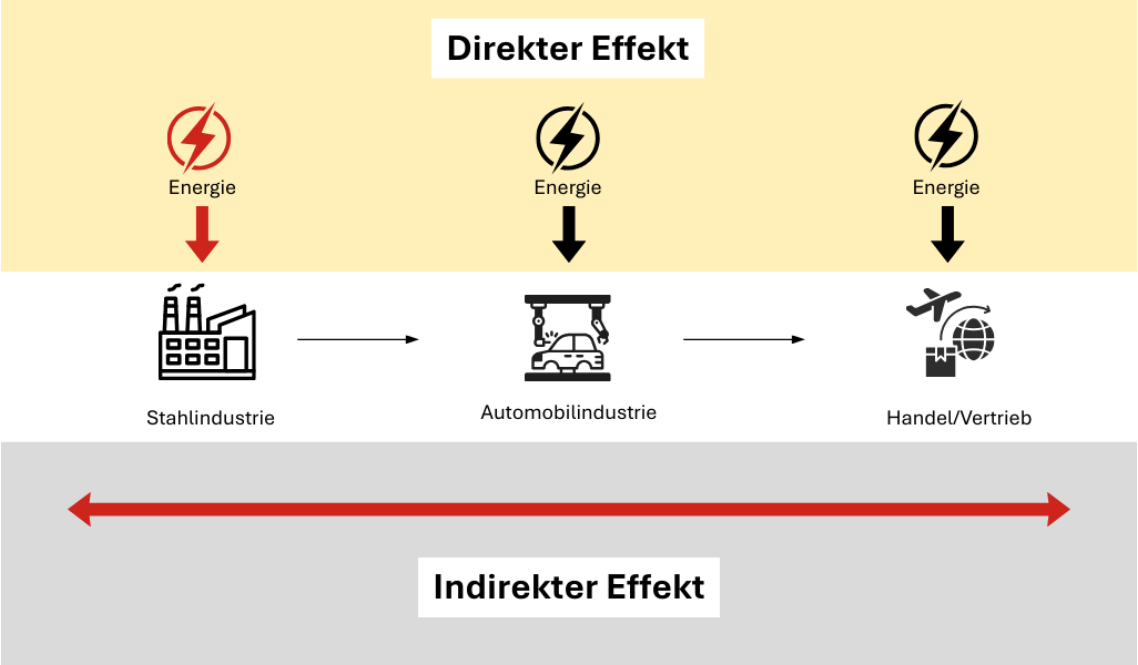


Quelle: Eigene Darstellung.

627 Vertikale Industriepolitik im Energiemarkt kann ungleiche direkte Effekte auslösen. Im Hinblick auf die Stahlindustrie sind hierfür etwa Instrumente zu nennen, von denen gezielt energieintensive Industrien profitieren sollen. Eine solche Maßnahme wirkt unmittelbar auf die Produktionsentscheidung der Stahlindustrie, indem sie deren kalkulatorische Stromkosten und damit die Produktionskosten senken können. Für die Automobilindustrie sowie für Handel und Vertrieb ergeben sich nur indirekte Effekte dieser Maßnahme.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 3.2: Vertikale Industriepolitik – Beispiel Stahlindustrie



Quelle: Eigene Darstellung.

628 Das Beispiel verdeutlicht die Komplexität der Wirkung industriepolitischer Eingriffe im Strommarkt, da alle Industrien elektrische Energie als Inputfaktor nutzen und gleichzeitig in Wertschöpfungsketten organisiert sind. Derzeit greifen zahlreiche vertikale und einige horizontale Instrumente gleichzeitig (vgl. dazu Abschnitt ↗3.2.2). Vor diesem Hintergrund ist eine isolierte, trennscharfe Zuordnung direkter und indirekter Effekte einzelner Maßnahmen in der Praxis nur begrenzt möglich, weil sich die Effekte des bestehenden Maßnahmen-Portfolios überlagern und gegenseitig beeinflussen können.

3.2.1 Einordnung des Strommarkts für die Industrie

629 Die Industrie ist noch vor den privaten Haushalten der wichtigste Abnehmer von Strom. Insgesamt verbrauchte die Industrie im Jahr 2025 rund ein Viertel des gesamten Strombedarfs in Deutschland. Vor diesem Hintergrund sind Industrieunternehmen, insbesondere energieintensive Verarbeiter, in besonderem Maße von Schwankungen der Strompreise betroffen. Stromkosten sind daher für Standortentscheidungen und das Erreichen betrieblicher Zielsetzungen der Unternehmen von maßgeblicher Bedeutung. Aus diesem Grund werden im vorliegenden Kapitel die Rahmenbedingungen sowie die Entwicklung des Strompreises für die Industrie thematisiert.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

630 Der Aufbau der folgenden Abschnitte ist wie folgt: Zunächst werden die Entwicklung der Strompreise für industrielle Verbraucher dargestellt und zur Einordnung der Preisdynamik die einzelnen Preiskomponenten differenziert analysiert (↗**3.2.1.1**). Darauf aufbauend werden die deutschen Strompreise als Inputfaktor im internationalen Vergleich eingeordnet (↗**3.2.1.3**). Abschließend folgt eine vertiefte Betrachtung ausgewählter, besonders energieintensiver Industriebranchen, um die Verteilungs- und Wettbewerbswirkungen von Stromkosten zu illustrieren (↗**3.2.1.4**).

631 Die Ergebnisse verdeutlichen die erhebliche Steuerungswirkung industriepolitischer Maßnahmen: Über gezielte Eingriffe in Preisbestandteile, Entlastungs- und Fördermechanismen lässt sich die Kostenbelastung der Industrie direkt und kurzfristig beeinflussen. Dies hat entsprechende relevante Implikationen für Wettbewerbsfähigkeit, Investitionen und Standortentscheidungen.

3.2.1.1 Abnehmer vergünstigter Preise bleiben länger auf erhöhtem Preisniveau

632 Zunächst wird die Strompreisentwicklung für die Industrie betrachtet, differenziert nach Industrien, welche Vergünstigungen erhalten, und Industrien, welche keine Vergünstigungen erhalten. ↗**Abbildung 3.3** stellt den jährlichen Industriestrompreisindex der Bundesnetzagentur dar, entsprechend mit (blaue Linie) und ohne (orangene Linie) Berücksichtigung von Vergünstigungen.[70] Dieser Index setzt sich aus den folgenden Komponenten zusammen: 1) Umlagen, Steuern, Netzentgelte und Abgaben, 2) Vertriebskosten und Marge und 3) Beschaffungskosten.[71] Somit bildet der Index einen Indikator für die durchschnittliche Preisentwicklung des Strompreises für die Industrie ab.

633 Bei den gezeigten Strompreisindizes handelt es sich nicht um Preisindizes für dieselben Stromabnehmer, bei denen die Vergünstigungen lediglich rechnerisch heraus- bzw. hinzugerechnet werden, sondern um zwei modellierte Referenzfälle: „ohne Vergünstigungen“ bildet einen industriellen Abnehmer ohne Inanspruchnahme gesetzlicher Entlastungen ab, während „mit Vergünstigungen“ einen Abnehmer mit maximal möglichen Vergünstigungen (z. B. bei Netzentgelten, Stromsteuer, Konzessionsabgabe und Umlagen) repräsentiert.

---

[70] Vergünstigungen beinhalten Netzentgelte, Stromsteuer, Konzessionsabgaben, Umlage nach KWKG, Umlage Offshore-Netze und Umlage nach §19 StromNEV.

[71] Die Vertriebskosten und Margen werden auf 5 Prozent des Preises gesetzt. Die Beschaffungskosten werden mittels der Beschaffungsstrategien der Stromlieferanten ermittelt. Die Preise für verschiedene Stromprodukte werden anteilig an der Gesamtbeschaffung gewichtet.

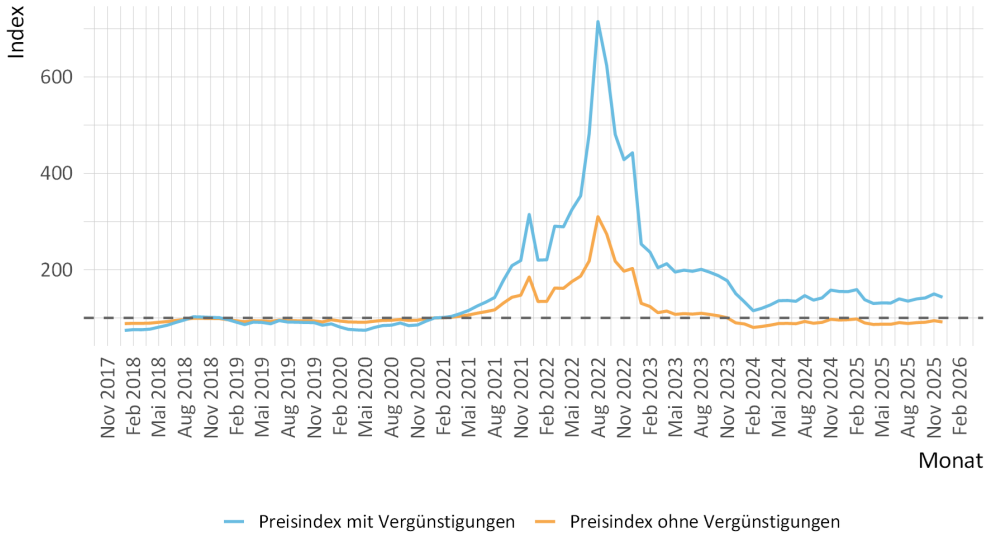
Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

634 Vor diesem Hintergrund ist erstens erkennbar, dass der Index „mit Vergünstigungen“ bis August 2022 deutlich stärker ansteigt als der Index „ohne Vergünstigungen“ (um rund 300 Indexpunkte). Dies bedeutet nicht, dass begünstigte Unternehmen absolut höhere Strompreise zahlen, sondern dass sich ihre Stromkosten relativ zum Basiszeitpunkt stärker verteuert haben. Ein plausibler Grund ist, dass bei begünstigten Abnehmern ein größerer Anteil der Gesamtkosten auf die (volatile) Beschaffungskomponente entfällt, während Entlastungen bei Abgaben und Umlagen einen kleineren zusätzlichen Dämpfungseffekt haben.

635 Zweitens bleibt die Differenz zwischen beiden Referenzfällen seit dem Auseinanderlaufen der Reihen ab Februar 2021 bestehen: Während der Index „ohne Vergünstigungen“ ab Februar 2023 wieder näher an das Ausgangsniveau (August 2021) heranrückt, verharrt der Index „mit Vergünstigungen“ darüber. Insgesamt verdeutlicht **↗Abbildung 3.3** damit, dass selbst im Referenzfall eines begünstigten, typischerweise energieintensiven Industrieabnehmers ein anhaltend erhöhtes Stromkostenniveau bestehen bleibt. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das hohe Strompreisniveau seit August 2022 stark abgeflacht ist. Das Strompreisniveau im Referenzfall begünstigter Industrieabnehmer liegt jedoch immer noch über dem Niveau nicht begünstigter Abnehmer.

Abbildung 3.3: Indizes zu Industriestrompreisen



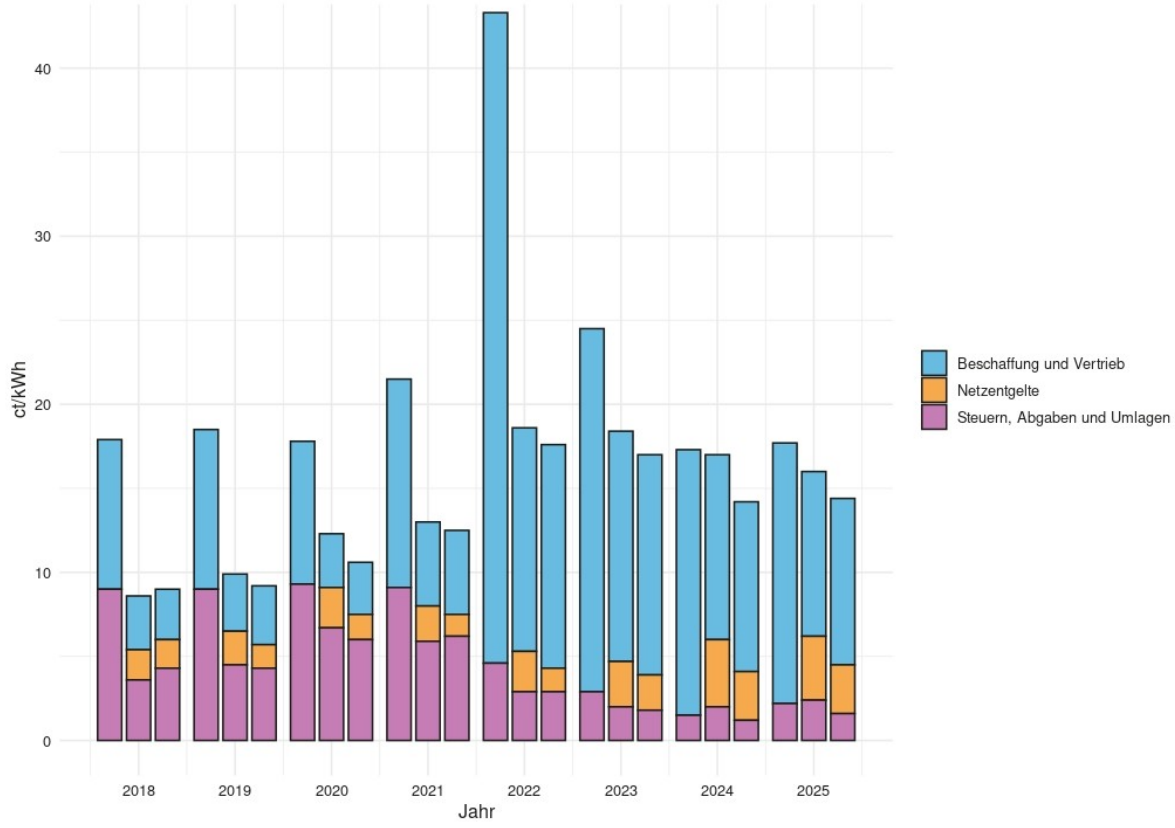
Quelle: Industriestrompreisindex von SMARD (Strom- und Gasmarktdaten für Deutschland), Bundesnetzagentur, 2026. Der Indexwert wird mit dem Basismonat Januar 2021 berechnet.

636 Beide Indizes zeigen zwischen Januar 2018 und Februar 2021 ein relativ stabiles Preisniveau. Die enorme Preisvariation in den folgenden zwei Jahren zwischen Februar

2021 und Februar 2023 ist auf die Volatilität der Gaspreise und Gasverfügbarkeit zurückzuführen. Ereignisse wie der Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine im Februar 2022 und vor allem der Gas-Lieferstopp von Russland ab August 2022 führten zu einem enormen Anstieg der Preise für elektrische Energie als Inputfaktor. In der Merit-Order werden Gaskraftwerke als typische Spitzenlastkraftwerke häufig zur Deckung der letzten Nachfrageeinheit eingesetzt, da sie sehr flexibel sind, im Vergleich zu anderen Stromproduzenten aber hohe Grenzkosten haben. Gaskraftwerke haben somit oft eine preissetzende Funktion, ein steigender Gaspreis führt daher zu einem allgemeinen Anstieg des Strommarktpreises.

637 Gleichzeitig ist nach August 2022 ein ähnlich steiler Abfall beider Preisindizes zu erkennen. Um diese Entwicklung zu bewerten, werden die Zusammensetzung der Strompreise in ↗**Abbildung 3.4** und die anteilige Zusammensetzung der Steuern und Abgaben aus ↗**Abbildung 3.5** betrachtet.

Abbildung 3.4: Strompreise nach Verbrauchsklassen



Quelle: BDEW, 2026. Die Balken jedes einzelnen Jahres zeigen jeweils von links nach rechts den Preis für Unternehmen mit einem Verbrauch von: 160.000 bis 20 Mio. kWh; 20 Mio. bis 70 Mio. kWh; 70 Mio. bis 150 Mio. kWh. Für die Verbrauchsklasse 160.000 bis 20 Mio. kWh sind die Netzentgelte in der Preiskomponente Beschaffung und Vertrieb enthalten. Strompreise berechnet für Neuabschlüsse inkl. reduzierter Stromsteuer. Industrien mit einem Jahresverbrauch zwischen 160.000 und 150 Mio. kWh Jahresverbrauch und mittelspannseitiger Versorgung. Belieferung im Frontjahr.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

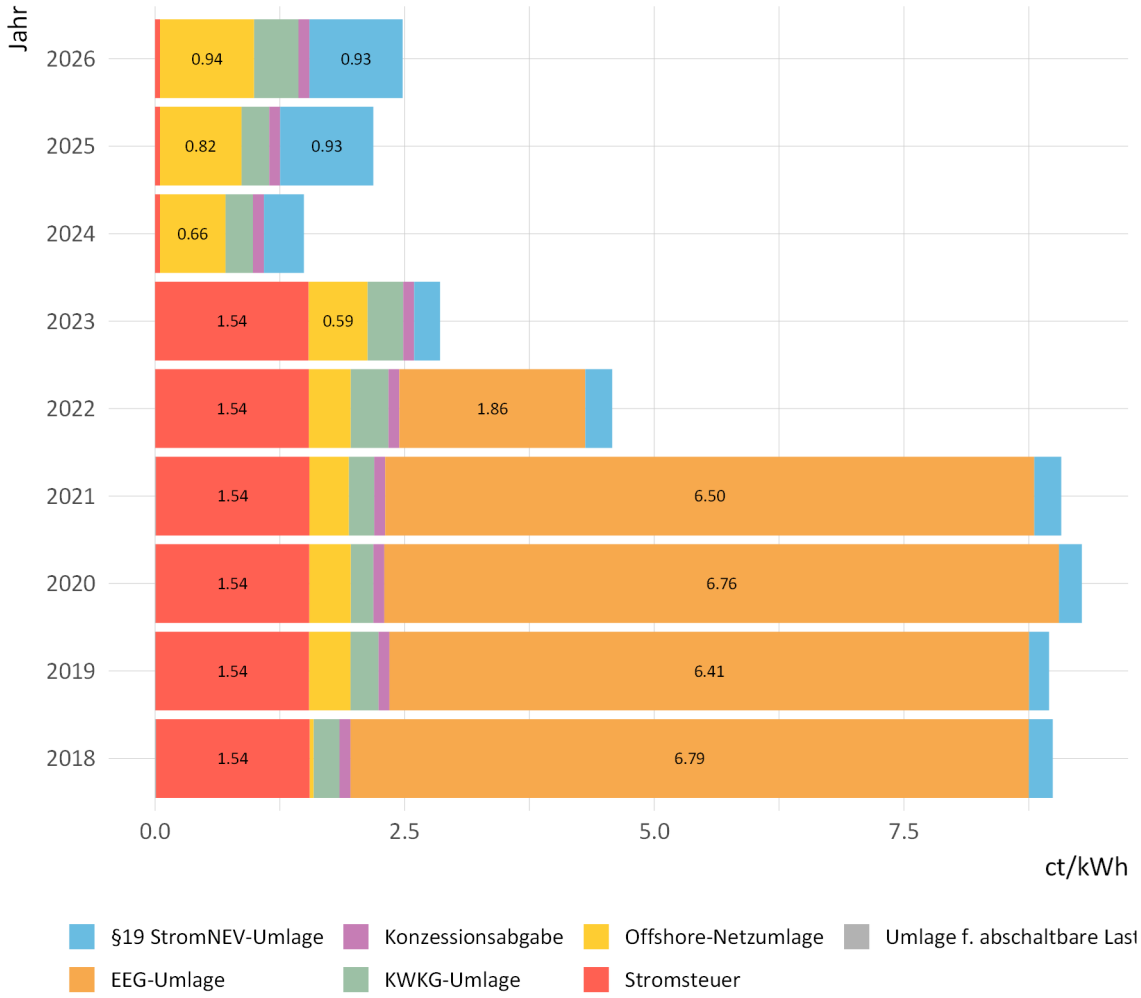
638 ↗**Abbildung 3.4** zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Strompreise für Neuabschlüsse von Unternehmen zwischen 2018 und 2025 jeweils für unterschiedliche Verbrauchsklassen mit Jahresverbräuchen zwischen 160.000 und 150 Mio. kWh. Im Jahr 2025 lag der durchschnittliche Strompreis je nach Verbrauchsklasse zwischen 14,4 und 17,7 ct/kWh. Der starke Anstieg der Strompreise im Jahr 2022 insbesondere für die Verbrauchsklasse unter 20 Mio. kWh ist auf die Gaskrise zurückzuführen. Seitdem sind die Preise rückläufig, was auch durch eine Senkung der Steuern, Abgaben und Umlagen bedingt ist.

639 Zur Einordnung des seit 2021 zu beobachtenden Rückgangs der Aufwendungen für Steuern, Abgaben und Umlagen (violette Balken) werden diese in ↗**Abbildung 3.5** in ihre Einzelbestandteile aufgegliedert. Die Abgabelast der Unternehmen verringerte sich im Jahr 2022 bereits deutlich aufgrund der Absenkung der EEG-Umlage. Im Jahr 2023 entfiel die EEG-Umlage vollständig. Darüber hinaus wurde im Jahr 2024 die Stromsteuer reduziert, was einer gleichzeitigen leichten Erhöhung der StromNEV-Umlage und der Offshore-Netzumlage gegenüberstand.

640 Die dargestellte Wechselwirkung der verschiedenen Steuern, Abgaben und Umlagen sowie deren zeitlich variierende Zusammensetzung beeinflussen das Strompreisniveau direkt. In Verbindung mit den Veränderungen der Kostenanteile aus Beschaffung und Netzentgelten (↗**Abbildung 3.4**) wird deutlich, dass sich die Strompreise maßgeblich aus zeitlich variierenden Komponenten ergeben.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 3.5: Steuern und Abgaben (kleine bis mittlere Betriebe)



Quelle: BDEW, 2026. Steuern und Abgaben berechnet für Neuabschlüsse inkl. reduzierter Stromsteuer. Industrien mit einem Jahresverbrauch zwischen 160.000 und 20 Mio. kWh Jahresverbrauch und mittelspannseitiger Versorgung. Belieferung im Frontjahr.

3.2.1.2 Direkte und indirekte Verflechtungen des Stromverbrauchs in der Industrie

641 Moderne Volkswirtschaften produzieren eine Vielzahl von Gütern mit teilweise langen und hochkomplexen Produktionsketten aus Grundstoffen, Zwischen- und Endprodukten. Dabei bestehen zahlreiche Verflechtungen und Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Produkten und Sektoren. Kostenänderungen für Produktionsinputs wie etwa Strom in einzelnen Sektoren können daher unerwartete Effekte verursachen, die sich auf die Produktionsprozesse und Outputs vermeintlich nicht betroffener Sektoren und schließlich auf die gesamte Volkswirtschaft auswirken.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

642 Durch die Analyse der Verflechtungen lässt sich ermitteln, welche Sektoren insgesamt besonders viel Strom beziehen. Insbesondere der indirekte Stromanteil ist hierbei von Bedeutung. Viele Sektoren nutzen Strom nicht nur direkt in ihren Produktionsprozessen, sondern verwenden auch Vorprodukte, die wiederum mit Hilfe von Strom produziert wurden. Sektoren können also auch dann energieintensiv produzieren, wenn sie zwar selbst wenig Strom in ihrem Input-Mix haben, jedoch stromintensive Vorprodukte verwenden.

643 Zur Analyse dieser Verflechtungen wurden Daten aus der EXIOBASE 3-Datenbank genutzt (Stadler u. a., 2018). ↗**Tabelle 3.1** zeigt die direkten und indirekten Anteile der Stromkäufe an den gesamten Vorleistungskäufen ausgewählter Sektoren im Jahr 2022. Dabei wurden die zehn Sektoren des produzierenden Gewerbes mit dem höchsten Output in 2022 ausgewählt. In den Berechnungen sind Im- und Exporte für die Vorleistungen und Outputs berücksichtigt.

Tabelle 3.1: Direkte und indirekte Stromkäufe ausgewählter Sektoren

Sektor	Vorleistungen in Mio. €	Strom direkt in %	Strom indirekt in %	Strom Gesamt in %	Output in Mio. €
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	444.730	0,81%	2,53%	3,33%	539.902
Maschinenbau	199.873	1,06%	2,89%	3,95%	440.171
Herstellung von Metallerzeugnissen	108.245	2,02%	3,55%	5,57%	223.098
Herstellung von Kunststoffen in Primärformen	77.591	3,98%	2,19%	6,17%	160.254
Herstellung sonstiger Nahrungsmittel	127.846	0,45%	2,33%	2,78%	152.805
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	97.130	2,13%	2,87%	5,00%	149.402
Sonstiger Fahrzeugbau	49.928	0,91%	2,56%	3,48%	98.697
Herstellung sonstiger chemischer Erzeugnisse	61.345	3,76%	2,01%	5,77%	84.775
Mineralölverarbeitung	76.128	2,60%	2,10%	4,70%	81.446

Herstellung von Roheisen, Stahl und Ferrolegierungen	44.442	4,56%	3,23%	7,78%	68.618
Summe aller Sektoren	3.523.632	2,29 %	2,28 %	4,56 %	7.395.355

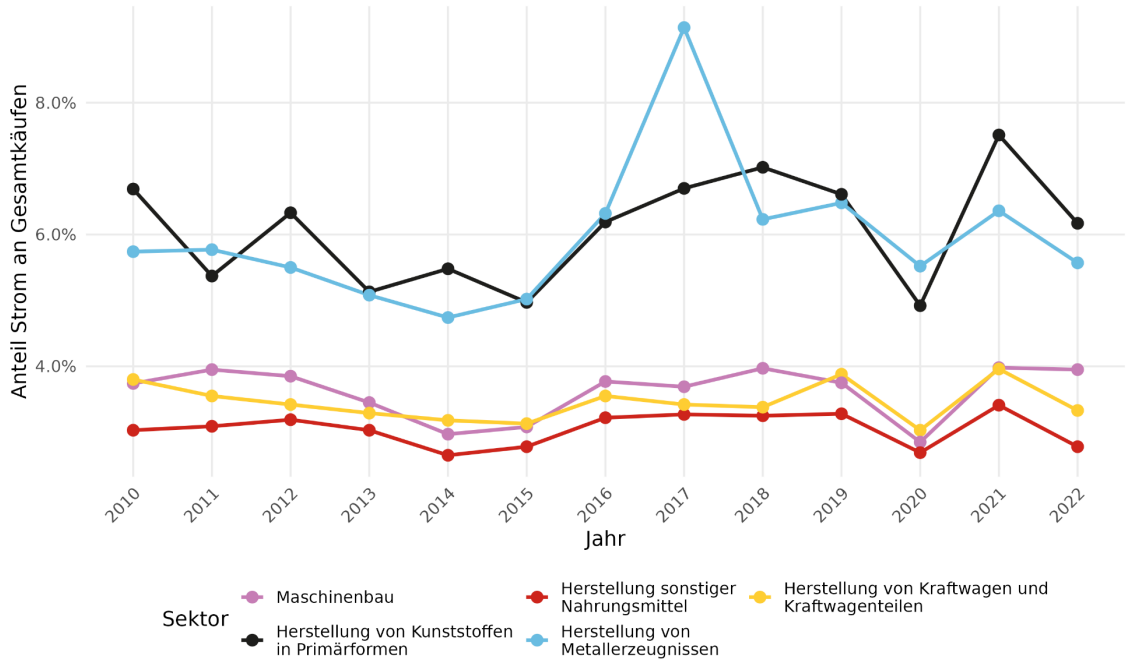
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von EXIOBASE 3 (2018).

644 Wie die Tabelle zeigt, sind die Stromanteile an den gesamten Inputs in vielen Sektoren relativ gering und liegen meist deutlich unter 5 Prozent. Zudem sind die indirekten Stromanteile, also die Stromkosten, die in die verschiedenen Vorprodukte eingegangen sind, in vielen Sektoren ähnlich hoch oder höher als die direkten Anteile. Im gewichteten Durchschnitt über alle 163 in den Daten aufgeführten Sektoren ergibt sich ein direkter Stromanteil von 2,29 Prozent. Für die große Mehrheit der Sektoren sind Stromkosten somit im Vergleich zu anderen Inputkosten kein signifikanter Kostenfaktor. Einzelne Sektoren weisen jedoch signifikant höhere Stromkostenanteile auf. So betrug in 2022 der Anteil der direkten Stromkosten an den gesamten Inputs bei der Aluminiumherstellung 15,94 Prozent und bei der Herstellung von Zellstoff 15,32 Prozent.

645 Verschiedene Faktoren wie schwankende Strompreise und technologische Entwicklungen können im Zeitverlauf zu signifikanten Verschiebungen der Stromkostenintensität führen. ↗**Abbildung 3.6** zeigt den Verlauf der gesamten Stromkostenanteile an den Vorleistungskosten für die fünf nach Output größten Sektoren zwischen 2010 und 2022. Trotz einiger Ausreißer, etwa im Jahr 2020, zeigt sich ein weitgehend stabiler Verlauf der Kostenanteile.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 3.6: Stromanteile ausgewählter Sektoren 2010-2022



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von EXIOBASE 3 (2018).

3.2.1.3 Stromhandel und Strompreise im internationalen Vergleich

646 Trotz der relativ geringen Stromkostenintensität in vielen Sektoren sind Strompreise und -kosten aus ökonomischer Sicht relevant: zum einen gibt es, wie im vorherigen Abschnitt gezeigt, einige Sektoren mit deutlich höheren Stromkostenanteilen; zum anderen kann insbesondere für Branchen mit hohen internationalem Wettbewerbsdruck ein hoher Strompreis auch bei relativ geringen Anteilen zu Wettbewerbsnachteilen führen.

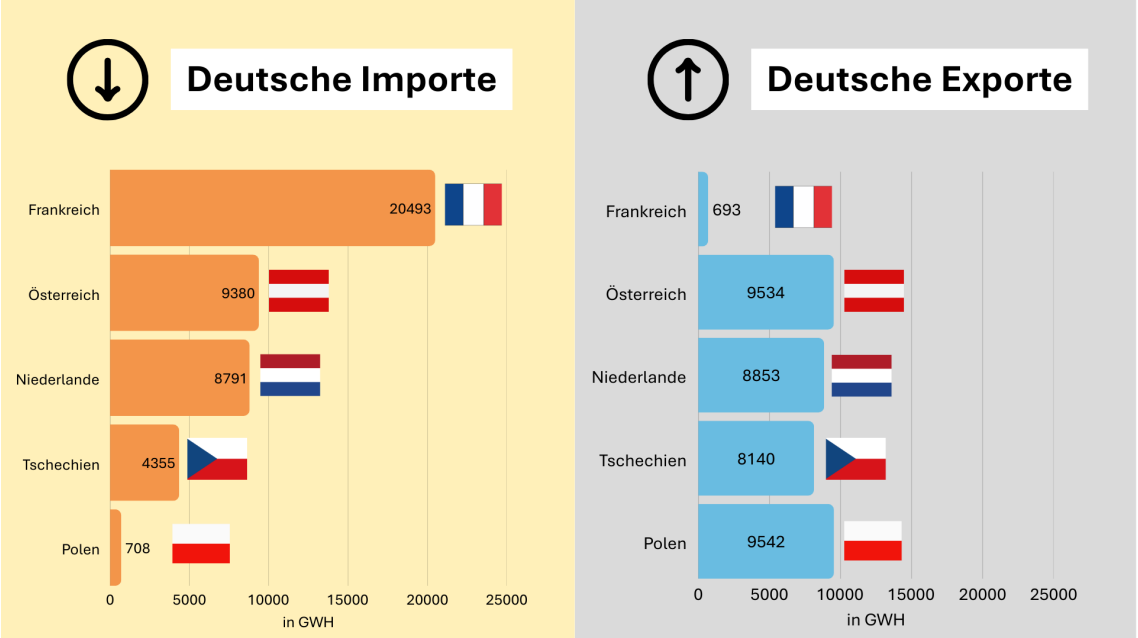
647 Die Entwicklung des Industriestrompreisindex verdeutlicht, dass ein Bündel unterschiedlicher Einflussfaktoren, wie Lieferengpässe, Veränderungen der Nachfrage sowie konkrete staatliche Maßnahmen (z. B. Wegfall der EEG-Umlage), das Preisniveau für elektrische Energie als Inputfaktor beeinflussen. Das Preisniveau wirkt sich wiederum direkt auf den grenzüberschreitenden Stromhandel aus und ist zugleich ein zentraler Faktor für die internationale Wettbewerbsfähigkeit.

648 Der deutsche Stromhandel konzentriert sich überwiegend auf die unmittelbaren Nachbarstaaten. Zu den fünf wichtigsten Handelspartnern zählen Frankreich, Österreich, Niederlande, Tschechien und Polen (vgl. ↗**Abbildung 3.7**). Die Import- und Exportstruktur unterscheiden sich dabei je nach bilateraler Handelsbeziehung deutlich.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

So bezog Deutschland im Jahr 2024 insbesondere aus Frankreich große Strommengen (20.493 GWh), während die Exporte nach Frankreich innerhalb der Top-5-Partner vergleichsweise gering ausfielen (693 GWh). Ein gegenläufiges Muster zeigt sich beim Handel mit Polen: Aus Polen importierte Deutschland im Jahr 2024 die geringste Strommenge innerhalb der Top-5-Partner (708 GWh), zugleich war Polen der wichtigste Abnehmer deutscher Stromexporte (9.542 GWh).

Abbildung 3.7: Deutsche Handelspartner im Jahr 2024



Quelle: vbw Bayern, 2025. Eigene Darstellung

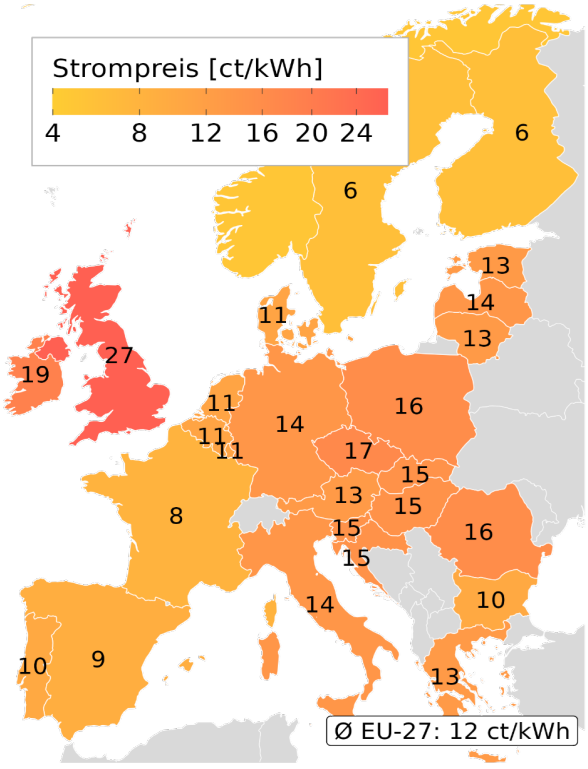
649 Die Zusammensetzung der Preise für elektrische Energie als Inputfaktor unterscheidet sich zwischen den Ländern vor allem aufgrund von nationaler Energiepolitik, verschiedenen Energiequellen, unterschiedlicher Netzstruktur und Regulierung. ↗**Abbildung 3.8** stellt den durchschnittlichen Strompreis im Jahr 2024 für Großverbraucher (Lastfall 70-150 GWh; das sind z. B. Stahl-, Papier- oder Chemieunternehmen) dar.[72] Die ausgewiesenen Preise enthalten keine Mehrwertsteuer und keine erstattungsfähigen Steuern. Das Preisniveau in Europa ist sehr stark gestreut. Die Preisunterschiede setzen sich im Wesentlichen aus der jeweiligen Kombination von Energiebeschaffung und Vertrieb, Netzentgelten und Steuern, Abgaben und Umlagen zusammen.

[72] Eine direkte internationale Vergleichbarkeit der Strompreise ist nur eingeschränkt möglich, da Berichtsformate und Erhebungsmethoden zwischen den Ländern variieren und die Transparenz der Strompreisbildung sowie die Abgrenzung der Lastfälle international unterschiedlich sind. Der Vergleich dient daher ausschließlich einer indikativen Einordnung des Niveaus.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

650 Der EU-27-Durchschnitt liegt bei rund 12 ct/kWh. Besonders niedrige Preise sind in den skandinavischen Ländern zu beobachten.[73] Größere kontinentaleuropäische Industrienationen weisen erhebliche Unterschiede in den Strompreisen auf. Deutschland liegt mit 14 ct/kWh leicht über dem EU-27-Durchschnitt. In einem ähnlichen Bereich liegen Italien und die baltischen Staaten. Unterhalb des EU-27-Durchschnitts befinden sich Frankreich, Spanien, Portugal und Bulgarien.

Abbildung 3.8: Strompreise im Europavergleich (70-150 GWh)



Quelle: vbw Bayern, 2025. Strompreise des Abnahmefalls 70-150 GWh im Jahr 2024.

651 ↗**Abbildung 3.9** stellt den internationalen Vergleich der Preise dar. Für Deutschland und EU-27 werden die oberen beiden Lastfälle (70-150 GWh und >150 GWh) gemittelt. In der Einordnung weist Deutschland ein überdurchschnittlich hohes Preisniveau auf. Auch innerhalb der USA gibt es regionale Preisunterschiede. Bei einem durchschnittlichen Preisniveau für die gesamte USA von ca. 8 ct/kWh lag der Strompreis beispielsweise in Kalifornien bei rund 20 ct/kWh, was unter anderem auf eine

[73] Norwegen beispielsweise verzeichnet einen Preis von ca. 5 ct/kWh, Schweden und Finnland verzeichnen Preise von ca. 6 ct/kWh. Diese niedrigen Preise sind vor allem auf kostengünstige Wasserkraft und zentralisierte Netzsysteme zurückzuführen. Besonders hohe Preise sind in Großbritannien (ca. 27 ct/kWh) und Irland (ca. 19 ct/kWh) zu beobachten. Hier wirken ein hoher Gasanteil am Strom-Mix sowie der geografisch bedingte, begrenzte Zugang zum kontinentaleuropäischen Stromnetz preistreibend.

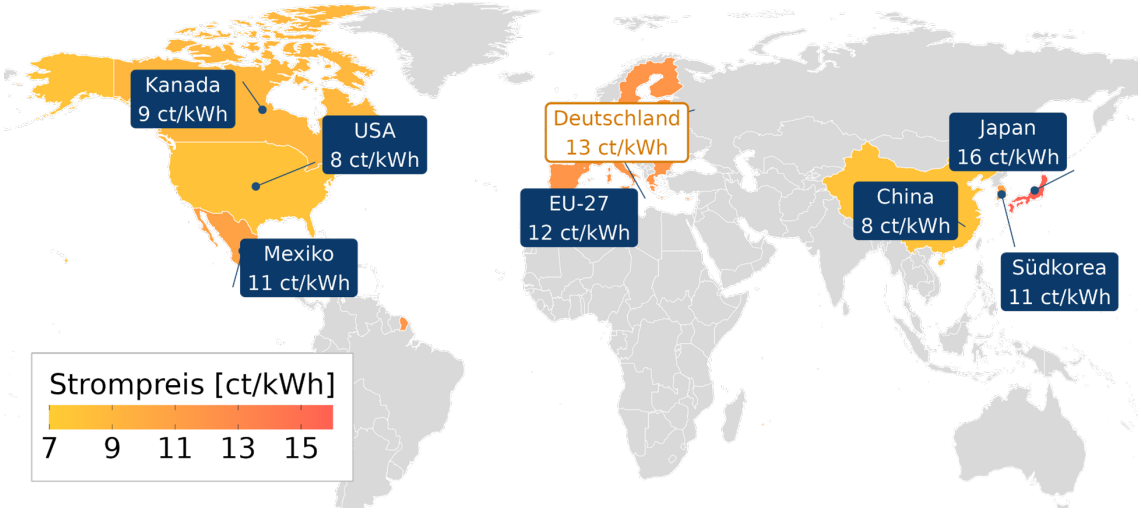
Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

veraltete Netzstruktur zurückzuführen ist.[74] Für China wird im Jahr 2024 ein durchschnittlicher Strompreis von rund 8 ct/kWh ausgewiesen. Im Vergleich zu den USA und Europa ist die regionale Preisdifferenzierung weniger stark ausgeprägt. Innerhalb von China gibt es eine relativ geringe Preisvariation von 6-10 ct/kWh. In China besteht der Strom-Mix aus einem großen Anteil konventioneller Energieträger, wie Kohle, was in Verbindung mit geringen CO_2-Preisen den Preis niedrig hält.

652 Der internationale Vergleich zeigt, dass die Strompreise in verschiedenen Ländern teils erheblich variieren. Maßgebliche Treiber sind neben den reinen Beschaffungskosten insbesondere energie- und industriepolitisch beeinflussbare Komponenten wie Steuern, Abgaben/Umlagen, Netzentgelte, Förder- und Entlastungsinstrumente sowie die Energieträger- und Erzeugungsstruktur. Diese Preisunterschiede wirken sich unmittelbar auf die grenzüberschreitenden Stromhandelsströme aus.

Abbildung 3.9: Strompreise im internationalen Vergleich 2024



Quelle: vbw Bayern, 2025. Durchschnittliche Strompreise in Deutschland und EU-27 sind über die oberen zwei Lastfälle (70-150 GWh und >150 GWh) gemittelt. Angaben für das Jahr 2024.

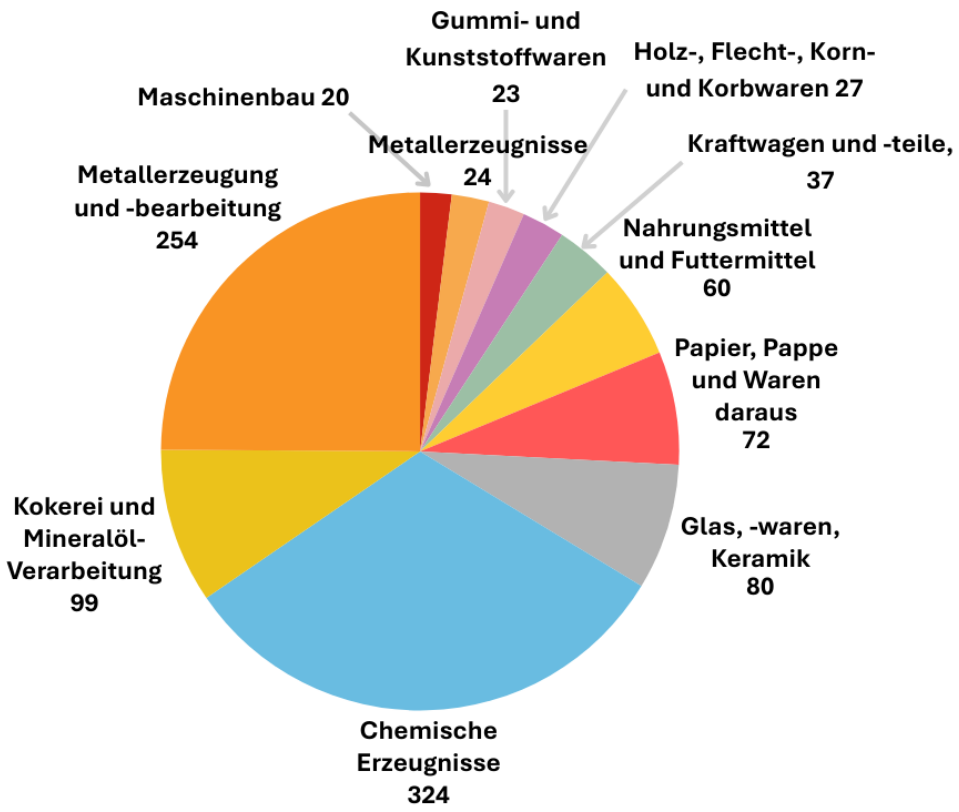
3.2.1.4 Energieintensive Industrien – höherer Energieverbrauch und stärkerer Produktionsrückgang

653 Innerhalb der deutschen Industrie entfällt ein besonders hoher Energieverbrauch auf wenige Branchen. Die Herstellung chemischer Erzeugnisse ist dabei besonders energieintensiv (324 TWh) und liegt damit in einer Größenordnung, die dem Verbrauch

[74] Besonders hohe Strompreise verzeichneten im Jahr 2024 auch die Bundestaaten Hawaii (32 ct/kWh) und Alaska (18 ct/kWh).

mehrerer anderer Industriebranchen zusammen entspricht (↗**Abbildung 3.10**). Es folgt die Metallerzeugung und -bearbeitung (254 TWh). Dahinter liegen die Kokerei und Mineralölverarbeitung (98,7 TWh). Ebenfalls energieintensiv sind die Herstellung von Glas/-waren, Keramik sowie die Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus (72,1 TWh).

Abbildung 3.10: Energieverbrauch nach Industrie im Jahr 2021



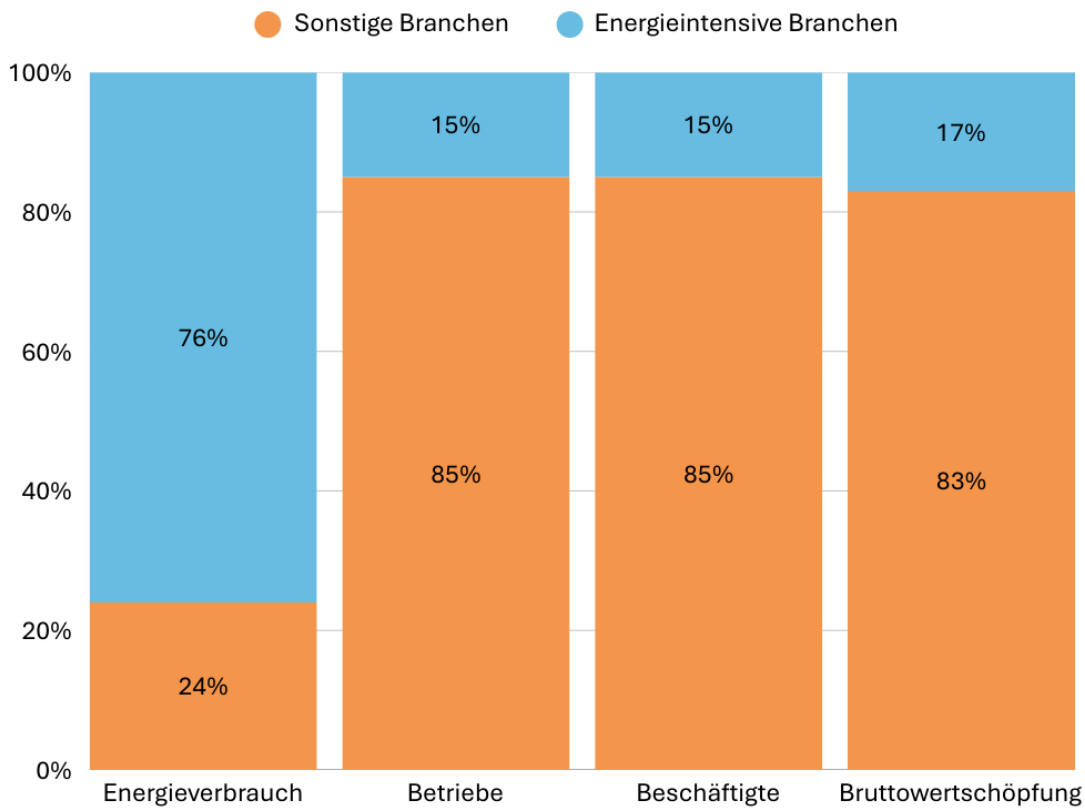
Quelle: Destatis, 2026a. Eigene Darstellung. Energieverbrauch für das Jahr 2021 in TWh. Die Grafik beinhaltet nur Industrien mit einem Energieverbrauch von mindestens 19 TWh.

654 Energieintensive Branchen sind aus strommarkt- und industriepolitischer Sicht aus zwei Gründen besonders relevant: erstens wegen der erheblichen Konzentration des Stromverbrauchs von rund 76 Prozent der industriellen Energie auf wenige Branchen. Auf alle übrigen Branchen zusammen entfallen somit nur 24 Prozent des Energieverbrauchs (vgl. ↗**Abbildung 3.11**). Zweitens ist zu erwarten, dass der Stromverbrauch und damit die Bedeutung des Strommarkts im industriellen Energiemix künftig weiter zunehmen. Dynamische Entwicklungen auf Angebots- und Nachfrageseite sollten in der Betrachtung industriepolitischer Maßnahmen im Strommarkt Berücksichtigung finden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

655 Trotz des hohen Anteils von 76 Prozent am Energieverbrauch stellen energieintensive Branchen aktuell nur rund 15 Prozent der Betriebe und 15 Prozent der Beschäftigten und erzeugen knapp 17 Prozent der industriellen Bruttowertschöpfung. Die Diskrepanz zwischen dem Energieeinsatz einer Industrie und deren Anteil in der Gesamtwertschöpfung ist für die Bewertung strommarktbezogener Maßnahmen zentral. Preisbestandteile und Entlastungsinstrumente können bei wenigen Branchen große Effekte auf Last, Produktion und internationale Wettbewerbsfähigkeit bewirken, während sich die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungswirkung hauptsächlich indirekt über die Wertschöpfungsketten auswirken würde.

Abbildung 3.11: Energieintensive Branchen und sonstige Branchen im Jahr 2021



Quelle: Destatis, 2026a. Daten für das Jahr 2021. Daten basieren auf dem Jahresbericht für Betriebe des verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden (EVAS-NR. 42271).

656 Hier ist zu berücksichtigen, dass auch die Gesamtausgaben der energieintensiven Branchen für elektrische Energie im Input-Mix relativ gering sind, obwohl sie den

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Großteil des Energiebedarfs auf sich vereinen. Im Jahr 2022 machten direkte Stromkäufe der fünf energieintensivsten Sektoren nur circa 3-6 Prozent ihrer gesamten Input-Ausgaben aus.[75]

657 Ein Vergleich zwischen Produktions- und Strompreisentwicklung zeigt, dass der starke Anstieg der Industriestrompreise ab 2021 zeitlich mit einem deutlichen und anhaltenden Produktionsrückgang energieintensiver Industrien zusammenfällt, ohne dass sich bei später sinkenden Strompreisen eine entsprechende Erholung abzeichnet. ↗**Abbildung 3.13** zeigt den Produktionsindex als preisbereinigte Entwicklung des Produktionswertes für energieintensive Industrien (blau) und für das verarbeitende Gewerbe und Bergbau insgesamt (orange).[76] Beide Reihen weisen im Frühjahr 2020, mit Beginn der Corona-Pandemie, einen markanten Einbruch auf und erholen sich anschließend tendenziell bis zum Sommer 2022. Seitdem ist die Produktion energieintensiver Industrien wieder kontinuierlich rückläufig. Von Dezember 2021 bis Dezember 2025 beträgt der Rückgang rund 20 Indexpunkte. Der Produktionsindex der Industrie insgesamt sinkt im selben Zeitraum ebenfalls, jedoch nur etwa halb so stark und bleibt während des steilen Rückgangs der energieintensiven Industrien von Dezember 2021 bis Dezember 2022 relativ stabil. Im Zusammenhang mit dem zuvor betrachteten Index der Strompreise fällt auf, dass der deutliche Produktionsrückgang der energieintensiven Industrien zeitlich mit der starken Erhöhung des Industriestrompreisindex zusammenfällt.

658 Eine symmetrische Erholung des Produktionsindex ist jedoch nicht zu erkennen, auch nicht in Phasen sinkender Strompreise bzw. im Kontext des Wegfalls der EEG-Umlage. Dieser Befund deckt sich mit der mikroökonometrischen Analyse in Kapitel 1 (Abschnitt ↗**1.3.1**): Dort gingen in den energieintensiven Branchen die Margen und die Produktivität deutlich zurück, während die Beschäftigung weitgehend stabil blieb – ein Muster, das auf strukturelle Anpassungskosten und nicht auf eine bloß konjunkturelle Delle hindeutet und erklärt, warum die Erholung ausbleibt.

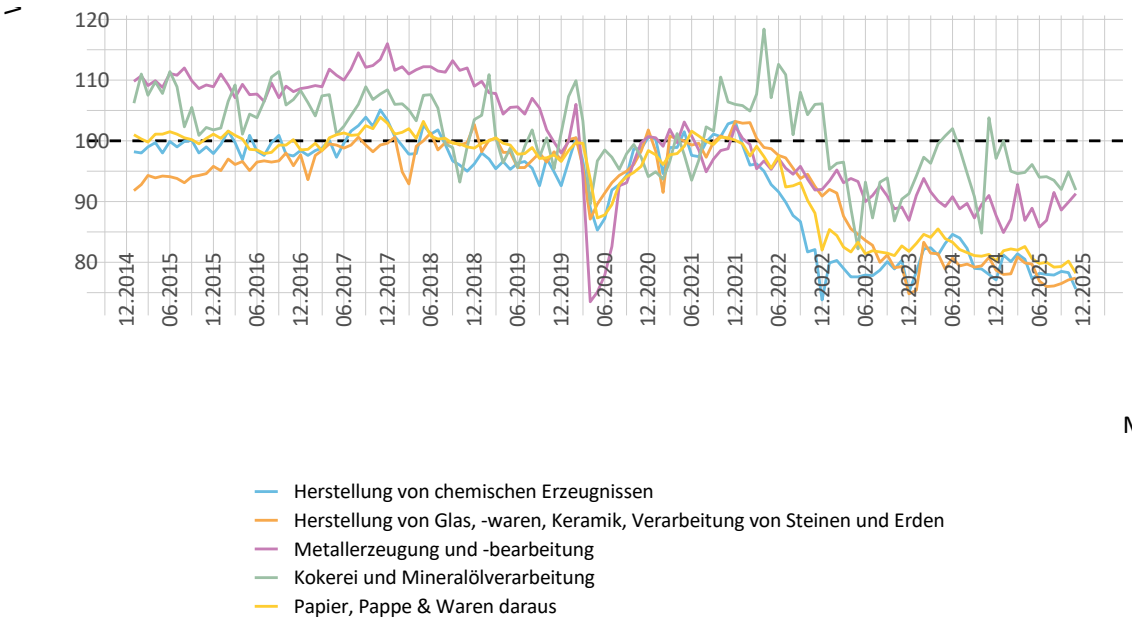
---

[75] Die genauen Prozentzahlen für den Anteil direkter Stromkäufe an den Input-Ausgaben für das Jahr 2020 sind: Metallerzeugung und -bearbeitung (NACE C24): 6,21%, Herstellung von Glas, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden (NACE C23): 2,52%, Herstellung von chemischen Erzeugnissen (NACE C20): 3,88%, Kokerei und Mineralölverarbeitung (NACE C19): 2,60% und Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus (NACE C17): 5,79%. Die Berechnungen basieren auf der Exiobase-Datenbasis, welche die Grundlage für die Analyse in Abschnitten ↗**3.2.1.2** und ↗**3.2.3** bildet.

[76] Energieintensive Industrien sind hier: Metallerzeugung und -bearbeitung (NACE C24), Herstellung von Glas, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden (NACE C23), Herstellung von chemischen Erzeugnissen (NACE C20), Kokerei und Mineralölverarbeitung (NACE C19) und Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus (NACE C17).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 3.12: Produktionsindex nach Industrie

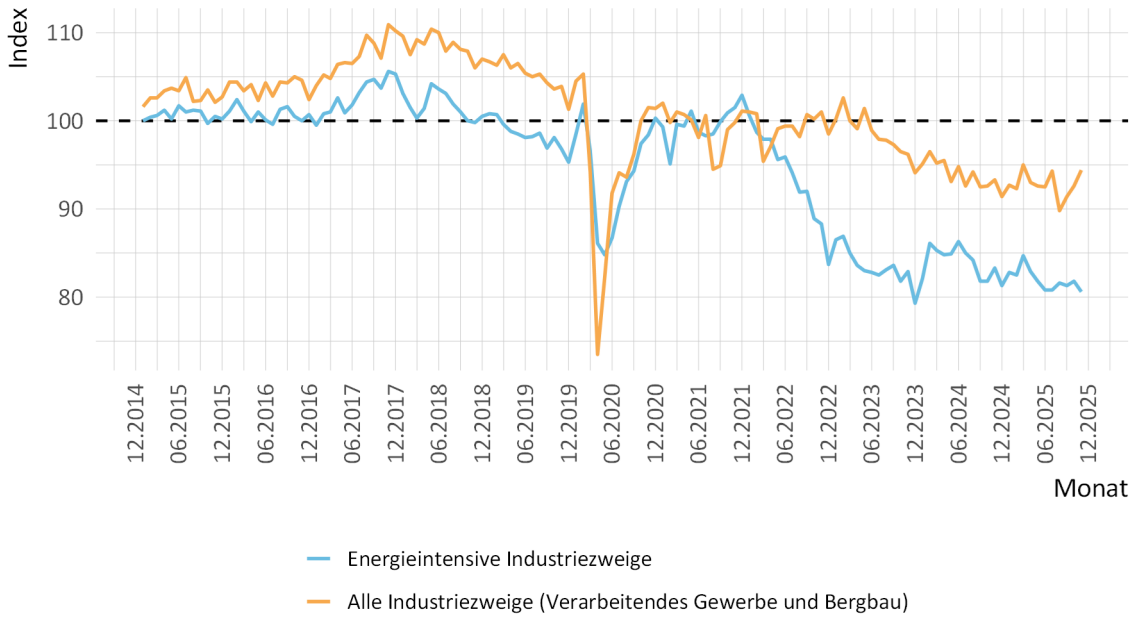


Quelle: Statistisches Bundesamt (2026b). Eigene Darstellung. Der Indexwert wird mit dem Basisjahr 2021 berechnet. Der Index ist saisonbereinigt.

659 ↗**Abbildung 3.12** zeigt einen separaten Produktionsindex für die fünf energieintensivsten Industrien, welche in der blauen Linie von ↗**Abbildung 3.13** zusammengefasst sind. Die differenzierte Betrachtung der verschiedenen energieintensivsten Industrien zeigt auch hier einen Rückgang der Produktion in allen Branchen, wobei der Produktionsrückgang insbesondere bei der Herstellung von chemischen Erzeugnissen, Herstellung von Glas, -waren, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden sowie die Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus besonders stark ist. Der Produktionsrückgang bei Kokerei und Mineralölverarbeitung und der Metallerzeugung und -bearbeitung ist vergleichsweise gering.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 3.13: Produktionsindex verschiedener Industriezweige



Quelle: Statistisches Bundesamt (2026b). Der Indexwert wird mit dem Basisjahr 2021 berechnet. Der Index ist saisonbereinigt.

660 Als weiterer Erklärungsansatz für den Produktionsrückgang der energieintensiven Industrien kommt eine stärkere Importorientierung in Betracht. Dieser Zusammenhang ist in den Daten nicht klar erkennbar (↗**Abbildung 3.11**). Neben Strompreisen bestimmen zahlreiche weitere Faktoren die Handels- und Produktionsentwicklung, wodurch kein eindeutiger Zusammenhang zwischen dem starken Anstieg der Industriestrompreise ab 2022 (vgl. ↗**Abbildung 3.3**) und steigenden Importen besteht: Seit 2022 gehen die Importe in vier der fünf Branchen zurück. Auch die Exporte sinken, mit Ausnahme der Metallerzeugung und -bearbeitung (Eurostat, 2022). Auffällig ist, dass der Preisschock 2022 zeitlich mit deutlichen Verschiebungen der Handelsbilanz zusammenfällt, insbesondere bei Kokerei und Mineralölverarbeitung (−43,18 Prozent) und Metallerzeugung und -bearbeitung (+45,34 Prozent). Die Treiber unterscheiden sich in ihrer Wirkung: Bei Kokerei und Mineralölverarbeitung wird der Saldo vor allem durch stark veränderte Export- und Importwerte geprägt, während er bei der Metallerzeugung und -bearbeitung vor allem durch stärker wachsende Exporte gegenüber Importen steigt.

661 620 Eine differenziertere Betrachtung dieses Zusammenhangs findet sich in Kapitel 1 (Abschnitt ↗**1.3.2**): Dort zeigt sich, dass eine höhere Importintensität in den nicht energieintensiven Industrien mit günstigeren Verläufen einherging, während die Daten für die energieintensiven Branchen auf mögliche Substitutionseffekte gegenüber heimischer Vorleistungsproduktion hindeuten. Das erklärt, warum sich auf der

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

aggregierten Ebene kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Strompreisen und Importen zeigt.

662 Die Ergebnisse zeigen, dass Strom als zentraler Produktionsfaktor der Industrie nicht nur durch Marktpreise, sondern in hohem Maße durch industriepolitisch gestaltbare Preisbestandteile geprägt wird. Der Industriestrompreisindex steigt 2021–2022 stark an (getrieben vor allem durch die Gas-Krise) und fällt ab 2022 wieder, bleibt aber auf erhöhtem Niveau. Die Zerlegung der Preise belegt zugleich die Effektivität staatlicher Eingriffe: Änderungen bei Umlagen, Steuern und Netzentgelten wirken direkt und kurzfristig auf die industrielle Kostenbelastung.

663 Im internationalen Vergleich wird die Strompreisbildung damit als Ergebnis verschiedener Regulierungsmaßnahmen sichtbar. Dies hat Folgen für Stromhandel und Wettbewerbsfähigkeit. Deutschlands Handelsströme reagieren auf Preis- und Angebotsvorteile (z. B. bei hoher erneuerbarer Einspeisung), während die europäischen Preise insgesamt stark streuen und gegenüber den USA bzw. China höher liegen. Besonders relevant sind energieintensive Branchen, weil sie einen Großteil des industriellen Energieverbrauchs bündeln und deshalb am stärksten auf Stromkosten reagieren. Der Produktionsindex energieintensiver Industrien fällt seit Ende 2021 deutlich stärker als die Gesamtindustrie und erholt sich nicht symmetrisch. Dies ist ein Hinweis, dass neben Preisimpulsen auch persistente Kostennachteile und strukturelle Anpassungen wirken.

3.2.2 Förderrahmen birgt Risiken für den Wettbewerb

664 Obwohl sich die Strompreise in den vergangenen Jahren stabilisiert haben, bleibt Deutschland im EU- und internationalen Vergleich ein Standort mit relativ hohen Stromkosten (vgl. ↗**Abbildung 3.8** und ↗**Abbildung 3.9**). In Verbindung mit ebenfalls hohen Kosten für andere Inputfaktoren, z. B. Löhne, verschärft dies den strukturellen Wettbewerbsnachteil. Zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts sowie der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit wird die finanzielle Unterstützung energieintensiver Industriezweige und Gewerbe daher bereits seit Längerem als ein geeignetes Instrument der Industriepolitik angesehen. Gegenwärtig zeigt sich dies in der Diskussion um den sog. „Industriestrompreis“, eine von der Bundesregierung kürzlich eingeführte Subvention von Branchen mit besonders hohem „Verlagerungsrisiko“. Darunter wird das Risiko verstanden, dass Produktionsstätten angesichts hoher Energiepreise aus Deutschland und Europa abwandern.

665 Diverse finanzielle Entlastungsmaßnahmen für energieintensive Branchen gibt es bereits seit dem Jahr 1999. So wurden 1999 in Deutschland beispielsweise umfassende Entlastungen bei der Energie- und Stromsteuer für das Produzierende Gewerbe

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

(nach § 2 Nr. 3 des Stromsteuergesetzes [StromStG]) zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eingeführt. Danach folgten etwa im April 2000 die Einführung der EEG-Umlage oder das Bandlastprivileg der Netzentgelte im Jahr 2011. Auch die Europäische Kommission hat die Notwendigkeit solcher Entlastungsmaßnahmen erkannt und im Rahmen ihres „Clean Industrial Deal“ (Europäische Kommission, 2025d) in einem neuen Beihilferahmen (Clean Industry State Aid Framework (CISAF)) Grundsätze aufgestellt, die die beihilferechtliche Zulässigkeit derartiger Maßnahmen der Mitgliedsstaaten vereinfachen sollen. Angesichts des Irankriegs und der Sperrung der Straße von Hormus wurden diese Regelungen übergangsweise durch ein weiteres Instrument (Middle East Crisis Temporary State Aid Framework (METSAF)) – ergänzt, das vor allem eine temporäre Ausweitung bestimmter Beihilfen vorsieht.

666 Das europäische Beihilfenrecht ist ein wichtiger Hebel zum Schutz des Wettbewerbs im europäischen Binnenmarkt und auch, um einen Subventionswettlauf zwischen den Mitgliedsstaaten zu verhindern. Es hat damit eine wichtige Funktion bei der Vollendung des europäischen Binnenmarktes (zu dessen Bedeutung bereits Abschnitt ↗**3.1.4.1**). Aufweichungen zugunsten von Maßnahmen zur Unterstützung energieintensiver Industrien, wie sie im CISAF und nun temporär im METSAF vorgesehen sind, bergen dagegen das Risiko, dass die Mitgliedsstaaten nicht mehr auf Basis wirtschaftliche Standortvorteile konkurrieren, sondern sich einen Wettbewerb um das höchste Subventionsniveau liefern.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 3.6: Industriestrompreis

INDUSTRIESTROMPREIS

Der Industriestrompreis ist ein staatlich vergünstigter Strompreis, der für energieintensive Unternehmen eingeführt wurde. Es handelt sich um eine kurzfristige Maßnahme bis langfristige Strukturreformen die Strompreise dauerhaft senken können (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026).

Begünstigte:	Wirtschaftszweige mit erheblichem Verlagerungsrisiko: ■ stromintensive Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen und ein Risiko zur Abwanderung in Drittstaaten haben ■ Hierzu zählen 91 Sektoren, z. B. Metallindustrie oder Glas- und Keramikherstellung
Umfang der Senkung:	■ Senkung des Strompreises auf bis zu 5 ct/kWh ■ Beihilfe wird als ein nicht rückzahlbarer Zuschussgewährt
Fördervoraussetzung / Gegenleistungen:	■ Diverse Gegenleistungen der Unternehmen: z. B. mind. 50 Prozent Reinvestition des Beihilfebetrags in neue und moderne Anlagen zur Senkung der Stromsystemkosten und Beitrag zur Dekarbonisierung ■ Antragsverfahren beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
Jährliche Gesamtkosten:	Schätzungen zufolge könnten jährliche Kosten von rund EUR 1,5 Mrd. bis EUR 3,1 Mrd. entstehen (Matondo, 2025; Energie & Management, 2025)
Zeithorizont:	■ Gilt seit dem 1. Januar 2026 ■ Maßnahme ist auf drei Jahre bis 2028 befristet
Rechtsgrundlage:	■ Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des Deals für saubere Industrie (CISAF) vom 25. Juni 2026, C(2025) 7600 final ■ Förderrichtlinie Industriestrompreis v. 06.05.2026

Quellen: Energie & Management (2025), Matondo (2025)

667 Unter finanziellen Instrumenten zur Unterstützung energieintensiver Branchen werden nachfolgend staatliche Maßnahmen verstanden, die den Strompreis aus Sicht der Industrieunternehmen senken. Dazu zählen direkte Subventionen an Unternehmen, deren Höhe unmittelbar an den Stromverbrauch geknüpft ist oder die in Abhängigkeit von einer (vermeintlichen) Energieintensität gewährt werden. Beispiele hierfür sind die bereits seit dem Jahr 2013 bestehende „Strompreiskompensation“ und der Industriestrompreis. Darüber hinaus beeinflusst der Staat die Höhe des Strompreises direkt durch die Festsetzung der Höhe der darauf anfallenden Umlagen, Abgaben und Steuern sowie der Netzentgelte.[77] Hoheitlich festgelegte Ausnahmen von diesen Preisbestandteilen senken den Strompreis ebenfalls in diesem Sinne, insbesondere wenn sie auf bestimmte (energieintensive) Industrien beschränkt sind. Beispiele hierfür sind Ausnahmen von der Stromsteuer für bestimmte Branchen (§ 9a StromStG) und die Absenkung des Stromsteuertarifs (§ 9b StromStG) sowie die Begrenzung von verschiedenen Umlagen und Aufschlägen, die auf den Strompreis erhoben werden (siehe ↗**Box 3.10**). Hinzu kommen staatlich vorgesehene Ermäßigungen der Netzentgelte, insbesondere für energieintensive Industrien wie das sog. Bandlastprivileg (§ 19 Abs. 2 StromNEV) oder direkte Subventionen an die Übertragungsnetzbetreiber. Für einen inhaltlichen Überblick der aktuell wesentlichen Förderinstrumente siehe jeweils die ↗**Box 3.6** bis ↗**Box 3.11**.

[77] Die Netzentgelte werden zwar durch die Netzbetreiber und damit nicht unmittelbar durch den Staat festgesetzt. Die dabei zur Anwendung kommenden regulatorischen Rahmenbedingungen sind jedoch derart eng, dass den Netzbetreibern nur wenig Spielraum bei der Festsetzung verbleibt. Der Staat nutzt diese Regeln auch bereits zur Entlastung energieintensiver Unternehmen, siehe noch unten ↗**Box 3.10**.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 3.7: Strompreiskompensation

STROMPREISKOMPENSATION

Die Strompreiskompensation ist eine staatliche Beihilfe in Deutschland. Sie entlastet Unternehmen aus besonders energieintensiven Branchen von den indirekten CO_2-Kosten, die im Zusammenhang mit dem Europäischen Emissionshandelssystem entstehen. Diese entstehen, weil Stromerzeuger im Emissionshandel CO_2-Zertifikate erwerben und die Kosten an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergeben. Die Strompreiskompensation mindert damit die auf den Strompreis übergewälzten Kosten für Treibhausgasemissionen.

Begünstigte:	■ Produzierendes Gewerbe und insbesondere energieintensive Industrien (Anhang 1 der Richtlinie 2003/87/EG) ■ Rund 340 begünstigte Unternehmen in Deutschland (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2024)
Umfang der Senkung:	■ Höhe der Beihilfe wird individuell und auf Basis verschiedener Faktoren berechnet, z. B.: • CO_2-Emissionsfaktor (CO_2 pro MWh Strom) • Preis für Emissionszertifikate • Produktionsmenge
Fördervoraussetzung / Gegenleistungen:	■ Gegenleistung der Unternehmen: Energiemanagementsystem sowie verschiedene Klimaschutz- und Energiemaßnahmen, z. B. Bezug von Grünstrom ■ Antragsverfahren bei der Deutschen Emissionshandelsstelle im Bundesumweltamt
Jährliche Gesamtkosten:	Im Klima- und Transformationsfonds sind für das Jahr 2026 Mittel in Höhe von EUR 4 Mrd. vorgesehen (Deutscher Bundestag, 2025)
Zeithorizont:	Förderung gilt für die Abrechnungsjahre 2023 bis 2030
Rechtsgrundlage:	■ Art. 10a Abs. 6 Richtlinie 2003/87/EG ■ Förderrichtlinie Strompreiskompensation vom 13. März 2024

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 3.8: Stromsteuersenkung

STROMSTEUERSENKUNG

Die Stromsteuersenkung bezeichnet die Absenkung des gesetzlichen Steuersatzes auf Strom für bestimmte Unternehmen auf den EU-Mindeststeuersatz. Damit werden die nicht-marktlichen Preisbestandteile der Stromkosten reduziert und die finanziellen Belastungen für die Unternehmen gesenkt.

Begünstigtenkreis:	■ Produzierendes Gewerbe sowie Land- und Forstwirtschaft ■ Rund 600.000 betroffene Unternehmen in Deutschland (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2026)
Umfang der Senkung:	Absenkung des Stromsteuersatzes von bisher 2,05 ct/kWh auf den EU-Mindeststeuersatz von 0,05 ct/kWh
Fördervoraussetzung / Gegenleistungen:	■ Jährlicher Mindeststromverbrauch von 12,5 MWh ■ Reduzierter Steuersatz nur für betrieblich genutzten Strom begünstigter Tätigkeiten ■ Antragsverfahren beim Hauptzollamt
Jährliche Gesamtkosten:	Geschätzte Steuermindereinnahmen von EUR 1,5 Mrd. in 2026; ab 2027 jährlich EUR 3 Mrd. (BfF, 2025)
Zeithorizont:	Die Stromsteuersenkung gilt dauerhaft seit 1. Januar 2026
Rechtliche Grundlagen:	§§ 3, 9 ff. StromStG und § 54 Energiesteuergesetz (EnergieStG)

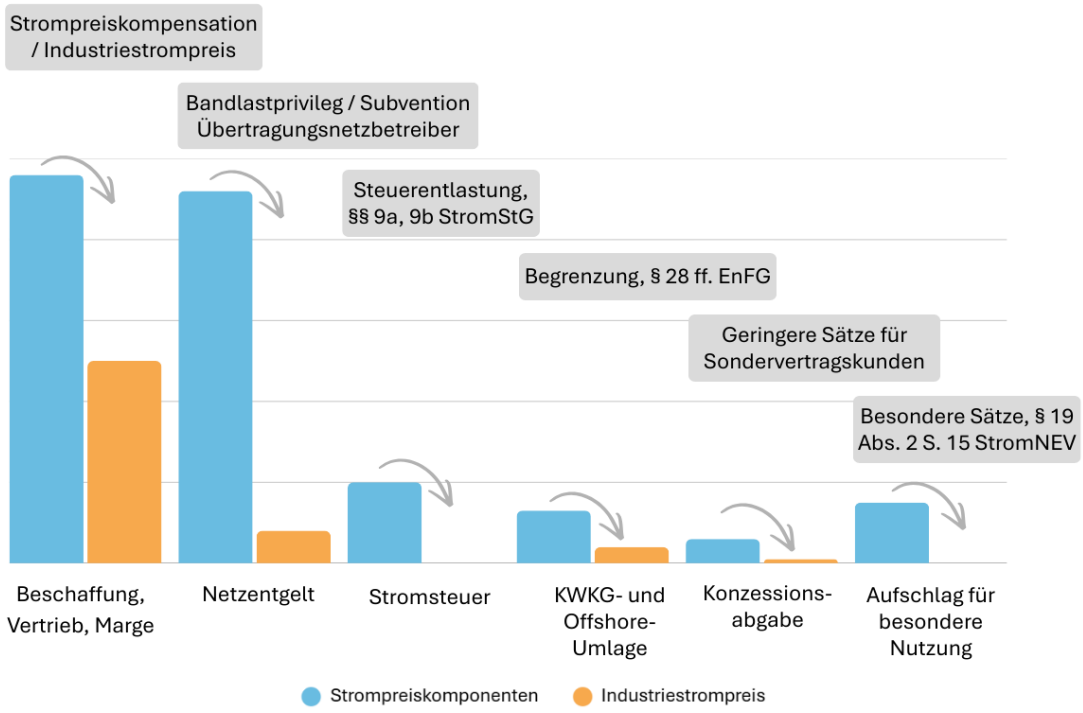
Quelle: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2026)

668 Insgesamt bestehen so für nahezu alle Preisbestandteile Mechanismen, die diese für bestimmte Stromverbraucher absenken (vgl. illustrativ ↗**Abbildung 3.14**). Dies führt dazu, dass der von der Industrie im Durchschnitt zu bezahlende Strompreis

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

weniger als halb so hoch ist wie derjenige für Endverbraucherinnen und -verbraucher (vgl. BDEW 2025, S. 30 f.). Diese Mechanismen sind insgesamt sehr komplex und kommen grundsätzlich nebeneinander zur Anwendung, sofern die jeweiligen Voraussetzungen vorliegen. Einzige Ausnahme hiervon ist der neue „Industriestrompreis“, der nur auf Stromverbräuche Anwendung findet, für die ein Unternehmen keine Strompreiskompensation beantragt hat (Förderrichtlinie Industriestrompreis, Ziff. 5.2.2).[78] Da der Industriestrompreis auf mehr Branchen Anwendung findet als die Strompreiskompensation, führt er im Wesentlichen dazu, die staatliche Förderung des Stromverbrauchs auf weitere Branchen auszuweiten. Eine Förderung besonders energieintensiver Unternehmen ist mit dem Instrument dagegen bisher nicht verbunden, da diese im Regelfall bereits von der Strompreiskompensation profitieren.

Abbildung 3.14: Strompreise für energieintensive Unternehmen



Quelle: Eigene Darstellung, 2026.

669 Nicht berücksichtigt werden die regulatorischen Rahmenbedingungen von Stromproduktion, -transport und -verbrauch, auch wenn sie ebenfalls einen wichtigen Kostenfaktor für energieintensive Unternehmen darstellen können. Gleiches gilt für

[78] Für das Jahr 2026 hat die Europäische Kommission eine Kombination von Industriestrompreis und Strompreiskompensation ermöglicht. Die Bundesregierung plant diese Spielräume entsprechend auszunutzen, sodass in diesem Jahr die Nutzung beider Fördermöglichkeiten durch ein und dasselbe Unternehmen möglich wäre.

die angebotsseitige Förderung von Stromproduktion und -transport wie die (finanzielle) Unterstützung der Errichtung bestimmter Produktionsanlagen im Rahmen der Förderung erneuerbarer Energien oder die gegenwärtig diskutierten Subventionen für grundlastfähige Gaskraftwerke.

Box 3.9: Zuschuss zu Übertragungsnetzentgelten

ZUSCHUSS ZU ÜBERTRAGUNGSNETZENTGELTEN

Bei dem Zuschuss zu Übertragungsnetzentgelten handelt es sich um einen Bundeszuschuss an die vier deutschen Übertragungsnetzbetreiber. Dadurch sollen die Kosten für die Nutzung der Übertragungsnetze gemindert und damit die Strompreise für alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher gesenkt werden.

Begünstigte:	Alle Stromverbraucherinnen und Stromverbraucher
Umfang der Senkung:	■ Übertragungsnetzbetreiber erhalten einen direkten Zuschuss ■ Zuschuss wird bei der jährlichen Kalkulation der regulierten Übertragungsnetzentgelte berücksichtigt ■ Weitergabe der geminderten Übertragungsnetzentgelte an Verbraucherinnen und Verbraucher
Fördervoraussetzung / Gegenleistungen:	■ Kein Antragsverfahren ■ Keine Gegenleistungen
Jährliche Gesamtkosten:	Im Klima- und Transformationsfonds sind für den Zuschuss zu den Übertragungsnetzentgelten EUR 6,5 Mrd. vorgesehen (Deutscher Bundestag, 2025)
Zeithorizont:	Der Bundeszuschuss ist (derzeit) zeitlich begrenzt auf 2026
Rechtsgrundlagen:	§§ 24c, 118 Abs. 5a Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)

Quelle: Deutscher Bundestag (2025)

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 3.10: Besondere Ausgleichsregelung

BESONDERE AUSGLEICHSREGELUNG UND ANDERE AUSNAHMEN VON UMLAGEN

Von den auf den Strompreis erhobenen Umlagen bestehen Ausnahmen für bestimmte energieintensive Unternehmen. Wichtigstes Beispiel ist die „besondere Ausgleichsregelung“, die Ausnahmen von der KWKG-Umlage, der Offshore-Umlage und der – mittlerweile abgeschafften – EEG-Umlage vorsieht. Ähnliche Regelungen bestehen bei den Konzessionsabgaben sowie der Umlage für die besondere Netznutzung, die unter anderem das Bandlastprivileg finanziert.

Begünstigte:	Energieintensive Unternehmen (Jahresverbrauch über 1 GWh und Zugehörigkeit zu einer Branche der KUEBLL-Liste)
Umfang der Senkung:	■ Absenkung von KWKG- und Offshore-Umlage auf 15 Prozent bzw. wenigstens 0,05 ct/kWh
Fördervoraussetzung / Gegenleistungen:	■ Antrag beim BAFA ■ „Grüne Konditionalität“, z. B. durch erhöhte Energieeffizienz, einen hohen Grünstrombezug oder Investitionen in die Dekarbonisierung
Jährliche Gesamtkosten:	■ Ca. EUR 700 Mio. für die Offshore-Umlage ■ Ca. EUR 200 Mio. für die KWKG-Umlage (Eigene Berechnung auf Basis der Prognosen der Übertragungsnetzbetreiber [ÜNB, 2024]; nicht berücksichtigt ist die Privilegierung von Stromspeichern, Ladepunkten, Wärmepumpen und Elektrolyseuren)
Zeithorizont:	unbefristet
Rechtsgrundlagen:	§§ 28 ff., 31 ff. EnFG

Quelle: 50Hertz Transmission GmbH u.a. (2024)

670 Generell stehen die Maßnahmen zur Förderung und Entlastung energieintensiver Unternehmen vor der Herausforderung, einerseits die von der Politik definierten industriepolitischen Ziele zu erreichen und andererseits unerwünschte Nebenwirkungen wie Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Sie sollten daher grundsätzlich so ausgestaltet sein, dass sie primär zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts sowie zur Innovationsfähigkeit energieintensiver Unternehmen beitragen, ohne bestehende Marktmechanismen und den Wettbewerb dauerhaft zu verzerren.

Box 3.11: Beihilferecht im Energiesektor

BEIHILFERECHT IM ENERGIESEKTOR

- Grundsätzlich sind wettbewerbsverzerrende staatliche Beihilfen in der EU verboten (Art. 107 Abs. 1 AEUV)
- Ausnahmen bestehen beispielsweise für Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete (Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV)
- Auch ausnahmsweise erlaubte Beihilfen müssen von der Kommission genehmigt werden (Art. 108 Abs. 2 AEUV)

Die Kommission veröffentlicht regelmäßig Leitlinien ihrer (geplanten) Anwendungspraxis; häufig als Teil breiterer politischer Initiativen, z. B.

- Klima-, Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien (KUEBLL), im Kontext des „European Green Deal“
- Clean Industry State Aid Framework (CISAF), im Kontext des „Clean Industry Deal“

Daneben werden in Krisensituationen häufig temporäre Rahmenbedingungen veröffentlicht, die den Mitgliedstaaten ermöglichen, mit Beihilfen auf die jeweiligen Herausforderungen zu reagieren, z. B.

- Temporary Crisis and Transition Framework (TCTF) aus Anlass des Ukraine-Kriegs (mittlerweile nicht mehr in Kraft)
- Middle East Temporary State Aid Framework (METSAF) aus Anlass des Iran-Kriegs bzw. der Sperrung der Straße von Hormus

671 Es gilt insofern die Balance zwischen der Unterstützung energieintensiver Unternehmen in der Transformation und der Wahrung eines wirksamen Wettbewerbs zu finden. Zudem ist sicherzustellen, dass die Fördermaßnahmen keine Fehlanreize bei den betroffenen Unternehmen setzen, beispielsweise indem sie einen Anreiz enthalten,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ineffiziente Strukturen zu erhalten oder notwendige Investitionen zur Reduzierung des Strombedarfs zu verzögern oder gar zu verhindern. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der allgemein übergeordneten Ziele wie der angestrebten Transformation und Dekarbonisierung des Stromsystems. Formal wird ein Teil dieser Anforderungen im Rahmen der beihilferechtlichen Überprüfung durch die Europäische Kommission geprüft, der die meisten der oben genannten Instrumente unterfallen.

3.2.2.1 Vertikale Maßnahmen wettbewerblich ausgestalten

672 Viele der derzeitigen Fördermaßnahmen finden direkt oder indirekt nur auf bestimmte Branchen oder Unternehmen mit bestimmten Verbrauchsprofilen Anwendung. So gilt etwa die (vollständige) Entlastung von der Stromsteuer gem. § 9a Abs. 1 StromStG nur für Strom, der für bestimmte gewerbliche Prozesse und Verfahren verbraucht wurde, die vom Gesetzgeber als besonders energieintensiv eingeschätzt werden. Auch die allgemeine Senkung des Stromsteuertarifs von 2,05 ct/kWh auf 0,05 ct/kWh gilt nur für Unternehmen des produzierenden Gewerbes, der Land- und der Forstwirtschaft, nicht dagegen für Handel und Dienstleistungen (vgl. § 9b Abs. 1 Satz 1 StromStG). Noch deutlicher wird dies bei den Ausnahmen von der KWKG- und Offshore-Umlage, der Strompreiskompensation und dem Industriestrompreis, die jeweils nur für enumerativ aufgeführte Branchen gelten. Wie bereits in Abschnitt ↗3.1.3.2 ausführlich erläutert, können solche vertikalen Fördermaßnahmen ein erhebliches Risiko für den Wettbewerb bergen. Problematisch ist zusätzlich, dass vertikale Maßnahmen aufgrund der Wertschöpfungsketten auch horizontale Effekte haben können, die in der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen oftmals nicht oder nicht explizit berücksichtiget werden. Sie können insofern mit weiteren Wettbewerbsverzerrungen einhergehen.

673 Hinzu kommt, dass die meisten Fördermechanismen nicht nur vom Umfang der verbrauchten elektrischen Energie abhängen, sondern überhaupt erst unter bestimmten Bedingungen wie einem Mindeststromverbrauch zur Anwendung kommen. Deutlich wird diese Vorgehensweise beispielsweise beim Bandlastprivileg, das erst zur Anwendung kommt, sofern an einer Verbrauchsstelle wenigstens 10 GWh jährlich abgenommen werden (§ 19 Abs. 2 Satz 2 StromNEV).[79] Selbiges gilt auch für die Stromsteuersenkung, bei der betroffene Unternehmen einen Mindestverbrauch von jährlich 12,5

[79] Hinzu kommen energiewirtschaftsrechtliche Voraussetzungen, wie beispielsweise, dass die Benutzungsstundenzahl eine bestimmte Grenze übersteigt („Bandlast“). Diese Voraussetzung wird gegenwärtig von der Bundesnetzagentur überprüft und soll durch die Anforderung, Flexibilitätskapazitöten zur Verfügung zu stellen, abgelöst werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

MWh aufweisen müssen (§ 9b Abs. 2 StromStG).[80] Durch die Auszahlungsgrenze greift die Stromsteuersenkung damit faktisch nicht für sehr kleine Unternehmen. Dies zeigt in aller Deutlichkeit, dass viele Förderinstrumente nicht nur zwischen unterschiedlichen Branchen differenzieren und nur ausgewählte Branchen finanzielle Unterstützung erhalten. Vielmehr kann es auch innerhalb einer einzelnen Branche zu Diskriminierungen und Wettbewerbsverzerrungen kommen, weil unter Umständen nur ein ausgewählter Teil der Unternehmen entlastet wird. Im schlimmsten Fall können Unternehmen aufgrund dieser Schwellenwerte sogar Anreize haben, ihren Stromverbrauch über bestimmten Grenzen zu halten, anstatt ihn zu senken.

674 So profitieren beispielsweise von der Strompreiskompensation (↗**Box 3.7**) – mit steigender Tendenz – in erster Linie große Unternehmen mit hohem Stromverbrauch. Im Jahr 2024 entfielen 97,4 Prozent der im Rahmen der Strompreiskompensation ausgezahlten Beihilfesumme auf Großunternehmen. Der Rest betraf mittlere Unternehmen. Kleinunternehmen spielten praktisch keine Rolle (Deutsche Emissionshandelsstelle, 2025, S. 14). Auch die gestellten Anträge stammen überwiegend von Großunternehmen (288 gegenüber 78 von kleinen und mittleren Unternehmen). Ähnliches lässt sich in Bezug auf die besondere Ausgleichsregel (↗**Box 3.10**) festhalten: 80 Prozent der privilegierten Strommenge wurde in den Jahren 2021-2024 von nur 20 Prozent der begünstigten Unternehmen verbraucht. Die stromintensivsten 10 Prozent der Unternehmen verbrauchten immer noch 70-75 Prozent der privilegierten Strommenge (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, 2025, S. 17 f.).

675 Selbst die den Übertragungsnetzbetreibern gewährte Subvention, die über den Abzug von der Erlösobergrenze der Übertragungsnetzbetreiber (vgl. § 24a EnWG) eigentlich allen Stromkundinnen und -kunden homogen in Abhängigkeit von der verbrauchten Energie zugutekommen sollte, wirkt sich in der Praxis unterschiedlich aus. Dies liegt daran, dass der Anteil, den die Netzentgelte an den Stromkosten ausmachen, zwischen verschiedenen Unternehmen beispielsweise aufgrund der gewählten Netzebene oder der Inanspruchnahme des Bandlastprivilegs variieren kann.

676 In der Gesamtschau ist festzustellen, dass die aktuellen Fördermaßnahmen in erster Linie vertikal ausgestaltet sind. Aus wettbewerblicher Sicht ist dies kritisch zu bewerten. Derartige Gestaltungen sollten nur insoweit zum Einsatz kommen, als sie aufgrund externer Effekte, Transformationsversagen oder anderer Politikziele gerechtfertigt sind. Dies zeigt wiederum die zentrale Bedeutung einer klaren und transparenten Definition industriepolitischer Ziele durch die Politik, da nur auf dieser Grundlage

[80] Gemäß § 9b Abs. 2 StromStG wird die Steuerentlastung nur gewährt, wenn der Entlastungbetrag jährlich EUR 250 überschreitet. Da die Steuerentlastung 20 EUR/MWh beträgt, müssen Unternehmen mindestens 12,5 MWh pro Jahr verbrauchen, um den Entlastungsbetrag von EUR 250 ausgezahlt zu bekommen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

eine wirksame und effektive Ausgestaltung verschiedener Fördermaßnahmen möglich ist.

677 Zumindest bei den Umlagen- und Steuerreduktionstatbeständen sollte daher eine stärker horizontale Ausgestaltung in Betracht gezogen werden, die gleichzeitig die Implementierung erheblich vereinfachen würde. Dies könnte umgesetzt werden, indem die bisher bestehenden Ausnahmen vollständig durch eine degressive Ausgestaltung dieser Abgaben ersetzt werden. Ein solcher degressiver Steuersatz würde dazu führen, dass energieintensive Unternehmen entlastet, aber nicht vollständig aus ihrer Finanzierungsverantwortung entlassen werden. Sofern ein solcher Tarif branchenunabhängig Anwendung finden würde, bestünden aufgrund dieser horizontalen Ausgestaltung zudem deutlich weniger Bedenken im Hinblick auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen. Gleichzeitig wäre er erheblich leichter umzusetzen, weil der Steuersatz nur vom Umfang des Stromverbrauchs abhängig wäre. Er könnte daher direkt vom Netzbetreiber bzw. Energielieferant ermittelt werden.

678 Eine solche degressive Ausgestaltung des Steuersatzes entspricht auch dem Sinn zumindest derjenigen Abgaben, die zur Infrastrukturfinanzierung beitragen sollen (z. B. Netzentgelte oder Offshore-Umlage). Die Finanzierungsverantwortung der benötigten Netzinfrastruktur hängt nicht nur von dem (steigenden) Stromverbrauch ab, sondern stark von der benötigten Netzkapazität. Diese steigt wiederum vor allem mit der erwarteten Spitzenlast, nicht jedoch mit dem Umfang des Verbrauchs an sich. Hinzu kommt, dass eine degressive Ausgestaltung der Abgaben – anders als Ausnahmen für bestimmte Unternehmen – nicht mehr unter den europarechtlichen Beihilfebegriff fiele, womit das Erfordernis einer Begrenzung und die Notwendigkeit der ökologischen Konditionalitäten entfiele.[81]

3.2.2.2 Bürokratische Förderstrukturen und ihre wettbewerblichen Risiken

679 Die Vielzahl einzelner Förderinstrumente führt zu einem vergleichsweise hohen Implementierungsaufwand sowohl für die Unternehmen als auch für die öffentliche Hand. Der bestehende Förderrahmen ist nach Einschätzung der Monopolkommission zudem unnötig bürokratisch aufgeladen. Dies führt nicht nur zu erheblichen Kosten für die betroffenen Unternehmen und die Gesamtwirtschaft, die zu Nachteilen gegenüber ausländischen Wettbewerbern führen, sondern kann auch den Wettbewerb zwischen den Unternehmen in Deutschland verzerren. Insbesondere kleinere, innovative Unternehmen verfügen häufig nicht über die personellen und finanziellen Ressourcen, um die bürokratischen Herausforderungen bei der Antragsstellung zu bewältigen.

[81] Insofern fehlt es an einer Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige durch die Regelung (sogenannte Selektivität), vgl. auch Ziff. 6 CISAF.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Dadurch können sich die Gewichte des Wettbewerbs zugunsten marktstarker, etablierter Unternehmen verschieben.

3.2.2.2.1 Die Förderstrukturen sind stark bürokratisch aufgeladen

680 Die stark bürokratische Ausgestaltung des Förderrahmens ergibt sich nicht nur aus den behördlichen Verfahren und den dabei bestehenden Informationspflichten (Bürokratiekosten i. e. S., vgl. § 2 Abs. 2 des Normenkontrollratsgesetzes, NKRG). Auch die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen an sich führt zu vermeidbarem Aufwand. Hierzu trägt einerseits bei, dass die meisten der vorgenannten Subventionen nicht den Strompreis an sich senken, sondern nur bei der Ermittlung des Umfangs der Fördersumme an die verbrauchte Strommenge anknüpfen. Um die Subvention zu erhalten, ist nicht nur bei direkten Subventionen wie der Strompreiskompensation und dem Industriestrompreis ein behördliches Verfahren vorgeschaltet, in dem die Voraussetzungen für den Erhalt überprüft werden.

681 Auch bei Instrumenten, die bestimmte Preisbestandteile wie Steuern oder Umlagen unmittelbar absenken sollen, ist teilweise ein behördlicher Antrag Voraussetzung. Dies gilt insbesondere im Fall der besonderen Ausgleichsregelung nach dem EnFG, die zu einer Absenkung der KWK- und Offshore-Umlage führt. Diese Absenkung wird nicht durch den Netzbetreiber oder Stromlieferanten umgesetzt, sondern muss beim BAFA beantragt werden, das die Voraussetzungen und Gegenleistungen überprüft. Anders ist dies dagegen bei der Absenkung der Konzessionsabgaben und der Umlage für besondere Netznutzung sowie dem Bandlastprivileg, die direkt durch den Netzbetreiber umgesetzt werden.

682 Mit diesen Antragsverfahren geht oftmals einher, dass die Subventionen erst nachschüssig ausgezahlt werden, wenn klar ist, in welchem Umfang Strom verbraucht wurde und dementsprechend die Höhe der Subvention ermittelt werden kann. Dies gilt beispielsweise für die Strompreiskompensation oder den Industriestrompreis. Das führt zur Notwendigkeit einer entsprechenden Zwischenfinanzierung bei den Unternehmen, die wiederum (Zins-)Kosten verursacht.

683 Hinzu kommt, dass einige Subventionen daran geknüpft sind, dass Unternehmen bestimmte Beiträge bzw. Gegenleistungen erbringen müssen, die zur Erreichung der mit der jeweiligen Subvention verbundenen Ziele beitragen sollen. So verfolgt der Industriestrompreis beispielsweise das Ziel der Förderung der Transformation hin zu einer klimaneutralen dekarbonisierten Industrie. Unternehmen sollen durch den Industriestrompreis in die Lage versetzt werden, Investitionen in die Dekarbonisierung und Effizienzsteigerung zu tätigen. Die Subvention ist deshalb an bestimmte Gegen-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

leistungen, die von den Unternehmen zu erbringen sind, gekoppelt. So wird oft die Ergreifung von Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz oder der Bezug von Strom aus erneuerbaren Energien vorausgesetzt. Bei der Strompreiskompensation müssen beihilfeberechtige Unternehmen beispielsweise ein Energiemanagementsystem betreiben sowie verschiedene Klimaschutz- und Energieeffizienzmaßnahmen, wie den Bezug von wenigstens 30 Prozent des Stroms aus erneuerbaren Energien, ergreifen (Förderrichtlinie Strompreiskompensation, Ziff. 4.1. und 4.2.2). Der Industriestrompreis sieht hingegen vor, dass Unternehmen innerhalb von 48 Monaten mindestens 50 Prozent des erhaltenen Beihilfebetrags in neue und modernisierte Anlagen investieren, um einen messbaren Beitrag zur Senkung der Stromkostensystems zu leisten (Förderrichtlinie Industriestrompreis, Ziff. 4.3).

684 Die Verknüpfung staatlicher Subventionen mit der Erbringung spezifischer Gegenleistungen ist grundsätzlich geeignet, um die mit den Förderinstrumenten angestrebten industriepolitischen Ziele zu erreichen, birgt jedoch auch das Risiko, die Ziele langfristig und statisch festzuschreiben. Gleichzeitig wirft der Ansatz zentrale Fragen der Kontrolle und Durchsetzung auf: Wer überwacht beispielsweise die Einhaltung der geforderten Gegenleistungen und welche Konsequenzen sind bei Nichterfüllung vorgesehen? Die Einrichtung und Durchführung entsprechender Monitoring-, Prüf- und Sanktionsmechanismen verursacht einen erheblichen administrativen Aufwand sowie beträchtliche Kosten für die öffentliche Hand.

685 Ein Überblick über die verschiedenen Gegenleistungen zeigt, dass die Anforderungen sehr heterogen ausgestaltet sind. So unterscheiden sich beispielsweise die Effizienzberechnungen zwischen Strompreiskompensation und EnFG. Auch die Grünstromanforderungen sind uneinheitlich. Dies führt dazu, dass Unternehmen, die – was der Regelfall sein dürfte – für mehrere verschiedene Preisbestandteile staatliche Förderungen in Anspruch nehmen, dies nicht einheitlich unter den gleichen Voraussetzungen beantragen können, sondern unterschiedliche Effizienzberechnungen und Grünstromanforderungen erfüllen müssen.

686 Die starke Heterogenität dieser Anforderungen ist kritisch zu bewerten: Die Vielzahl unterschiedlicher Gegenleistungsformen führt zu einem komplexen und schwer überschaubaren Anforderungskatalog, der Unternehmen zunächst erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen zur Identifizierung und Umsetzung der Gegenleistungen abverlangt. Außerdem ist die Erfüllung der Gegenleistung von den Unternehmen regelmäßig durch entsprechende ausführliche Nachweise zu belegen[82], was den bürokratischen Aufwand für Unternehmen weiter erhöhen dürfte. Dies kann auch erheb-

[82] Für die Strompreiskompensation siehe beispielsweise die Förderrichtlinie Strompreiskompensation, Ziff. 4.3.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

liche Risiken für den Wettbewerb mit sich bringen. So können möglichweise insbesondere kleinere Unternehmen nicht die notwendigen Ressourcen aufbringen, die Vielzahl von Fördermitteln und die Komplexität der einzelnen Förderungsvoraussetzungen zu überblicken.

687 Hierbei ist zusätzlich festzustellen, dass für die verschiedenen Förderungsinstrumente jeweils unterschiedliche Behörden zuständig sind und es keine einheitliche Behördenstruktur gibt. Während für den Industriestrompreis beispielsweise das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) als Bewilligungsbehörde zuständig ist, ist es für die Strompreiskompensation die Deutsche Emissionshandelsstelle im Bundesumweltamt und für die Stromsteuersenkung das Hauptzollamt. Die uneinheitliche Behördenstruktur birgt zum einen das Risiko, dass die ohnehin teils sehr heterogenen Anforderungen zum Erhalt einer Subvention von den Behörden in der Praxis unterschiedlich ausgelegt werden. Zum anderen erhöht sich für die Unternehmen weiter der bürokratische Aufwand, da sie beispielsweise Anträge und Formulare mehrfach für die einzelnen Behörden ausfüllen müssen. Es kann an dieser Stelle nicht davon ausgegangen werden, dass die Behörden untereinander die jeweiligen Antragsformulare und Prüfungen der Antragsvoraussetzungen transparent offenlegen und austauschen. Es fehlt insoweit eine einheitliche Umsetzungsstrategie der jeweiligen Fördermaßnahmen. Die Schaffung digitaler und effizienter Verwaltungsstrukturen mit einem einheitlichen Prinzip der Datenführung könnte die administrativen Kosten für die Unternehmen als auch die öffentliche Hand erheblich abmildern.

688 Ihre Grundlage haben diese Anforderungen in den Anforderungen des europäischen Beihilferechts, das diese grundsätzlich voraussetzt. Die unionsrechtlichen Regelungen erfordern allerdings nicht die soeben dargestellte Heterogenität der Regelungen, sondern legen nur Mindestanforderungen fest, die auch durch einheitlichere nationale Regelungen umgesetzt werden könnten. Die Unterschiede der deutschen Regelungen haben ihre Grundlage vielmehr in der teilweisen Übererfüllung der europarechtlichen Anforderungen (sog. „Goldplating“). Dies zeigt sich beispielsweise bei der Strompreiskompensation. So verpflichten die EU-Vorgaben die berechtigten Unternehmen zwar ebenfalls zu Energieeffizienzmaßnahmen, diese Vorgaben sind aber im Vergleich zu der deutschen Förderrichtlinie eher allgemein und flexibel gehalten. Sie setzen insbesondere keine weiteren detaillierten, engen Gegenleistungen oder strenge Nachweispflichten voraus. Die zusätzlichen nationalen Anforderungen können zu bürokratischem Mehraufwand und Wettbewerbsnachteilen für die deutsche Industrie führen (vgl. auch Panknin, 2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

3.2.2.2.2 Förderrahmen wettbewerbsfreundlich weiterentwickeln

689 Die Monopolkommission empfiehlt daher, die zersplitterten Förderregeln zu einer einheitlicheren und konsistenteren Förderlandschaft weiterzuentwickeln. Dies würde die bürokratische Belastung der Unternehmen und die damit einhergehenden Risiken für den Wettbewerb absenken. Auch würde die staatliche Aufsicht vereinfacht werden. Dazu sollten insbesondere die Anforderungen an die „ökologischen Gegenleistungen“ und die notwendigen Nachweise homogenisiert werden. Dies sollte außerdem mit der Schaffung effizienter, einheitlicher Verwaltungsstrukturen, wie der Vereinheitlichung der behördlichen Zuständigkeiten oder der Digitalisierung der Datenführung, einhergehen.

690 Mittelfristig sollte die gegenwärtig bestehende Verknüpfung aus Subvention und Gegenleistung in Form der ökologischen Konditionalität wettbewerbsfreundlicher ausgestaltet werden. Die Monopolkommission empfiehlt dazu, den Zusammenhang zwischen Subventionen und Gegenleistungen umzukehren. Die Subventionen sollten nicht weiter branchenabhängig pauschal gewährt werden, sofern eine behördlich überprüfte „Gegenleistung“ durch die Unternehmen erbracht wird. Vielmehr ist anzustreben, die „Gegenleistungen“ zukünftig auszuschreiben und diejenigen Unternehmen und Branchen zu unterstützen, die diese am effizientesten erbringen können.

691 So könnten beispielsweise Investitionen in Energieeffizienz oder der Bezug von elektrischer Energie aus erneuerbaren Energien künftig finanziell unterstützt werden, indem entsprechende Investitionen ausgeschrieben werden. Es würden dann diejenigen Unternehmen die Subvention erhalten, die die Leistung am effizientesten, d.h. am kostengünstigsten, erbringen können. Das hätte den Vorteil, dass die effizientesten Technologien von der staatlichen Förderung profitieren würden und gleichzeitig die negativen Auswirkungen auf den Wettbewerb minimal gehalten würden.

3.2.3 Simulation der Auswirkungen einer Subvention des Strompreises

692 Im folgenden Abschnitt soll die Wirkung einer möglichen Subvention des Strompreises für verschiedene Kombinationen aus Wirtschaftssektoren illustrativ dargestellt werden. Hierzu wird eine Input-Output-Analyse durchgeführt. Input-Output-Analysen sind in der ökonomischen Forschung weit verbreitet und seit mehr als 70 Jahren ein etabliertes Instrument für ökonomische Analysen (Miller/Blair, 2021).

693 Eine Input-Output-Tabelle ist ein Gleichungssystem, welches angibt, wie viele ihrer Produkte die einzelnen Sektoren einer Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeit-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

raum jeweils an die anderen Sektoren verkauft haben. Gemessen wird dies üblicherweise nicht in physischen Einheiten, etwa Tonnen Stahl oder Anzahl an Kraftfahrzeugen. Stattdessen werden aufgrund der besseren Vergleichbarkeit die Güter in monetäre Beträge umgerechnet. Viele Systeme umfassen dabei mehrere Länder oder Regionen, um auch Im- und Exporte abbilden zu können. Input-Output-Modelle basieren dabei grundsätzlich auf beobachteten Daten, die meist aus offiziellen Quellen stammen, etwa der statistischen Ämter der jeweiligen Länder. Zusätzlich werden üblicherweise mehrere Gruppen von Endkundinnen und -kunden und ihre Käufe aus den verschiedenen Sektoren berücksichtigt, insbesondere private Haushalte und staatliche Akteure. Diese treten jedoch im Input-Output-Schema üblicherweise nur als Käufer und nicht als Verkäufer auf, während die meisten Sektoren sowohl Güter produzieren als auch Vorleistungen einkaufen.

694 Die Analysen im vorliegenden Kapitel basieren auf der Datenbank EXIOBASE 3 (Stadler u. a., 2018). Diese wird von einem Konsortium aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern gepflegt und basiert hauptsächlich auf Daten des Statistischen Amts der Europäischen Union (Eurostat), ergänzt um eigene Erhebungen der Forschenden. Die EXIOBASE 3-Daten umfassen insgesamt 163 Sektoren und sind somit deutlich detaillierter als andere Datenquellen, z.B. die Inter-Country Input-Output Tables (ICIO) der OECD oder die Input-Output-Tabellen von Eurostat selbst. Insbesondere ist im EXIOBASE 3-Datensatz die Stromproduktion in eigenen Sektoren ausgewiesen, was eine notwendige Voraussetzung für die in diesem Kapitel durchgeführten Analysen ist. Die Tabellen in EXIOBASE 3 umfassen 44 Länder und fünf zusammengefasste Regionen für den Rest der Welt. Somit können auch internationale Handelsströme berücksichtigt werden.

695 Innerhalb der Logik des Input-Output-Systems lässt sich ein Preisschock simulieren, indem die Kosten einer Vorleistung hypothetisch geändert werden. Wenn etwa der Strombezug für bestimmte Sektoren mit 20 Prozent subventioniert würde, so können diese Sektoren den gleichen Output mit geringeren Kosten erzeugen. Einen ausreichend hohen Wettbewerbsdruck vorausgesetzt, sollte diese Einsparung in Form von geringeren Outputpreisen weitergegeben werden. Da der Output vieler Sektoren gleichzeitig als Input in anderen Sektoren dient, würden auch diese Sektoren indirekt von der Subvention profitieren, selbst wenn ihr eigener Strombezug nicht direkt subventioniert wird. Da am Ende vieler Produktionsketten Güter und Dienstleistungen für die privaten Haushalte angeboten werden, würden die Preissenkungen letztlich zum Teil auch bei Verbraucherinnen und Verbrauchern in Form geringerer Preise für einzelne Güter ankommen. Die Stromerzeugung und -verteilung wird im EXIOBASE 3-Datensatz in eigenen Sektoren abgebildet. Eine hypothetische Senkung der Preise des Outputs dieser Sektoren entspricht also genau einer Subvention des Strombezugs für die anderen Sektoren, welche Strom in ihrer Produktion verwenden. Zu beachten ist,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dass innerhalb der Modellierung nur die Preiswirkungen untersucht werden können. Die Auswirkungen von Preis- und Kostenänderungen auf die Verlagerung der Produktion in andere Staaten und die damit möglicherweise verbundenen Carbon Leakage-Effekte können innerhalb dieses Modells nicht betrachtet werden.

696 Im Rahmen der Analyse wurden mehrere Szenarien entwickelt, die sich hinsichtlich der Subventionshöhe sowie der subventionierten Sektoren unterscheiden. Der Fokus liegt dabei zunächst auf den Sektoren des produzierenden Gewerbes. Dies umfasst konkret Landwirtschaft, Bergbau sowie die produzierende Industrie. Die in Szenario 1 subventionierten Sektoren orientieren sich an den Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen der Europäischen Kommission (KUEBLL). Dort wird in Anhang 1 eine Liste an Sektoren aufgeführt, die nach Auffassung der EU-Kommission aufgrund ihrer hohen Stromintensität und der internationalen Handelsströme einem erheblichen Risiko der Abwanderung in Gebiete außerhalb der EU unterliegen (KUEBLL). Da die Sektorenaufteilung dieser Liste teilweise von der Aufteilung in der EXIOBASE-Datenbank abweicht, wurden die Sektoren soweit wie möglich angeglichen.

697 Die konkreten Strompreise können sich zwischen einzelnen Unternehmen und somit auch zwischen Branchen signifikant unterscheiden. Somit ist auch die prozentuale Entlastung einer Subvention ohne die entsprechenden Vertrags- und Verbrauchsdaten einzelner Unternehmen nur schwer exakt zu bestimmen. Daher wurde die prozentuale Entlastung approximiert. Als Basisfall wurde eine Entlastung in Höhe von 12 Prozent angenommen, die wiederum für einzelne Sektoren skaliert wurde. Dies basiert auf Verbrauchsdaten des Statistischen Bundesamtes (GENESIS-Code: 43531-002). Die dort aufgeführten Stromverbräuche wurden mit den Stromkosten aus dem EXIOBASE 3-Datensatz kombiniert, um den impliziten Strompreis für diesen Sektor zu bestimmen. Da diese Verbrauchsdaten nur für einzelne Sektoren des produzierenden Gewerbes vorliegen, gilt für die restlichen Sektoren die angenommene Subventionierungshöhe von 12 Prozent

698 Szenario 2 betrachtet ein alternatives Szenario, in dem ohne Ausnahme alle Sektoren eine Entlastung erhalten, inklusive aller Sektoren aus den Bereichen Dienstleistungen und Transport. Dies entspricht einem horizontalen Ansatz, in dem etwa durch eine höhere Effizienz des Stromsystems oder die Senkung von Steuern und Umlagen die Stromkosten für alle Wirtschaftssektoren gesenkt werden. In Szenario 3 wurden die am stärksten verflochtenen Sektoren algorithmisch bestimmt. Dazu wurde die Hypothetical Extraction Method verwendet. Dieses Verfahren ist innerhalb der Input-Output-Analyse etabliert, um besonders relevante Sektoren zu identifizieren (Dietzenbacher u. a., 1993). Daraus ergibt sich eine Liste von 73 Sektoren. Die prozentuale Subventionshöhe wurde für die Szenarien 2 und 3 so angepasst, dass die absoluten

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Kosten der Subvention in Euro für alle Szenarien identisch sind. Dies ermöglicht einen sinnvollen Vergleich zwischen der Wirkung der verschiedenen Szenarien. ↗**Tabelle 3.2** gibt einen Überblick über die drei beschriebenen Szenarien.

Tabelle 3.2: Beschreibung der Szenarien

Szenario	Bezeichnung	Anzahl Sektoren	Subvention in %	Subvention in Mio. €
1	Vertikal	41	12,76	3.974
2	Horizontal	126	6,75	3.974
3	Hypothetical Extraction	73	46,47	3.974

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 3.3: Preiseffekte der Simulation

Sektor	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	**-0,18%**	**-0,12%**	-0,02%	**953 Mio. €**	**670 Mio. €**	124 Mio. €
Maschinenbau	**-0,11%**	**-0,07%**	-0,01%	**471 Mio. €**	**299 Mio. €**	46 Mio. €
Herstellung von Metallerzeugnissen	**-0,18%**	**-0,11%**	-0,02%	**399 Mio. €**	**234 Mio. €**	36 Mio. €
Herstellung von Kunststoffen in Primärformen	**-0,17%**	**-0,10%**	-0,08%	**266 Mio. €**	**164 Mio. €**	130 Mio. €
Herstellung sonstiger Nahrungsmittel	**-0,10%**	**-0,11%**	-0,20%	**160 Mio. €**	**161 Mio. €**	310 Mio. €
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	**-0,25%**	**-0,14%**	-0,06%	**370 Mio. €**	**212 Mio. €**	80 Mio. €
Sonstiger Fahrzeugbau	**-0,12%**	**-0,08%**	-0,02%	**116 Mio. €**	**79 Mio. €**	19 Mio. €
Herstellung sonstiger chemischer Erzeugnisse	**-0,10%**	**-0,09%**	-0,05%	**87 Mio. €**	**75 Mio. €**	38 Mio. €
Mineralölverarbeitung	**-0,48%**	**-0,28%**	-0,04%	**393 Mio. €**	**225 Mio. €**	27 Mio. €

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Herstellung von Roheisen, Stahl und Ferrolegierungen	**-0,17%**	**-0,13%**	-0,03%	**112 Mio. €**	**86 Mio. €**	21 Mio. €

Quelle: Eigene Berechnungen. Anmerkung: Direkt subventionierte Sektoren im jeweiligen Szenario sind fett markiert.

699 ↗**Tabelle 3.3** zeigt die Preiswirkungen auf ausgewählte Sektoren über zwei Kanäle: die direkte Verbilligung des Strombezugs subventionierter Sektoren und die indirekte Wirkung über günstigere Vorleistungen. Der Vergleich der Szenarien offenbart ein klares Muster. Die Höhe der Entlastung folgt fast vollständig der direkten Subventionierung, kaum der Position eines Sektors im Verflechtungsgefüge. Sektoren, die in einem Szenario nicht direkt subventioniert werden, erfahren auch dann nur geringe Entlastung, wenn sie eng mit subventionierten Sektoren verflochten sind – der Maschinenbau etwa fällt von -0,11 Prozent (Szenario 1) auf -0,01 Prozent (Szenario 3). Die stärksten Effekte entstehen dort, wo die direkte Stromintensität hoch ist, wie bei der Mineralölverarbeitung (-0,48 Prozent in Szenario 1), nicht dort, wo ein Sektor besonders zentral verflochten ist. Eine Ausnahme bildet die Nahrungsmittelindustrie, die als einziger Sektor unter der verflechtungsbasierten Auswahl (Szenario 3) stärker profitiert als unter der vertikalen – ein Hinweis darauf, dass verflechtungsbasiertes Targeting nur in Einzelfällen konsumnahe Sektoren erreicht. Insgesamt bestätigt dies, dass die indirekte Entlastung über Vorprodukte zu schwach ist, um eine gezielte Sektorauswahl gesamtwirtschaftlich zu rechtfertigen. Die Wirkungen sind jeweils in Prozent der Outputpreise und in Mio. Euro angegeben. Auffällig ist, dass auch in stromintensiven Sektoren die Preiswirkung gering ausfällt. Für viele Sektoren liegt sie deutlich unter einem Prozent, je nach Szenario häufig sogar nur bei etwa 0,1 Prozent. Dies liegt in erster Linie daran, dass Stromkosten für die meisten Sektoren nur einen relativ geringen Anteil der Inputkosten ausmachen, verglichen mit anderen Rohstoffen und Vorprodukten.

Tabelle 3.4: Aggregierte Preiseffekte der Szenarien

Szenario	Gewichteter Preiseffekt Inputpreise	Gewichteter Preiseffekt Haushaltsnachfrage	Gewichteter Preiseffekt staatliche Nachfrage
Vertikal	-0,09%	-0,05%	-0,02%
Horizontal	-0,09%	-0,08%	-0,05%
Hypothetical Extraction	-0,11%	-0,09%	-0,02%

Quelle: Eigene Darstellung.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

700 Die aggregierten Effekte in ↗**Tabelle 3.4** zeigen nur geringfügige Unterschiede zwischen den Szenarien hinsichtlich der gewichteten durchschnittlichen Preiseffekte über alle Sektoren. Die Hypothese, dass durch die gezielte Subventionierung bestimmter Schlüsselindustrien multiplikative preissenkende Effekte durch die gesamte Wertschöpfungskette erreicht werden können, lässt sich in der vorliegenden Analyse nicht bestätigen. Eine horizontale Entlastung aller Sektoren erreicht im Durchschnitt einen ähnlichen Preiseffekt wie eine vertikale Subventionierung spezifischer Sektoren. Bezogen auf die Preise für Endverbraucherinnen und -verbraucher ist die Preiswirkung im horizontalen Szenario sogar höher als im vertikalen Szenario.

701 Ein relevanter Faktor der Simulationsergebnisse ist die Durchreichung (Pass-through) der Kostensenkungen in Folge der Subvention durch die einzelnen Produktionsketten. Bisher wurde dabei implizit angenommen, dass die Kostensenkungen über alle Stufen vollständig weitergegeben werden. In perfekt kompetitiven Märkten kann dies angenommen werden, da durch den hohen Wettbewerbsdruck kein Spielraum bleibt, Gewinne einzubehalten. Realistischer ist jedoch die Annahme einer unvollständigen Weitergabe. Basierend auf eigenen Berechnungen wird daher in weiteren Szenarien eine Weitergabe bzw. Pass-through von 93 Prozent sowie 77 Prozent angenommen (siehe Abschnitt ↗**1.2** in ↗**Kapitel 1**). Ansonsten entsprechen die Szenarien jeweils den Szenarien 1, 2 und 3 (vgl. **Tabelle 3.2**). Bei einem unvollständigen Pass-through ist zu erwarten, dass die aggregierten Preiseffekte durch die Subvention abgeschwächt werden.

Tabelle 3.5: Ergebnisse mit unterschiedlichem Pass-through

Szenario, Pass-through	Gewichteter Preiseffekt Input-preise	Gewichteter Preis-effekt Haushalts-nachfrage	Gewichteter Preis-effekt staatliche Nachfrage
Vertikal, 100%	-0,09%	-0,05%	-0,02%
Vertikal, 93%	-0,08%	-0,04%	-0,02%
Vertikal, 77%	-0,07%	-0,04%	-0,02%
Horizontal, 100%	-0,09%	-0,08%	-0,05%
Horizontal, 93%	-0,08%	-0,08%	-0,05%
Horizontal, 77%	-0,07%	-0,06%	-0,04%
Hypothetical Extraction, 100%	-0,11%	-0,09%	-0,02%
Hypothetical Extraction, 93%	-0,10%	-0,08%	-0,02%

Hypothetical Extraction, 77%	-0,09%	-0,07%	-0,02%

Quelle: Eigene Darstellung.

702 ↗**Tabelle 3.5** zeigt die Ergebnisse der Simulation mit unterschiedlichen Pass-through-Raten. Erwartungsgemäß ist der Preiseffekt schwächer, je geringer der angenommene Pass-through ist. Dies ist damit zu erklären, dass nur ein Teil der Kostensenkung weitergegeben wird. In den Szenarien mit 93 Prozent Pass-through werden rechnerisch nur ca. EUR 3,6 Mrd. der gesamten Subventionen in Höhe von EUR 4,0 Mrd. durchgereicht, bei einem Pass-through von 77 Prozent sind es ca. EUR 3,1 Mrd.

703 Die Simulation erlaubt über die reine Preiswirkung hinaus eine politökonomische Einordnung. Da sich die aggregierten Effekte der Szenarien kaum unterscheiden, ist die Wahl zwischen vertikaler und horizontaler Entlastung im Kern keine Effizienz-, sondern eine Verteilungsentscheidung. Beide Varianten verteilen ein nahezu identisches Gesamtvolumen und unterscheiden sich hauptsächlich darin, wer profitiert. Damit greift genau die in Abschnitt ↗**3.1.3.2** beschriebene Logik: Vertikale Maßnahmen konzentrieren ihre Vorteile auf wenige, gut identifizierbare und organisierte Empfänger, während die Kosten breit auf die Steuerzahlenden gestreut werden. ↗**Tabelle 3.3** macht dies sichtbar. Im vertikalen Szenario entfallen allein auf die Herstellung von Kraftwagen rund EUR 953 Mio. und auf die Mineralölverarbeitung rund EUR 393 Mio. Solchen konzentrierten Vorteilen steht bei der horizontalen Variante eine so breite Streuung gegenüber, dass sich für sie kaum politischer Organisationsdruck bildet. Hierin liegt eine Erklärung dafür, warum vertikale Instrumente politisch attraktiver erscheinen, obwohl sie gesamtwirtschaftlich keinen Mehrwert gegenüber horizontalen Maßnahmen erbringen.

704 Diese Verteilungswirkung ist aus wettbewerblicher Sicht in zweifacher Hinsicht problematisch. Erstens fließen die konzentrierten Vorteile überproportional an energieintensive Sektoren, die zugleich durch rückläufige Margen und Produktivität gekennzeichnet sind (vgl. Abschnitt ↗**1.3**). Vertikale Entlastung droht damit, den Erhalt bestehender Strukturen zu fördern und nicht die Transformation. Zweitens sind diese Sektoren häufig durch hohe Marktkonzentration geprägt. Wird die Kostenersparnis dort nicht vollständig weitergegeben – was bei unvollständigem Pass-through und entsprechender Marktmacht zu erwarten ist –, verbleibt die Subvention als Rente beim Produzenten, anstatt nachgelagerte Stufen oder Verbraucherinnen und Verbraucher zu erreichen. Die Subvention kann so die Position marktstarker Unternehmen zusätzlich festigen anstatt den Wettbewerb zu stärken. Dies verweist auf die Schnittstelle zur Missbrauchskontrolle nach Art. 102 AEUV, §§ 19 ff. GWB und unterstreicht, dass die wettbewerbliche Bewertung einer Subvention nicht von der Marktstruktur der begünstigten Sektoren getrennt werden kann.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

705 Die geschätzten aggregierten Preiseffekte erscheinen bei einer gesamten Subventionshöhe von ca. EUR 4,0 Mrd. relativ gering. Daraus folgt nicht zwingend, dass Entlastungen beim Strompreis für Unternehmen in Deutschland nicht sinnvoll oder notwendig sein können. Zudem berücksichtigt die hier angestellte Untersuchung nicht die Verhinderung möglicher Carbon-Leakage-Effekte durch Fördermaßnahmen wie die Strompreiskompensation. Allerdings muss den Ergebnissen der hier gezeigten Simulation folgend der Nutzen hauptsächlich vertikaler Maßnahmen hinterfragt werden. Die gleiche Geldsumme könnte möglicherweise deutlich stärker wohlfahrtssteigernd wirken, wenn sie für andere, horizontal wirkende Maßnahmen eingesetzt würde.

3.2.4 Fazit

706 Die Ausführungen in diesem Kapitel zeigen die Relevanz einer rationalen Verzahnung von Energie- und Industriepolitik zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in Deutschland und Europa. Einerseits ist der Anteil der Stromkosten an den gesamten Produktionskosten für viele Sektoren relativ gering, was das Potenzial zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine Senkung der Stromkosten limitiert. Andererseits handelt es sich bei Strom um einen Produktionsfaktor, der in fast jedem Sektor und jedem Unternehmen eine Rolle spielt. Zudem soll die Bedeutung von elektrischer Energie im Rahmen der Energiewende in Zukunft weiter ansteigen, da fossile Energieträger durch Strom ersetzt werden. Geringere Stromkosten machen Strom als Energieträger attraktiver und können so diesen Substitutionsprozess beschleunigen.

707 In diesem Kontext und angesichts der im Vergleich zu anderen Ländern hohen Strompreise in Deutschland erscheinen Maßnahmen zur Begrenzung steigender Stromkosten sinnvoll. Die Abwägung zwischen breiten (horizontalen) Entlastungen und sektor- bzw. unternehmensspezifischen (vertikalen) Maßnahmen ist dabei relevant. In der Praxis ist es unvermeidbar, dass horizontal und vertikal wirkende Maßnahmen parallel existieren. Die Monopolkommission empfiehlt, die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Industrie zu fokussieren, anstatt kleinteilig und mit hohem bürokratischem Aufwand einzelne Sektoren zu fördern. Die Subventionierung einzelner Sektoren sollte nur sehr begrenzt eingesetzt werden, wenn Stromkosten tatsächlich einen signifikanten Teil der Produktionskosten ausmachen.

708 Insgesamt erscheint die Fokussierung auf horizontale Maßnahmen kosteneffizienter, anreizkompatibler und wettbewerbsneutraler. Vertikale Maßnahmen können dagegen Großverbraucher überproportional bevorteilen, etwa wenn Mindestverbräuche für eine Förderung erforderlich sind oder der bürokratische Aufwand für eine Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen nur schwer erfüllt werden kann. Mög-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

liche horizontal wirkende Maßnahmen sind etwa die Senkung von Steuern und Umlagen sowie die Senkung der Netzentgelte durch eine Erhöhung der Effizienz des Gesamtsystems, etwa durch die Aufteilung der einheitlichen Gebotszone sowie die Schaffung von Flexibilitätsanreizen (siehe dazu auch Monopolkommission, 2025a, Kapitel 2). Die vorgeschlagenen Maßnahmen ließen sich im bestehenden Marktumfeld umsetzen, ohne den bürokratischen Aufwand zu erhöhen.

709 Auch Aspekte der Versorgungssicherheit und Resilienz sollten nicht ignoriert werden. So kann es im Rahmen der europäischen Verteidigungsfähigkeit sinnvoll sein, bestimmte Produktionskapazitäten in Europa zu behalten, auch wenn dies aus Kostensicht nicht effizient wäre. Hierbei handelt es sich letztendlich um politische Abwägungen, die über die Energiepolitik hinausgehen und im Kontext von Sicherheits- und Industriepolitik diskutiert werden müssen.

Empfehlungen

- Beim Kostenfaktor Strom sollten breit wirkende, branchenübergreifende Entlastungen bei staatlich beeinflussten Preisbestandteilen Vorrang vor kleinteiligen Sonderregeln haben. Insbesondere Reduktionen von Umlagen, Abgaben und Steuern könnten stärker degressiv und verbrauchsbasiert ausgestaltet werden, sodass energieintensive Unternehmen entlastet werden, ohne vollständig aus der Finanzierungsverantwortung herauszufallen.
- Die zersplitterten Förderregeln sollten zu einer einheitlicheren Förderlandschaft mit harmonisierten Nachweisen, digitaler Datenführung und klaren Zuständigkeiten weiterentwickelt werden. Mittelfristig sollten ökologische Gegenleistungen nicht nur als Förderbedingung geprüft, sondern wettbewerblich ausgeschrieben werden, damit diejenigen Unternehmen gefördert werden, die Effizienzleistungen, Dekarbonisierungsleistungen oder Grünstromleistungen zu den geringsten Kosten erbringen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

3.3 Empfehlungen auf einen Blick

710 Das vorliegende Kapitel untersucht mögliche Ansätze einer wettbewerbsorientierten Industriepolitik, wobei ein Schwerpunkt auf der zukünftigen Ausgestaltung von Industriestrompreisen liegt. Die Maßnahmen werden vor dem Hintergrund eines erheblichen Anpassungsdrucks auf den deutschen und europäischen Industriestandort diskutiert, der aus geopolitischen Unsicherheiten, Innovationsrückständen, Transformationsanforderungen, Bürokratie und hohen Energiekosten resultiert. Die Monopolkommission vertritt die Auffassung, dass Industriepolitik nur dann tragfähig ist, wenn sie Wettbewerb nicht ersetzt, sondern stärkt. Horizontale Rahmenbedingungen sind vorrangig zu verbessern. Vertikale Eingriffe kommen nur bei klar belegtem Marktversagen oder Transformationsversagen, transparenten Zielen und wettbewerbsschonender Ausgestaltung in Betracht.

Wettbewerbsorientierte Industriepolitik

1 Industriepolitische Maßnahmen sollten primär die allgemeinen Rahmenbedingungen verbessern, insbesondere durch die Vollendung des Binnenmarkts, die Stärkung der Wettbewerbspolitik und eine europäische Koordination. Nationale Alleingänge und vertikale Gegenreaktionen auf internationale Subventionen sollten vermieden werden, sofern horizontale Instrumente gleiche Wettbewerbsbedingungen wirksamer herstellen können. **Abschnitt ↗3.1.4.1**

2 Die Auswahl geförderter Branchen, Technologien oder Unternehmen sollte auf transparenten, ex ante definierten Kriterien beruhen und nachprüfbar auf Wissensspillover, Pfadabhängigkeiten, Transformationsversagen oder andere klar benannte Ziele bezogen sein. Vertikale Förderung sollte europäisch koordiniert werden und weder der Sicherung bestehender Strukturen noch einzelner „Champions“ dienen. **Abschnitt ↗3.1.4.2**

3 Fördermaßnahmen sollten in transparenten, diskriminierungsfreien, und möglichst wettbewerblichen Verfahren einfach und effizient vergeben werden, damit auch KMU und Start-ups realistisch teilnehmen können. Erforderlich sind eine wettbewerbliche Folgenabschätzung, Abwägungen von Kosten und Nutzen, klare Meilensteine, Befristungen und wissenschaftliche Evaluationen, um Dauersubventionen und Fehlallokationen zu vermeiden. Dazu sollten klare Ziele und Meilensteine verbindlich vorgegeben werden, deren Erreichung überprüft werden kann. **Abschnitt ↗3.1.4.3**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Strompreis- und Förderinstrumente

4 Beim Kostenfaktor Strom sollten breit wirkende, branchenübergreifende Entlastungen bei staatlich beeinflussten Preisbestandteilen Vorrang vor kleinteiligen Sonderregeln haben. Insbesondere Reduktionen von Umlagen, Abgaben und Steuern könnten stärker degressiv und verbrauchsbasiert ausgestaltet werden, sodass energieintensive Unternehmen entlastet werden, ohne vollständig aus der Finanzierungsverantwortung herauszufallen. **Abschnitt ↗3.2.2.1**

5 Die zersplitterten Förderregeln sollten zu einer einheitlicheren Förderlandschaft mit harmonisierten Nachweisen, digitaler Datenführung und klaren Zuständigkeiten weiterentwickelt werden. Mittelfristig sollten ökologische Gegenleistungen nicht nur als Förderbedingung geprüft, sondern wettbewerblich ausgeschrieben werden, damit diejenigen Unternehmen gefördert werden, die Effizienzleistungen, Dekarbonisierungsleistungen oder Grünstromleistungen zu den geringsten Kosten erbringen. **Abschnitt ↗3.2.2.2**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Literaturverzeichnis

50Hertz Transmission GmbH/Amprion GmbH/TenneT TSO GmbH/TransnetBW GmbH (2024), Ermittlung der Offshore-Netzumlage 2025, 10.2024.

Acemoglu, D. (2023), Distorted Innovation: Does the Market Get the Direction of Technology Right?, AEA Papers and Proceedings, 113, S. 1–28.

Aghion, P./Cai, J./Dewatripont, M./Du, L./Harrison, A./Legros, P. (2015), Industrial policy and competition. American Economic Journal: Macroeconomics, American Economic Journal: Macroeconomics, 7, S. 1–32.

Ahn, S. (2002), Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence, OECD Economics Department Working Papers No. 317.

Alonso, A. S. (2024), Chinese competition poses „existential threat“ to Europe’s solar industry, Euronews.

Andreoni, A. (2016), 9. Varieties of Industrial Policy: Models, Packages, and Transformation Cycles, Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy, 2016.

Barteska, P./Englmaier, F. (2025), Industriepolitik verlangt dem Staat viel ab: Ein organisationsökonomischer Blick auf die Bedeutung von State capacity für industriepolitische Maßnahmen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 26, S. 368–380.

Bräuer, S. (2026), Der „Whole-of-Government-Ansatz“, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.

Buccirossi, P./Ciari, L./Duso, T./Spagnolo, G./Vitale, C. (2013), Competition policy and productivity growth: An empirical assessment, Review of Economics and Statistics, 95, S. 1324–1336.

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2025), Hintergrundinformationen zur Besonderen Ausgleichsregelung, https://www.bafa.de/DE/Energie/Besondere_Ausgleichsregelung/Hintergrundinformationen/hintergrundinformationen_node.html, Abruf am 03.06.2026.

Bundesministerium der Finanzen (2025), 30. Subventionsbericht des Bundes: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2023 bis 2026, 09.2025.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2025), Industriepolitik in Europa, 2025.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2026), Richtlinie über die Gewährung von Leistungen zur finanziellen Kompensation an strom- und handelsintensive Unternehmen zur Strompreisentlastung (Industriestrompreis) für die Abrechnungsjahre 2026 bis 2028, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2026/04/20260416-industriestrompreis-wird-eingefuehrt.html, Abruf am 09.06.2026.

Caballero, R./Hoshi, T./Kashyap, A. K. (2008), Caballero, R., T. Hoshi and A.K. Kashyap (2008), "Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan", American Economic Review, 98(5), pp. 1943-1977., American Economic Review, 98, S. 1943–1977.

Carballa-Smichowsk, B./Lianos, I. (2025), Models of Industrial Policy and Competition: An Empirical Investigation, Intereconomics, 4, S. 221–226.

CDU, CSU und SPD (2025), Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2025.

Chang, H.-J./Zach, K. (2018), Industrial development in Asia: Trends in industrialization and industrial policy experiences of developing Asia, WIDER Working Paper 120/201.

CMA Microeconomics Unit (2025), Industrial Policies: New Evidence for the UK, 2025.

Coatanlem, Y./Coste, O. (2026), Überwindung von Europas Innovationsschwäche: Kosten des Scheiterns, disruptive Innovation und gezielte Flexicurity, München: ifo Institut-Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität für München, ifo Schnelldienst, 79, S. 85–95.

Criscuolo, C./Lalanne, G./Díaz, L. (2022), Quantifying industrial strategies (QuIS): measuring industrial policy expenditures, 2022.

Deutsche Emissionshandelsstelle (2025), Beihilfen für indirekte CO2-Kosten des Europäischen Emissionshandels 1 (Strompreiskompensation) in Deutschland für das Jahr 2024, 2025.

Deutscher Bundestag (2025), Etat 2026: Wirtschaftsplan des KTF, https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1111618, Abruf am 10.02.2026.

Dietzenbacher, E./Linden, J. A. V. D./Steenge, A. E. (1993), The Regional Extraction Method: EC Input–Output Comparisons, Economic Systems Research, 5, S. 185–206.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Draghi, M. (2024), The future of European competitiveness – Part A: A competitiveness strategy for Europe. Bericht für die Europäische Kommission, 2024.

Duso, T. (2025), Wettbewerb als Schlüssel für effiziente und innovative Infrastruktuinvestitionen, ifo Schnelldienst, 2025, 78, Nr. 07, S. 12-16

Duso, T./Gornig, M./Schiersch, A. (2025), For a Strategic, European and Competition-Oriented Industrial Policy, Intereconomics, 60, S. 215–220.

Duso, T./Peitz, M. (2025), Wettbewerbspolitik und Industriepolitik unter einem Hut, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, S. 323–343.

Elspaß, J./Mattmüller, R./Robers, D. (2025), Raus aus der Mid-Tech-Falle: Eine Industriepolitik für Europa, Wirtschaftsdienst, S. 576–582.

Energie & Management (2025), Industriestrompreis soll Bund drei Milliarden Euro kosten, Energie & Management, 19.11.2025.

Europäische Kommission (2022), Mitteilung der Kommission – Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union, C 414, S. 1–38.

Europäische Kommission (2025a), A Competitiveness Compass for the EU, 2025.

Europäische Kommission (2025b), Annual single market and competitiveness report 2025, 2025.

Europäische Kommission (2025c), Step up Startups Research Team (2025, Jan 24). Beyond Fragmentation: The Connectivity of Startup Ecosystems in Europe. European Commission, 2025.

Europäische Kommission (2025d), Mitteilung der Kommission – Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des Deals für eine saubere Industrie (Beihilferahmen für den Deal für eine saubere Industrie), (C/2025/3602), http://data.europa.eu/eli/C/2025/3602/oj, Abruf am 09.06.2026.

Europäische Kommission (2026), EU Missions in Horizon Europe, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe_en.

Eurostat (2022), Trade by NACE Rev. 2 activity and enterprise size class, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/EXT_TEC01, Abruf am 17.06.2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Expertenkommission Forschung und Innovation (2025), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsföhigkeit Deutschlands 2025, Berlin, 2025.

FAZ (2026), Nicht mehr zeitgemäß: Ökonom Schularick stellt Kündigungsschutz für Gutverdiener infrage, 20.02.2026.

Fontoura Gouveia, A./Osterhold, C. (2018), Fear the walking dead: Zombie firms, spillovers and exit barriers, OECD Productivity Working Papers, No. 13, 2018.

Fu, X./Ping, L./Gaoefen, Y. (2026), Industrial policy in China: Its development and ongoing transformation, International Journal of Industrial Organization, 104.

Fuest, C./Gros, D./Mengel, P.-L./Tirole, J. (2024), EU Innovation Policy - How to Escape the Middle Technology Trap?, 2024.

Gönner, T. (2024), Bürokratie als Wachstumsbremse: Herausforderungen und Lösungsansätze für den Industriestandort Deutschland, München: ifo Institut-Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität für München, ifo Schnelldienst, 77, S. 29–33.

Greitemeier, T./Kampker, A./Tübke, J./Lux, S. (2025), China's hold on the lithium-ion battery supply chain: Prospects for competitive growth and sovereign control, Elsevier, Journal of Power Sources Advances, 32, S. 100173.

Hansmeier, H./Koschatzky, K. (2021), Gesellschaftliche Herausforderungen durch Sprunginnovationen bewältigen, 2021.

Hayek, F. A. v. (1996), Die Anmaßung von Wissen, 1996.

Hinz, J./Iodice, I./Schularick, M. (2025), Prinzipien für eine europäische Industrie- und Handelspolitik für das geoökonomische Zeitalter, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 26, S. 290–298.

Holtemöller, O./Schultz, B./Zeddies, G. (2024), Reformvorschläge für die Gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, 2024.

Icks, A./Weicht, R. (2022), Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau, Eine Studie für die IMPULS-Stiftung durchgeführt vom Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn by the Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn, S. 1–32.

IEA Bioenergy (2024), Implementation of bioenergy in Germany – 2024 update, 2024.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

International Energy Agency (2025), Global EV Outlook 2025: Trends in electric car markets, Paris, 2025.

Jaffe, A./Trajtenberg, B. M./Fogarty, M. S. (2000), Knowledge Spillovers and Patent Citations: Evidence from a Survey of Inventors, American Economic Review, 90, S. 215–218.

Jäkel, J./de Maizière, T./Steinbrück, P./Voßkuhle, A. (2025), Initiative für einen handlungsfähigen Staat: Abschlussbericht, 2025.

Juhász, R./Lane, N./Rodrik, D. (2024), The new economics of industrial policy, Annual Review of Economics, 16, S. 213–242.

Juhász, R./Steinwender, C. (2024), Industrial Policy and the great divergence, Annual Review of Economics, 16.

Just, L./Kienscherf, P. A./Klaas, A.-K./Namockel, N./Schnaars, P./Ashour Novirdoust, A./Czock, B./Diehl, M./Emelianova, P./Keutz, J./Schäfer, F./Schmidt, C./Schrader, E./Terhorst, S./Hoffmann-Willers, P./Wohlleben, D. (2025), Energiewende. Effizient. Machen.: Monitoringbericht zum Start der 21. Legislaturperiode, 09.2025.

Letta, E. (2024), Much more than a market. Bericht für den Europäischen Rat, 2024.

Luiss Hub for New Industrial Policy and Economic Governance (LUHNIP) (2024), EU Industrial Policy Report 2024, 2024.

Matondo, O. (2025), Der Industriestrompreis kommt – aber nicht für alle, https://www.ecoplanet.tech/ressourcen/blog/der-industriestrompreis-kommt, Abruf am 10.02.2026.

Mazzucato, M. (2013), The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths, London, 2013.

Miller, R. E./Blair, P. D. (2021), Input-Output Analysis: Foundations and Extensions, 3. Auflage, 31.12.2021.

MLex (2026), „Updated" competition policy can serve EU's strategic goals, Letta says.

Monopolkommission (2004), Wettbewerbspolitik im Schatten „Nationaler Champions", XV. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB, 2004.

Monopolkommission (2020), Wettbewerb 2020, XXIII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB, 2020.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Monopolkommission (2025a), 10. Sektorgutachten Energie (2025): Wettbewerb und Effizienz für ein zukunftsfähiges Energiesystem, Bonn, 2025.

Monopolkommission (2025b), EU Wettbewerbsrecht: Mehr Tempo, Mehr Durchschlagskraft, Policy Brief 14, 2025.

OECD (2025), Market Studies and other Market Analysis Tools for Competition Authorities – Note by Spain. DAF/COMP/WP2/WD(2025)47, 2025.

Owen, G. (2012), : What has been learnt?, The European Centre for Political Economic.

Panknin, J. (2025), Ein Überblick: Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen für Industrieunternehmen i. R. d. Energiekostenentlastungen, EnWZ, S. 104–109.

Parente, R. M./Baquie, S./Huang, Y./Jaumotte, F./Kim, J./Pienknagura, S. (2025), Industrial Policies and Firm Performance: A Nuanced Relationship, WP/25/143, 18.07.2025.

Peichl, A./Sauer, S./Wohlrabe, K. (2022), Fachkräftemangel in Deutschland und Europa–Historie, Status quo und was getan werden muss, München: ifo Institut-Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität für München, ifo Schnelldienst, 75, S. 70–75.

Pelkmans, J. (2006), European Industrial Policy, Bruges European Economic Policy Briefings 15.

Piechucka, J./Saurí-Romero, L./Smulders, B. (2023), Industrial Policies, Competition, and Efficiency: The Need for State Aid Control, Journal of Competition Law & Economics, 19, S. 503–526.

Piechucka, J./Sauri-Romero, L./Smulders, B. (2024), Competition and Industrial Policies: Complementary Action for EU Competitiveness, Journal of Competition Law & Economics, 20.

Podszun, R. (2023), Mut zum Exit!, Wirtschaft und Wettbewerb, 73.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2026), Das macht die Bundesregierung für Entlastungen bei den Energiepreisen, Die Bundesregierung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/senkung-energiepreise-haushalt-2358526, Abruf am 17.06.2026.

del Río, F. (2021), The impact of rent seeking on social infrastructure and productivity, Review of Development Economics, 25, S. 1741–1760.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Rodrik, D. (2004), Industrial Policy for the Twenty-First Century, SSRN Electronic Journal.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2025), Perspektiven für morgen schaffen - Chancen nicht verspielen: Jahresgutachten 25/26, Abgeschlossen am 31. Oktober 2025, Wiesbaden, 2025.

Schiersch, A. (2025), Europas digitale Fragmentierung bremst Wachstum und Innovation: Kommentar, DIW Wochenbericht, 92, S. 234.

Schnitzer, M./Weber, E. (2025), Pro-kompetitive Industriepolitik für eine erfolgreiche Transformation der Wirtschaft, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, S. 255–271.

Schoefer, B./Brunnermeier, M./Jäger, S. (2026), Mehr Gehalt statt Kündigungsschutz – so käme Deutschland nach vorne, https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-mehr-gehalt-statt-kuendigungsschutz-so-kaeme-deutschland-nach-vorne/100233654.html, Abruf am 24.06.2026.

Sieberichs, I. (2024), Der Reformvorschlag einer preisindexierten Dynamisierung der Rente, ZBW–Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Wirtschaftsdienst, 104, S. 703–710.

Simon-Kucher (2025), Standortperspektiven-Studie: 73 % der energieintensiven Unternehmen verlagern In-vestitionen ins Ausland – fast jeder dritte Konzern sogar auf andere Kontinente, Pressemitteilung, 18.11.2025.

Stadler, K./Wood, R./Bulavskaya, T./Södersten, C./Simas, M./Schmidt, S./Usubiaga, A./Acosta-Fernández, J./Kuenen, J./Bruckner, M./Giljum, S./Lutter, S./Merciai, S./Schmidt, J. H./Theurl, M. C./Plutzar, C./Kastner, T./Eisenmenger, N./Erb, K./De Koning, A./Tukker, A. (2018), EXIOBASE 3: Developing a Time Series of Detailed Environmentally Extended Multi-Regional Input-Output Tables, Journal of Industrial Ecology, 22, S. 502–515.

Stanford University HAI (2026), Artificial Intelligence Index Report 2026, 2026.

Statista Research Department (2026), Anteile der Wirtschaftssektoren am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den wichtigsten Industrie- und Schwellenländern im Jahr 2024, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/37088/umfrage/anteile-der-wirtschaftssektoren-am-bip-ausgewaehlter-laender/, Abruf am 15.04.2026.

Statistisches Bundesamt (2025), Beschäftigte des öffentlichen Dienstes nach Geschlecht und der Art des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses, Stichtag 30. Juni,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigte-geschlecht.html, Abruf am 16.06.2026.

Statistisches Bundesamt (2026a), Bürokratiekostenindex, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Tabellen/buerokratiekostenindex.html, Abruf am 16.04.2026.

Statistisches Bundesamt (2026b), Erwerbstätigenrechnung: Erwerbstätige in Deutschland, Jahresdurchschnitte in 1 000 und Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent, https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/inlaender-inlandskonzept.html, Abruf am 16.06.2026.

Statistisches Bundesamt (2026c), Produktionsindex, Produzierendes Gewerbe, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Produktion/kpi111.html, Abruf am 15.04.2026.

Statistisches Bundesamt (2026d), Energiepreise wie in früheren Krisen stark gestiegen. Pressemitteilung Nr. N029 vom 7. Mai 2026.

Stiglitz, J./Lin, J./Monga, C. (2013), The Rejuvenation of Industrial Policy, World Bank Policy Research Working Paper 6628.

Stucke, M. E./Ezrachi, A. (2020), Competition overdose: How free market mythology transformed us from citizen kings to market servants, (No Title).

Töpfer, F./Reher, L./Meub, L. (2025), Lohnnebenkosten und ihre Bedeutung für Handwerksunternehmen, 2025.

Vertretung in Deutschland (2025), EU-Forschungskommissarin Sachariewa in Berlin beim Auftakt der Hightech-Agenda Deutschland, Europäische Kommission: Vertretung in Deutschland, https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-forschungskommissarin-sachariewa-berlin-beim-auftakt-der-hightech-agenda-deutschland-2025-10-30_de, Abruf am 16.06.2026.

Voelsen, D. (2025), Technologiepolitik unter Trump II, SWP-Aktuell.

Xiong, Y. (2025), Understanding China's "Anti-involution" Drive, Deutsche Bank Research Institute.

Zhang, K. H. (2026), Industrial Policy in the Competition Between an Existing Hegemon and a Rising Superpower: The Case of the US and China, The Chinese Econom, 59, S. 1–26

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Rechtsquellen

Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen vor dem Hintergrund der Krise im Nahen Osten, METSAF, C(2026) 2947 final

Energiesteuergesetz, EnergieStG, vom 15. Juli 2006 (BGBl. I S. 1534; 2008 I S. 660, 1007), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. April 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 116) geändert worden ist.

Förderrichtlinie Industriestrompreis, Richtlinie über die Gewährung von Leistungen zur finanziellen Kompensation an strom- und handelsintensive Unternehmen zur Strompreisentlastung (Industriestrompreis) für die Abrechnungsjahre 2026 bis 2028, BAnz AT 06.05.2026 B1.

Förderrichtlinie Strompreiskompensation, Richtlinie für Beihilfen für Unternehmen in Sektoren beziehungsweise Teilsektoren, bei denen angenommen wird, dass angesichts der mit den EU-ETS-Zertifikaten verbundenen Kosten, die auf den Strompreis abgewälzt werden, ein erhebliches Risiko der Verlagerung der CO_2-Emissionen besteht für die Abrechnungsjahre 2023 bis 2030, BAnz AT, 26.03.2024 B2.

Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung, Energiewirtschaftsgesetz, EnWG, vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. März 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 84) geändert worden ist.

Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, Normenkontrollratsgesetz, NKRG, vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1866), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2022 (BGBl. I S. 920) geändert worden ist.

Leitlinien für staatliche Klima- Umweltschutz und Energiebeihilfen 2022, KUEBLL, Abl. C 80, v. 18.02.2022, S. 1-89.

Rahmen für staatliche Beihilfen zur Unterstützung des Deals für eine saubere Industrie, Beihilferahmen für den Deal für eine saubere Industrie, CISAF, ABl. C/2025/3602.

Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32–46.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Stromsteuergesetz, StromStG, vom 24. März 1999 (BGBl. I S. 378; 2000 I S. 147), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 340) geändert worden ist.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Datenquellen

BNetzA (2026), Industriestrompreise, https://www.smard.de/page/home/topic-article/46/215546/industriestrompreise, Abruf am 23. April 2026.

BDEW (2026), BDEW-Strompreisanalyse Januar 2026, https://www.bdew.de/service/daten-und-grafiken/bdew-strompreisanalyse/, Abruf am 23. April 2026.

vbw Bayern (2025), Internationaler Energiepreisvergleich für die Industrie, https://www.vbw-bayern.de/vbw/Themen-und-Services/Energie-Klima/Energie/Internationaler-Energiepreisvergleich-f%C3%BCr-die-Industrie.jsp, Abruf am 9. März 2026.

Destatis (2026a), Bedeutung der energieintensiven Industriezweige in Deutschland. https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Industrie-Verarbeitendes-Gewerbe/produktionsindex-energieintensive-branchen.html, Abruf am 9. März 2026.

Destatis (2026b), Produktionsentwicklung in energieintensiven Industrien https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Industrie-Verarbeitendes-Gewerbe/_Grafik/_Interaktiv/produktionsentwicklung-energieintensiven-industriezweige.html, Abruf am 9. März 2026.

Eurostat (2026), Handel nach NACE Rev. 2 Tätigkeit und Unternehmensgrößenklasse – Tabelle ext_tex01, https://doi.org/10.2908/EXT_TEC01, Abruf am 9. März 2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

4

Eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik für die KI-Transformation

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Kapitel 4

Kurz gefasst ____ 358

4 Eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik für die KI-Transformation ____ 360

4.1 Auf europäische Stärken konzentrieren ____ 360

4.2 Industrieunternehmen und die KI-Transformation ____ 365

4.2.1.1 KI als mehrschichtiges System ____ 366

4.2.1.2 Hardware und Cloud Computing – konzentrierte Märkte und Bündelungspraktiken ____ 368

4.2.1.3 Daten – als strategischen Vorteil nutzen ____ 371

4.2.1.4 Foundation-Models – geschlossene Systeme neben offenen Modellen ____ 373

4.2.1.5 Anwendungsebene – Spielraum deutscher Industrie und neue Wettbewerbsrisiken ____ 376

4.2.2 Die KI-Diffusion stockt – das Kernproblem liegt in der organisatorischen Trägheit, verschärft durch regulatorische Belastung ____ 379

4.2.2.1 Empirie zeigt langsame Durchdringung in der Wirtschaft und schwachen Wissenstransfer aus der Forschung ____ 380

4.2.2.2 Organisatorische und kulturelle Faktoren machen die Trägheit zu einer strukturellen Hürde ____ 383

4.2.2.3 Rechtsunsicherheit und Überregulierung verstärken die Trägheit ____ 390

4.2.3 Langfristig droht eine Verfestigung der Marktkonzentration, die wettbewerbsorientierte wirtschaftspolitische Antworten erfordert ____ 393

4.3 Drei Instrumente einer wettbewerbsorientierten KI-Wirtschaftspolitik ____ 395

4.3.1 Wettbewerbsrecht KI-spezifisch schärfen ____ 396

4.3.1.1 Liste zentraler Plattformdienste des Digital Markets Act um KI-Dienste ergänzen, Verhaltenspflichten für Cloud- und KI-Dienste anpassen und den DMA und das Wettbewerbsrecht engagiert durchsetzen ____ 397

4.3.1.2 Rechtssicherheit für industrielle Datenkooperationen durch niedrigschwelliges Angebot von kartellbehördlichen Vorabprüfungsverfahren schaffen ____ 402

4.3.1.3 Zentralisierung von Kontrolle durch Kontrollpunktanalyse im Rahmen von Markt- und Sektoruntersuchungen adressieren ____ 406

4.3.2 KI-Regulierung verschlanken und Räume eröffnen ____ 410

4.3.2.1 Doppelregulierung von Hochrisiko-KI-Systemen und sonstigem Produktsicherheitsrecht vermeiden ____ 412

4.3.2.2 Hohe Regulierungsanforderungen dürfen keine Marktzutrittsschranke für kleine und mittlere Unternehmen darstellen ____ 421

4.3.2.3 Harmonisierte Normen als zentrales Mittel zur Rechtsbefolgung durch die Unternehmen schneller umsetzen ____ 426

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

4.3.3 Industriepolitik wettbewerbsstärkend ausrichten ____ 428

4.3.3.1 Grundlagenforschung und Wissenstransfer stärken ____ 429

4.3.3.2 Wettbewerb und Qualifizierung sollten die Rahmenbedingungen für die KI-Adoption stärken ____ 434

4.3.3.3 Strategisch genutzte staatliche Nachfrage kann früh Märkte für KI schaffen ____ 438

4.4 Empfehlungen auf einen Blick ____ 444

Literaturverzeichnis ____ 447

Rechtsquellen ____ 454

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Kurz gefasst

Die industrielle Nutzung künstlicher Intelligenz (KI) verdient besondere Aufmerksamkeit, weil sich an ihr exemplarisch zeigt, wie die Unternehmen, die das Rückgrat der deutschen Wirtschaft bilden, sich den Umbrüchen stellen. Deutschland und die EU können die europäischen Unternehmen bei der Anpassung mit einer wettbewerborientierten KI-Wirtschaftspolitik unterstützen, die die Abhängigkeiten durchbricht, einen rechtssicheren Rahmen für KI-Nutzung setzt und KI in der Breite fördert. Grundlage des Kapitels sind neben der wissenschaftlichen Literatur zahlreiche Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden und Unternehmen verschiedener Größen und Branchen, die ein breites Bild der tatsächlichen Hemmnisse und Handlungsbedarfe vermittelt haben.

Wie kann Deutschland die KI-Transformation der Industrie wettbewerbsorientiert beschleunigen?

PROBLEM

Die KI-Transformation der deutschen Industrie kommt nicht in der notwendigen Breite voran. Drei Faktoren bremsen die KI-Transformation deutscher Industrieunternehmen besonders: große unternehmerische und rechtliche Unsicherheit, eine Risikoaversion bei langfristigen Investitionen sowie träge organisatorische Prozesse in den Unternehmen selbst. Bleiben diese Hemmnisse bestehen, gibt es Grund zur Sorge, dass die deutsche Industrie bei Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung weiter zurückfällt.

KONTEXT

Die KI-Transformation fällt in eine Phase schwachen Wachstums, geopolitischer Spannungen und bestehender Standortnachteile in Deutschland und Europa. KI ist eine Querschnittstechnologie mit erheblichem Potenzial für Innovation, Effizienz und neue Wettbewerbsvorteile. Dieses Potenzial ist jedoch nicht frei verfügbar: Die zentralen Ebenen des KI-Stacks sind von wenigen, überwiegend außereuropäischen Anbietern geprägt. Das schafft Abhängigkeiten. Zugleich kommt die Anwendung zu langsam und zu schmal voran. Weil die Marktkräfte allein diese Geschwindigkeit und Breite bislang nicht hervorbringen, ist der wirtschaftspolitische Handlungsdruck hoch. Entscheidend ist deshalb, an der richtigen Stelle anzusetzen. Der eigentliche Wettbewerbsvorteil der deutschen Industrie liegt nämlich nicht im

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Stack, sondern auf der Anwendungsebene: in jahrzehntelang aufgebautem Spezialwissen und wertvollen Daten aus eigenen Produktionsprozessen. Diesen Vorteil zu nutzen und zu schützen, ist die zentrale wirtschaftspolitische Aufgabe

EMPFEHLUNGEN



Die KI-Transformation erfordert eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik, die staatliches Handeln gezielt einsetzt, ohne den Wettbewerb zu schwächen. Dafür sollten drei Säulen konsequent aufeinander abgestimmt werden: Wettbewerbspolitik, Regulierung und Industriepolitik.

1. **Wettbewerbspolitik:** Der Digital Markets Act (DMA) sollte an neue Wettbewerbsrisiken entlang des KI-Stacks angepasst und entschlossen durchgesetzt werden. Dazu gehört insbesondere, KI-Dienste in den Blick zu nehmen und Verhaltenspflichten so weiterzuentwickeln, dass offene und bestreitbare Märkte gesichert sowie Abschottungstendenzen durch vertikale Integration, Selbstbevorzugung und exklusive Zugänge zu zentralen KI-Ressourcen begrenzt werden. In den Bereichen, in denen der DMA nicht greift, bietet § 19a GWB dem Bundeskartellamt die Flexibilität und die Möglichkeit, einzugreifen.

2. **Regulierung:** Der EU AI Act ist als einheitlicher europäischer Rechtsrahmen grundsätzlich richtig und wichtig. Er sollte aber so umgesetzt und weiterentwickelt werden, dass unnötige Belastungen für Innovation und Diffusion vermieden werden. Generell sollte ein Paradigmenwechsel bei der staatlichen Regelsetzung eingeleitet werden – weg vom Versuch einer frühzeitigen und umfassenden Regulierung neuer Technologien hin zu einer Regulierung, die erst einsetzt, nachdem Erfahrungen an den Märkten gesammelt wurden. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen sollten überproportionale Compliance-Lasten, Doppelregulierung und Unsicherheiten bei der Einstufung von Risiken abgemildert werden, damit der AI Act Rechtssicherheit schafft, ohne die KI-Nutzung in der Breite zu bremsen.

3. **Industriepolitik:** Industriepolitik sollte nicht einzelne nationale oder europäische Champions fördern, sondern die breite Nutzung von KI verbessern. Der Staat sollte dort, wo hohe Risiken, Abhängigkeiten oder Koordinationsprobleme bestehen, gezielt als Ankerkunde für europäische und deutsche KI-Lösungen auftreten und so Nachfrage, Erprobung und Skalierung unterstützen. Damit die breite Nutzung von KI gelingt, sollten IP-Transferprozesse aus Wissenschaftseinrichtungen beschleunigt und KI-bezogene Qualifizierung gestärkt werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

4 Eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik für die KI-Transformation

4.1 Auf europäische Stärken konzentrieren

711 Inmitten einer schwierigen wirtschaftlichen und geopolitischen Lage stehen Deutschland und Europa zugleich vor einer tiefgreifenden technologischen Transformation. Künstliche Intelligenz (KI) hat in den letzten Jahren eine rasante Dynamik entfaltet und gilt bereits heute als technologischer Umbruch von historischer Bedeutung. Als Querschnittstechnologie wird KI auf nahezu alle Branchen und Prozesse wirken, einschließlich Forschung und Innovation. Sie eröffnet neue Wachstums- und Innovationspotenziale (Calvino u. a., 2025), erzeugt aber zugleich erheblichen Anpassungsdruck für den Standort. Die Notwendigkeit, in Deutschland agiler mit technologischen Umbrüchen umzugehen, gilt selbst dann, wenn sich herausstellen sollte, dass einige der KI-Versprechungen zu hoch gegriffen sind.

712 Dieser Meilenstein in der technologischen Entwicklung trifft Deutschland und Europa in einer Phase, in der die wirtschaftliche Lage ohnehin angespannt ist. Das Wirtschaftswachstum verlangsamt sich. Unternehmen der Industrie in Deutschland leiden im internationalen Wettbewerb unter Standortnachteilen wie bürokratischer Trägheit oder strukturell höheren Energiepreisen (siehe ↗**Kapitel 3**). Entsprechend sind insbesondere in der Industrie Abwanderungstendenzen der Wertschöpfung ins Ausland erkennbar (siehe Abschnitt ↗**1.1.4**). Zwischen den Jahren 2008 und 2021 verließ knapp ein Drittel der europäischen „Unicorn"-Unternehmen den Standort (Europäische Kommission, 2025a). 2024 verlor die Europäische Union gegenüber 2019 fast 15 Prozent ihres weltweiten Marktanteils bei Exportgütern (Europäische Kommission, 2025b). Deutschland steht im Zentrum dieser Problemlage: Das Bruttoinlandsprodukt stagniert seit fünf Jahren (SVR, 2024), die privatwirtschaftlichen Investitionen liegen rund ein Viertel unter dem Niveau von 2019 (Bardt/Grömling, 2025), die deutschen Exporte gingen 2025 zum dritten Mal in Folge zurück (Statistisches Bundesamt, 2026). Die unternehmerische Wertschöpfung in Deutschland war zuletzt so niedrig wie seit dem Jahr 2014 nicht mehr (Abschnitt ↗**1.1.5**). Hinzu treten geringe Gründungsraten, niedrige Überlebensquoten von Start-ups und ein zunehmender Fachkräftemangel (dpa, 2026; European Investment Bank, 2026).

713 Diese strukturelle Schwäche trifft auf eine veränderte geopolitische Lage. In einer weniger stabilen und weniger regelgebundenen internationalen Ordnung werden technologische Abhängigkeiten stärker als strategische Verwundbarkeiten sichtbar. Europa steht zwischen einer protektionistischen Handelspolitik der USA und einem technologisch schnell fortschreitenden China. Der Druck, in diesem Umfeld souverän

handlungsfähig zu bleiben, nimmt zu. Dies führt zu weltweiten Anpassungen wirtschaftlicher Prozesse, die mit Effizienzverlusten und Anpassungskosten verbunden sind. Regierungen geraten dadurch auch in liberalen Demokratien unter erheblichen Handlungs- und Rechtfertigungsdruck. Industriepolitische Handlungsmuster sind eine Reaktion darauf und werden grundsätzlich in ↗**Kapitel 3** diskutiert. Künstliche Intelligenz stellt hier eine Besonderheit dar, weil mit ihr eine disruptive Querschnittstechnologie in die Wirtschaftsprozesse drängt, die das Potenzial besitzt, enorme Effizienzgewinne auszulösen.

714 In zentralen Bereichen der jüngeren technologischen Entwicklung sind Europa und Deutschland bereits deutlich zurückgefallen. Lediglich vier der weltweit 50 führenden Technologieunternehmen sind europäisch: ASML, SAP, Seagate Technology und Schneider Electric (CompaniesMarketcap.com, 2026). Der Cloud-Markt wird von US-Anbietern dominiert, die mehr als 90 Prozent des europäischen Markts auf sich vereinen (Fratini u. a., 2026). Bei über 80 Prozent der digitalen Produkte, Dienstleistungen und Infrastrukturen ist die Europäische Union auf Nicht-EU-Länder angewiesen (Timmers, 2022). Speziell die deutschen Investitionen in Informationstechnologien gemessen am BIP betragen weniger als die Hälfte der entsprechenden Investitionen in den USA und Frankreich (The Economist, 2023). Die Abhängigkeiten betreffen die zentralen KI-Vorleistungen: Cloud-Dienste, Daten und Chips. Dass die Produktivität Europas hinter jener der USA zurückfällt, ist weitgehend auf den Technologiesektor und die bislang geringere Diffusion künstlicher Intelligenz zurückzuführen (Europäische Kommission, 2025a). Ein aktuelles Beispiel verdeutlicht, dass der Zugang zu zentralen KI-Vorleistungen durch hoheitliche Entscheidungen von Drittstaaten eingeschränkt werden kann. Die US-Regierung untersagte unter Verweis auf nationale Sicherheitsbefugnisse den Zugang zu den zwei neuesten und stärksten Anthropic-Modellen für ausländische Staatsangehörige, woraufhin Anthropic die Modelle für alle Nutzerinnen und Nutzer sperrte (Anthropic, 2026).

715 In der Frage, ob und wie Deutschland den Rückstand in der Technologieentwicklung angehen sollte, lohnt zunächst ein Blick auf die reale Entwicklung. Den gesamten KI-Stack – von Chips und Cloud bis zu den führenden Foundation-Models – kann Europa kurzfristig nicht nachbauen. Dafür wären gleichzeitig Fertigungskapazitäten für Chips, GPU-Lieferketten, Hyperscaler-Clouds, Gigawatt-Rechenzentren und Frontier-Modell-Entwickler erforderlich. Dies müsste in Märkten geschehen, in denen TSMC etwa 72 Prozent des Fertigungsmarkts für Chips hält (Counterpoint, 2026), europäische Cloud-Anbieter geringe Marktanteile haben, die energieinfrastrukturellen Voraussetzungen für Gigawatt-Rechenzentren fehlen in Deutschland und insbesondere US-Unternehmen haben bereits eine Vielzahl hochentwickelter KI-Modelle her-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

vorgebracht. Der Versuch wäre wirtschaftlich kaum darstellbar und unter den gegenwärtigen industriellen und institutionellen Voraussetzungen auch technologisch nicht zu leisten.

716 Für eine zukunftsoffene wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik ist dieses Eingeständnis jedoch nicht gleichzusetzen mit Resignation. Es ist vielmehr die Voraussetzung dafür, wirtschaftspolitisch in die richtige Richtung zu antworten, statt Ressourcen in einen Aufholversuch zu stecken, der die strukturelle Lage nicht wesentlich ändert. Europa kann kurzfristig nicht durch vollständiges Aufholen im gesamten KI-Stack gewinnen. Es kann aber durch Spezialisierung, durch Anwendung und durch vorausschauende wirtschaftspolitische Rahmensetzung erfolgreich werden (Europäische Kommission, 2024; Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz, 2026, S. 159).

717 Diese Stärken liegen weniger in den vorgelagerten, kapital- und skalenintensiven Ebenen des KI-Stacks – Chips, Cloud und Foundation-Models – als in den anwendungsnahen Ebenen: in proprietären Industriedaten, in jahrzehntelang akkumuliertem Anwendungswissen, in der industriellen Substanz und in einem leistungsfähigen Mittelstand. Gezielte spezialisierungsgetriebene Investitionen in einzelne Stack-Segmente können zielführend sein, beispielsweise in offene und branchenspezifische Modelle, ressourceneffiziente Algorithmen oder souveräne Recheninfrastrukturen, in denen deutsche und europäische Stärken anschlussfähig sind. Der komparative Vorteil liegt jedoch in der produktiven Verbindung von industriellem Know-how, Daten und KI-Anwendungen.

718 Genau diese jetzt erforderliche Form der KI-Transformation gelingt bisher nicht in ausreichendem Maße. In der deutschen Industrie zeigt sich eine ausgeprägte Trägheit beim Einsatz von KI. Kleine und mittlere Unternehmen warten ab, unter anderem aufgrund ihrer begrenzten Kapazitäten, große Unternehmen haben zum Teil Strukturen, die schnellen Wandel erschweren, Managementpraktiken sind vielfach nicht auf disruptiven technologischen Wandel ausgerichtet. Hinzu kommen begrenzte finanzielle Mittel, fehlende Fachkräfte, mangelndes Datenmanagement, Rechtsunsicherheit und Überregulierung (Bundesnetzagentur, 2025).

719 Diese Beobachtung ähnelt funktional einem Marktversagen, lässt sich aber nicht ohne Weiteres mikroökonomisch diagnostizieren. Sichtbar wird ein Defizit, das der Markt eigentlich durch eigene Kraft beheben müsste: die schnelle Diffusion einer zentralen neuen Technologie in produktive Anwendungen. Diese notwendige Entwicklung steht zahlreichen diffusen kulturellen und institutionellen Rigiditäten gegenüber, die die Marktkräfte bislang daran hindern, in ausreichender Breite eine zielgerichtete Transformation auszulösen. Hinzu kommt eine wettbewerbspolitische Dimension. In

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der digitalen Wirtschaft sind massive Abhängigkeiten in zentralen Bereichen entstanden, die sich bei KI besonders niederschlagen und möglicherweise sogar verschärfen. Eine weiterhin zögerliche KI-Transformation europäischer Unternehmen könnte diese Wettbewerbsstörung weiter vertiefen. Daraus ergibt sich die wirtschaftspolitische Ausgangsfrage, die die Monopolkommission dazu veranlasst, die Frage der KI-Wirtschaftspolitik näher zu beleuchten und nach den Grundlagen zu fragen, die der Staat schaffen muss, um diese Trägheit zu überwinden, ohne den Wettbewerb zu schwächen.

720 Die Monopolkommission gibt ihre Empfehlungen aus einer klaren Perspektive: Leitziel ist der Schutz des Wettbewerbs. Sie erkennt aber an, dass daneben weitere legitime Ziele stehen. Gerade der Umgang mit KI zeigt, wie eng Wettbewerbs-, Regulierungs- und Industriepolitik zusammenwirken müssen (Duso/Peitz, 2025). Der Schutz des Wettbewerbs steht damit aus Sicht der Monopolkommission nicht nur in einem Spannungsverhältnis zur Industriepolitik, beide können auch Hand in Hand gehen. Dies gilt insbesondere angesichts der geopolitischen Veränderungen.

721 Erforderlich ist daher die Entwicklung einer neuen wettbewerbsorientierten KI-Wirtschaftspolitik, deren Ansätze in Zukunft weiterentwickelt und politisch mit Entschlossenheit verfolgt werden müssen. Kernelement eines solchen Umgangs mit der KI-Transformation ist einerseits die Erkenntnis, dass klassische industriepolitische Instrumente, die wettbewerbspolitisch seit jeher umstritten waren – Subventionen für nationale Champions, Förderung einzelner Unternehmen, geschützte Märkte (Monopolkommission, 2004) – bei einer Querschnittstechnologie wie KI nicht greifen. Sie schaffen Trägheit statt Dynamik und gefährden den Wettbewerb, der die eigentliche Antriebskraft für Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum ist.

722 Ein anderes Kernelement einer neuen wettbewerbsorientierten KI-Wirtschaftspolitik ist das Zugeständnis, dass diese sich nicht ausschließlich an der Adressierung eines einzelnen mikroökonomisch klar identifizier- und nachweisbaren Marktversagens orientieren kann, sondern als Strategie darüber hinausreichen muss. Zwar ist es unverändert richtig, wirtschaftspolitischen Eingriffsbedarf mit der Identifikation von Marktversagen zu rechtfertigen. Im Fall der Anpassungsprobleme der deutschen Industrie an die gigantische Aufgabe der KI-Transformation ist das Marktversagen jedoch hinter zahlreichen – erst im Zusammenspiel als Transformationsversagen (**↗Box 3.3** in **↗Kapitel 3**) erkennbaren – Bündeln einzelner Marktstrukturen, institutioneller Unveränderbarkeiten, Koordinationsprobleme entlang des KI-Stacks und Second-Best-Problematiken verborgen. Eine klare Bindung an ein einzelnes mikroökonomisch identifizierbares Problem ist dadurch nicht in jedem Fall aussagekräftig. Dies macht die Frage nach einer neuen wirksamen wirtschaftspolitischen Reaktion besonders an-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

spruchsvoll. Während in einem einzelnen Markt das Marktversagen der zentrale Anknüpfungspunkt für staatliche Eingriffe bleibt, wird es auch notwendig, Leitplanken für eine neue wirtschaftspolitische Strategie zu finden.

723 Dieses Transformationsversagen wirkt entlang der gesamten KI-Wertschöpfungskette, die sich grob in drei Akteursgruppen gliedern lässt. An der Basis der Wertschöpfung stehen die (US-dominierten) Technologieunternehmen, deren Marktmacht durch Skaleneffekte, Datenzugang und Kapitalstärke in digitalen Ökosystemen abgesichert ist. Die zweite Gruppe umfasst europäische KI-Anbieter, darunter viele Startups. Die dritte Gruppe sind deutsche Industrieunternehmen als KI-Anwender. Der Zusammenhang zwischen diesen Gruppen ist entscheidend. Ohne eine wettbewerbsfähige europäische Anbieterlandschaft hängen die KI-Anwender von US-dominierten Akteuren ab. Genau hier zeigt sich ein Koordinationsversagen entlang des KI-Stacks: solange die Anwender mangels Alternativen beim etablierten Stack bleiben, fehlt den europäischen Anbietern die Nachfrage, um wettbewerbsfähig zu werden. Und solange diese Anbieter nicht wettbewerbsfähig sind, haben die Anwender keinen Anlass zu wechseln. Jede Gruppe verhält sich für sich genommen rational, doch der für alle gemeinsam verteilhaftere Zustand – eine tragfähige europäische Alternative – stellt sich nicht von selbst ein. Marktkräfte allein lösen diese Blockade nicht. Genau hier kann eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik ansetzen.

724 Das Kapitel geht der Leitfrage, wie eine wettbewerbsorientierte KI-Wirtschaftspolitik aussehen sollte, in drei Schritten nach. Die Diagnose (Abschnitt ↗**4.2**) analysiert die Wettbewerbssituation im KI-Stack, die Adoptionsdynamik in Deutschland und langfristige Wettbewerbs- und Innovationsrisiken. In Abschnitt ↗**4.3** werden erste Ansätze entwickelt, wie eine wettbewerbsorientierte wirtschaftspolitische Antwort aussehen könnte: erstens, wettbewerbsrechtliche Klarstellungen für KI-Märkte, zweitens, ein wettbewerbsfreundlicher Umbau der KI-Regulierung, und drittens, Industriepolitik im engeren Sinne entlang wettbewerblicher Leitlinien. Die Empfehlungen in Abschnitt ↗**4.4** fassen die zentralen Schlussfolgerungen zusammen.

725 Die Monopolkommission stützt sich in der vorliegenden Analyse insbesondere auf zwei Quellen: auf ein Dutzend Gespräche und Gesprächsrunden mit Unternehmen, Unternehmensverbänden und Experten – darunter deutsche Startups, kleine, mittlere und große Industrieunternehmen sowie internationale Akteure –, die auf Initiative der Monopolkommission geführt wurden, sowie auf eine systematische Auswertung der wissenschaftlichen Literatur. Die vorliegende Analyse nimmt bewusst die Perspektive der Unternehmen ein – der industriellen Anwender ebenso wie der Anbieter von KI, da im Zentrum des Kapitels die Wettbewerbsbedingungen für die industrielle KI-Transformation stehen. Entsprechend zielte die Auswahl der Gesprächs-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

partner darauf ab, unterschiedliche Unternehmensgrößen und Marktpositionen abzubilden, die Ergebnisse der Literaturrecherche zu validieren und einzelne Probleme besser zu verstehen. Andere berechtigte Anliegen – etwa des Verbraucher- oder des Grundrechtsschutzes – stehen damit nicht im Fokus dieses Kapitels. Sie werden insbesondere durch die KI-Verordnung adressiert, zu deren Zielen sich die Monopolkommission ausdrücklich bekennt (siehe Abschnitt ↗4.3.2). Die Gespräche wurden zunächst offen und in einem späteren Stadium anhand eines strukturierten Themenleitfadens durchgeführt. Dabei wurden der Stand des Einsatzes von KI in den Unternehmen, Erfahrungen bei Einsatz und Skalierung, zentrale Hürden bei der Anwendung, Abhängigkeiten im KI-Stack sowie die Wettbewerbssituation und Marktstruktur abgefragt. Die Ergebnisse aus den Gesprächen werden an den jeweils relevanten Stellen gesondert ausgewiesen und inhaltlich nicht bewertet, da ein möglichst ungefilterter Eindruck aus den Gesprächen übermittelt werden soll. Die Monopolkommission dankt den Gesprächspartnerinnen und -partnern für ihre Offenheit und die vielen Einblicke. Die Erkenntnisse aus diesen Gesprächen werden insbesondere in den Infoboxen „Insights aus der Praxis“ zugesammengefasst.

4.2 Industrieunternehmen und die KI-Transformation

726 Die KI-Transformation stellt Industrieunternehmen vor strukturelle Herausforderungen. Während KI das Potenzial besitzt, die Produktivitätsstagnation zu überwinden, den Fachkräftemangel zu mildern und industrielle Wertschöpfungsketten grundlegend neu zu konfigurieren, scheint es in Deutschland eine ausgeprägte Diskrepanz zwischen strategischem Bewusstsein und tatsächlicher Umsetzung zu geben. Drei zentrale Befunde prägen die folgende Diagnose. Erstens, Industrieunternehmen geraten bei zentralen KI-Inputs in strukturelle Abhängigkeiten. Zweitens, die Diffusion von KI in der Breite — historisch ein zentraler Treiber des Produktivitätswachstums — entscheidet über die Anschlussfähigkeit Deutschlands an die technologisch führenden Nationen. Drittens, disruptive Technologien wie KI können durch First-Mover-Vorteile von etablierten Akteuren beherrscht werden.

4.2.1 Der KI-Stack ist von US-Dominanz geprägt – die Anwendungsebene bleibt der Spielraum deutscher Industrie

727 Künstliche Intelligenz ist weder ein einzelnes Produkt noch ein eigenständiger Dienst, sondern ein mehrschichtiges System aus technologisch und ökonomisch miteinander verflochtenen Ebenen. Wer einzelne oder mehrere dieser Ebenen kontrolliert, entscheidet maßgeblich darüber, welche Abhängigkeiten entstehen und welche Spielräume für eigenes wirtschaftliches Handeln verbleiben. Eine wettbewerbsorientierte Bestandsaufnahme der KI-Märkte setzt deshalb beim Stack an.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

728 Im Folgenden wird der vertikale KI-Stack zunächst in seine Schichten zerlegt und das Zusammenwirken der Ebenen erläutert. Anschließend werden die vorgelagerten Schichten — Hardware und Cloud Computing, Daten und Foundation-Models — auf ihre wettbewerblichen Implikationen hin untersucht. Hier zeigt sich eine ausgeprägte Dominanz weniger, überwiegend US-amerikanischer Technologieunternehmen, deren vertikale Integration und Marktmacht den Wettbewerb in zentralen Bereichen einschränken. Vor diesem Hintergrund wird abschließend die Anwendungsebene in den Blick genommen: Sie ist diejenige Schicht, auf der deutsche und europäische Industrieunternehmen ihre proprietären Daten und ihre tiefe Anwendungsexpertise als komparativen Vorteil einsetzen können.

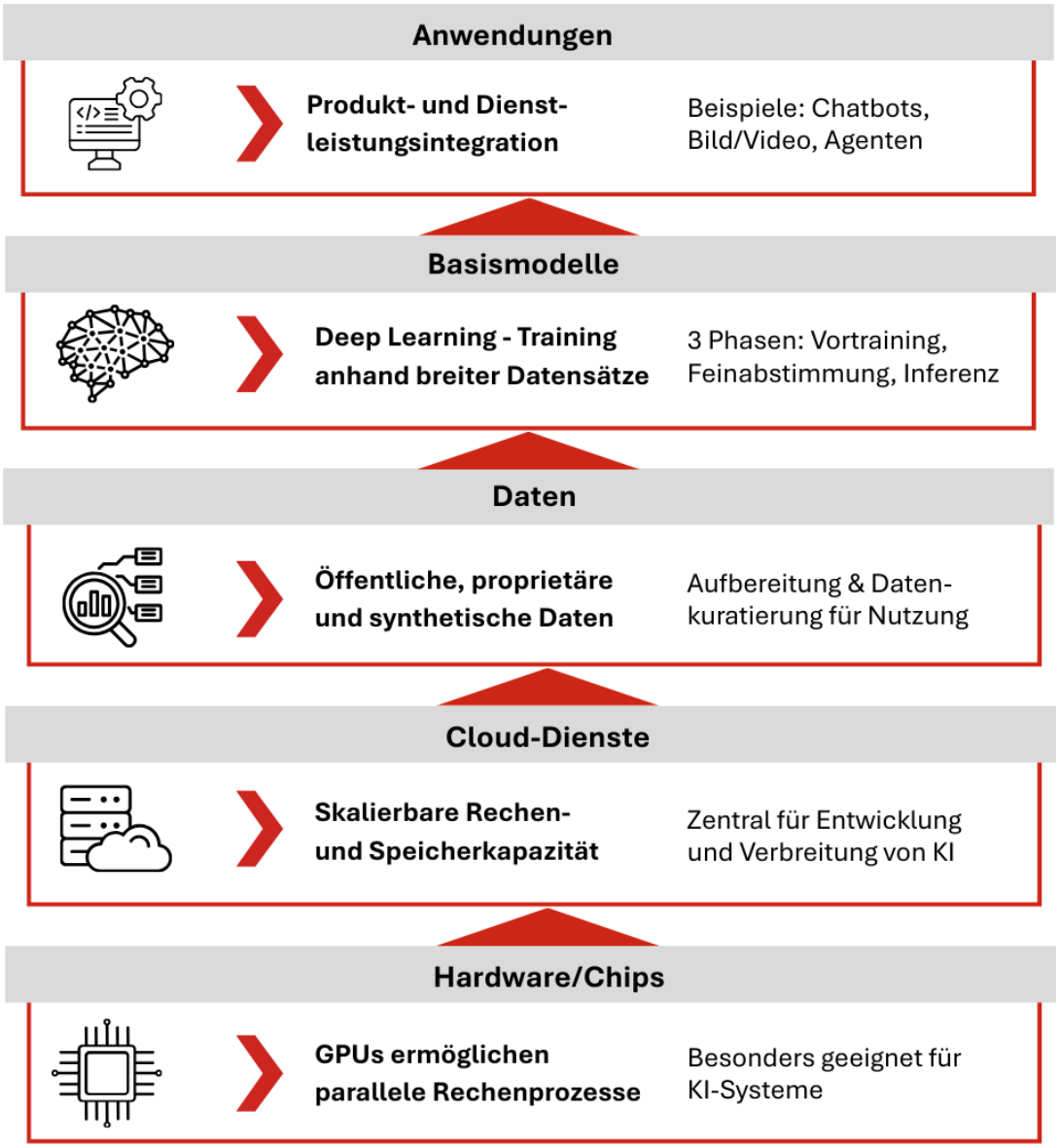
4.2.1.1 KI als mehrschichtiges System

729 Verschiedene Layer (Schichten) aus Technologien und Komponenten, die in einem vertikalen Verhältnis zueinanderstehen und voneinander abhängig sind, ermöglichen ein KI-System (Hagiu/Wright, 2025). Die folgende **↗Abbildung 4.1** zeigt den sog. vertikalen KI-Stack.

730 Auf der Ebene des Hardware-Layers werden spezielle Chips, sog. Graphics Processing Units (GPUs) produziert, die sich besonders für KI-Systeme eignen, weil sie mehrere Aktivitäten und viele Berechnungen gleichzeitig durchführen können. Auf dem Cloud-Layer werden hochleistungsfähige Rechen- und Speicherkapazitäten bereitgestellt. Sie sind für jeden Bedarf anpassbar und skalierbar und zentral für die Verbreitung von KI. Auf dem Daten-Layer werden öffentlich verfügbare Daten, z. B. durch Webcrawling/-scraping gesammelte oder verfügbare Datensets, proprietäre Daten (Dritter) und synthetische Daten genutzt. Unter Webcrawling/-scraping ist das automatisierte Auslesen von Webseiten durch Softwareprogramme zu verstehen, um Daten zu sammeln, zu kategorisieren und weiterzuverarbeiten. Synthetische Daten sind algorithmisch generierte Daten, die reale Datensätze simulieren. Die Rohdaten müssen aufbereitet und zu geeigneten Datensätzen zusammengestellt, d. h. konvertiert, bereinigt, verbessert, formatiert und verzeichnet werden, um sie konsistent und nutzbar zu machen (sog. Datenkuratierung). Auf dem Foundation-Model-Layer (sog. Basismodelle) werden fortgeschrittene Systeme des tiefen maschinellen Lernens (sog. Deep Learning) zur KI-Entwicklung eingesetzt. Sie werden auf einer breiten Datenbasis trainiert und anschließend auf vielfältige nachgelagerte Aufgaben optimiert. Sobald ein feinabgestimmtes KI-Modell entwickelt wurde, versuchen Unternehmen auf dem Anwendungs-Layer einen kommerziell vielversprechenden Business Case für ihre Produkte bzw. Dienstleistungen zu finden. Die Monetarisierungsstrategien befinden sich aktuell sowohl im B2B-Bereich als auch im B2C-Bereich noch in einer Findungsphase. Es muss sich erst noch zeigen, in welchen Bereichen sich KI als wirtschaftlich rentabel erweist wird.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 4.1: Vertikaler KI-Stack



Quelle: Eigene Darstellung, 2026.

731 KI bietet Industrieunternehmen ein großes Potenzial für Kosteneinsparungen und Produktivitätssteigerungen, insbesondere bei der Produktionsplanung, dem Energiemanagement, der Produktentwicklung, der Wartung, der Qualitätskontrolle sowie beim Service und im Vertrieb. KI wird damit zu einer wichtigen Quelle für zukünftige Wettbewerbsvorteile. Dafür sind jedoch mehrere Schlüsselressourcen erforderlich. Beispielsweise benötigt KI skalierbare Rechenleistung und intelligente Algorithmen, hochwertige und gut verarbeitete Daten, erhebliche Finanzmittel und viel Energie. Zudem sind KI-Ressourcen wie beispielsweise Daten und Talente weit verstreut.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

732 Die Kontrolle über einzelne oder auch alle Ebenen bzw. Schichten durch ein oder wenige Technologieunternehmen kann zu Engpässen bei zentralen Inputs für Industrieunternehmen führen und Anreize für wettbewerbswidrige Verhaltensweisen schaffen.

4.2.1.2 Hardware und Cloud Computing – konzentrierte Märkte und Bündelungspraktiken

733 Damit KI-Systeme entwickelt und genutzt werden können, sind zunächst spezielle Chips erforderlich. Besonders für KI geeignet sind z. B. sog. Graphics Processing Units (GPUs) und Tensor Processing Units (TPUs), weil sie mehrere Aktivitäten gleichzeitig durchführen können. Das US-amerikanische Unternehmen Nvidia dominiert derzeit diesen weltweiten Markt (Perrone, 2025). Nvidia übernimmt das Design und den Vertrieb KI-spezifischer Chips, während die Herstellung überwiegend durch das taiwanesische Unternehmen TSMC sowie das südkoreanische Unternehmen Samsung erfolgt. Voraussetzung für die Fertigung modernster Chips ist dabei die Lithografietechnologie des niederländischen Unternehmens ASML, das als weltweit einziger Anbieter die hierfür notwendigen Maschinen produziert. Darüber hinaus stellt Nvidia auch den beliebtesten Rahmen für die GPU-Nutzung bereit, d. h. für Training, Coding und Betrieb von KI-Modellen. Dieser nennt sich Compute Unified Device Architecture (CUDA)[83] und stellt derzeit den de-facto Standard für KI-Entwickler dar. CUDA bündelt Hunderte von optimierten Bibliotheken und Tools, die eng mit den GPUs von Nvidia verbunden sind. Um sie herum hat sich ein großes Entwickler-Ökosystem gebildet. Tatsächlich ist ein Wechsel weg von CUDA hin zu einer anderen Entwicklungsumgebung mit erheblichen Kosten für die Neuprogrammierung verbunden.

734 Der Anstieg der Nachfrage nach generativer KI sowie die Marktpräferenz für bestimmte Chip-Entwickler haben zu einer Verknappung dieser Chips geführt. Dies erschwert neuen Unternehmen den Markteintritt. Daher suchen Entwickler von Foundation-Models (s. u.) und große Cloud-Computing-Unternehmen (s. u.) nach Wegen, eigene Chips herzustellen oder Partnerschaften einzugehen. So wollen sie die Entwicklung spezialisierter Chips für bestimmte KI-Aufgaben vorantreiben und ihre Abhängigkeit von externen Anbietern verringern. Ungeachtet dieser Bemühungen der großen Technologieunternehmen, maßgeschneiderte Chips für den internen Gebrauch zu entwickeln, ist bislang keine signifikante Verschiebung der Nachfrage zu beobachten. Das bedeutet, dass sich die Marktstruktur und die Marktdynamik in diesem Bereich mittelfristig voraussichtlich nicht wesentlich verändern werden. Innovationen bei neuen Chips können zudem die gebündelte Nutzung mit Cloud-Diensten verstärken.

[83] CUDA ist vergleichbar mit einem Endgeräte-Betriebssystem für Endnutzerinnen und Endnutzer.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

735 Auf der nächsten Ebene sind Cloud-Computing-Dienste für die Entwicklung und den Einsatz von KI von entscheidender Bedeutung. Sie werden von den drei großen Unternehmen Amazon Web Services, Microsoft Azure und Google Cloud dominiert – es gibt jedoch auch zahlreiche kleinere Wettbewerber. Europäische Anbieter wie OVHcloud, die Deutsche Telekom (T-Systems) oder die auf KI-Rechenleistung spezialisierten Scaleway und IONOS halten zusammen jedoch nur einen kleinen, wenn auch wachsenden Marktanteil am europäischen Markt. Im KI-Kontext bieten Cloud-Anbieter eine Reihe von Diensten an:

- Infrastructure-as-a-Service (IaaS): Skalierbare Rechenressourcen auf GPU-Basis für das Training und die Ausführung großer KI-Modelle;
- Platform-as-a-Service (PaaS): Einsatzbereite Tools und Umgebungen für die Arbeit mit KI, einschließlich Datenaufbereitung, Modelltraining und Bereitstellung;
- Software-as-a-Service (SaaS): Vortrainierte KI-Modelle und Programmierschnittstellen, die Unternehmen in ihre Anwendungen integrieren können, ohne Modelle von Grund auf neu entwickeln zu müssen.

736 Cloud-Dienste richten sich an eine breite Vielfalt von Unternehmen. Sie reicht von KI-Anbietern, die Foundation-Models entwickeln, bis hin zu traditionellen Unternehmen, die KI-Lösungen in ihre Betriebsabläufe integrieren wollen. Die Angebote der drei großen Cloud-Anbieter ermöglichen es Industrieunternehmen, bei Bedarf auf hochleistungsfähige KI-Rechenleistung und Speicherkapazitäten zuzugreifen, ohne erhebliche Vorabinvestitionen in Hardware- und Software-Infrastruktur selbst tätigen zu müssen. Um diese Dienste zu betreiben, benötigen die Cloud-Anbieter jedoch riesige Mengen an KI-Chips und Energie.[84] Cloud-Computing-Dienste bieten für Entwickler sowie Anwender von Foundation-Models (s. u.) häufig wesentliche Rechenkapazitäten und integrierte Dienste. Für Start-ups oder kleinere KI-Entwickler sind diese Anbieter von entscheidender Bedeutung, da sie Ressourcen bereitstellen, die über das reine Cloud-Computing hinausgehen, z. B. spezialisierte Hardware und Software für die Entwicklung und Bereitstellung von Foundation-Models.

737 Potenzielle Einschränkungen des Wettbewerbs können sich ergeben, wenn solche Anbieter Klauseln oder Praktiken einführen, die eine Kopplung oder Bündelung bewirken und so die Hürden für einen Anbieterwechsel erhöhen oder die kommerziell verfügbaren Optionen einschränken (Meyers/Bourreau, 2025). Solche Regelungen können Kunden dazu veranlassen, den Großteil bzw. ihren gesamten Cloud-Bedarf bei einem einzigen Anbieter zu bündeln, selbst wenn andere Anbieter in bestimmten Bereichen bessere Dienste anbieten. Zu solchen Praktiken gehören Wechselentgelte (sog. egress fees), d. h. Gebühren, die Nutzern entstehen, wenn sie ihre Daten von einem Cloud-Anbieter zu einem anderen übertragen. Weitere Beispiele sind Cloud-

[84] Der enorme Energie- und Wasserverbrauch von Rechenzentren wirft Fragen zur Nachhaltigkeit der KI-Geschäftsmodelle auf, die hier nicht vertief werden können.

Guthaben (sog. cloud credits), d. h. Zuteilungen von Cloud-Diensten, die für einen bestimmten Zeitraum kostenlos zugänglich sind, aber auch Rabatte und Mindestumsätze sowie technische Hindernisse für die Interoperabilität bzw. Portabilität von Daten und Anwendungen.[85] Manche Cloud-Anbieter sind auch KI-Entwickler und ihre vertikale Integration kann dazu führen, dass sie den Zugang für andere Unternehmen einschränken, die sie als direkte Konkurrenz zu ihren eigenen KI-Lösungen ansehen.

Box 4.1: Insights aus der Praxis zu Cloud-Computing und Abhängigkeiten

INSIGHTS AUS DER PRAXIS

In den Gesprächen der Monopolkommission wurde von den Unternehmen Unbehagen insbesondere in Bezug auf die Abhängigkeit von wenigen, großen US-amerikanischen Cloud-Anbietern geäußert, die zusammen über hohe Marktanteile verfügten. Diese hätten auch deutlich mehr Möglichkeiten als die europäische Konkurrenz, z. B. schnell viel Kapazität zusätzlich bereitzustellen. Eine Bindung an diese Unternehmen bestehe zudem durch längere Vertragslaufzeiten und technisch bedingt hohe Wechselkosten, die unabhängig davon bestünden, ob Wechselgebühren verlangt würden oder nicht.

Andere Unternehmen verweisen hingegen auf die Bemühungen der Cloud-Anbieter, die Infrastrukturen auch in Europa errichteten, um so Bedenken hinsichtlich europäischer Souveränität zu begegnen. Für diesen Aufbau seien Infrastruktur (z. B. gute Internetanbindung, etwa an Internetknotenpunkten), Energiezugang sowie qualifiziertes Personal erforderlich. Zudem sei der Markt sehr wettbewerblich, da es mehrere Anbieter gebe und Wechselgebühren infolge des Data Act gerade abgeschafft würden.

Initiativen zum Ausbau von KI-(Giga-)Fabriken werden begrüßt, aber allenfalls als mittelfristiger Lösungsbeitrag gesehen, der kaum an die gigantischen Kapazitäten insbesondere in den USA heranreichen werde.

738 Ohne Partnerschaften mit Cloud-Anbietern gibt es für Industrieunternehmen kaum tragfähige Alternativen, wenn sie mehrere global verteilte Unternehmensstandorte haben. Die Knappheit bei Chips sowie der Mangel an ausreichender Recheninf-

[85] Einige dieser Aspekte werden bereits durch Regelungen des Data Act (VO (EU) 2023/285 adressiert, der z. B. in Art. 29 eine schrittweise Abschaffung von Wechselentgelten vorsieht.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

rastruktur können die Kosten in die Höhe treiben und die Abhängigkeit von Cloud-Anbietern verstärken, insbesondere für Neueinsteiger und kleinere Entwickler von Foundation-Models. Exklusive Cloud-Partnerschaften oder unfaire und diskriminierende Zugangsbedingungen können dieses Problem noch weiter verschärfen. Kleine, spezialisierte Unternehmen können Schwierigkeiten haben, zuverlässige Ressourcen außerhalb von Cloud-Lösungen zu finden, und ihr Zugang zu Nutzern sowie ihre Auswahl an Foundation-Models können von der Vertriebsplattform ihrer Cloud-Anbieter abhängen. Exklusive Partnerschaften zwischen Cloud-Anbietern und Entwicklern von Foundation-Models können den Wettbewerb zwischen verschiedenen Foundation-Models verzerren und damit möglicherweise Innovationen und die Vielfalt auf KI-Märkten begrenzen.

4.2.1.3 Daten – als strategischen Vorteil nutzen

739 Daten sind für Industrieunternehmen von entscheidender Bedeutung, wenn sie die Entwicklung oder Anwendung von KI beabsichtigen. Sie dienen als strategische Ressource, die fundierte Entscheidungsfindung und datenbasierte Innovation ermöglicht. Daten können die betriebliche Effizienz und Innovationen steigern, Markttrends und Erkenntnisse aufzeigen und ein besseres Kundenerlebnis ermöglichen. Viele eher traditionelle Unternehmen im industriellen Bereich sehen sich mit einem grundlegenden Wandel konfrontiert, da die Bereitstellung datenbasierter Dienstleistungen und Produkte zunehmend an Bedeutung gewinnt. Industrieunternehmen müssen Daten erheben, sammeln, aufbereiten, weiterverarbeiten und über solide Datenmanagementpraktiken sowie Dateninfrastrukturen verfügen, um Wettbewerbsvorteile durch KI zu erzielen und nachhaltiges Wachstum sicherzustellen (Xu u. a., 2024). Dabei kann eine umfangreiche Erhebung, Verarbeitung, Zusammenführung und Nutzung von unterschiedlichen Daten(sets) aus unterschiedlichen Quellen sowohl zu Größenvorteilen (Carballa-Smichowski u. a., 2025) als auch zu Verbundvorteilen (Schaefer/Sapi, 2023) und schließlich zu Wettbewerbsvorteilen bei KI führen (Mihet u. a., 2025).

740 Ein Schlüsselfaktor liegt in den sog. Datenfeedbackschleifen: Sie entstehen, wenn mehr kundenbezogene Daten durch KI zu einem besseren Produkt führen, dies folglich mehr Kundinnen und Kunden anzieht, was wiederum zu mehr kundenbezogenen Daten führt, und so weiter. Dabei gibt es zwei grundlegend verschiedene Arten des Lernens, die zu Datenfeedbackschleifen führen können (Hagiu, A./Wright, 2023):

- Nutzerübergreifendes Lernen entsteht, wenn mehr Nutzer mehr Daten generieren, die es ermöglichen, das Produkt für alle Nutzenden zu verbessern. So verbessert sich das Produkt für alle, wenn die Nutzerzahlen steigen.
- Nutzerinternes Lernen bedeutet, dass mehr Daten von einem bestimmten Nutzer verwendet werden, so dass sich das Produkt speziell für diese Person verbessern

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

kann. Intelligente Sensoren bei Kunden von Industrieunternehmen sind ein Beispiel für nutzerinterne Lernprozesse, bei denen das Gerät durch wiederholte Nutzung individuelle Präferenzen erlernt, was die Wahrscheinlichkeit einer fortgesetzten und erweiterten Nutzung erhöht.

741 Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Arten des Lernens ist wichtig, weil die damit verbundenen Feedbackschleifen unterschiedlich wirtschaftlich sind. Feedbackschleifen, die auf nutzerübergreifendem Lernen beruhen, führen dazu, dass der Wert des Produkts steigt, je mehr Nutzerinnen und Nutzer hinzukommen, da zusätzliche Erkenntnisse aus zusätzlichen Nutzerdaten gewonnen werden. Daher ist es wahrscheinlicher, dass Industrieunternehmen, die das nutzerübergreifende Lernen einsetzen, unter sonst gleichen Bedingungen eine erfolgreichere Strategie verfolgen. Im Gegensatz dazu weisen Datenfeedbackschleifen, die auf nutzerinternem Lernen basieren, steigende Wechselkosten auf. Je länger ein Produkt verwendet wird, desto mehr wird es an die Nutzerbedürfnisse angepasst, sodass die Neigung, zu einem Konkurrenten zu wechseln, sinkt. Industrieunternehmen, die von nutzerinternem Lernen profitieren, können somit ihren bestehenden Kundenstamm stärker an sich binden, bleiben gleichzeitig aber anfällig für den Wettbewerb um neue Kundinnen und Kunden, sodass weniger Grund besteht, eine „Winner-takes-all"-Dynamik zu erwarten. Wenn die relevanten Märkte ausgereift sind, d. h. nur wenige neue Kundinnen und Kunden auf den Markt kommen, können solche Industrieunternehmen über eine marktstarke Position verfügen, selbst wenn der Markt nicht besonders konzentriert ist.

742 Im Ergebnis bestimmen also die Art der Daten, der Verlauf der Lernkurve sowie die Dauer und Stärke der Feedbacksignale die Wirtschaftlichkeit der Datennutzung maßgeblich. Daher ist es für Industrieunternehmen besonders wichtig, unternehmensinterne Datenerhebungs- und Verarbeitungsprozesse aufzubauen und auf ihre KI-Anwendungen hin auszurichten (d. h. Konsistenz der proprietären Daten gewährleisten, sog. Datenkuratierung) und gegebenenfalls Datenkooperationen mit dritten Unternehmen einzugehen, die eine weitergehende Erschließung des für die spezifische industrielle KI-Anwendung erforderlichen Datenpools ermöglichen (siehe dazu Abschnitt ↗**4.3.1.2**).

743 Der Zugang zu hochwertig verarbeiteten Daten kann durch Protokolle und Schnittstellen (Application Programming Interfaces, APIs), Open-Source Modelle, geteilte Technologieebenen und Datenmärkte ermöglicht werden. Zugleich besteht das Risiko, dass große Unternehmen zum Nachteil kleinerer Unternehmen versuchen, Exklusivvereinbarungen zu schließen oder datenbasierte Akquisitionen durchzuführen, um den Zugang zu einzigartigen (proprietären) Daten zu erhalten beziehungsweise diesen Konkurrenten zu verwehren (Monopolkommission, 2024a).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 4.2: Insights aus der Praxis zu Daten

INSIGHTS AUS DER PRAXIS

In den Gesprächen wurde der hohe Wert von Europas Industrie- und Prozessexpertise und der diesbezüglich verfügbaren proprietären Daten betont. Es müsse darauf geachtet werden, dass dieser Datenvorteil nicht nach außen verloren geht.

Allerdings berichten die Unternehmen teilweise, dass es für sie trotz Datenhoheit sehr schwierig sei, die bei ihnen bereits vorhandenen Daten auch nutzen zu können. Diese müssten erst noch klassifiziert und z.B. überprüft werden, ob personenbezogene Daten enthalten seien. Dies sei mit einem sehr hohen Aufwand verbunden. Viele ältere Maschinen würden auch nicht alle notwendigen Daten erfassen. Ein besserer Zugang zu Daten wäre für einige Unternehmen wünschenswert; der nutzerzentrierte Ansatz des Data Act sei hier wenig hilfreich. Hinsichtlich der Frage, ob das Wettbewerbsrecht einer gemeinsamen Nutzung von Daten entgegenstünde, erhielt die Monopolkommission widersprüchliche Informationen.

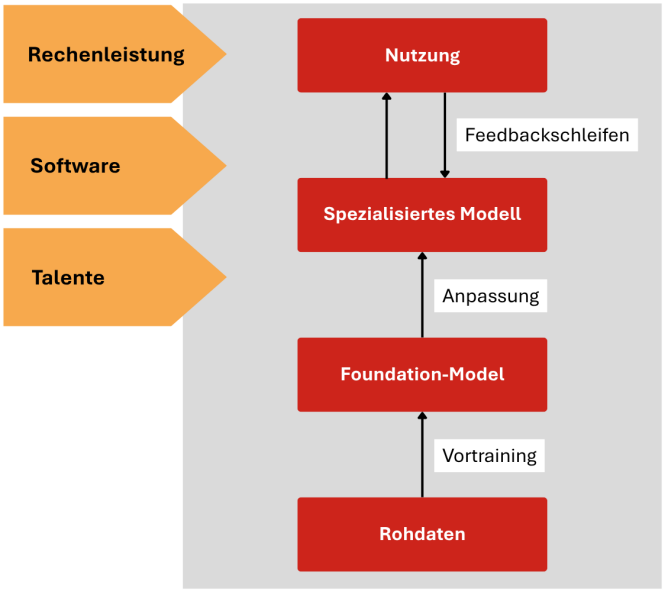
4.2.1.4 Foundation-Models – geschlossene Systeme neben offenen Modellen

744 Die inzwischen weit verbreitete Nutzung von KI basiert auf dem Erfolg von Foundation-Models (Hagiu, Andrei/Wright, 2025). Sie sind große neuronale Deep-Learning-Netzwerke, die darauf ausgelegt sind, eine breite und allgemeine Vielfalt an Ergebnissen zu erzeugen und eine Reihe von Aufgaben und Anwendungen zu bewältigen. Da Foundation-Models anhand zahlreicher Datensätze für eine Vielzahl von Anwendungsszenarien trainiert werden, lassen sie sich an spezifische Anwendungen anpassen. Für das Training von Foundation-Models werden Daten, z. B. durch Webcrawling- bzw. scraping oder öffentlich verfügbare Datensets wie C4, The Pile, LAION, Project Gutenberg Corpus, GitHub, PubMed, Internet Archive, Stack Exchange, wie auch personenbezogene bzw. personenbeziehbare Daten, proprietäre Daten (Dritter) und synthetische Daten herangezogen (CMA, 2024). Infolgedessen können Industrieunternehmen auf bestehende Foundation-Models zurückgreifen und diese gegebenenfalls anpassen oder sie entwickeln KI von Grund auf selbst für ihre Produktionsanlagen und/oder industriellen Produkte/Anwendungen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

745 Die beliebten großen Sprachmodelle können eigenständige Systeme sein oder als Basis für andere Anwendungen dienen. Trotz aller Vorteile von Sprachmodellen gibt es derzeit inhärente Einschränkungen (z. B. Halluzinationen), insbesondere bei der Arbeit mit spezifischen, aktuellen oder spezialisierten Informationen. Deshalb werden zahlreiche Anstrengungen unternommen, diese Einschränkungen zu überwinden. Zudem werden nicht nur Textdaten, sondern zunehmend auch Bild-, Audio-, und Videodaten verwendet, was zu sog. multimodalen Foundation-Models führt. Der nächste Schritt, an dem gearbeitet wird, sind sog. Weltmodelle, die reale Umgebungen verstehen und simulieren können, indem sie vorhersagen, wie Objekte und Szenen im Laufe der Zeit miteinander interagieren (Bechard, 2026). Weltmodelle sollen die Fähigkeit der KI zur Entscheidungsfindung und zur Erzeugung realistischer Inhalte verbessern und dabei über Sprachmodelle hinausgehen.

Abbildung 4.2: Foundation-Model-Layer



Quelle: Eigene Darstellung, 2026.

746 Die Zusammenarbeit zwischen mehreren Unternehmen zur gemeinsamen Entwicklung und Feinabstimmung von Foundation-Models stellt einen vielversprechenden, jedoch noch unzureichend genutzten Ansatz dar. Der Austausch von Daten zum Trainieren eines gemeinsamen Modells kann das Potenzial der Datenzusammenarbeit erschließen, erfordert jedoch Vertrauen, Datenhoheit und geeignete Tools, um Compliance und gegenseitigen Nutzen sicherzustellen.

747 Der Zugang zu Foundation-Models kann für die Bereitstellung nachgelagerter KI-Anwendungen für Industrieunternehmen von entscheidender Bedeutung sein. Anzahl

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

und Vielfalt an Foundation-Models nehmen weltweit zu, wobei Unterschiede hinsichtlich Größe, Eingabedaten, Ressourcenbedarf, Leistungsniveau und Spezialisierung bestehen. Die Bindung großer Technologieunternehmen an Entwickler von Foundation-Models nimmt unterschiedliche Formen an: langfristige Partnerschaften mit exklusiven Cloud-Bezugsverpflichtungen, großvolumige Kapitalbeteiligungen, die formal Minderheitsanteile darstellen, jedoch über Aufsichtsrat- und IP-Rechte oder besondere Gewinnstrukturen – wie im Fall Microsoft/OpenAI – quasi-fusionsähnlichen Einfluss vermitteln, Investitionen in Form von Cloud-Guthaben und Rechenkapazitäten, die die Bündelungslogik der Cloud-Ebene verstärken, sowie Acqui-hire- und Lizenzstrukturen, in denen Schlüsselpersonal und Technologie eines KI-Entwicklers ohne formalen Anteilserwerb übernommen werden (wie bei Microsoft/Inflection AI, Amazon/Adept und Google/Chracter.AI). Die Erfassung dieser Konstellationen durch die Fusionskontrolle wird auf EU-, britischer und US-Ebene seit dem Jahr 2024 intensiv diskutiert.

748 Die Entwicklung größerer, leistungsfähigerer Foundation-Models geht weiter, erfordert jedoch erhebliche Datenmengen, Rechenressourcen und hohe Trainingskosten. Daher gibt es Bestrebungen, kleinere Modelle mit umfangreichen Fähigkeiten, aber geringerem Ressourcenbedarf zu entwickeln und einzusetzen, z. B. DeepSeek. Industrieunternehmen benötigen für ihre Zwecke regelmäßig deutlich kleinere, dafür spezialisierte KI-Modelle. Die Entwicklung kleinerer Foundation-Models dürfte ihren Einsatz auf unterschiedlichen Endgeräten erleichtern und Abhängigkeiten von Cloud-Infrastrukturen verringern. Bereits jetzt sind eine abnehmende Größe von Foundation-Models und die zunehmende Verfügbarkeit spezialisierter KI-Chips für Endgeräte zu beobachten. Gerade im Bereich kleinerer, anwendungsnaher oder offener KI-Modelle sind europäische Anbieter sichtbar, beispielsweise Mistral AI aus Frankreich im Bereich der Sprachmodelle oder Black Forest Labs aus Deutschland im Bereich der Bildgenerierung. Durch diese Verschiebung wird das Compute-Skalenrennen der vorgelagerten Ebenen umgangen und es eröffnen sich Spielräume, in denen europäische Spezialisierung anschlussfähig wird.

749 Foundation-Models werden häufig auf verschiedenen Plattformen veröffentlicht, die oft von großen Technologieunternehmen gehostet werden. Diese unterstützen verschiedene Zugangsmodalitäten zu Foundation-Models und bieten den KI-Anwendern eine breite Auswahl an Modellen. Obwohl sie sich noch in einem frühen Stadium befinden, können diese Plattformen in Zukunft einen gewissen Einfluss auf die Verbreitung von Foundation-Models ausüben.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 4.3: Insights aus der Praxis zu Foundation-Models und eigenen industriel-

INSIGHTS AUS DER PRAXIS

Die Unternehmen berichteten, dass die Anforderungen an KI im industrielen Sektor oft ganz andere seien als im Consumer-Bereich. Beispielsweise verstünden Large Language Models die „Sprache der Industrie“ nicht (z. B. Industriedesigns, Verhalten von Maschinen, physikalische Vorgänge usw.). Es müssten daher je nach Anwendungsbereich eigene Foundation-Models entwickelt werden.

Berichtet wurde auch, dass die Abstände zwischen den einzelnen Foundation-Models derzeit noch relativ gering seien, so dass ein Aufholen von Vorsprüngen noch möglich sei und es sehr viele verschiedene Foundation-Models und Auswahlmöglichkeiten für verschiedene Anwendungsbereiche gebe.

Unterschiedlich bewertet wurde die Frage nach der Höhe der Kosten für den Zugang zu den Foundation-Models. Während ein Unternehmen von einer „Demokratisierung“ sprach, wurden die Kosten von anderen Unternehmen als eher hoch sowie teilweise als prohibitiv hoch und in der Tendenz steigend eingeschätzt.

4.2.1.5 Anwendungsebene – Spielraum deutscher Industrie und neue Wettbewerbsrisiken

750 Bei einzelnen Standorten bzw. industrieller Produktion ist die Abhängigkeit eher lokal und gering, bei global verteilten Konzernstrukturen hingegen eher hoch. Im Bereich der Software haben Industrieunternehmen vieles selbst in der Hand, da industrielle KI-Anwendungen oftmals anlagenbasiert oder technologieabhängig sind und deshalb nicht in die Cloud verlagert werden müssen. Die Cloud-Abhängigkeit ist beispielsweise bei der industriellen Produktion und Automatisierung gering, da die KI-Modelle hier zumeist lokal laufen und auch die Daten lokal gespeichert werden – die Datenhoheit liegt ohnehin bei den Industrieunternehmen. Auch die Datenaggregation auf Fabrikebene kann innerhalb des Unternehmens stattfinden. Ein großer Teil der industriellen KI-Modelle – die in der Regel deutlich kleiner sind als die bekannten Sprachmo-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

delle wie Anthropics Claude oder OpenAIs ChatGPT – muss ohnehin vor Ort entwickelt werden, etwa für einzelne Robotikanwendungen und spezielle Produktionsanlagen.

751 Auf der Anwendungsebene werden die Datenanforderungen spezifischer und anspruchsvoller. Proprietäre, hochwertige, industrielle und spezielle Daten können zu einem entscheidenden Wettbewerbsvorteil werden, wenn Industrieunternehmen ein professionelles Datenmanagement und eigene Dateninfrastrukturen betreiben, die die Potenziale industrieller KI ausschöpfen können. Unternehmen mit Zugang zu proprietären oder exklusiven Daten können sich bei der Entwicklung und dem Einsatz spezialisierter KI-Anwendungen einen Vorteil verschaffen (Chen/Keppo, 2025).

752 Führende Unternehmen in vorgelagerten Märkten (z. B. Chips, Cloud, Daten) bzw. vertikal integrierte Unternehmen können ihre Marktmacht durch Praktiken der Verweigerung von Zugangsmöglichkeiten nutzen, um den Wettbewerb beim Einsatz von Foundation-Models auf der Anwendungsebene einzuschränken (CMA, 2024). So könnte beispielsweise der Entwickler eines Foundation-Models seinen eigenen nachgelagerten KI-Diensten exklusiven Zugang zur besten Version des Modells gewähren, oder der Rechteinhaber wichtiger Anwendungen könnte nachgelagerte Nutzer an bestimmte Modelle und bestimmte Cloud-Lösungen binden. Auch Lizenzbeschränkungen wie Einschränkungen durch APIs oder Beschränkungen der kommerziellen Anwendungen von Lizenznehmern können sich negativ auf Innovationen auswirken, die Präferenzen der Anwender beeinflussen und deren Auswahl einschränken. Solche Strategien können die Abhängigkeit von bestimmten Foundation-Models bei der Entwicklung nachgelagerter KI-Anwendungen verstärken. Da die Technologie der Foundation-Models in immer mehr Anwendungen, Dienste und Produkte integriert wird, kann ihre Kontrolle großen Akteuren eine starke Verhandlungsposition verschaffen und ihnen die Möglichkeit geben, die technologische Entwicklung und Innovation auf nachgelagerten Märkten zu beeinflussen.

753 KI-Anwendungen, die kommerziell und technisch so integriert sind, dass sie an ein bestimmtes Foundation-Model gebunden sind, können weitere Abhängigkeiten schaffen. Dies geschieht insbesondere dann, wenn ein Foundation-Model in ein digitales Ökosystem integriert wird, beispielsweise in ein Betriebssystem, wodurch die Möglichkeit der Nutzer eingeschränkt wird, alternative Modelle außerhalb dieses Ökosystems zu nutzen (Monopolkommission, 2024b). Solche Integrationen können entweder struktureller Natur sein, wobei ein einzelnes Unternehmen sowohl das Foundation-Model als auch das Betriebssystem entwickelt und bereitstellt, oder kommerzieller Natur, wobei bestimmte Formen von Exklusivvereinbarungen zwischen Betriebssystemen und Entwicklern von Foundation-Models bestehen. So priorisieren

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Anbieter von Betriebssystemen ihre eigenen Foundation-Models durch nahtlose Integration, bevorzugten Zugang und verbesserte Kompatibilität – etwa Microsoft mit der Integration von Copilot in das Windows-Betriebssystem, das Office-Softwarepaket und die Cloud-Lösung Azure oder Google mit der Integration von Gemini in das Android-Betriebssystem und die eigene Suchmaschine. Sie können dadurch potenziell die Wahlmöglichkeiten der Nutzer einschränken und Barrieren errichten, die es erschweren, zu KI-Anwendungen zu wechseln, die auf alternativen Foundation-Models basieren.

754 Während Cloud-Computing als vorgelagerter Input für das Training von Foundation-Models eine entscheidende Rolle spielt, dient es gleichzeitig als wichtiger Vertriebskanal auf der KI-Anwendungsebene. Cloud-Anbieter fungieren als Vermittler zwischen Entwicklern von Foundation-Models, Anwendern dieser Modelle und Endnutzern und ermöglichen sowohl die Bereitstellung von Foundation-Models als auch die KI-Anwendung. So bietet Microsoft die Foundation-Models von OpenAI über den Azure OpenAI Service sowie innerhalb seiner bestehenden Unternehmens-Cloud-Lösungen an. Google bietet über seine Google Cloud Plattform Zugang zu Foundation-Models. Amazons Bedrock bietet Zugang zu führenden Foundation-Models unter anderem von Anthropic, Meta, Mistral AI, Stability AI und DeepSeek. Derzeit fungieren solche Cloud-Plattformen als Marktplätze und bieten eine große Auswahl, wodurch Transaktionskosten gesenkt und die Vielfalt der KI-Modelle gefördert werden. In diesen Umgebungen können jedoch Strategien der Selbstbevorzugung seitens großer Cloud-Anbieter zu erheblichen Wettbewerbsbeschränkungen führen.

Zwischenfazit: KI-Stack zeigt bei genauerer Betrachtung differenziertes Bild

755 Der vertikale KI-Stack zeigt bei genauerer Betrachtung ein differenziertes Bild. Während bei Foundation-Models und Daten eine hohe Heterogenität der Akteure zu erkennen ist, weisen die Hardware- und Cloud-Ebenen eine deutliche Dominanz weniger, überwiegend US-amerikanischer Technologieunternehmen auf. Diese Unternehmen verfügen über eine vorteilhafte Ausgangslage, da sie oftmals auf mehreren Ebenen aktiv sind und ihre vertikale Integration im KI-Stack mit enormen Investitionen weiter vorantreiben. Alphabet/Google ist bereits heute im gesamten vertikalen KI-Stack aktiv: Google designt eigene Chips (TPUs), betreibt eigene Cloud-Infrastrukturen, stellt Rechen- und Speicherkapazitäten Dritten bereit, hat über viele Jahre vielfältige Daten aus seinem digitalen Ökosystem gesammelt und verfügt mit Gemini über eines der führenden Foundation-Models. Die Dominanz der sog. Big-Tech-Unternehmen ist mittelfristig als gegeben anzunehmen; ein Aufholen aus deutscher beziehungsweise europäischer Sicht erscheint nicht realistisch.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

756 Wettbewerbsprobleme im KI-Ökosystem können auf vielfältige Weise entstehen – etwa durch Exklusivvereinbarungen, datenbasierte Akquisitionen, Kopplungs- und Bündelungspraktiken, Erhöhung von Markteintrittsbarrieren, M&A-Aktivitäten zur Abwerbung knapper KI-Spezialisten in Verbindung mit Technologie-Lizenzierung, ungleichen Zugang zu proprietären Ressourcen oder vertikale Integration in eng miteinander verknüpften Märkten. KI ist zugleich ein Momentum technologischer Umwälzung und bietet die Gelegenheit für neue Akteure, in Märkte einzutreten, neue Märkte zu schaffen und langfristig Wettbewerbsdruck auf die etablierten Unternehmen auszuüben.

757 Für deutsche Industrieunternehmen ergibt sich daraus ein klares Bild: Im Bereich der physischen Hardware sind Abhängigkeiten durch die globalen Lieferketten bedingt und kaum beeinflussbar. Im Bereich der Software und insbesondere auf der Anwendungsebene haben Industrieunternehmen jedoch vieles selbst in der Hand. Die Anwendungsebene ist diejenige Schicht, auf der deutsche Industrieunternehmen ihre Vorteile – proprietäre industrielle Daten und tiefe Anwendungsexpertise – ausspielen können. Sie ist damit der zentrale Spielraum, den eine wettbewerbsorientierte KI-Wirtschaftspolitik schützen und weiterentwickeln sollte.

4.2.2 Die KI-Diffusion stockt – das Kernproblem liegt in der organisatorischen Trägheit, verschärft durch regulatorische Belastung

758 Die zentrale Frage einer wettbewerbsorientierten KI-Wirtschaftspolitik ist, ob es in Deutschland gelingt, die Anwendungspotenziale von KI in der Breite zu erschließen. Während der KI-Stack-Befund die strukturellen Abhängigkeiten und Spielräume markiert, entscheidet sich die wirtschaftliche Wirkung der Technologie erst dort, wo Unternehmen sie tatsächlich einsetzen. Genau an dieser Stelle stockt die Entwicklung. Die KI-Diffusion bleibt in Deutschland — gemessen an den USA und weiteren OECD-Ländern — hinter dem Möglichen zurück, und die Heterogenität zwischen Branchen und Unternehmensgrößen ist ausgeprägt.

759 Diese Diffusionslücke ist kein zufälliges Phänomen, sondern Ergebnis eines Zusammenspiels mehrerer Faktoren, die der folgende Abschnitt in drei Schritten analysiert. Zunächst wird das empirische Bild der KI-Adoption in Deutschland im internationalen Vergleich gezeichnet. Anschließend werden die unternehmerischen und kulturellen Ursachen der Trägheit. Schließlich wird gezeigt, wie der bestehende Regelungsrahmen als zusätzlicher Belastungsfaktor wirkt und die Trägheit verstärkt, statt sie zu überwinden. Die Diffusionslücke verweist damit auf ein ökonomisches Phänomen, das sich nicht in einem einzelnen mikroökonomischen Marktversagen lokalisieren lässt, sondern erst in einem Bündel aus Marktstrukturen, organisatorischen Mustern und institutionellen Rahmenbedingungen sichtbar wird.

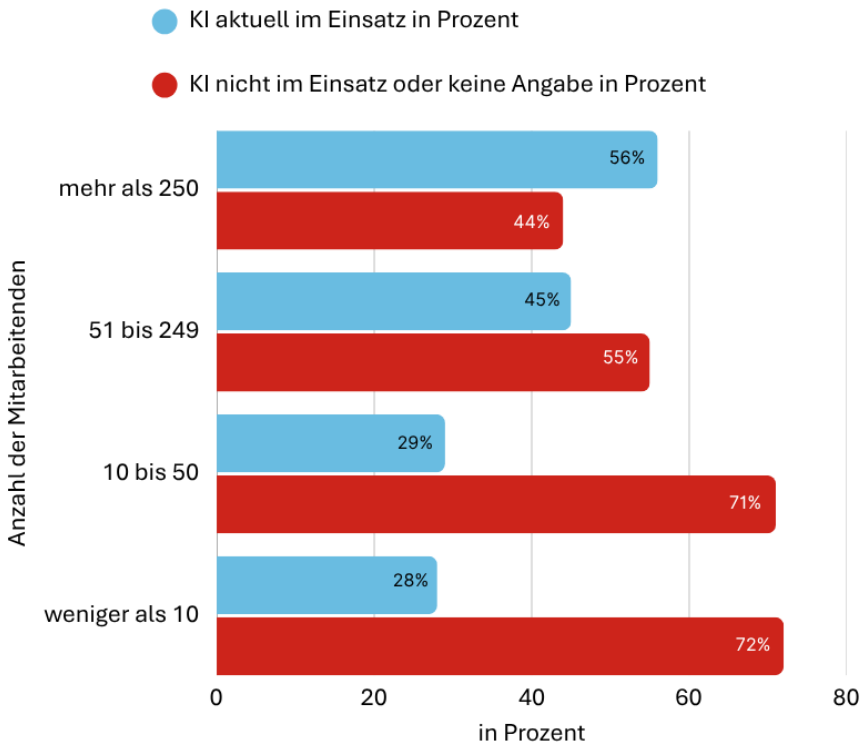
Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

4.2.2.1 Empirie zeigt langsame Durchdringung in der Wirtschaft und schwachen Wissenstransfer aus der Forschung

760 Trotz des großen Potenzials, das KI entfalten kann, zeigt sich bei der Nutzung von KI in Unternehmen in Deutschland ein heterogenes Gesamtbild. Während einzelne Unternehmen und Sektoren bereits signifikante Fortschritte bei der Implementierung von KI-Anwendungen verzeichnen, bleibt die Durchdringung in der Breite bislang begrenzt. Dies geht aus einer Befragung der Bundesnetzagentur aus dem Jahr 2024 hervor (Bundesnetzagentur, 2025). 26 Prozent der Kleinstunternehmen (weniger als 10 Mitarbeitende) und 29 Prozent der Kleinunternehmen (20 bis 49 Mitarbeitende) nutzen KI. Bei mittelgroßen Unternehmen (50 bis 249 Mitarbeitende) und großen Unternehmen (≥ 250 Mitarbeitende) lag der Anteil bei 45 bzw. 56 Prozent im Jahr 2024. Eine aktuellere Studie zeigt, dass Ende 2025 bzw. Anfang 2026 bereits 65 Prozent der Unternehmen in Deutschland KI einsetzen (Yotzov u. a., 2026). Im Vergleich der OECD-Länder liegt der Anteil an Technologieadoption[86] von Firmen im OECD-Durchschnitt bei knapp über 10 Prozent im Jahr 2024. Die KI-Adoption durch kleine und mittlere Unternehmen lag in Deutschland 2024 bei knapp 40 Prozent (OECD, 2025b).

Abbildung 4.3: Einsatz von KI in deutschen Unternehmen

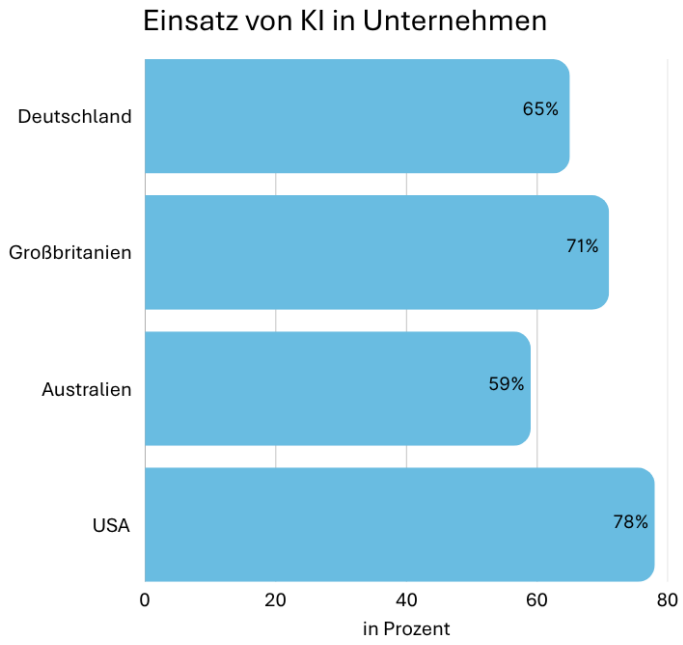


Quelle: Bundesnetzagentur 2025.

[86] Gemessen als binäre Variable.

761 Yotzov u. a., (2026) untersuchen die KI-Adoption von Unternehmen Im Vergleich der Länder Deutschland, Großbritannien, Australien und USA miteinander. Im Befragungszeitraum von November 2025 bis Januar 2026 ist die KI-Adoption in den USA mit 78 Prozent der Unternehmen am höchsten. In Großbritannien liegt sie bei 71 Prozent, während in Deutschland 65 Prozent und in Australien 59 Prozent der Unternehmen KI nutzen. Über alle betrachteten Länder hinweg zeigt sich zudem, dass größere Unternehmen häufiger KI einsetzen. Darüber hinaus nutzen produktivere und höher entlohnende Unternehmen häufiger KI. Besonders hoch ist die KI-Nutzung in Sektoren wie Finanzdienstleistungen sowie der Wissenschaft.

Abbildung 4.4: Einsatz von KI in Unternehmen im internationalen Vergleich



Quelle: Yotzov u. a., (2026)

762 Darüber hinaus zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Branchen. Unternehmen im Bereich der wissensintensiven Dienstleistungen setzen KI mit einem Anteil von rund 50 Prozent etwa doppelt so häufig ein wie Unternehmen in den übrigen Branchen. Zu den übrigen Branchen zählen unter anderem der Handel, die Energie- und Wasserversorgung, das verarbeitende Gewerbe, sonstige Dienstleistungen sowie das Baugewerbe. Hier liegen die Nutzungsanteile zwischen 16 und 26 Prozent im Jahr 2024 (Bundesnetzagentur, 2025). Andere Erhebungen aus demselben Jahr kommen zu ähnlichen Ergebnissen (Statistisches Bundesamt, 2024).

763 Wo KI eingesetzt wird, dominieren generative Anwendungen. Drei Viertel der nutzenden Unternehmen setzen sie für die Erzeugung von Text, Sprache, Bildern oder Pro-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

grammiercode ein, knapp 58 Prozent für die Analyse von Texten, Sprache oder Audiosignalen. Etwa ein Drittel nutzt KI zur Unterstützung von Entscheidungsprozessen oder zur Entwicklung von Empfehlungen. Fortgeschrittenere Anwendungen kommen deutlich seltener vor: Jeweils nur rund 15 Prozent setzen KI zur Vorhersage von Ereignissen oder zur Automatisierung von Steuerungs- und Robotikprozessen ein, weitere 10 Prozent zur Bild- und Personenerkennung. Erkennbare Unterschiede nach Unternehmensgröße oder Branche bestehen dabei nicht (Bundesnetzagentur, 2025).

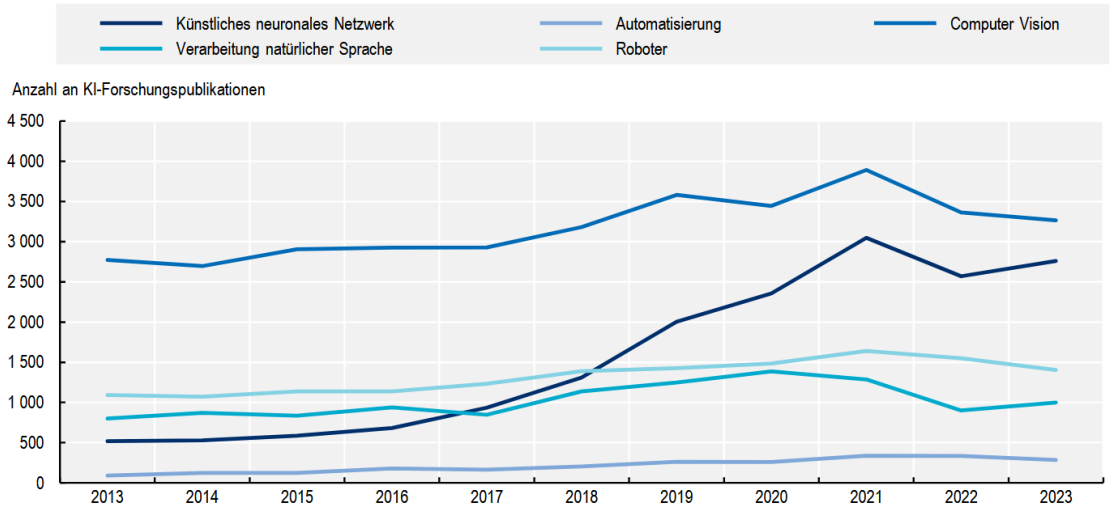
764 Auch im Bereich des Wissenstransfers ergibt sich ein Bild, das Probleme bei der Adoption von KI erkennbar macht. Deutschland zählt weltweit zu den führenden KI-Forschungsstandorten – sowohl bei der grundlegenden als auch der angewandten Forschung. Dementsprechend zählen wissenschaftliche Publikationen deutscher Forscher regelmäßig zu den weltweit führenden (OECD, 2024). Seit 2018 ist ein deutlicher Anstieg KI-bezogener Forschungspublikationen deutscher Institute und Universitäten zu beobachten. Im internationalen Vergleich belegt Deutschland damit Rang fünf hinsichtlich der Anzahl sowie Rang vier hinsichtlich der Qualität – gemessen an der Zahl der Zitationen, insbesondere in den Bereichen Robotik und Computer Vision, also der Interpretation visueller Informationen aus Bildern, Videos und anderen Inputs (OECD, 2024). Während die Forschungsaktivität insgesamt hoch ist, weist der Wissenstransfer in die Praxis jedoch erhebliche Defizite auf.

765 Einen Indikator für den Wissenstransfer in die Praxis stellen Patentanmeldungen durch Hochschulen dar. Der Anteil akademischer Patente[87] an der Gesamtzahl von Patentanmeldungen ist in derselben Vergleichsgruppe im Zeitraum 2010 bis 2020 in Deutschland vergleichsweise gering. Deutschland belegt hier den vorletzten Platz (Wörter u. a., 2024). Auch im internationalen Vergleich zeigt sich, dass sich starke Forschungsleistung in der Wissenschaft nicht in der unternehmerischen Umsetzung widerspiegelt. Zum Beispiel sind lediglich vier der weltweit 50 führenden Technologieunternehmen europäisch.

[87] Ein akademisches Patent setzt mindestens die Beteiligung einer Person aus der Wissenschaft voraus oder die Anmeldung des Patents durch eine wissenschaftliche Einrichtung.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 4.5: Publikationsthemen deutscher Institutionen



Quelle: OECD (2024).

766 Diese doppelte Diffusionslücke — sowohl bei der unternehmerischen Adoption als auch beim Transfer aus der Forschung — wirft die Frage nach ihren Ursachen auf. Im Folgenden werden die unternehmerischen und kulturellen Faktoren analysiert, die die zögerliche KI-Adoption deutscher Unternehmen erklären.

4.2.2.2 Organisatorische und kulturelle Faktoren machen die Trägheit zu einer strukturellen Hürde

767 Technologien entfalten ihre Wirkung erst, wenn sie flächendeckend eingesetzt und organisatorisch eingebettet sind. In Deutschland befinden sich zahlreiche etablierte und neue Unternehmen derzeit noch in der Phase, KI für ihre Geschäftsprozesse anwendbar zu machen. Dabei stoßen diese Unternehmen allerdings oftmals auf Widerstände. Insbesondere etablierte Unternehmen versuchen, den mit der Technologie verbundenen Schock im Rahmen bekannter Prozesse und Verfahren zu verarbeiten. Hierbei sind Widerstände relevant, die teilweise überall bestehen, teilweise aber auch in Deutschland und Europa besonders ausgeprägt sind. In der Gesamtheit zeigt sich der Befund der Monopolkommission: ein Bündel aus Marktstrukturen, institutionellen Beharrungstendenzen, kulturell beeinflusster Risikoneigung und Second-Best-Problematiken, welches sich nicht in einem einzelnen Marktversagen lokalisieren lässt, sondern wirtschaftspolitisch in seiner Gesamtheit adressiert werden muss.

768 Allgemein zeigt die Literatur, dass es in Unternehmen oftmals bei der Technologieadaption zu Problemen mit etablierten Strukturen kommen kann. Henderson und Clark (1990) führen dies darauf zurück, dass Führungskräfte ihre Organisationen um bestehende Technologien herum aufgebaut haben. Dies erhöht die Wechselkosten

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

für Unternehmen beim Übergang zu neuen Technologien. Darüber hinaus spielen Managementpraktiken eine wichtige Rolle, da sie entscheidend dafür sind, Produktivitätsgewinne aus der Einführung neuer Informationstechnologien zu realisieren (Bloom/Van Reenen, 2007). Managerinnen und Manager können zudem Anreize haben, Risiken von Innovationen zu vermeiden. Scheitern Innovationsprojekte oder bleiben die erwarteten Produktivitätsgewinne aus, besteht für sie die Gefahr, dass negative Ergebnisse ihrer persönlichen Leistungsfähigkeit zugeschrieben werden, ohne hinreichend zu berücksichtigen, dass der Erfolg von Innovationen auch von Unsicherheiten und Zufallsfaktoren abhängt. Dies kann reputative Risiken für Führungskräfte mit sich bringen. Eine offene Fehlerkultur kann dazu beitragen, solche Formen von Risikoaversion zu verringern.

769 So wird die organisatorische Trägheit zu einer strukturellen Hürde bei der KI-Transformation. Diese unternehmerische Trägheit ist nicht zufällig in der deutschen Wirtschaft besonders ausgeprägt. Sie hängt eng mit der historischen Erfolgsgeschichte zusammen: Über Jahrzehnte haben deutsche Industrieunternehmen ihre Position im internationalen Wettbewerb durch Überlegenheit bei Systemen, Kompetenzen und Prozessen gefestigt. Ermöglicht wurde dies durch eingespielte Lieferantenbeziehungen, hochspezialisierte Wertschöpfungsketten, regulatorische Absicherungen und austarierte Mitbestimmungsstrukturen. Genau dieser Erfolg wird durch KI nun grundlegend herausgefordert, weil die Technologie nicht inkrementelle Verbesserung, sondern strukturelle Anpassung verlangt. In der ökonomischen Theorie wird dieser Mechanismus als "competency trap" beschrieben: Organisationen werden in ihren erfolgreichen Routinen so kompetent, dass sie an ihnen festhalten, auch wenn Umweltbedingungen sich grundlegend ändern (Levinthal/March, 1993; Levitt/March, 1988). Was lange als Stärke wirkte, wird damit in der Transformationsphase zur Hürde (Christensen, 1997).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 4.4: Insights aus der Praxis zu organisatorischer Trägheit



INSIGHTS AUS DER PRAXIS

Bei den Gesprächen der Monopolkommission ergab sich ein gemischtes Bild.

Einerseits wurde darauf verwiesen, dass es beim Einsatz von KI in den Unternehmen ein kulturelles Gefälle gäbe. So würde KI besonders in Nord- und Südamerika sowie Asien sehr gut angenommen und auch in Osteuropa sei die Akzeptanz gut. In Westeuropa sei die Skepsis hingegen größer, was mit einer stärkeren Angstkultur zusammenhänge. Teilweise bestünde Angst der Belegschaft davor, durch eine KI ersetzt zu werden.

Andererseits wird aber auch berichtet, dass KI-Projekte oft aus der Belegschaft selbst durch einzelne besonders motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter („grassroots movement“) initiiert würden.

770 Hinzu kommt ein spezifisch deutscher Verstärker in Form einer vergleichsweise stark ausgeprägten juristischen Vorsicht in unternehmerischen Entscheidungen. Sie zeigt sich in einer ausgeprägten Compliance-Kultur, einem höheren Anteil juristischer Funktionen in Führungsgremien als in vergleichbaren Volkswirtschaften und in einer im EU-Vergleich tendenziell restriktiveren Anwendung daten- und persönlichkeitsrechtlicher Regime. Auch in den von der Monopolkommission geführten Gesprächen wurde dieser Aspekt mehrfach benannt: Aus den Gesprächen entstand der Eindruck, dass Rechtsrisiken und regulatorische Rahmenbedingungen die Vorsicht bei KI-Investitionsentscheidungen verstärken und ökonomische Chancen dadurch teilweise in den Hintergrund treten. Was in stabilen industriellen Umgebungen als sorgfältiger Risikoumgang wirkt, kann in einer schnellen, durch Unsicherheit geprägten Technologietransformation, als zusätzliche Hürde wirken.

771 Neben dieser strukturell-kulturellen Kernursache gibt es einen zweiten Strang, der erklärt, warum Unternehmen mit KI-Investitionen und -Adoption zögern: ökonomisch rationale Wartegründe. Sie sind analytisch von organisatorischer Trägheit zu unterscheiden, weil sie nicht aus unternehmerischen Beharrungstendenzen folgen, sondern aus nachvollziehbaren Investitionskalkülen. Im Aggregat führen sie dennoch zum gleichen Befund — einer verzögerten Diffusion in der Breite. Konkret zeigen sich

zwei Mechanismen. Erstens ist bei KI ein klarer Trend zu kontinuierlichen Verbesserungen der Modelle erkennbar. Unternehmen haben dadurch Anreize, mit der Einführung einer Technologie zu warten, um von späteren leistungsfähigeren und ausgereifteren Versionen zu profitieren (Hoppe, 2002). Zweitens können Unsicherheiten über den Erfolg der KI-Nutzung, etwa hinsichtlich der tatsächlichen Produktivitätssteigerung und ihrem wirtschaftlichen Wert, den Unternehmen ebenso Anreize geben, mit der Einführung zu warten, bis andere Unternehmen erste Erfahrungen mit der Technologie gesammelt haben. Mit zunehmender Verfügbarkeit von Informationen lassen sich Erwartungen über den Nutzen der Technologie besser einschätzen (Hoppe, 2002).

772 Die Ergebnisse einer Befragung zeigen, dass in einem Großteil der Fälle die angestrebten Ziele erreicht wurden. Konkret wurden bei 20 Prozent der Unternehmen die Erwartungen übertroffen. Für 55 Prozent der Unternehmen wurden die Erwartungen weitestgehend erfüllt, während sie für 18 Prozent nur teilweise erfüllt wurden. Bei weiteren 4 Prozent der Unternehmen wurden die Erwartungen nahezu gar nicht erfüllt. Für die verbleibenden 3 Prozent ist eine Bewertung derzeit noch nicht möglich. Gleichwohl sieht ein Großteil der Unternehmen, die bereits KI einsetzen oder deren Einsatz grundsätzlich offen gegenüberstehen, erhebliches Potenzial in der KI-Nutzung (Bundesnetzagentur, 2025).

773 Dieses positive Bild relativiert die Trägheit nicht, sondern bestätigt sie. Befragt wurden Unternehmen, die bereits investiert haben und damit eine Selbstauswahl darstellen: Sie haben die Vorbehalte überwunden, vermutlich auch, weil ihre Projekte vielversprechende Erfolgsaussichten boten. Der eigentliche Befund liegt im Umkehrschluss — bei jener großen Mehrheit der Unternehmen, die noch nicht oder nur zögerlich investiert haben. Im Zusammenwirken mit einer ausgeprägten Risikoaversion kann dies dazu führen, dass Unternehmen KI-Investitionen trotz langfristig bestehenderer Potenziale aufschieben. Für einzelne Unternehmen kann ein später Einstieg rational erscheinen, gesamtwirtschaftlich verlangsamt dieses Verhalten jedoch die breite Diffusion von KI. Die Hürde des breiten Ausrollens lässt sich aus eigener Kraft des Markts daher kaum nehmen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 4.5: Insights aus der Praxis zu Messbarkeit des Impacts

INSIGHTS AUS DER PRAXIS

Einige Unternehmen berichteten, dass der Einsatz von KI oft unterbleibe, da der Return On Investment (ROI) erst zu spät eintrete. Erfolge er nicht voraussichtlich binnen eines Jahres, unterbleibe eine Investition. Kleinere Unternehmen warteten zunächst auch eher ab, bis sie – wie bei ihren Konkurrenten – klare Vorteile erkennen könnten und würden KI erst dann einsetzen, wenn ihnen die Technik als ausgereift erschiene (Second-Mover-Vorteil). Der eigene KI-Einsatz erfolge manchmal auch erst dann, wenn bei einem Konkurrenten klare Kostenvorteile erkennbar würden und man nicht mehr wettbewerbsfähig sei.

Ein Unternehmen berichtete, dass nur in etwa 10 % der Fälle KI-Anwendungen nach Proof-of-Concept-Tests fortgeführt würden.

Im industriellen Kontext müsse eine KI zudem teilweise viel bessere Ergebnisse liefern als im Consumer-Bereich, um überhaupt einen ROI zu generieren, da auch eine geringe Fehlerrate zu katastrophalen und damit inakzeptablen Ergebnissen (z. B. Personenschäden) führen könne.

774 Zur strukturell-kulturellen Trägheit und den rationalen Wartegründen tritt ein dritter Strang hinzu, der ebenfalls die KI-Adoption hemmt: Faktoren, die nicht im Verhalten der Unternehmen liegen, sondern in den Bedingungen, unter denen sie agieren. Dazu gehören die Wettbewerbsintensität auf den jeweiligen Märkten und die Verfügbarkeit qualifizierter Fachkräfte. Beide wirken als Verstärker — sie schaffen oder hemmen die Anreize und Voraussetzungen für die Aufnahme einer neuen Technologie.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 4.6: Insights aus der Praxis zu KI-Adoption in Deutschland und Größe der Unternehmen

INSIGHTS AUS DER PRAXIS

Hinsichtlich des Einflusses der Unternehmensgröße auf den Einsatz von KI wurden von den Unternehmen unterschiedliche Positionen vertreten. Einerseits wurde berichtet, dass die Größe der Unternehmen weniger ausschlaggebend für den Einsatz von KI sei. Kleinere Unternehmen verfügten über kürzere Entscheidungswege. Andererseits wurde berichtet, dass etwa der Einsatz von KI in der Verwaltung der Unternehmen ein Problem für kleine und mittlere sowie dezentral organisierte Unternehmen sei, da diese kaum über Skalierungsmöglichkeiten verfügten und sich ein Einsatz so kaum lohne.

Demgegenüber steht die empirische Literatur, die ein anderes Bild zeichnet. Große Unternehmen setzen KI deutlich häufiger ein als kleine und mittlere Unternehmen (OECD, 2025c).

775 Die Wettbewerbsintensität auf einem Markt hat einen maßgeblichen Einfluss darauf, wie schnell Unternehmen neue Technologien adoptieren. In wettbewerbsintensiven Märkten haben Unternehmen stärkere Anreize, in neue Technologien zu investieren, um ihre Produktivität zu steigern und sich gegenüber Wettbewerbern zu differenzieren. Die Technologieadoption wirkt hier als strategisches Instrument zur Sicherung der eigenen Marktposition. Die empirische Evidenz stützt einen monoton positiven Zusammenhang: Bloom et al. (2016) zeigen, dass der Wettbewerbsschock durch chinesische Importe die Adoption von Informationstechnologien und die Innovationsaktivität in europäischen Unternehmen erhöht hat. Babina et al. (2024) finden für KI-Investitionen einen entsprechenden Befund mit stärkeren Effekten in wettbewerbsintensiveren Branchen. Für die deutsche Wirtschaft folgt daraus: In Sektoren mit geringerem Wettbewerbsdruck – etwa in regulatorisch geschützten Branchen oder in Marktnischen mit hoher Standortbindung – sind die Anreize zur Adoption systematisch schwächer als in international wettbewerblichen Sektoren wie dem Finanzdienstleistungssektor oder dem Bereich der wissensintensiven Dienstleistungen. Diese strukturelle Bedingung verstärkt die in den vorangegangenen Abschnitten beschriebene organisatorische Trägheit und erschwert eine breite KI-Diffusion zusätzlich.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

776 Ein harter Faktor für die KI-Adoption in Deutschland und Europa ist außerdem die Verfügbarkeit von KI-Fachkräften. Die Einführung und Nutzung von KI-Systemen erfordern spezifische Kompetenzen, die über allgemeine IT-Kenntnisse hinausgehen. Ohne entsprechendes Personal sind Unternehmen häufig nicht in der Lage, geeignete KI-Anwendungsfälle zu identifizieren und KI-Systeme effizient zu entwickeln. Die Knappheit an KI-Fachkräften stellt ein enormes Hindernis im Innovationsprozess dar. So stellt der Fachkräftemangel insbesondere für hochproduktive Unternehmen eine wesentliche Innovationsbarriere dar. In der Literatur wird dabei Produktivität häufig am Umsatz pro Beschäftigten gemessen. Coad u. a. (2016) zeigen, dass hochproduktive Unternehmen häufiger mit der Nachfrage nach innovativen Produkten konfrontiert sind und sich an der Grenze des technologischen Fortschritts befinden. Dies führt dazu, dass diese Unternehmen eine besonders hohe Nachfrage nach Fachkräften mit entsprechenden technologischen Kenntnissen aufweisen. Die Knappheit an KI-Fachkräften empirisch und nicht lediglich anekdotisch zu quantifizieren, stellt jedoch eine Herausforderung dar. Ein Indikator für den Fachkräftemangel sind Stellenausschreibungen. Zwischen den Jahren 2019 und 2024 entfielen durchschnittlich ein Prozent aller Online-Stellenausschreibungen auf KI-Entwicklerinnen und -Entwickler, mit einem leichten Anstieg im Zeitverlauf (Weeke, 2025).

Box 4.7: Insights aus der Praxis zum Fachkräftemangel

!

INSIGHTS AUS DER PRAXIS

Einige Unternehmen berichteten auch der Monopolkommission vom Problem, geeignetes Personal zu akquirieren. Dieses sei zudem kaum bezahlbar. Teilweise wurde die Ausbildung an deutschen Hochschulen kritisiert. Zum Teil erfolgten Einstellungen nicht in Deutschland, sondern nur im Ausland. Für diese Entscheidung seien auch hohe Arbeitskosten in Deutschland ausschlaggebend.

777 Im OECD-Vergleich zeigt sich der Fachkräftemangel als bedeutender hemmender Faktor: IKT-Fachkräfte und weiterführende Bildung sind stark positiv mit der KI-Adoption korreliert (Calvino u. a., 2026). Unternehmen reagieren auf diese Knappheit unter anderem durch die Rekrutierung von Fachkräften aus dem Ausland — sichtbar in der deutlich höheren Anzahl englischsprachiger Stellenausschreibungen im Vergleich zu Positionen mit vergleichbarem Anforderungsniveau im selben Unternehmen (Grillo, 2024). Darüber hinaus stellt das Upskilling des bestehenden Personals — der gezielte Erwerb zusätzlicher Kompetenzen — eine weitere Strategie dar. Angesichts

des ausgeprägten Mangels bleibt diese Maßnahme jedoch eine Teillösung: Unternehmen berichten von fehlender Bereitschaft zur Weiterqualifizierung innerhalb der Belegschaft, und auch bei der Rekrutierung internationaler Fachkräfte bestehen zusätzliche Hürden, etwa sprachliche Anforderungen im öffentlichen Sektor oder aufenthaltsrechtliche Restriktionen.

778 Schließlich wirkt die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes als eigenständige Bedingung für die Adoption von KI. Die produktive Nutzung von KI erfordert oft eine Neuorganisation von Arbeitsabläufen, eine Umverteilung von Aufgaben sowie die Weiterentwicklung oder Umsetzung von Personal. Wo solche Anpassungen mit hohen Restrukturierungskosten und einem als starr empfundenen Kündigungsschutz verbunden sind, sinkt der erwartete Nettoertrag einer Einführung, sodass Unternehmen zögern, da sie die Produktivitätsgewinne nur eingeschränkt realisieren können (Bartelsman u. a., 2016). Zugleich behindern Mobilitätshemmnisse die Reallokation qualifizierter Arbeitskräfte zu technologisch dynamischen Unternehmen, sodass sich die Diffusion von KI auch über den Arbeitsmarkt verlangsamt. Dieser Befund deckt sich mit der in **↗Kapitel 1** dokumentierten Beobachtung, dass die Wertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe zurückgeht, die Beschäftigung aber weitgehend stabil bleibt – ein Hinweis auf hohe Anpassungskosten – und stützt die dort ausgesprochene Empfehlung, berufliche Mobilität zu erleichtern und die Wirkung von Kündigungsschutz und Lohnnebenkosten auf Mobilität und Einstellungen zu prüfen.

779 In der Summe zeigt sich: Die unternehmerische und kulturelle Trägheit, die rationalen Wartegründe und die Restriktionen aus Marktstruktur und Arbeitsmarktrigidität wirken zusammen und verstärken sich gegenseitig. Sie erklären den empirischen Befund der zögerlichen KI-Diffusion in Deutschland weitgehend aus dem Inneren der Wirtschaft heraus. Hinzu kommt ein vierter Faktor, der von außen wirkt und die Lage zusätzlich erschwert: der bestehende Rechtsrahmen.

4.2.2.3 Rechtsunsicherheit und Überregulierung verstärken die Trägheit

780 Zu den Faktoren, die aus dem Inneren der Wirtschaft heraus die KI-Adoption hemmen, tritt der bestehende Rechtsrahmen als zusätzlicher Belastungsfaktor hinzu. Er wirkt nicht eigenständig als Ursache der Trägheit, verstärkt sie aber in zweifacher Hinsicht: Rechtsunsicherheit erhöht die Schwelle für Investitionsentscheidungen, weil Unternehmen die regulatorischen Folgen ihrer KI-Anwendung nicht zuverlässig abschätzen können. Hohe Compliance-Anforderungen — insbesondere durch die KI-Verordnung der EU — belasten ressourcenschwächere Unternehmen überproportional. Beides zusammen liefert jenen Unternehmen, die ohnehin zum Abwarten neigen, scheinbar rationale Gründe, weiter abzuwarten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

781 In Unternehmensbefragungen wird Rechtsunsicherheit durchweg als gewichtiges Hemmnis identifiziert. In der Umfrage der Bundesnetzagentur gaben 54 Prozent der befragten Unternehmen Rechtsunsicherheit als Herausforderung an (Bundesnetzagentur, 2025, S. 23), in der DIHK-Digitalisierungsumfrage wurden rechtliche Unsicherheiten als größte Herausforderung bei der Datennutzung genannt (DIHK, 2026). Eine repräsentative Bitkom-Befragung kommt zu einem ähnlichen Ergebnis: 53 Prozent der Unternehmen nennen rechtliche Unsicherheit als wichtigstes Hemmnis, 48 Prozent verweisen auf hohe Anforderungen an den Datenschutz (Bitkom, 2026, S. 30). Eine genauere Aufschlüsselung nach Art der Rechtsunsicherheiten erfolgt in den Befragungen jedoch nicht.

782 In der Bitkom-Studie wird auch auf Einzelheiten hinsichtlich der KI-Verordnung eingegangen. Diese wird eher kritisch bewertet und 56 Prozent der befragten Unternehmen sehen darin mehr Nach- als Vorteile (Bitkom, 2026, S. 45). Dementsprechend ist die mit 46 Prozent an Nennungen zweithäufigste an die Bundesregierung gerichtete Forderung der Unternehmen, die KI-Verordnung zu reformieren (Bitkom, 2026, S. 47). Konkret rechnen 93 Prozent der Unternehmen, die voraussichtlich unter den Regelungsbereich der KI-Verordnung fallen, mit hohem oder sehr hohem Umsetzungsaufwand (Bitkom, 2026, S. 45). Gleichzeitig waren 30 Prozent der befragten Unternehmen noch mit der Prüfung beschäftigt, ob ihr Unternehmen überhaupt von der KI-Verordnung betroffen ist (Bitkom, 2026, S. 44).

783 In einer nicht repräsentativen Befragung von 152 Tech-Startups durch den Bitkom („Startup Report 2025“) gaben 63 Prozent der befragten Unternehmen an, dass übertriebene Regulierung der Grund sei, warum Produkte wie OpenAIs ChatGPT nicht in der EU entwickelt würden. 45 Prozent gaben an, dass die KI-Verordnung das jeweilige Startup in der Nutzung bzw. Entwicklung von KI einschränken werde und 43 Prozent, dass das jeweilige Start-up mit der KI-Verordnung einen Wettbewerbsnachteil gegenüber Unternehmen etwa aus den USA oder China habe (Bitkom, 2025, S. 33). Damit wirkt der bestehende Regelungsrahmen nicht nur als Hemmnis für die Adoption bei etablierten Unternehmen, sondern auch als Standortnachteil für junge Unternehmen, die KI-Anwendungen entwickeln wollen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 4.8: Insights aus der Praxis zur Regulierung

INSIGHTS AUS DER PRAXIS

In den Gesprächen mit der Monopolkommission wurde die KI-Verordnung überwiegend nicht grundsätzlich kritisiert, sondern in ihrer konkreten Ausgestaltung. Genannt wurden insbesondere bestehende Rechtsunsicherheiten und ein als zu hoch empfundenes Regulierungsniveau, das kleinere Unternehmen gegenüber größeren benachteiligt.

784 Im Detail nannten die Gesprächspartner der Monopolkommission mehrere Aspekte fehlender Rechtssicherheit. Erstens sei die KI-Verordnung nicht hinreichend kohärent mit anderen, sektorspezifischen Regulierungen wie etwa der Maschinenverordnung. Beispielsweise werde das sehr wichtige Tatbestandsmerkmal „Sicherheitsbauteil“ in der KI-Verordnung bzw. Maschinenverordnung unterschiedlich definiert. Zweitens bestehe Unklarheit darüber, inwieweit Kooperationen im KI-Bereich vom Kartellverbot erfasst seien. Diesbezüglich waren die Angaben gegenüber der Monopolkommission allerdings widersprüchlich. Drittens sei die Erstellung technischer Spezifikationen — der sogenannten harmonisierten Normen — komplex und nicht rechtzeitig abgeschlossen worden, was die Anwendung der Verordnung erschwere und daher eine Verschiebung des Geltungsbeginns zwingend erforderlich sei.

785 Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung wurden gegenüber der Monopolkommission mehrere Punkte kritisiert. Die Anforderungen einschlägiger Gesetze — insbesondere der KI-Verordnung — seien für kleine und mittlere Unternehmen zu hoch. Sie seien zudem teilweise unüberlegt aus dem B2C-Bereich auf B2B-Sachverhalte übertragen worden, obwohl industrielle Anwendungen ganz andere Anforderungen etwa an die Fehlertoleranz stellten. Hinzu kämen horizontale und vertikale Mehrfachzuständigkeiten zwischen einzelnen Ministerien sowie zwischen Bund und Ländern. Die Anforderungen an die Datenqualität für Hochrisiko-KI-Systeme seien für Open-Source-Lösungen zu hoch. Kleinere Unternehmen könnten die Regelungslast — anders als größere — kaum bewältigen; lange Compliance-Prüfungen in Verkaufsprozessen seien für sie finanziell nicht tragbar. Angebote großer Unternehmen im KI-Bereich seien schon deshalb attraktiver, weil sie ihren Kunden gegenüber eine Rechtskonformität garantieren könnten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

4.2.3 Langfristig droht eine Verfestigung der Marktkonzentration, die wettbewerbsorientierte wirtschaftspolitische Antworten erfordert

786 In der Gesamtschau zeigt sich ein vielschichtiges Bild der Diffusionslücke: Empirisch bleibt die KI-Adoption deutscher Unternehmen im internationalen Vergleich zurück, und auch der Transfer aus der starken deutschen KI-Forschung in unternehmerische Anwendung gelingt nur unzureichend. Erklärt wird diese Lücke durch ein Zusammenwirken unternehmerischer Beharrungstendenzen, kulturell verankerter Risikoaversion, rational nachvollziehbarer Wartegründe, struktureller Marktbedingungen und ressourcenseitiger Restriktionen — verstärkt durch einen Regelungsrahmen, der Rechtsunsicherheit erzeugt und kleinere Unternehmen überproportional belastet. Die Diffusionslücke lässt sich nicht in einem einzelnen Marktversagen lokalisieren, sondern verweist auf ein Bündel struktureller Faktoren, das wirtschaftspolitisch in seiner Gesamtheit adressiert werden muss.

787 Die Diagnose der Diffusionslücke bei deutschen Unternehmen erlaubt zunächst eine Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Lage. Die wirtschaftliche Wirkung einer Querschnittstechnologie wie KI entfaltet sich jedoch über längere Zeiträume und in diesen Zeiträumen verändern sich Marktstrukturen, Wettbewerbsverhältnisse und Innovationsdynamiken nachhaltig. Eine wettbewerbsorientierte KI-Wirtschaftspolitik muss daher nicht nur den aktuellen Befund einer langsamen Adoption, sondern auch die langfristigen strukturellen Folgen der KI-Transformation in den Blick nehmen.

788 Die Wirkung disruptiver Technologien beschreibt die ökonomische Theorie seit Schumpeter (1942) als Prozess kreativer Zerstörung: Neue, innovative Unternehmen oder Geschäftsmodelle verdrängen etablierte Strukturen, weniger produktive Unternehmen verlieren Marktanteile oder scheiden aus, und es entstehen Spielräume für neue Akteure. Der Motor dieses Prozesses sind Unternehmen, die durch Innovationen temporäre Monopolrenten erzielen, bevor Imitatoren diese durch Wettbewerb erodieren. Ohne die Aussicht auf Monopolrenten würden keine riskanten Investitionen in Innovationen getätigt. Der relevante Wettbewerb findet demnach nicht über Preise, sondern über Produkte, Prozesse und Geschäftsmodelle statt. So führt dieser dynamische Wettbewerb dazu, dass etablierte Unternehmen, die nicht mehr innovativ sind, aus dem Markt ausscheiden. Ein Marktversagen sieht er entsprechend in Unterinvestitionen in Innovationen.

789 Aghion und Howitt (1992) haben diesen Gedanken in die endogene Wachstumstheorie überführt und gezeigt, dass langfristiges Wirtschaftswachstum maßgeblich auf solchen Innovationsdynamiken beruht. Sie zeigen ein Spannungsverhältnis zwi-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

schen privatem Innovationsanreiz und sozialem Wohlfahrtsoptimum. Da der Innovator die negativen Externalitäten, die er durch die Entwertung bestehender Technologien erzeugt, nicht internalisiert, kann die gleichgewichtige Forschungs- und Entwicklungs (F&E)-Intensität sowohl über als auch unter dem sozialen Optimum liegen. So ist der Prozess der kreativen Zerstörung wachstumsfördernd, aber nicht notwendigerweise wohlfahrtsoptimal. Acemoglu und Restrepo (2018) verdeutlichen darüber hinaus, wie technologischer Wandel Arbeitsmärkte, Kapitalstrukturen und Wertschöpfungsketten transformiert. Idealtypisch verläuft kreative Zerstörung in zwei Bewegungen: Sie öffnet Märkte für innovative Akteure, und sie schließt gleichzeitig veraltete Geschäftsmodelle.

790 Im Fall der KI ist jedoch fraglich, ob die idealtypische Dynamik kreativer Zerstörung tatsächlich Markteintritte und Wettbewerb fördert. Die strukturellen Merkmale der Technologie sprechen vielmehr dafür, dass hohe Konzentration und intensive Innovationstätigkeit gleichzeitig auftreten können. Dies ist dann mit dem Risiko verbunden, dass Markteintritte und Anschlussinnovationen durch etablierte Akteure strategisch unterbunden werden (Autor u. a., 2020; Cunningham u. a., 2021).

791 Drei in der Diagnose entlang des Stacks bereits identifizierte Mechanismen – Skaleneffekte (Abschnitte ↗**4.2.1.2** und ↗**4.2.1.4**), Netzwerkexternalitäten in digitalen Ökosystemen (Abschnitt ↗**4.2.1.5**) und Datenfeedbackschleifen (Abschnitt ↗**4.2.1.3**) – wirken in der Aggregation als langfristige Konzentrationstreiber

792 Die Auswirkungen auf Unternehmen und Märkte sind daher vielschichtig. Erfolgreiche Innovatoren gewinnen Marktanteile und wachsen, während weniger produktive Unternehmen an Bedeutung verlieren oder den Markt verlassen. Gleichzeitig ist Produktinnovation häufig stark konzentriert, sodass ein kleiner Teil der Unternehmen einen großen Anteil neuer Produkte hervorbringt (Berlingieri u. a., 2025). Dass kann dazu führen, dass Wettbewerb sich intensiviert und die Marktkonzentration steigt. Zudem weisen kleinere Unternehmen eine geringere Überlebenswahrscheinlichkeit auf, wachsen im Erfolgsfall jedoch schneller als größere, bei gleichzeitig höherer Varianz der Wachstumsraten (Klette/Kortum, 2004). Nachfolgende Unternehmen stehen dabei vor besonderen Herausforderungen. Mit zunehmender Komplexität neuer Technologien wie KI steigen die Anforderungen an die Fähigkeiten, externes Wissen aufzunehmen und zu verarbeiten. Unternehmen mit geringerer technologischer Leistungsfähigkeit haben daher größere Schwierigkeiten, zu führenden Unternehmen aufzuschließen (Berlingieri et al., 2025).

793 Hinzu kommt das Phänomen sogenannter Killer-Akquisitionen, bei denen etablierte Unternehmen junge Konkurrenten frühzeitig aufkaufen, um deren Anschlussinnovationen aus dem Markt zu nehmen. Bei KI-Märkten ist dieses Risiko ausgeprägt,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

weil führende Technologieunternehmen über die finanziellen Mittel und die strategischen Anreize verfügen, gezielt jene Start-ups zu erwerben, deren Technologien ihre eigene Marktposition gefährden könnten.

794 Für Deutschland und Europa ergibt sich aus der Kombination der bisherigen Befunde eine besonders verwundbare Lage. Die langsame KI-Adoption deutscher Unternehmen verzögert nicht nur die kurzfristigen Produktivitätsgewinne, sondern verschärft auch das langfristige Risiko, dass sich die Marktkonzentration auf den vorgelagerten Stack-Ebenen verfestigt — ohne dass deutsche oder europäische Akteure als ernsthafte Wettbewerber in Erscheinung treten. Hinzu kommt eine vergleichsweise schwache Exit-Dynamik: Im internationalen Vergleich scheiden in Deutschland weniger produktive Unternehmen seltener aus dem Markt aus als etwa in den USA. Strenge Kündigungsschutzregelungen und staatliche Fördermaßnahmen können dabei als implizite Subventionierung des Fortbestehens weniger produktiver Unternehmen wirken — was die Reallokation von Kapital und Arbeit in dynamischere Sektoren verlangsamt. Damit fehlen Deutschland und Europa zentrale Voraussetzungen, um die Dynamik kreativer Zerstörung produktiv nutzen zu können. Wie in Abschnitt ↗1.3.3 gezeigt, wachsen gerade Hightech-Unternehmen schneller und generieren mehr Wohlstand als die alten Industrien.

795 Die Diagnose zeigt damit ein doppeltes Bild: kurzfristig eine Diffusionslücke, die durch unternehmerische Trägheit, kulturelle Risikoaversion, Marktstrukturen, Ressourcenmangel und einen belastenden Regelungsrahmen erklärt wird; langfristig die Gefahr, dass sich Marktkonzentrationen verfestigen, ohne dass deutsche und europäische Akteure ihren Spielraum auf der Anwendungsebene nutzen. Dieses Transformationsversagen lässt sich nicht durch Marktkräfte allein lösen. Erforderlich ist eine koordinierte wirtschaftspolitische Antwort, die wettbewerbsrechtliche, regulatorische und industriepolitische Instrumente zusammenführt. Die folgenden Abschnitte entwickeln dazu Empfehlungen.

4.3 Drei Instrumente einer wettbewerbsorientierten KI-Wirtschaftspolitik

796 Aus der Diagnose folgt eine zweistufige wirtschaftspolitische Aufgabe: Primär geht es darum, die Diffusion von KI in die Breite der deutschen und europäischen Wirtschaft zu ermöglichen und KI-Märkte offen zu halten. Sekundär geht es darum, die Möglichkeit zu wahren, an einzelnen Stellen des KI-Stacks europäisch aufzuholen. Beides erfordert staatliches Anschieben, weil die strukturell verankerte Trägheit durch Marktkräfte allein nicht zu überwinden ist. Hier sollte der Staat innovationsfreundliche Rahmenbedingungen setzen. Es ist davon auszugehen, dass sich die technologische

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entwicklung rasant fortsetzen wird. Europa sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, bei der nächsten Welle von KI-Innovationen führend zu sein. Dafür braucht es ein radikales Innovationsprogramm, das auf Sprunginnovationen („leapfrogging“) abzielt.

797 Eine strategische und wettbewerbsorientierte KI-Wirtschaftspolitik bedeutet, dieses Grundproblem zu erkennen und an mehreren Stellen zugleich zu adressieren. Sie wirkt dabei auf drei Ebenen. Auf der ersten Ebene sollten sich Maßnahmen daran ausrichten, wie sie das Primärziel der breiten Diffusion und das Sekundärziel der europäischen Anschlussfähigkeit beim Stack befördern. Auf der zweiten Ebene ist eine durchgängige Leitplanke zu beachten: Alle Maßnahmen müssen die Stärkung des Wettbewerbs im Blick behalten und dürfen den Wettbewerb keinesfalls gefährden. Auf der dritten Ebene, d.h. hier auf der Ebene einzelner Märkte, können Maßnahmen schließlich anhand des klassischen Instruments der Marktversagensdiagnose geprüft und angepasst werden.

4.3.1 Wettbewerbsrecht KI-spezifisch schärfen

798 Das Wettbewerbsrecht ist das Kerninstrument, um Märkte offen zu halten und wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen zu unterbinden. Gerade bei der digitalen Machtkonzentration steht es allerdings unter Druck: Ihm werden erhebliche Defizite attestiert bei der Durchsetzung, dem Verfahrenstempo und der Fähigkeit, digitale Machtkonzentration zu verhindern, bevor sie irreversibel wird (Podszun, 2025). So konnten wenige große Technologieunternehmen entstehen, die zahlreiche Märkte beherrschen, Abhängigkeiten schaffen und demokratische Kontrollmechanismen untergraben können.

799 Die entscheidende Frage ist jedoch nicht, ob das Wettbewerbsprinzip noch gilt. Es gilt. KI wird ein Härtetest, bei dem sich zeigt, ob der Staat willens und fähig ist, das Wettbewerbsrecht mit der nötigen Konsequenz durchzusetzen. Diese Konsequenz ist die Voraussetzung dafür, dass sich die in der Diagnose beschriebenen Abhängigkeiten auf den vorgelagerten Stack-Ebenen nicht zu dauerhaften Machtpositionen verfestigen.

800 Im Folgenden werden drei Ansatzpunkte entwickelt, um den Wettbewerb bei KI zu sichern. Erstens sollten der Digital Markets Act (DMA, Verordnung (EU) 2022/1925) gezielt um KI-Dienste erweitert, Cloud-Dienste designiert und der DMA sowie das Wettbewerbsrecht entschlossen durchgesetzt werden, um die Offenheit der zentralen Wertschöpfungsebenen zu wahren. Zweitens sollte für industrielle Datenkooperationen mehr Rechtssicherheit geschaffen werden, damit europäische Industrieunternehmen ihren komparativen Vorteil bei proprietären Daten auch ausschöpfen kön-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

nen. Drittens sollten die Wettbewerbsbehörden mit der Kontrollpunktanalyse ein Instrument einsetzen, das Konzentrationsdynamiken in KI-Märkten frühzeitig erkennbar macht.

4.3.1.1 Liste zentraler Plattformdienste des Digital Markets Act um KI-Dienste ergänzen, Verhaltenspflichten für Cloud- und KI-Dienste anpassen und den DMA und das Wettbewerbsrecht engagiert durchsetzen

801 Die Diagnose hat gezeigt, dass die vorgelagerten Ebenen des KI-Stacks, d. h. insbesondere Chips und Cloud-Dienste und mit Einschränkungen auch Foundation-Models, von wenigen großen Technologieunternehmen dominiert werden und dass deren vertikale Integration die Offenheit nachgelagerter KI-Märkte gefährdet. Genau hier setzt der Digital Markets Act (DMA) an. Er ist das wettbewerbseröffnende Instrument, mit dem sich diese Abhängigkeiten adressieren lassen, ohne dass im Einzelfall ein wettbewerbswidriges Verhalten nachgewiesen werden muss. Der DMA setzt den regulatorischen Rahmen dafür, dass KI-Strategien von kleinen und mittleren Unternehmen nicht an Unternehmen mit Positionen mit Engpasscharakter und damit verbundenen Kontrollmöglichkeiten scheitern.

802 Der DMA soll faire und bestreitbare Märkte im Digitalsektor gewährleisten und ist auf die Gesetzgebungskompetenz des Art. 114 AEUV (Harmonisierung, funktionsfähiger Binnenmarkt) gestützt. Er bezweckt insbesondere bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor zu gewährleisten, auf denen Torwächter tätig sind, d. h. Unternehmen, die zentrale Plattformdienste bereitstellen. In Erwägungsgrund 33 wird dargelegt, dass sich Unfairness im Sinne des DMA auf ein Ungleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten gewerblicher Nutzer beziehen sollte, wenn ein Torwächter einen unverhältnismäßigen Vorteil erlangt. Dabei ist es unerheblich, ob der Torwächter diesen Vorteil durch wettbewerbswidriges Verhalten erlangt oder ob er mit den Merkmalen des Markts zusammenhängt. In Bezug auf die Bestreitbarkeit heißt es in Erwägungsgrund 32, dass sich diese auf die Fähigkeit von Unternehmen beziehen sollte, Marktzutritts- und Expansionsbarrieren wirksam zu überwinden und den Torwächter anhand der Vorzüge ihrer Produkte und Dienstleistungen herauszufordern. Fairness und Bestreitbarkeit werden gemäß Erwägungsgrund 34 als miteinander verflochten betrachtet, da fehlende oder eingeschränkte Bestreitbarkeit bei einem bestimmten Dienst es einem Torwächter ermöglichen kann, unlautere Praktiken anzuwenden. Ebenso können unlautere Praktiken eines Torwächters die Möglichkeit für gewerbliche Nutzer oder Dritte einschränken, die Position des Torwächters herauszufordern.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

803 Der DMA hat einen wettbewerbseröffnenden Charakter und ist als eine Ergänzung des wettbewerbsrechtlichen Instrumentariums zu sehen. Er setzt kein wettbewerbswidriges Verhalten voraus, um Maßnahmen auszulösen und soll Machtungleichgewichte zwischen großen und kleinen Unternehmen ausgleichen, indem er asymmetrisch auf Unternehmen angewendet wird (Podszun, 2023). Dazu stuft der DMA sehr große Unternehmen als Torwächter ein, wenn sie die in Art. 3 DMA festgelegten quantitativen Schwellenwerte erfüllen oder wenn sie von der Europäischen Kommission auf der Grundlage einer qualitativen Untersuchung gemäß Art. 3 Abs. 8 und Art. 17 DMA als Torwächter benannt werden.

804 Im Jahr 2025 gab es eine öffentliche Konsultation zur Überarbeitung des DMA. Laut Europäischer Kommission habe diese ergeben, dass es aktuell keinen gesetzgeberischen Anpassungsbedarf gibt (Europäische Kommission, 2026). Vielmehr brauche es zielgerichtete Maßnahmen bei der Durchsetzung des DMA sowie Maßnahmen bei Cloud- und KI-Diensten für mehr Transparenz. Im November 2025 hat die Europäische Kommission drei Marktuntersuchungen zu Cloud-Computing-Diensten eingeleitet. Zwei dieser Untersuchungen befassen sich mit der Frage, ob Microsoft Azure und Amazon Web Services als Torwächter für Cloud-Computing-Dienste eingestuft werden sollten, während die dritte Marktuntersuchung prüft, ob der DMA Praktiken, die die Bestreitbarkeit und die Fairness bei Cloud-Computing-Diensten einschränken könnten, wirksam bekämpfen kann.

805 Im Hinblick auf KI-Dienste hat die Europäische Kommission ihren Regulierungsdialog mit den Torwächter-Unternehmen insbesondere auf die Frage ausgerichtet, wie Voreinstellungen leicht geändert werden können und wie sichergestellt werden kann, dass KI-Dienste gleichberechtigten Zugang zu Betriebssystemen erhalten. Im Januar 2026 wurden zwei Spezifikationsverfahren in Bezug auf Alphabet/Google eingeleitet, die ebenfalls einen KI-Bezug aufweisen, d. h. Interoperabilität und Zugang zu Suchmaschinendaten. Ebenso führte sie einen regulatorischen Dialog im Zusammenhang mit dem Verbot der Kombination personenbezogener Daten ohne Einwilligung bei dem Training von Foundation-Models. Schließlich überwacht sie bereits den Einsatz von KI-Anwendungen innerhalb bestimmter zentraler Plattformdienste, um die Einhaltung des DMA zu überprüfen. Sie will die Entwicklungen bei KI weiterhin mit hoher Priorität beobachten und dabei sicherstellen, dass der DMA in vollem Umfang eingehalten wird, wenn KI entweder ein integraler Bestandteil der als zentrale Plattformdienste ausgewiesenen Dienste wird oder einen eigenständigen Dienst darstellt. Sie will dies im Rahmen ihres laufenden Regulierungsdialogs mit Torwächter-Unternehmen über deren sich wandelnde Geschäftsmodelle und die Auswirkungen auf die Einhaltung des DMA tun.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

806 Nach Einschätzung der Monopolkommission ist der DMA auf KI-Dienste wie KI-Agenten anwendbar, sobald diese als zentrale Plattformdienste gelistet sind und entsprechend designiert werden. KI-Dienste sind derzeit nicht in der Liste zentraler Plattformdienste in Art. 2 Nr. 2 DMA enthalten. Da der DMA als Plattform-Regulierung ausgestaltet ist, KI-Dienste aber nicht zwingend Plattformen darstellen, ist die Einbeziehung in den DMA eine anspruchsvolle Aufgabe. Soweit KI von den Torwächter-Unternehmen in zentralen Plattformdiensten eingesetzt wird, z. B. in der Suche oder in Betriebssystemen, ist der DMA schon jetzt anwendbar.

807 Wie bereits erläutert wurde, wird im vertikalen KI-Stack die Ebene der Cloud-Dienste im Wesentlichen von drei Anbietern – Amazon Web Services (AWS), Microsoft Azure und Google Cloud – dominiert. Da diese vertikale Integration mit Risiken für die Offenheit von (neuen) KI-Märkten einhergeht, sollte im Rahmen des DMA die Cloud-Dienste-Kategorie durch eine Marktuntersuchung eruiert und die entsprechenden Unternehmen als Torwächter benannt werden, um ihre Verhaltensspielräume schnellstmöglich wirksam zu begrenzen. Denn bisher wurde noch kein Cloud-Dienst der Torwächter-Unternehmen im Rahmen des DMA designiert – obwohl Cloud-Dienste als eine Kategorie unter den zentralen Plattformdiensten in Art. 2 Nr. 2 DMA gelistet sind.

808 Eine Einbeziehung von KI-Diensten in den DMA ergibt sich bereits als logische Konsequenz aus dem Zweck des Instruments selbst. Überall dort, wo Torwächter-Positionen entstehen, Bestreitbarkeit gefährdet wird und Fairness strukturell untergraben werden kann, soll der DMA greifen. Dies sollte für jegliche Form von KI gelten, unabhängig davon, ob es sich um einen KI-Chatbot, einen KI-Agenten oder ähnliches handelt. Die Definition sollte auch möglichst unabhängig davon sein, wie sich verschiedene KI-Dienste weiterentwickeln. Während die Erreichung der quantitativen Schwellenwerte der Torwächter-Benennung nach Art. 3 DMA für KI-Dienste derzeit unklar ist, könnten einzelne KI-Dienste diese in relativer kurzer Zeit erfüllen. Um vorbereitet zu sein, sollten bereits jetzt zentrale KI-Dienste einer tiefergehenden Marktuntersuchung gemäß Art. 19 DMA unterzogen werden, die ohnehin die Voraussetzung für eine Erweiterung der Liste der zentralen Plattformdienste nach Art. 2 Nr. 2 DMA um eine oder mehrere KI-Dienstekategorie(n) ist.

809 Zudem sollte die Kategorie „virtuelle Assistenten“ nach Art. 2 Nr. 12 DMA hinsichtlich einer KI-bezogenen Anpassung überprüft werden. Virtuelle Assistenten werden derzeit mit Art. 6 Abs. 3 DMA explizit adressiert. Der Begriff umfasst eine „*Software, die Aufträge, Aufgaben oder Fragen verarbeiten kann, auch aufgrund von Eingaben in Ton-, Bild-, und Schriftform, Gesten oder Bewegungen, und die auf der Grundlage dieser Aufträge, Aufgaben oder Fragen den Zugang zu anderen Diensten ermöglicht oder angeschlossene physische Geräte steuert.*“ Unter diese Definition fallen nicht nur Sprachassistenten wie Amazons Alexa oder Apples Siri, sondern es lassen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sich – gegebenenfalls mit leichten Anpassungen – auch generative KI-Chatbots und KI-Agenten darunter subsumieren.

810 Die Designierung von bestimmten Anbietern und Diensten löst im DMA vor allem die Verhaltenspflichten nach Art. 5 und 6 sowie die Anzeigepflicht für Zusammenschlüsse nach Art. 14 aus. Die Anwendung dieser Vorschriften würde für mehr Bestreitbarkeit und Fairness sorgen. Die Monopolkommission empfiehlt darüber hinaus die folgenden Anpassungen der Verhaltenspflichten in Art. 5 DMA und Art. 6 DMA hinsichtlich KI- und Cloud-Diensten:

- Das Verbot der Kopplung mit anderen Diensten des Torwächters aus Art. 5 Abs. 7 DMA sollte auf virtuelle Assistenten und KI-Dienste ausgeweitet werden, um eine strukturelle Benachteiligung von Drittanbietern zu verhindern und Wahlfreiheit zu gewährleisten.
- Das Verbot der Selbstbevorzugung aus Art. 6 Abs. 5 DMA sollte sich auch auf KI-Dienste der Torwächter-Unternehmen erstrecken, z. B. bei KI-Agenten.
- Die Interoperabilitätspflicht aus Art. 6 Abs. 7 DMA sollte auf KI-Dienste erweitert werden.
- Die Datenteilungspflicht aus Art. 6 Abs. 11 DMA sollte auf virtuelle Assistenten und KI-Dienste ausgeweitet werden. Denn Nutzer-Feedbackdaten sind essenziell für das Training von KI und ohne einen solchen Datenzugang können Wettbewerber nicht aufholen.
- Die FRAND-Zugangspflicht aus Art. 6 Abs. 12 DMA sollte auf zentrale Cloud-Dienste ausgeweitet werden, weil Cloud-Ressourcen Schlüsselinfrastrukturen für KI-Dienste sind und KI-Entwickler hier nicht diskriminiert werden dürfen.

811 Transaktionen, die die Engpässe beim Zugang zum KI-Stack verfestigen, sollten fusionskontrollrechtlich geprüft und gegebenenfalls unterbunden werden. Das setzt die Erfassung von Umgehungen der Fusionskontrolle (z.B. Acqui-hires) und entsprechende Schadenstheorien voraus (Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz, 2026). In den Bereichen, in denen der DMA nicht greift, bietet § 19a GWB dem Bundeskartellamt die Flexibilität und die Möglichkeit, einzugreifen. Alphabet, Amazon, Apple, Meta und Microsoft sind bereits als Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb nach § 19a Abs. 1 GWB rechtskräftig festgestellt.

812 Es kommt entscheidend darauf an, dass der DMA und das Wettbewerbsrecht konsequent durchgesetzt werden. Ein Kernproblem ist die Verfahrensdauer: Während digitale Geschäftsmodelle binnen Monaten skalieren, beanspruchte beispielsweise das missbrauchsrechtliche Verfahren der Europäischen Kommission im Fall Google Shopping mehr als sechs Jahre. Hinzu kommt die wachsende Komplexität der Verfahren, die durch strategisches „spamming the regulator" und gerichtlich immer weiter

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

gesteigerte Beweisanforderungen entsteht und jedes Verfahren zur Mammutaufgabe macht. Erhebliche Schwierigkeiten bereiten zudem Umgehungsstrategien bei Sanktionen sowie die Frage, welche Abhilfemaßnahmen tatsächlich wirken. Verschärft wird all dies durch die bestehenden Ressourcen- und Informationsasymmetrien zwischen Unternehmen und Wettbewerbsbehörden.

813 Bei KI kumulieren diese Defizite (Podszun, 2025). Gesetzgeberische Priorität sollte daher eine Reform des Verfahrensrechts haben – etwa durch gesetzliche Fristen nach dem Vorbild des DMA, eine Priorisierung von Fällen anhand ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung und ein abgesenktes, durch Vermutungsregeln operationalisiertes Beweismaß (Monopolkommission, 2025). Der DMA arbeitet bereits mit engen Fristen für die Verfahrensführung und hilft in vielerlei Hinsicht den Schwächen des Wettbewerbsrechts verfahrensrechtlich ab. Die Rechtsdurchsetzung bedarf aber auch eines entsprechenden Willens, einer daraus folgenden Prioritätensetzung und einer angemessenen Ausstattung (Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz, 2026). Aus Sicht der Monopolkommission zählt dazu auch eine vermehrte Nutzung einstweiliger Maßnahmen nach Art. 24 DMA, die in der Praxis bislang kaum genutzt wurden. Angesichts der überwältigenden Abhängigkeiten in der digitalen Ökonomie und ihrer Verfestigung durch KI müssen die Wettbewerbsbehörden ihren rechtsstaatlichen Auftrag engagiert erfüllen und Verfahren konsequent, zügig und mit starkem Fokus auf effektive Abhilfe durchführen. Dies schließt strukturelle, stärkere Maßnahmen mit ein.

Empfehlungen

- Die Europäische Kommission sollte KI-Dienste untersuchen und in die Liste der zentralen Plattformdienste nach Art. 2 Nr. 2 DMA aufnehmen, um diese im Rahmen der Verhaltenspflichten der Art. 5, 6 DMA, die entsprechend angepasst werden sollten, adressieren zu können. Ferner sollten auch zentrale Cloud-Dienste von den Torwächter-Unternehmen designiert werden. Entscheidend ist sowohl beim DMA als auch im Rahmen des Wettbewerbsrechts eine schnelle und wirksame Durchsetzung. Für KI bieten das Wettbewerbsrecht und der DMA auch schon jetzt zahlreiche Anknüpfungspunkte.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

4.3.1.2 Rechtssicherheit für industrielle Datenkooperationen durch niedrigschwelliges Angebot von kartellbehördlichen Vorabprüfungsverfahren schaffen

814 Während der Digital Markets Act die Abhängigkeiten auf den vorgelagerten Stack-Ebenen adressiert, geht es auf der Anwendungsebene um den komparativen Vorteil der deutschen Industrie. Die Diagnose hat gezeigt, dass dieser Vorteil in den proprietären Industriedaten und der tiefen Anwendungsexpertise deutscher Unternehmen liegt. Damit dieser Vorteil wirksam wird, müssen Unternehmen ihre Daten gemeinsam nutzen können. Dies ist nötig, weil ein einzelnes Industrieunternehmen selten die vollständige Datenbasis besitzt, die für trainierbare KI-Modelle, branchenweite Benchmarks oder interoperable Plattformlösungen erforderlich ist. Genau diese Datenkooperationen unterliegen jedoch dem Wettbewerbsrecht, was in der Praxis erhebliche Rechtsunsicherheit erzeugt.

815 Die deutsche Industrie ist durch eine umfassende Vernetzung von Produktionsanlagen, Lieferketten und Serviceprozessen mittels digitaler Technologien gekennzeichnet. Sensoren, eingebettete Systeme und IoT-Infrastrukturen erzeugen kontinuierlich Maschinendaten, Prozessdaten und Qualitätsdaten in bisher ungekanntem Ausmaß. Diese Daten sind ein strategischer Produktionsfaktor: Sie ermöglichen prädiktive Wartung, autonome Prozessoptimierung, datenbasierte Dienstleistungsmodelle und eine engere Integration in Wertschöpfungsnetzwerke. Um das volle wirtschaftliche Potenzial dieser Daten zu realisieren, sind Kooperationen zwischen Industrieunternehmen häufig unvermeidlich. Gerade kleinere und mittlere Unternehmen haben alleine nicht die notwendige Quantität an Datensets, um KI-Anwendungen sinnvoll trainieren zu können. Das gilt aber selbst für größere Unternehmen. Je besser die Datenmenge und Datenqualität, desto besser werden die KI-Anwendungen. Datenkooperationen – sei es in Form von Datenpooling-Vereinbarungen, gemeinsamen Dateninfrastrukturen oder standardisierten Datenräumen – bieten daher ein erhebliches Effizienzpotenzial.

816 Kooperationen, die auf den Austausch von Daten abzielen, unterliegen jedoch dem Wettbewerbsrecht. Das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen nach Art. 101 AEUV und § 1 GWB gilt auch für den Austausch und die gemeinsame Nutzung von Daten. Insbesondere Datenkooperationen zwischen Wettbewerbern können den Informationsaustausch über wettbewerbsrelevante Parameter erleichtern, Marktzutrittsbarrieren errichten und Kollusion begünstigen. Eine wettbewerbliche Abwägung ist hier nicht trivial: auf der einen Seite steigern Skaleneffekte in der Datengenerierung (d. h. höhere Modellgenauigkeit bei größeren Trainingsdatensätzen), Netzwerkeffekte (d. h. wachsender Nutzen mit steigender Teilnehmerzahl) und die Überwindung von Datensilos, die ansonsten Innovationspotenziale blockieren, die

Effizienz. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr wettbewerbsschädlicher Transparenz: wenn Unternehmen durch den Datenaustausch Einblicke in die Kostenstrukturen, Kapazitäten oder Absatzstrategien von Wettbewerbern erhalten, kann dies auch eine (stillschweigende) Kollusion über das Marktverhalten anderer Marktteilnehmer im Übrigen erleichtern. Für die wettbewerbsrechtliche Würdigung von Datenkooperationen kann eine dreistufige Prüfung durchgeführt werden: (1) sind die ausgetauschten Daten wettbewerblich sensibel, d. h. erlauben sie Rückschlüsse auf zukünftiges Marktverhalten; (2) wie ist die Marktstruktur, d. h. in konzentrierten, oligopolistischen Märkten ist das Koordinationsrisiko höher; (3) wie sieht der konkrete Mechanismus des Datenaustauschs aus, d. h. eine direkte Übermittlung zwischen Wettbewerbern ist kritischer als eine anonymisierte Aggregation über einen unabhängigen Datentreuhänder.

817 Industrielle Daten unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht von traditionellen Produktionsfaktoren. Als wichtigste Eigenschaften gelten ihre Nicht-Rivalität im Konsum – d. h. ein Datensatz kann gleichzeitig von mehreren Akteuren genutzt werden, ohne sich zu verbrauchen –, ihre potenzielle Nicht-Ausschließbarkeit sowie ihre marginalen Reproduktionskosten. In industriellen Netzwerken lassen sich verschiedene Datenkategorien unterscheiden: (1) Maschinendaten (Betriebsparameter, Zustandsdaten, Fehlercodes), (2) Prozessdaten (Produktionsabläufe, Qualitätsmessungen), (3) Logistik- und Lieferkettendaten sowie (4) Kundendaten und Nutzungsprofile. Während die Kategorien (1) und (2) überwiegend nicht-personenbezogen sind und primär unter das Regime des EU Data Act und des Wettbewerbsrechts fallen, berühren die Kategorien (3) und (4) neben den vorgenannten Rechtsregimen zusätzlich die Datenschutzgrundverordnung. Aus wettbewerbsökonomischer Sicht stellt sich die zentrale Frage, ob Wettbewerber dieselben Daten eigenständig generieren oder aus alternativen Quellen beziehen können. Ist dies ohne unverhältnismäßigen Aufwand möglich, scheidet eine wettbewerbsrechtliche Relevanz der Kooperation in der Regel aus. Sind Daten hingegen inhärent einzigartig – etwa weil sie spezifische Betriebsumgebungen, seltene Ereignisse oder proprietäre Prozesse abbilden –, was gerade bei industriellen Daten regelmäßig der Fall sein kann, steigt das Risiko, dass ihre gemeinsame Nutzung Marktzutrittsbarrieren errichtet.

818 In der Industrie finden Innovation und Wertschöpfung zunehmend gemeinsam im Rahmen von industriellen Wertschöpfungsnetzwerken statt. Dies bedeutet, dass unterschiedliche Akteure arbeitsteilig an der Erstellung industrieller Produkte und Dienstleistungen mitwirken. Die moderne Industrieproduktion ist durch horizontale, vertikale und diagonale Beziehungen zwischen einer Vielzahl autonomer Akteure gekennzeichnet, die gleichzeitig kooperieren und konkurrieren können. Die Wertschöpfung entsteht meist nicht mehr innerhalb eines einzelnen Unternehmens oder entlang

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

einer linearen Kette, sondern durch das Zusammenwirken vieler Akteure in einem komplexen Wertschöpfungsnetzwerk.

819 Datenkooperationen in industriellen Wertschöpfungsnetzwerken stehen jedoch vor einem komplexen rechtlichen Spannungsfeld: Einerseits verspricht die kollaborative Nutzung industrieller Daten erhebliche Effizienzgewinne und Innovationspotenziale, die für die Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland entscheidend sind. Andererseits sieht das Wettbewerbsrecht zwar Freistellungsmöglichkeiten vor (z. B. Gruppenfreistellungsverordnung für Forschungs- und Entwicklungsverträge (FuE-GVO) oder unter den Voraussetzungen der Art. 101 Abs. 3 AEUV / § 2 GWB), unterwirft Datenkooperationen ansonsten aber einer strengen Einzelfallkontrolle. Nach § 32c Abs. 1 GWB kann das Bundeskartellamt durch Verfügung feststellen, dass für ein bestimmtes Verhalten kein Anlass zum Tätigwerden besteht. Art. 5 Abs. 2 VO 1/2003 sieht solche Entscheidungen durch eine nationale Wettbewerbsbehörde ausdrücklich vor. Inhaltlich handelt es sich allerdings nicht um eine „Freistellung“ vom Kartellverbot im materiellen Sinne, sondern nur um eine Zusicherung gegenüber den betreffenden Unternehmen, dass die Behörde – vorbehaltlich neuer Erkenntnisse – nicht von ihren Entscheidungsbefugnissen aus §§ 32, 32a GWB Gebrauch machen wird, § 32c Abs. 1 Satz 2, 3 GWB. Die Verfügung sorgt insofern für Rechtssicherheit, als sie das Bundeskartellamt bindet, aber nicht Gerichte oder andere Wettbewerbsbehörden.

820 Der Erlass einer Verfügung gemäß § 32c Abs. 1 GWB steht zudem im Ermessen des Bundeskartellamts. Unternehmen haben also grundsätzlich keinen Anspruch auf eine solche Entscheidung. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht unter den Voraussetzungen von § 32c Abs. 4 GWB. Nach dessen Satz 1 können Unternehmen beim Bundeskartellamt eine Entscheidung nach § 32c Abs. 1 GWB beantragen, wenn im Hinblick auf eine Zusammenarbeit mit Wettbewerbern ein erhebliches rechtliches und wirtschaftliches Interesse an einer solchen Entscheidung besteht. Nach Satz 2 soll in diesem Fall das Bundeskartellamt innerhalb von sechs Monaten über den Antrag entscheiden. Insoweit besteht also ein Anspruch der Unternehmen auf eine Entscheidung.

821 Daneben kann das Bundeskartellamt die Unternehmen informell beraten und – mittlerweile auf Grundlage von § 32c Abs. 2 GWB – sog. Vorsitzendenschreiben erlassen. Dabei handelt es sich um unverbindliche Einschätzungen der zuständigen Beschlussabteilung, die insbesondere bei ausgewählten Kooperationsvorhaben genutzt werden. Im Gegensatz zu den Entscheidungen nach Abs. 1 stellen Vorsitzendenschreiben keine förmlichen Verfügungen dar. Sie erzeugen zwar eine gewisse Rechtssicherheit, haben aber ebenfalls keine Bindungswirkung gegenüber Dritten. Ihre Erteilung steht im Ermessen des Bundeskartellamts.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

822 Auf Unionsebene besteht die Möglichkeit eines sog. Positivattests nach Art. 10 VO 1/2003. Demnach kann die Europäische Kommission durch förmliche Entscheidung feststellen, dass ein Verhalten mit dem Kartellverbot aus Art. 101 AEUV vereinbar ist, weil der Tatbestand des Abs. 1 nicht erfüllt ist oder die Voraussetzungen des Abs. 3 vorliegen. Es handelt sich um eine Freistellungsentscheidung, die nur der Europäischen Kommission, nicht aber den nationalen Wettbewerbsbehörden, zur Verfügung steht. Daneben hat die Europäische Kommission die Möglichkeit informeller Beratungsschreiben. Diese Handlungsformen werden von der Europäischen Kommission bislang jedoch so gut wie nicht genutzt.

823 Trotz aller Bemühungen des Gesetzgebers und der Behörden bleibt die wettbewerbsrechtliche Beurteilung von industriellen Datenkooperationen daher im Einzelfall komplex und unsicher. Angesichts der Dynamik der technologischen Entwicklung bei KI ist mehr Rechtssicherheit für die Industrie unabdingbar. Das Bundeskartellamt sollte daher ein niedrigschwelliges Angebot für ein Vorabprüfungsverfahren für industrielle Datenkooperationen anbieten können. Dazu gibt es bereits die Möglichkeit, informelle Beratungsgespräche gemäß § 32c GWB für den Erlass eines Negativattests zu führen. Die Monopolkommission begrüßt die im Entwurf für eine 12. GWB-Novelle geplante Ausweitung auf vertikale Datenkooperationen (Abschnitt ↗2.2.1) Allerdings muss für § 32c Abs. 4 GWB ein *„erhebliches rechtliches und wirtschaftliches Interesse“* an einer Entscheidung bestehen. Dies führt in der Praxis zu einer starken Zurückhaltung hinsichtlich einer Inanspruchnahme durch Industrieunternehmen. Aus Sicht der Monopolkommission sollte diese hohe Voraussetzung herabgesetzt werden, indem das Tatbestandsmerkmal „erheblich“ in Abs. 4 gestrichen wird. Zur Schaffung höherer Rechtssicherheit in den Märkten sollte das Bundeskartellamt seine Aktivitäten in diesem Bereich ebenso wie Vorsitzendenschreiben transparent machen.

Empfehlungen

- Die hohe Komplexität hinsichtlich zulässiger Datenkooperationen schafft für viele Industrieunternehmen eine nicht unerhebliche Rechtsunsicherheit, die Investitionen hemmt. Die Monopolkommission empfiehlt daher ein niedrigschwelliges Angebot für ein Vorabprüfungsverfahren für industrielle Datenkooperationen beim Bundeskartellamt. Dazu sollte die hohe Voraussetzung eines „erheblichen“ rechtlichen und wirtschaftlichen Interesses an einer Entscheidung nach § 32c Abs. 4 GWB herabgesetzt werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

4.3.1.3 Zentralisierung von Kontrolle durch Kontrollpunktanalyse im Rahmen von Markt- und Sektoruntersuchungen adressieren

824 Die beiden bisherigen Ansatzpunkte – die Erweiterung des DMA und mehr Rechtssicherheit für industrielle Datenkooperationen – setzen an bekannten Wettbewerbsproblemen an. KI-Märkte entwickeln sich jedoch so dynamisch, dass marktbeherrschende Positionen entstehen können, bevor wettbewerbsrechtliche Instrumente greifen. Industrieunternehmen integrieren KI-Anwendungen in ihre Produkte, während große Technologieunternehmen KI in ihre digitalen Ökosysteme einbinden, z. B. die Integration von Microsofts Copilot in das Windows-Betriebssystem und die Office-365-Software. Wie in der Diagnose dargelegt wurde, können daraus Abhängigkeiten und Wettbewerbsprobleme resultieren. Da auf der KI-Anwendungsebene ein erheblicher Teil der derzeitigen KI-Investitionen monetarisiert wird, gilt es, diese Märkte offen zu halten.

825 Aus wettbewerbspolitischer Sicht ist daher ein Frühwarnmechanismus geboten. Wenn in spezifischen KI-Märkten wettbewerbliche Auswahlmöglichkeiten fehlen, kann daraus ein marktstrukturelles Risiko entstehen. Für die frühzeitige Identifikation solcher Entwicklungen eignet sich aus Sicht der Monopolkommission die sog. Kontrollpunktanalyse. Sie kann im Rahmen von Sektoruntersuchungen des Bundeskartellamts gemäß § 32e GWB sowie im Rahmen von Marktuntersuchungen der Europäischen Kommission gemäß Art. 16-19 DMA Anwendung finden und dabei helfen, gefährliche Winner-takes-all-Entwicklungen früh zu erkennen und gezielt zu adressieren.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 4.9: Technische, strategische und generische Kontrollpunkte

DAS KONZEPT DER KONTROLLPUNKTANALYSE

Das Konzept der Kontrollpunkte wurde ursprünglich entwickelt, um die Architektur des Internet zu untersuchen (Clark, 2012). Bevor eine Webseite abgerufen werden kann, müssen ein Endgerät, ein Betriebs-system, ein Netzbetreiber und ein Webbrowser ausgewählt sein – Schritte, die bereits Kontrollpunkte enthalten, weil das Endgerät in der Regel mit einem Betriebssystem geliefert wird, das standardmäßig ei-nen bestimmten Browser nutzt. Übertragen auf KI eignet sich das Kon-zept, um zu verstehen, wer in digitalen Ökosystemen von Innovationen profitiert (Bohnsack u. a., 2024; Pagani, 2013; Pujadas u. a., 2024).

Das Konzept baut auf einer geschichteten modularen Architektur auf (Yoo u. a., 2010). Im Kontext industrieller KI lassen sich fünf Schichten unterscheiden: Hardware bzw. physische Geräte (z. B. Chips, Maschinen), digitale Infrastruktur (z. B. Cloud-basierte Rechen- und Speicherkapazitäten), Daten bzw. datenerzeugende Geräte (z. B. Sensoren, Drohnen), Vernetzung und Analytik (z. B. APIs, SDKs, Datenstandards, Foundation-Models) sowie Anwendungen und digitale Dienste (z. B. KI-Anwendungen, Entscheidungsunterstützungssysteme). Kontrollpunkte sind zwischen diesen Schichten positioniert. Wer Kontrollpunkte auf mehreren Schichten innehat, kann die Wertschöp-fung im gesamten Ökosystem steuern.

Unterschieden werden drei Typen:

- Technische Kontrollpunkte schaffen primär Wertschöpfungspotenzial. Dazu zählen Daten (wer einzigartige, hochqualitative Datensätze besitzt, kann Abhängigkeiten schaffen), APIs (wer die Schnittstellendefinition kontrolliert, bestimmt die Teilnahme am Ökosystem) und digitale Infrastruktur (Plattformbetreiber mit eigener Infrastruktur setzen die Zugangsbedingungen).
- Strategische Kontrollpunkte schaffen primär Wertabschöpfungspotenzial. Dazu zählen Orchestrierung (die Fähigkeit, einen Markt zu aggregieren und die Spielregeln des Ökosystems zu bestimmen), Vernetzung, Kundenzugang, tiefes Branchenwissen, Agilität und finanzielle Ressourcen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- Generische Kontrollpunkte bilden die Bedingungen für den Markteintritt: Jeder Akteur muss skalierbare und modulare Lösungen anbieten, um Kompatibilität, Integration und Interoperabilität zu sichern. Marktdesign und Rechtsrahmen wirken dabei als institutionelle Grenzen, die bestehende Kontrollpunkte entwerten oder neue schaffen können.

Technische und strategische Kontrollpunkte sind komplementär und voneinander abhängig. Um umfassend von Innovationen zu profitieren, braucht ein Akteur stets eine Kombination beider Typen. So kann ein neuer Marktteilnehmer den technischen Kontrollpunkt „Daten“ über den strategischen Kontrollpunkt „Kundenzugang“ eines etablierten Anbieters hebeln, indem er mit diesem kooperiert; umgekehrt gewinnen Daten an Wert, wenn sie über Schnittstellen in breitere Netzwerke integriert werden.

Die Verteilung der Kontrollpunkte verschiebt sich im Zeitverlauf. In einer ursprünglich linearen Wertschöpfungskette dominieren strategische Kontrollpunkte (Marke, Know-how, Kundenzugang der etablierten Anbieter). Mit der Herausbildung digitaler Ökosysteme gewinnen digitale Infrastruktur und Daten an Bedeutung, und die Wertschöpfung verlagert sich in die digitalen Schichten. Mit dem weiteren Ausbau von KI, IoT und Cloud-Computing werden schließlich die digitalen Oberschichten – digitale Infrastruktur, Orchestrierung, Kundenzugang und Daten – dominierend, während die klassische Maschine Mittel zum Zweck wird und der Mehrwert in der Datenschicht entsteht. Etablierte Industrieunternehmen treten mit starken strategischen Kontrollpunkten an und müssen digitale Kompetenz aufbauen, um technische Kontrollpunkte zu setzen; Startups treten mit fokussierten technischen Kontrollpunkten an und müssen strategische Kontrollpunkte aufbauen oder kooperieren. Entscheidend für eine nachhaltige Wettbewerbsposition ist daher nicht allein der Besitz von Kontrollpunkten, sondern der kontinuierliche Erwerb von Komponenten- und Branchenwissen.

826 Mit Hilfe der Kontrollpunktanalyse lässt sich untersuchen, wie ein technisches System einzelnen Akteuren durch die Kontrolle über Schlüsselkomponenten Macht verleiht (Clark, 2012). Kontrollpunkte wirken als Macht-Multiplikator: Wenn ein Wettbewerber ohne den Zugang durch einen solchen Kontrollpunkt nicht mitwirken kann, entstehen strukturell überlegene Machtpositionen und Abhängigkeiten. Anders als das aus den traditionellen Industrien bekannte Konzept der Engpässe (Bottlenecks) –

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

hier geht es um einmalige, oft rein technische, statische Engpässe in einer linearen Wertschöpfungskette – sind Kontrollpunkte hingegen dauerhaft, mehrschichtig und dynamisch (Rukanova u. a., 2020). Gerade deshalb sind sie – im Unterschied zu einer Marktabgrenzung und Zuordnung von Marktanteilen – weniger anfällig für die schnellen Veränderungen digitaler Technologien wie KI. Eine nähere Darstellung der Kontrollpunktanalyse findet sich in ↗**Tabelle 4.1**.

827 Für die wettbewerbspolitische Anwendung ist entscheidend, dass Abhilfemaßnahmen gezielt die wirkungsmächtigsten Kontrollpunkte adressieren, um wirtschaftliche Macht zu begrenzen, statt allgemein anzusetzen. Die folgende Tabelle veranschaulicht, wie sich die Kontrollpunktanalyse schrittweise anwenden lässt, um das Wettbewerbsrecht zielgerichtet durchzusetzen.

Tabelle 4.1: Kontrollpunktanalyse – Integration durch Wettbewerbsbehörden

Schritt	Beschreibung
Sektoruntersuchung nach § 32e GWB	Systematische Erfassung aller Akteure eines Sektors, ihrer vertraglichen Beziehungen, Daten- und Geldflüsse sowie technischen Abhängigkeiten. Die Ermittlungsbefugnisse sind hier sehr weitgehend, denn die Behörde kann Auskünfte erzwingen und Unternehmen durchsuchen.
Identifikation und Klassifikation der Kontrollpunkte	Bei KI kann beispielsweise wie folgt unterschieden werden: ■ Infrastrukturelle Kontrollpunkte wie Cloud-Backends, Datenzentren, physische Netze ■ Daten-Kontrollpunkte wie exklusive Trainings- oder Sensorpools ■ Schnittstellen-Kontrollpunkte wie APIs, App-Stores oder Authentifizierungsdienste ■ Normative Kontrollpunkte wie Standards, Zertifizierungen oder Default-Einstellungen (bestimmen, welche Schadenstheorie greift)
Zuordnung wirtschaftlicher Macht und Schadenstheorie	Für jeden identifizierten Kontrollpunkt prüft die Behörde, wer ihn beherrscht und welcher konkrete Wettbewerbsschaden droht.
Rechtliche Subsumtion	Die Befunde der Kontrollpunktanalyse werden auf konkrete Rechtsnormen bezogen. Typische Kontrollpunkt-Missbräuche sind z. B. die Bevorzugung von eigenen Angeboten gegenüber denen von Wettbewerbern, die Behinderung von Wettbewerbern durch Kopplungs- bzw. Bündelangebote, die Errichtung oder Erhöhung von Marktzutrittsschranken durch wettbewerbsrelevante Daten sowie das Verweigern oder Erschweren der Interoperabilität von Produkten oder Diensten oder der Portabilität von Daten.
Abhilfemaßnahmen	Die Behörde wählt die Abhilfemaßnahmen aus, die spezifisch auf einen identifizierten, wirkungsmächtigen Kontrollpunkt zielen. Ein zielgenaues Vorgehen kann beispielsweise im Rahmen von Verpflichtungszusagen erfolgen.
Monitoring und dynamische Nachsteuerung	Da Kontrollpunkte sich dynamisch verschieben können, sollte die Behörde ihr Monitoring über einen längeren Zeitraum fortsetzen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Empfehlungen

- Aus Sicht der Monopolkommission müssen Wettbewerbsbehörden die Dynamik erkennen, mit der sich disruptive KI-Technologien entwickeln, um auf die damit verbundenen Wettbewerbsrisiken wirksam reagieren zu können. Die Kontrollpunktanalyse kann wesentlich dazu beitragen, wirtschaftliche Macht bei KI zu identifizieren und transparent zu machen, wo Vorleistungen und Abhängigkeiten von großen Technologieunternehmen adressiert werden sollten. So lässt sich der Wettbewerbsschutz bei KI stärken, indem Winner-takes-all-Entwicklungen frühzeitig erkannt und gezielt eingebremst werden können. Dies kann sowohl im Rahmen von Sektoruntersuchungen durch das Bundeskartellamt als auch bei DMA-Marktuntersuchungen durch die Europäische Kommission erfolgen.

4.3.2 KI-Regulierung verschlanken und Räume eröffnen

828 Wettbewerbsrecht und Digital Markets Act sichern offene und bestreitbare KI-Märkte. Damit ist jedoch nur eine Seite adressiert. Ebenso wichtig ist, dass die KI-Regulierung selbst so gestaltet wird, dass sie ihre Schutzziele erreicht, ohne Wettbewerb und Innovation unnötig zu behindern.

829 Aus wettbewerbspolitischer Sicht ist das kein Randthema. Wie die Diagnose gezeigt hat, wirkt der bestehende Rechtsrahmen als zusätzlicher Belastungsfaktor, der die ohnehin zögerliche KI-Adoption weiter bremst. Ferner belastet er kleinere Unternehmen überproportional. Wo Befolgungsaufwand und Rechtsunsicherheit für kleine und mittlere Unternehmen[88] höher sind als für große, etablierte Anbieter, wirkt Regulierung selbst als Marktzutrittsbarriere und verfestigt bestehende Marktpositionen. Eine wettbewerbsorientierte KI-Wirtschaftspolitik muss die Regulierung deshalb so weiterentwickeln, dass sie Schutzanliegen wie Gesundheit, Sicherheit und Grundrechte wahrt, ohne den Wettbewerb zwischen Unternehmen unterschiedlicher Größe zu verzerren. Abgesehen von dem Aspekt der asymmetrischen Belastung von kleinen und mittleren Unternehmen führt der in Europa generell höhere Regulierungsaufwand auch für größere Unternehmen dazu, dass ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der außereuropäischen Konkurrenz leidet. Daher sollte der europäische Ansatz, vor dem Einsatz einer neuen Technologie zunächst vorab allen für möglich erscheinenden Ri-

[88] Soweit nicht anders bezeichnet, sind damit kleine und mittlere Unternehmen im Sinne der Empfehlung 2003/361 der Europäischen Kommission gemeint.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

siken regulatorisch zu begegnen, grundsätzlich überdacht und durch einen stärker reaktiv geprägten Ansatz ersetzt werden. Zudem muss die Regelungsdichte generell deutlich reduziert werden.

830 Im Zentrum der rechtspolitischen Diskussion hinsichtlich der Regulierung von KI steht die KI-Verordnung. Sie soll vertrauenswürdige KI fördern, Gesundheit, Sicherheit und Grundrechte schützen und zugleich Innovation unterstützen (Art. 1 Abs. 1 KI-VO). Die Monopolkommission befürwortet einen EU-weit einheitlichen Rahmen für die Regulierung von KI, da er nationale Alleingänge und eine damit einhergehende Rechtszersplitterung vermeidet. Diese Gefahr sah auch die Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz des Bundeswirtschaftsministeriums (2026, S. 134). An der KI-Verordnung sollte daher grundsätzlich festgehalten werden.

831 Allerdings ist gerade die KI-Regulierung ein Paradebeispiel dafür, dass der Gesetzgeber oft von den Realitäten überholt wird. So hat die Europäische Kommission bereits im April 2021 einen Entwurf für die KI-Verordnung vorgelegt. Zu diesem Zeitpunkt war der Boom von KI, der insbesondere durch die Veröffentlichung von ChatGPT Ende des Jahres 2022 erfolgte, noch nicht absehbar. Daher fügten die EU-Gesetzgebungsorgane in letzter Minute Regelungen für generative KI-Systeme wie ChatGPT und GPT-4 in das Regelwerk ein (Hacker, 2023). Und obwohl die KI-Verordnung erst im Frühjahr 2024 durch den Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament verabschiedet wurde, hat die Europäische Kommission bereits im Dezember 2025 einen Reformentwurf vorgeschlagen, unter anderem weil die notwendigen Umsetzungsschritte nicht rechtzeitig erfolgt sind.

832 Dies zeigt exemplarisch, dass Regulierungsansätze, die auf einer ex-ante-Regulierung beruhen, bei schnelllebigen Technologien zunehmend an ihre Grenzen stoßen. Hier ist ein Paradigmenwechsel erforderlich, der einen Wechsel hin zu einer ex-post-Regulierung vornimmt. Zwar kann dieser Paradigmenwechsel nicht gleichsam über Nacht in allen Bereichen erfolgen. Gleichwohl sollen im Folgenden Ansätze aufgezeigt werden, die erste Schritte hin in diese Richtung ermöglichen. In der Zwischenzeit sollten zumindest der mit einer ex-ante-Regulierung verbundene Befolgungsaufwand gesenkt und bestimmte Inkohärenzen beseitigt werden. Drei Ansatzpunkte stehen im Vordergrund: erstens die Vermeidung von Doppelregulierung, zweitens die Entlastung von kleinen und mittleren Unternehmen, drittens eine realistischere Bemessung von Umsetzungsfristen und die rechtzeitige Erarbeitung technischer Spezifikationen.

833 Auf diese Aspekte wird in den folgenden Abschnitten näher eingegangen. Erstens sollte der hohe Bürokratieaufwand für alle Unternehmen gesenkt werden, insbesondere durch die Vermeidung einer Doppelregulierung, die hohe Compliance-Kosten verursacht und somit eine Marktzutrittsbarriere bildet (siehe dazu Abschnitt

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

↗**4.3.2.1**). Zweitens sollte der für kleine und mittlere Unternehmen vergleichsweise sehr hohe und damit asymmetrisch wirkende Regulierungsaufwand abgemildert werden (dazu Abschnitt ↗**4.3.2.2**). Große Technologieunternehmen sollten nicht durch Komplexität faktisch bevorteilt werden. Schließlich sollte künftig darauf geachtet werden, dass Umsetzungsfristen nicht unrealistisch kurz bemessen werden, um notwendige Vorbereitungen – etwa durch die rechtzeitige Erarbeitung technischer Spezifikationen – überhaupt erst zu ermöglichen. Bei der Erarbeitung dieser Spezifikationen sollte zudem darauf geachtet werden, dass kleine und mittlere Unternehmen, Start-ups und akademische Akteure gegenüber großen Anbietern mit eigenen Standard-Teams nicht strukturell unterrepräsentiert sind und dadurch Wettbewerbsnachteile erleiden (siehe dazu Abschnitt ↗**4.3.2.1**).

4.3.2.1 Doppelregulierung von Hochrisiko-KI-Systemen und sonstigem Produktsicherheitsrecht vermeiden

834 Viele von der Monopolkommission befragte Unternehmen beklagten Rechtsunsicherheit und Überregulierung durch die KI-Verordnung, was die Ergebnisse anderer Untersuchungen bestätigt (siehe dazu Abschnitt↗**4.2.2.3**). Ohne damit die Belastung auch größerer Unternehmen negieren zu wollen, belastet dies doch kleine und mittlere Unternehmen und Start-ups asymmetrisch, da sie die hohen Compliance-Kosten tendenziell schwerer bewältigen können. Auf diese Weise bilden Rechtsunsicherheit und Überregulierung eine Marktzutrittsbarriere und begünstigten tendenziell die sehr großen Technologieunternehmen. Diese Marktzutrittsbarrieren müssen beseitigt oder zumindest abgemildert werden. Neben dem Abbau von Rechtsunsicherheiten und Überregulierung für kleine und mittlere Unternehmen sowie Start-ups ist daher auch eine Verschärfung der Regulierung von besonders marktstarken Akteuren im KI-Stack angezeigt (siehe dazu Abschnitt ↗**4.3.1.1**).

835 Sowohl Rechtsunsicherheit als auch Überregulierung erwachsen insbesondere aus der Systematik und Einbettung der KI-Verordnung in den bestehenden Rechtsrahmen, die zu Überschneidungen und Unklarheiten führen und die im Folgenden dargestellt werden. Die KI-Verordnung erfasst in sachlicher Hinsicht KI-Systeme und KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck und legt in erster Linie deren Anbieter oder Betreiber Pflichten auf, d. h. – vereinfacht – den Entwicklern bzw. Verwendern. Als weitere Akteure benennt Art. 3 Nr. 8 KI-VO Produkthersteller, Bevollmächtigte, Einführer oder Händler. Diesen kommt jedoch lediglich subsidiäre Bedeutung im Regelungskomplex der Verordnung zu (Borges, 2024a, S. 505).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 4.10: Sachlicher Anwendungsbereich der KI-Verordnung

KI-SYSTEME UND -MODELLE

KI-System: maschinengestütztes System, das für einen autonomen Betrieb ausgelegt ist und nach seiner Betriebsaufnahme anpassungsfähig sein kann und für Ziele aus den erhaltenen Eingaben ableitet, wie es Ausgaben wie etwa Vorhersagen, Inhalte, Empfehlungen oder Entscheidungen erstellen kann, die physische oder virtuelle Umgebungen beeinflussen können (Art. 3 Nr. 1 KI-VO)

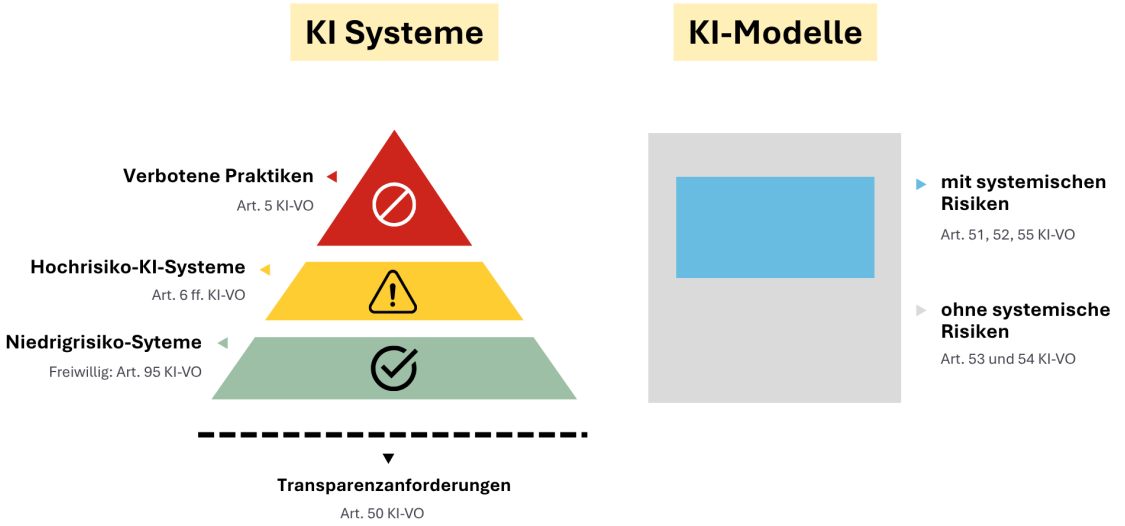
KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck: KI-Modell, das eine erhebliche allgemeine Verwendbarkeit aufweist und in der Lage ist, ein breites Spektrum unterschiedlicher Aufgaben zu erfüllen, und das in eine Vielzahl nachgelagerter Systeme oder Anwendungen integriert werden kann, ausgenommen KI-Modelle für Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten oder für Prototypen (Art. 3 Nr. 63 KI-VO)

836 Der Umfang der Pflichten folgt – vereinfacht – einem risikobasierten Ansatz: KI-Systeme werden – anders als KI-Modelle – grundsätzlich in drei Kategorien eingestuft (Engel, 2024, S. 445 f.):

- Systeme mit keinem oder minimalem Risiko, für die lediglich freiwillig Verhaltenskodizes erstellt werden können
- Hochrisiko-KI-Systeme mit umfassendem Pflichtenkatalog
- KI-Systeme mit inakzeptablem Risiko, die verboten sind (z. B. KI-gestütztes social Scoring)

837 Unabhängig von dieser Einstufung gelten für bestimmte KI-Systeme (z. B. solche, die Deepfakes erstellen können) Transparenzanforderungen gemäß Art. 50 KI-VO. Bei KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck, d. h. solchen die eine erhebliche allgemeine Verwendbarkeit aufweisen und in der Lage sind, ein breites Spektrum unterschiedlicher Aufgaben zu erfüllen (Art. 3 Nr. 63 KI-VO), gelten die Vorschriften von Kapitel V (Art. 51 ff. KI-VO). Diese unterscheiden zwischen solchen mit und ohne systemisches Risiko im Sinne des Art. 3 Nr. 65 KI-VO. Diese Risikokategorie darf nicht mit Hochrisiko-KI-Systemen verwechselt werden, was die nachfolgende Grafik verdeutlicht, und wird anhand von Art. 51 Abs. 1 KI-VO beurteilt.

Abbildung 4.6: Risikomodell der KI-Verordnung



Quelle: Engel, 2024, S. 446.

838 Die Einstufung als Hochrisiko-KI-System hat weitreichende Folgen, da die Regelungen zu diesen Systemen das „Kernstück" der KI-Verordnung bilden und umfassende Anforderungen an die Rechtsunterworfenen stellen (Chibanguza/Steege, 2024, S. 1772). Die Einstufung als Hochrisiko-KI-System kann sich aufgrund von zwei völlig unterschiedlichen Wegen ergeben. Erstens kann sie sich über die Bezugnahme auf das europäische Produktsicherheitsrecht ergeben.[89] Dies betrifft beispielsweise Sicherheitsanforderungen an Konstruktion und Bau von Maschinen. Zweitens kann eine Einstufung als Hochrisiko-KI-System auf Basis des Verwendungszwecks der mit dem KI-System erzeugten Ergebnisse in Bereichen beruhen, die mit besonderen Risiken für Persönlichkeitsrechte verbunden sind.[90] Hierzu zählen etwa die Bereiche Biometrie und Kritische Infrastruktur. Dieser zweite Aspekt reicht über den typischen Gegenstand des europäischen Produktsicherungsrechts hinaus (Borges, 2024b, S. 567). Damit stellt die KI-Verordnung erstens eine sektorübergreifende Erweiterung des etablierten EU-Produktsicherheitsrechts dar und ergänzt dieses Konzept zweitens um persönlichkeitsrechtsorientierte Aspekte. Insgesamt führt dieses Regelungskonzept zu einigen Überschneidungen von sektorspezifischen Vorschriften mit der KI-Verordnung.

839 Die erste Art der Einstufung, d. h. die produktsicherheitsrechtliche Erfassung von KI-Systemen erfolgt gemäß Art. 6 Abs. 1 KI-VO. Unter diese Normen fallen Systeme,

[89] Rechtsgrundlage hierfür ist Art. 6 Abs. 1 i. V. m. Anhang I KI-VO.

[90] Rechtsgrundlage hierfür ist Art. 6 Abs. 2, 3 i. V. m. Anhang III KI-VO.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

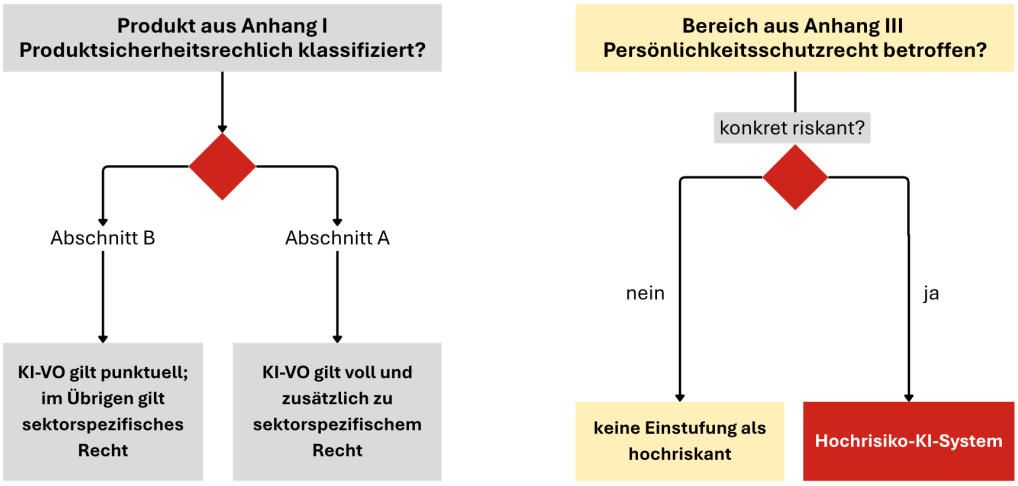
die selbst oder als Sicherheitskomponente eines anderen Produkts unter das in Anhang I KI-VO aufgezählte europäisches Produktsicherheitsrecht fallen. Von eminenter Bedeutung ist dabei, ob es sich um ein Regulierungsregime handelt, das in Abschnitt A oder Abschnitt B des Anhangs I aufgezählt wird. Hinsichtlich der in Abschnitt B genannten Regulierungsregime gilt die KI-Verordnung nämlich nur sehr eingeschränkt.[91] Der Grundgedanke des Gesetzgebers für Abschnitt B war, dass KI-spezifische Vorgaben bei künftigen Rechtsänderungen in diesen sektorspezifischen Regelungen verankert werden sollen und nicht in der KI-Verordnung (Erwägungsgrund 49 KI-VO). Genannt werden in diesem Abschnitt beispielsweise die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und die Typgenehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern. Hinsichtlich der in Abschnitt A genannten Regime gilt die KI-Verordnung hingegen vollumfänglich und zusätzlich zur sektorspezifischen Produktsicherheitsregelung. Dazu zählen etwa die Vorschriften über Sicherheitsanforderungen an Konstruktion und Bau von Maschinen, an Spielzeug, Aufzüge und Medizinprodukte. Um die Regulierungslast der betroffenen Unternehmen abzumildern und eine Doppelregulierung zu vermeiden wurde daher vielfach vorgeschlagen, einzelne oder sogar alle der in Abschnitt A gennannten Bereiche in den Abschnitt B zu übertragen (vgl. Hacker u. a., 2025, S. 40 f.)

840 Die zweite Art der Einstufung als Hochrisiko-KI-System erfolgt gemäß Art. 6 Abs. 2, 3 KI-VO für KI-Systeme in Bereichen, die mit besonderen Risiken für Persönlichkeitsrechte verbunden sind (Borges, 2024b, S. 567). Anhang III zählt hierfür folgende Bereiche auf: Biometrie, Kritische Infrastruktur, Bildungswesen, Beschäftigungswesen, öffentliche Dienste, Strafverfolgung, Migration, Rechtspflege und demokratische Prozesse. Die Einstufung erfolgt in zwei Schritten: Zunächst wird eine „abstrakte Risikoprüfung“ vorgenommen, d. h. ob einer der Bereiche betroffen ist (Art. 6 Abs. 2 i. V. m Anhang III KI-VO) und sodann eine konkrete Risikobewertung (Art. 6 Abs. 3 KI-VO) (Borges, 2024b, S. 567). Bei der konkreten Risikobewertung wird das KI-System nicht als hochriskant eingestuft, wenn es kein erhebliches Risiko der Beeinträchtigung in Bezug auf die Gesundheit, Sicherheit oder Grundrechte natürlicher Personen birgt. Auch in Bezug auf die in Anhang III genannten Bereiche wird vorgeschlagen, Regulierung aus der KI-Verordnung in die bereichsspezifischen Rechtsregime zu überführen: Dies wird in der Literatur etwa für die Bereiche zu Beschäftigung, Personalmanagement und Zugang zur Selbstständigkeit (Anhang III Bereich Nr. 4 KI-VO) sowie zu Kreditwürdigkeitsprüfungen und Versicherungen (Anhang III Bereich Nr. 5 lit. b, c KI-VO) vorgeschlagen (Hacker u. a., 2025, S. 38 f.).

[91] Siehe Art. 2 Abs. 2 KI-VO.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 4.7: Struktur der KI-Verordnung (stark vereinfacht)



Quelle: Eigene Darstellung.

841 Hinsichtlich dieser Gesetzessystematik wird von den betroffenen Unternehmen die Einführung einer Doppelregulierung beklagt. So würden einige Vorgaben der KI-Verordnung bereits von anderen Regelungsmaterien erfasst (z. B. Datenschutz und Datensicherheit, Finanzprodukte, Medizinprodukte) und es wäre sinnvoller gewesen, die KI-Aspekte in diesen Regelungsmaterien mit zu erfassen, um Dokumentationsaufwand zu senken und Kohärenz zu erhöhen (Hacker u. a., 2025, S. 19 ff.). Auch im Abschlussbericht der Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie beklagen Unternehmensvertreter Doppelregulierung (Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz, 2026, S. 141). Beispiele für Doppelregulierungen sind Tabelle 1.2 zu entnehmen. Doppelregulierungen der KI-Verordnung betreffen beispielsweise die Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO, 2016), den Data Act (DA, 2023), den Data Governance Act (DGA, 2022), die NIS2-Richtlinie (NIS2-RL, 2022), die Plattformarbeitsrichtlinie (Plattformarbeit-RL, 2024), die Medizinprodukteverordnung (Medizinprodukte-VO, 2017) und die Maschinenverordnung (Maschinen-VO, 2023). Die folgenden Ausführungen befassen sich sodann primär mit Bereichen, die für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand – nämlich den Einsatz in der Industrie – als besonders relevant erscheinen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Tabelle 4.2: Beispiele für Doppelregulierung durch die KI-Verordnung

Betroffene Regelungen	**Beschreibung**
Art. 27 KI-VO und Art. 35 DS-GVO	Grundrechte- bzw. Datenschutz-Folgenabschätzung werden durch dieselben Vorhaben ausgelöst, haben aber unterschiedliche Schwellenwerte, unterscheiden sich im Umfang und Verfahren und werden durch unterschiedliche Behörden überwacht.
Art. 74 Abs. 12-14, Art. 75 KI-VO und Kapitel V DA	Der Data Act erlaubt als außergewöhnliche Maßnahme den Zugriff des Staates auf Daten, die KI-Verordnung erlaubt Konformitätsprüfungen. Gleichzeitige Anfragen (verschiedener Stellen) können zu verdoppelten oder konfligierenden Pflichten führen.
Art. 65 KI-VO und Art. 29 DGA	Die KI-Verordnung schafft als zuständige Stellen auf EU-Ebene das KI-Gremium sowie das Büro für Künstliche Intelligenz und der Data Governance Act den Europäischen Dateninnovationsrat. Die Aufgaben der Gremien sind derzeit nicht angeglichen, was eine Doppelbefassung ermöglicht.
Art. 9 KI-VO und Art. 21 NIS2-Richtlinie	Sowohl die KI-Verordnung als auch die NIS2-Richtlinie sehen die Einrichtung eines Risikomanagementsystems vor. Dieses müsste doppelt eingerichtet werden, wenn wesentliche und wichtige Einrichtungen im Sinne der NIS2-Richtlinie Hochrisiko-KI-Systeme im Sinne der KI-Verordnung betreiben oder anbieten.
Art. 5 Abs. 1 lit. a KI-VO und Art. 7 Abs. 1 lit. a Plattformarbeit-RL	Die KI-Verordnung verbietet Emotionserkennung am Arbeitsplatz, sieht aber eine Ausnahme aus Gesundheits- und Sicherheitsgründen vor. Diese Ausnahme ist in der Plattformarbeits-RL nicht vorgesehen.
Insb. Art. 15 Abs. 1 KI-VO und Art. 61 Medizinprodukteverordnung	Die KI-Verordnung verlangt, dass bei KI-Systemen ein angemessenes Maß an Genauigkeit nachgewiesen wird. Dies wird hinsichtlich Medizinprodukten jedoch bereits durch die Anordnung strikter klinischer Tests, die eine umfassende Risiko-Nutzen-Analyse erfordern bereits besser abgebildet.
KI-Verordnung und Maschinenverordnung	Die Maschinenverordnung enthält bereits Sicherheitsvorgaben bezüglich autonomer und KI-gesteuerter Maschinen und adressiert spezifische Risiken bezüglich industrieller Anwendungen über etablierte Konformitätsprüfmechanismen. Zusätzliche Anforderungen durch die KI-Verordnung sind potentiell widersprüchlich und es ist unklar, welche Anforderungen vorrangig sind.

Quellen: Graux u. a. (2025, S. 93 ff.); Hacker u. a. (2025, S. 38 ff.)

842 Diesbezüglich kommt es durch die Digital-Omnibus-Verordnung zur KI bereits zu Veränderungen, die in der vorliegenden Untersuchung allerdings nicht mehr umfassend berücksichtigt werden konnten, da der finale Verordnungstext erst sehr kurz vor Veröffentlichung dieses Gutachtens vorlag und noch nicht final verabschiedet wurde. Sie umfassen insbesondere folgende Maßnahmen (Europäische Kommission, 2026a; Rat der Europäischen Union, 2026): Die Vorschriften für Hochrisiko-KI-Systeme sollen nun erst ab dem 2. Dezember 2027 gelten bzw. erst ab dem 2. August 2028, wenn sie in Produkte eingebettet sind. Damit knüpft der Unterschied bei der Fristgeltung offenbar daran an, ob KI-Systeme über das Produktsicherheitsrecht (d. h. Art. 6 Abs. 1 i. V. m Anhang I KI-VO, dann ab 2. August 2028) oder bestimmte Risikobereiche (d. h. Art. 6 Abs. 2, 3 i. V. m. Anhang III KI-VO, dann ab 2. August 2027) reguliert werden (vgl. dazu die Pressemitteilung der Europäischen Kommission mit den dort aufgezählten

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bereichen (Europäische Kommission, 2026a)). Besonders relevant sind schließlich die Änderungen an Vorschriften, die industrielle KI und ihr Zusammenspiel mit sektorspezifischen Regelungen betrifft. So soll künftig eine Doppelregulierung dadurch vermieden werden, dass die Europäische Kommission mittels Durchführungsrechtsakten die Anwendbarkeit der KI-Verordnung einschränken kann, wenn – wie etwa im Fall der Maschinenverordnung – im sektorspezifischen Rechtsakt bereits mit der KI-Verordnung vergleichbare Regelungen zu KI enthalten sind.

843 Die Monopolkommission begrüßt, dass mit der Einigung im Trilog Maßnahmen ergriffen werden, die darauf abzielen, Doppelregulierung zu vermeiden. Fraglich erscheint, ob es besser ist, aus den sektorspezifischen Vorschriften Regelungen zur KI zu entfernen oder – wie im Trilog offenbar vorgesehen – die horizontale Wirkung der KI-Verordnung bei sektorspezifischen Rechtsrahmen zu begrenzen, die bereits Regelungen zu KI enthalten. Letztlich haben beide Vorgehensweise Vor- und Nachteile. Die Aufnahme von Regelungen zu KI in der sektorspezifischen Regulierung könnte dazu führen, dass die Regelungen über die Sektoren hinweg weniger stabil bleiben, da es öfter zu Änderungen an den einzelnen Regelungsmaterien kommt. Und es könnte zu einer Einschränkung des Level-Playing-Fields führen, wenn zwei verwandte Sektoren letztlich ungleich behandelt werden, obwohl zwischen ihnen ein Wettbewerbsverhältnis besteht. Demgegenüber könnten bei einer sektorspezifischen (Mit-)Regulierung von Fragen zu KI bei der Ausgestaltung der Regelungen die Besonderheiten des spezifischen Sektors besser berücksichtigt werden. Beispielsweise müssen dann gesetzliche Definitionen weniger breit und unbestimmt formuliert werden, da der Anwendungsbereich des jeweiligen Spezialgesetzes ohnehin enger ist. Zudem dürfte es vor allem für kleine und mittlere Unternehmen leichter sein, lediglich eine sektorspezifische Regulierung einzuhalten statt den Überblick über mehrere überlappende Vorschriften zu behalten.

844 Blickt man auf die in Anhang I der KI-Verordnung genannten produktsicherheitsrechtlichen Regime, die zu einer Einbeziehung in die KI-Verordnung führen, fällt auf, dass sie teilweise sehr spezifische Bereiche betreffen: Maschinen, Spielzeug, Sportboote, Aufzüge, Geräte für explosionsgefährdete Bereiche, Funkanlagen, Druckgeräte, Seilbahnen, Schutzausrüstungen, etc. Hinsichtlich dieser Bereiche scheint der Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten, wie sie die KI-Verordnung bezweckt, im Allgemeinen weniger relevant zu sein. Vielmehr dürfte hier im Regelfall ein Schutz von Gesundheit und Sicherheit im Speziellen im Vordergrund stehen, der zwar auch von der KI-Verordnung erstrebt wird, aber vor allem im jeweiligen Produktsicherheitsrecht bereits spezialgesetzlich bezüglich der spezifischen Gefahren der jeweiligen Produkte geregelt ist. Ein zusätzlicher horizontaler Regelungsansatz in

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Form der KI-Verordnung, der sich daneben etwa mit Persönlichkeitsrechtsschutz befasst, dürfte in vielen Fällen entbehrlich sein und gleichzeitig den Regulierungsaufwand deutlich steigern.

845 Die Herausnahme sehr spezifischer Regelungsmaterien aus der KI-Verordnung bietet zudem die Möglichkeit, in den jeweiligen Produktsichtsicherheitsvorschriften dort, wo es angemessen ist, weitreichende Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen und Start-ups vorzunehmen, ohne den Schutzgehalt signifikant abzusenken. Die von Stakeholdern befürchteten Schutzlücken bei Ausnahmen für KI (vgl. Hacker u. a., 2025, S. 59 f.) bleiben dann gegebenenfalls eng auf einzelne Sektoren begrenzt, die zudem eher weniger unter dem Aspekt des Persönlichkeitsrechtsschutzes besonderes Gefahrenpotenzial aufweisen. Gleichzeitig muss auch nicht der umfassende Pflichtenkatalog der KI-Verordnung in das sektorspezifische Gesetz übertragen werden. Hier sollte – je nach Risiko – im Zweifel abwartend reguliert, also von einer ex-ante- zu eine ex-post-Regulierung übergegangen werden.

846 Der Vorrang einer sektorspezifischen Regulierung gilt auch für in Anhang III genannte Bereiche, die bereits einer dichten Regulierung unterliegen. Dies betrifft insbesondere den in Nr. 5 genannten Finanzsektor mit Kreditwürdigkeitsprüfungen und Lebens- und Krankenversicherungen (lit. b und c). Eine zusätzliche Regulierung dieser Sachverhalte unter dem Aspekt des Einsatzes von KI-Systemen scheint hier besser in der sektorspezifischen Regulierung durch die zuständigen Behörden verortet.

847 Die Monopolkommission bezweifelt grundsätzlich, dass die frühzeitige Regulierung durch KI in einer eigenen Verordnung sinnvoll war. Regulierung kann innovationsfördernd wirken. Bei neuen Technologien läuft sie aber Gefahr, gerade in Aufbauphasen Compliance-Aufwand zu produzieren, der den notwenigen Experimentiergeist hemmt.

848 Die Monopolkommission ist jedenfalls im Ergebnis der Auffassung, dass Regulierung tendenziell besser in sektorspezifischen Vorschriften erfolgen sollte als zusätzlich horizontal durch die KI-Verordnung. Die Monopolkommission begrüßt daher, dass im KI-Omnibus der für die Industrie wichtige Bereich der Maschinenverordnung von Anhang I A in Anhang I B verschoben werden soll. Wichtig ist, dass im Folgenden nicht sämtliche in Anhang I B enthaltenen Rechtsakte um umfassende Regelungen zu KI ergänzt werden. Hier sollte zunächst abgewartet werden, welche Probleme sich in der Praxis hinsichtlich KI-gestützten Systemen tatsächlich ergeben. Für ein grundsätzliches Regulierungsmoratorium spricht sich etwa die Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz beim Bundeswirtschaftsministerium (2026, S. 132 f.) aus.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

849 Sofern der Gesetzgeber dennoch nicht auf Regulierung verzichten möchte, muss insbesondere aus wettbewerblichen Gründen auf weitreichende Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen und Start-ups geachtet werden. Zudem sollte spätestens bei der nächsten Evaluierung der KI-Verordnung oder der jeweiligen sektorspezifischen Vorschriften insbesondere geprüft werden, ob hinsichtlich weiterer Bereiche eine Anwendung der KI-Verordnung weitgehend ausgenommen werden kann. Das heißt, es sollte bei jeder gesetzlichen Neuregelung der KI-Verordnung und der jeweiligen sektorspezifischen Vorschriften geprüft werden, wie Doppelregulierung abgebaut werden kann.

850 Die Regulierung von KI ist nur ein Beispiel für eine „Maschinerie“, die scheinbar unaufhörlich immer neue Gesetze, Verordnungen und Richtlinien auswirft. Das vielfache Beklagen von Überregulierung hat bislang keinen erkennbaren grundsätzlichen Wandel hin zu weniger Regulierung ausgelöst. Das bleibt ein Problem für die Wettbewerbsfähigkeit Europas, nicht nur weil Unternehmen dadurch hohe Compliance-Kosten haben. Hinzukommt, dass die Einbindung in ein kompliziertes rechtliches Korsett auch Unternehmergeist, Innovationsfreude und Risikobereitschaft ersticken kann. Die Monopolkommission empfiehlt eine Untersuchung, welche Anreize für Personen in den Institutionen bestehen, die an der Gesetzgebung beteiligt sind. Womöglich kann nur eine grundsätzliche Veränderung solcher Anreize immer weitere Regulierung begrenzen.

Empfehlungen

- Die KI-Verordnung sollte grundsätzlich beibehalten werden, da sie einen EU-weit einheitlichen Rechtsrahmen für KI setzt und Rechtszersplitterung zwischen den Mitgliedstaaten vermeidet.
- Es müssen beherzte Maßnahmen ergriffen werden, um Doppel- und Überregulierung abzubauen. Die Monopolkommission begrüßt den KI-Omnibus als einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Darüber hinaus sollte ein Paradigmenwechsel eingeleitet werden – weg vom Versuch einer frühzeitigen und umfassenden Regulierung neuer Technologien. Der bestehende Rechtsrahmen erfasst schon zahlreiche Risiken und sieht in jedem Fall Haftungspflichten vor. Regulierung sollte erst einsetzen, nachdem Erfahrungen an den Märkten gesammelt wurden. Die Monopolkommission empfiehlt die Untersuchung von Anreizen für die an der Gesetzgebung beteiligten Personen, um die Ursachen für die anhaltende Regulierung zu ermitteln.
- Bereiche, die sehr spezifische Anwendungsfälle betreffen oder bereits einer intensiven sektorspezifischen Regulierung unterliegen, sollten nicht (auch) noch durch die KI-Verordnung reguliert werden, sondern aus deren Anwendungsbereich entlassen werden. Bevor in diese sektorspezifischen Rechtsvorschriften umfassende

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Regelungen zu KI aufgenommen werden, sollte zunächst im Sinne eines Regulierungsmoratoriums abgewartet werden, ob überhaupt tatsächlich ein Regulierungsbedarf besteht. Sofern eine sektorspezifische Regulierung notwendig erscheint, sind weitreichende Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen und Start-ups vorzusehen.

4.3.2.2 Hohe Regulierungsanforderungen dürfen keine Marktzutrittsschranke für kleine und mittlere Unternehmen darstellen

851 Wettbewerbspolitisch bedenklich erscheint, dass der von den Unternehmen vorgetragene hohe regulatorische Aufwand für kleine und mittlere Unternehmen relativ belastender sein kann als für große Unternehmen, die sich eher eigene Rechtsabteilungen leisten oder (Rechts-)Beratung einkaufen können und damit eher in der Lage sind, ihren Kunden Rechtskonformität zu garantieren (Hacker u. a., 2025, S. 25 ff.). Der hohe Regulierungsaufwand, der sich auch im Zusammenspiel mit vielen weiteren Rechtsvorschriften (z. B. Data Act, Cyber Resilience Act, Digital Operational Resilience Act, NIS-2-Richtlinie, Digital Service Act, Data Governance Act, usw.) ergibt, wirkt asymmetrisch: Er kann so den Wettbewerb zugunsten größerer, ausländischer Unternehmen verzerren, die – anders als kleinere, lokal verortete Unternehmen – weniger Schwierigkeiten haben, ihre Compliance-Abteilungen zu verstärken und Schlupflöcher in den Gesetzen auszunutzen, soweit sie überhaupt die Ambition haben, sich in der EU rechtskonform zu verhalten (Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz, 2026, S. 130). Dies kann bestehende marktstarke Positionen von großen Technologieunternehmen weiter festigen und als Markteintrittsbarriere fungieren. Gleichwohl ist der Compliance-Aufwand auch für große Unternehmen, die weniger Ressourcen einsetzen können, zunehmend problematisch. Der für interne und externe Rechtsberatung und Zertifizierungen getätigte Aufwand stellt zudem keinen Wertschöpfungsbeitrag im Rahmen der KI-Wertschöpfungskette dar (Hacker u. a., 2025, S. 28) und führt zu einer Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen.

852 Die Gesetzgeber auf nationaler und unionaler Ebene berücksichtigen zwar grundsätzlich, dass kleine und mittlere Unternehmen asymmetrisch von der (Digital-) Regulierung betroffen sind. Sie begegnen diesem Problem insbesondere mit zwei Ansätzen, die im Folgenden gewürdigt werden sollen: Einerseits werden insbesondere kleine und mittlere Unternehmen und Start-ups durch Beratung, Reallabore usw. bei der Umsetzung der Vorgaben unterstützt. Andererseits wird der Regulierungsaufwand in der KI-Verordnung für diese abgesenkt, indem für sie formale Dokumentationspflichten und materiell-rechtliche Anforderungen abgesenkt werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

853 Grundsätzlich sind alle Ansätze zu begrüßen, die es kleinen und mittlere Unternehmen erleichtern, die Vorgaben der KI-Verordnung besser zu verstehen und umzusetzen. Die KI-Verordnung hält dafür bereits Maßnahmen parat, die unter dem Schlagwort Innovationsförderung in Kapitel VI zusammengefasst sind und im Wesentlichen in einer umfassenden Regelung von KI-Reallaboren („regulatory sandbox“) bestehen (Borges, 2024a, S. 500). Bei Reallaboren handelt es sich um einen kontrollierten Rahmen, der von einer zuständigen Behörde geschaffen wird und den Anbieter von KI-Systemen für einen begrenzten Zeitraum und unter regulatorischer Aufsicht nutzen können, um ein KI-System zu entwickeln, zu trainieren, zu validieren und — gegebenenfalls unter Realbedingungen — zu testen (Art. 3 Nr. 55 KI-VO). Reallabore richten sich zwar nicht ausschließlich an kleine und mittlere Unternehmen. Der EU-Gesetzgeber ist aber der Auffassung, dass hinsichtlich Reallaboren ein besonderes Augenmerk auf ihre Zugänglichkeit für kleine und mittlere Unternehmen, einschließlich Start-up-Unternehmen gelegt werden sollte (Erwägungsgrund 139 Satz 3 KI-VO).

854 Im Trilog zum KI-Omnibus der EU sind auch Änderungen an den Reallaboren vorgesehen: So sollen mehr Innovatoren Zugang zu Reallaboren erhalten, einschließlich eines Reallabors auf EU-Ebene (Europäische Kommission, 2026a). Die Frist für die Einrichtung von KI-Reallaboren durch die nationalen Behörden soll bis zum 2. August 2027 verlängert werden (Rat der Europäischen Union, 2026).

855 Die Regelungen zu Reallaboren in Kapitel VI der KI-Verordnung sollen in Deutschland gemäß den Vorschlägen des Regierungsentwurfs für ein KI-Marktüberwachungs- und -Innovationsförderungs-Gesetz (KI-MIG-RegE) umgesetzt werden, indem die Bundesnetzagentur mindestens ein KI-Reallabor errichtet und betreibt, § 13 KI-MIG-RegE.[92] Einzelheiten zu den Reallaboren werden derzeit noch in einem eigenen Gesetz, das ebenfalls noch im Gesetzgebungsprozess ist, erarbeitet (Reallabore-Gesetz oder gemäß Änderungsantrag im Gesetzgebungsverfahren: Bundeserprobungsgesetz; siehe zum aktuellen Stand Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2026)). An der bisher vorgesehenen Einrichtung von KI-Reallaboren wird kritisiert, dass sich deren Aufbau verzögert (Göhsl, 2026, S. 240 f.). Problematisch sei auch, dass der aus dem Finanzsektor stammende Ansatz der Reallabore angesichts der horizontalen Wirkung der KI-Verordnung nun vor einem viel breiteren Anwendungsbereich steht und die KI-Reallabore für eine Vielzahl an Anwendungsbereichen Fachpersonal vorhalten müssen, was an Kapazitätsgrenzen stoßen kann (Göhsl, 2026, S. 241).

[92] Am 11. Juni 2026 hat der Deutsche Bundestag den Gesetzentwurf in der vom Digitalausschuss geänderten Fassung angenommen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

856 Die Monopolkommission begrüßt den Einsatz von Reallaboren, um den Unternehmen die Erprobung von KI-Systemen zu erleichtern, und auch die im Trilog vereinbarte Ausweitung der Möglichkeit, Reallabore in Anspruch zu nehmen. Reallabore sind nicht nur eine Erprobungshilfe, sondern auch ein wettbewerbspolitisches Instrument. Sie senken die Compliance-Hürden, durch die kleine und mittlere Unternehmen und Start-ups gegenüber etablierten Anbietern systematisch benachteiligt werden. Damit sie diese Funktion auch tatsächlich erfüllen, kommt es auf drei Dinge an. Erstens müssen sie zügig einsatzbereit sein – die Fristverlängerung im Trilog sollte auf nationaler Ebene nicht ausgeschöpft werden. Zweitens muss der Zugang in der Praxis niedrigschwellig sein: kurze Vorbereitungszeiten, transparente Kosten und fachliche Begleitung. Angesichts der absehbaren Kapazitätsgrenzen sollte eine sektorale Spezialisierung angestrebt werden statt nur ein Reallabor einzurichten. Ergänzend sollten mehrere kleine und mittlere Unternehmen gemeinsam an einem Reallabor teilnehmen können, um gegebenenfalls entstehende Teilnahmekosten zu teilen.

857 Im Übrigen sind auch jegliche andere niedrigschwellige Beratungsmöglichkeiten für Unternehmen grundsätzlich positiv zu bewerten. Als von der öffentlichen Hand getragene Angebote können auf Unionsebene etwa die European Digital Innovation Hubs genannt werden, die als zentrale Anlaufstellen („one-stop shops“) mit Unterstützung der EU-Kommission über alle Regionen der EU hinweg kleinen und mittleren Unternehmen bei der Adoption von KI helfen sollen (Europäische Kommission, o. J.a). Zudem sind hier die Test- und Versuchseinrichtungen (TEF) zu erwähnen, die von der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedstaaten gemeinsam finanziert werden, insbesondere um KI-Entwickler dabei zu unterstützen, vertrauenswürdige KI effizienter auf den Markt zu bringen und ihre Einführung in Europa zu erleichtern (Europäische Kommission, o. J.b). Auf nationaler Ebene können der von der Bundesnetzagentur bereits eingerichtete KI-Service-Desk genannt werden, der Unternehmen, Behörden und Organisationen bei der Umsetzung der KI-Verordnung in Deutschland unterstützen soll (Bundesnetzagentur, o. J.), und die Mittelstand-Digital-Zentren des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, die insbesondere kleine und mittlere Unternehmen und das Handwerk, aber auch Start-ups, bei der digitalen Transformation unterstützen sollen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, o. J.).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 4.11: Insights aus der Praxis zu Beratungsangeboten

INSIGHTS AUS DER PRAXIS

In den von der Monopolkommission geführten Gesprächen wurde teilweise berichtet, dass insbesondere kleineren Unternehmen Beratungs- und Hilfsangebote nicht bekannt seien. Einzelne, größere Unternehmen gaben hingegen an, dass sie diese Angebote nicht bräuchten und sogar selbst Beratungsleistungen anbieten würden.

858 Niedrigschwellige Beratungsstrukturen wie der KI-Service-Desk der Bundesnetzagentur oder die European Digital Innovation Hubs sind dabei wichtige Ergänzungen, die mit den Reallaboren operativ verzahnt werden sollten. In der Praxis scheinen derartige Hilfsangebote jedoch noch nicht überall wahrgenommen zu werden. Dies spricht eher dagegen, zunächst die neben den Reallaboren bestehenden Angebote auszuweiten, sondern vielmehr dafür, die Bekanntheit bestehender Programme zu erhöhen oder durch eine Konsolidierung zu fokussieren, um sie so sichtbarer zu machen. Letztlich nützen aber alle Unterstützungsangebote nichts, wenn der Personenkreis, an den sie sich richten, sich bislang noch nicht ernsthaft genug um die Einführung von KI bemüht.

859 Die KI-Verordnung sieht trotz einzelner Privilegierungen für kleine und mittlere Unternehmen keine systematische Entlastung für sie vor und benachteiligt sie dadurch im dynamischen Wettbewerb mit größeren Unternehmen (Göhsl, 2026, S. 258 und passim). Die einzelnen Bestimmungen, die Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen vorsehen, sind vielmehr über die gesamte KI-VO verstreut und betreffen primär prozedurale Vereinfachungen (z. B. zum Umfang technischer Dokumentationen) ohne die effektive materiell-rechtliche Umsetzungslast zu reduzieren (Göhsl, 2026, S. 231, 237). Im KI-Omnibus sind Vereinfachungen für Unternehmen dadurch vorgesehen, dass bestimmte Sonderregelungen für kleine und mittlere Unternehmen auf kleine Midcap-Unternehmen ausgeweitet werden (Europäische Kommission, 2026a).

860 Aus wettbewerbspolitischer Sicht sind Erleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen grundsätzlich eine Selbstverständlichkeit. Denn diese können nicht denselben Aufwand bewältigen wie ein Konzern mit eigener Compliance-Abteilung. Statt einer reinen Reduktion von Dokumentationspflichten sollten auch materiell-rechtliche Anforderungen für kleine und mittlere Unternehmen und Start-ups abgesenkt werden können. Um die KI-Verordnung nicht auszuhöhlen, sollte eine Abstufung

der Pflichten jedoch nach Reichweite und tatsächlichem Risiko erfolgen: Ein KI-System, das in einem kleinen Betrieb nur intern in der Produktion eingesetzt wird, sollte nicht denselben Anforderungen unterliegen wie ein Massenprodukt, das viele Anwenderinnen und Anwender betrifft. Daher bietet es sich an, hinsichtlich speziellen Regelungsbereichen, die nur einen kleinen Kreis an betroffenen Personen erfassen, weniger strenge Regeln zu etablieren.

861 Soweit man also spezielle Regelungsbereiche –z. B. die Maschinen-VO – aus dem Anwendungsbereich der KI-Verordnung ausklammert, könnten hier deutlich weiterreichende Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen vorgesehen werden als in der horizontal geltenden KI-Verordnung, die viel mehr Sachverhalte erfasst. Als zusätzliche Erleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen kommen Möglichkeiten hinzu, Compliance zu teilen oder zu standardisieren, beispielsweise über zertifizierte Drittanbieter-Lösungen, Branchen-Codes oder technische Normen, deren Einhaltung als Konformität (siehe dazu Abschnitt ↗4.3.2.3) gilt. Schließlich sollten kleine und mittlere Unternehmen realistischere Umsetzungsfristen erhalten statt von denselben Stichtagen wie große Anbieter erfasst zu werden. So bleibt das Schutzniveau gewahrt und wird in der Praxis sogar wirksamer, weil die Regeln tatsächlich befolgt werden können.

Empfehlungen

- Neben den bereits vorgesehenen Erleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen sind weitere Maßnahmen notwendig.
- Die Fristverlängerung im Trilog hinsichtlich der Einrichtung von Reallaboren sollte auf nationaler Ebene nicht ausgeschöpft werden.
- Der Zugang zu Reallaboren muss niedrigschwellig sein durch kurze Vorbereitungszeiten, transparente Kosten und fachlicher Begleitung. Angesichts der absehbaren Kapazitätsgrenzen sollte eine sektorale Spezialisierung angestrebt werden statt nur ein Reallabor einzurichten.
- Weitere Beratungsstrukturen sind wichtige Ergänzungen, die mit den Reallaboren operativ verzahnt werden sollten. Vor einer Ausweitung bestehender Programme sollte zunächst deren Bekanntheit erhöht oder ihre Tätigkeit durch eine Konsolidierung fokussiert werden.
- Statt einer reinen Reduktion von Dokumentationspflichten sollten auch materiellrechtliche Anforderungen für kleine und mittlere Unternehmen und Start-ups abgesenkt werden. Dabei ist eine Abstufung der Pflichten nach Reichweite und tatsächlichem Risiko vorzunehmen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- Als zusätzliche Erleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen kommen Möglichkeiten hinzu, Compliance zu teilen oder zu standardisieren, beispielsweise über zertifizierte Drittanbieter-Lösungen, Branchen-Codes oder technische Normen, deren Einhaltung als Konformität gilt.
- Schließlich sollten kleine und mittlere Unternehmen und Start-ups realistischere Umsetzungsfristen erhalten statt von denselben Stichtagen wie große Anbieter erfasst zu werden.

4.3.2.3 Harmonisierte Normen als zentrales Mittel zur Rechtsbefolgung durch die Unternehmen schneller umsetzen

862 Für die Einhaltung der KI-Verordnung durch die Unternehmen sind harmonisierte Normen ein entscheidendes Mittel. Dabei handelt es sich um technische Spezifikationen, die von anerkannten Normungsorganisationen (z. B. ISO, DIN[93]) auf Grundlage eines Auftrags der EU-Kommission erstellt wurden.[94] Hinsichtlich der Vorgaben an Hochrisiko-KI-Systeme und KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck enthält Art. 40 Abs. 1 KI-VO eine Konformitätsvermutung mit den Anforderungen an die KI-Verordnung, wenn die technischen Spezifikationen eingehalten wurden. Das bedeutet, dass die Unternehmen Rechtssicherheit haben, wenn sie die technischen Spezifikationen einhalten. Dies ist insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen wichtig, die in der Regel über weniger juristischen, sondern eher technischen Sachverstand verfügen. Da die Einhaltung der Normen zwar zu einer Konformitätsvermutung führt, im Übrigen aber freiwillig ist (Hilgendorf/Härtlein, 2025, Art. 40, Rn. 2), bleibt das wettbewerbliche Entdeckungsverfahren erhalten.

863 Der Normierungsprozess erwies sich allerdings als sehr langwierig (siehe zu den Herausforderungen Kilian u. a. (2025): So wurden Normungsaufträge bereits im Mai 2023 an die europäischen Standardisierungsgremien CEN und CENELEC[95] mit der Maßgabe erteilt, dass diese bis April 2025 abgeschlossen sein sollten, was allerdings mehrfach verschoben werden musste und nach wie vor nicht erfolgt ist (Hacker u. a., 2025, S. 56 f.). Daher droht(e) ein regelungstechnisches Vakuum beim Inkrafttreten der Hochrisiko-KI-Vorschriften, zumal Verzögerungen neben der Verabschiedung technischer Standards (insb. Art. 40 KI-Verordnung) auch Leitlinien[96] betreffen, was zu einem Mangel an praktischer Hilfestellung führt (Hacker u. a., 2025, S. 29).

---

93 International Organization for Standardization bzw. Deutsches Institut für Normung;

94 Siehe die Definition in Art. 2 Nr. 1 lit. c der Verordnung (EU) 1025/2012, auf die Art. 3 Nr. 27 KI-VO.

95 Comité Européen de Normalisation (Europäisches Komitee für Normung) bzw. Comité Européen de Normalisation Électrotechnique (Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung.

96 Im Mai/Juni 2026 fand eine öffentliche Konsultation zum Entwurf für Leitlinien der Europäischen Kommission für die Einstufung von Hochrisiko-KI-Systemen statt, EU-Kommission (2026b).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

864 Diese Verzögerungen waren ein maßgeblicher Grund für die EU-Kommission, den Geltungsbeginn der KI-Verordnung durch den KI-Omnibus zu verschieben (Erwägungsgrund 22 des Kommissionsvorschlags). Angesichts der massiven Verzögerungen bei der Erstellung der harmonisierten Normen erschien eine zeitliche Verschiebung des Anwendungsbereichs der KI-Verordnung zuletzt als geradezu alternativlos. Denkbar ist, dass im Gesetzgebungsverfahren die Komplexität der zu erstellenden Spezifikationen unterschätzt wurde und damit die Umsetzungsfristen von Anfang an zu knapp bemessen waren. Teilweise wird aber auch die Vermutung vorgebracht, dass der Umsetzungsprozess durch die Unternehmen selbst bewusst verzögert wird, indem etwa Bedenken erst in letzter Minute vorgebracht werden, um dann eine Verlängerung der Umsetzungsfristen in der Hoffnung anzumahnen, die KI-Verordnung gleich weitergehend zu in ihrem Sinne überarbeiten zu lassen (Hacker u. a., 2025, S. 30).

865 Für die Monopolkommission ist es schwer zu bewerten, welche Gründe für die Verzögerungen maßgeblich sind. Die jetzige Situation ist jedenfalls für alle Beteiligten unbefriedigend. Die Verzögerungen sind nicht nur ein verwaltungstechnisches, sondern auch ein wettbewerbliches Problem. Denn wer an Normungsgremien teilnimmt – typischerweise große Anbieter mit eigenen Standardisierungsteams – gestaltet die Konformitätsvermutung mit, während kleine und mittlere Unternehmen, Start-ups und akademische Akteure strukturell unterrepräsentiert sind. Damit wird die wichtigste Compliance-Voraussetzung unter ungleichen Bedingungen festgelegt und entsprechend auch die Marktzutrittsschwelle. Deshalb ist es entscheidend, den institutionellen Rahmen anzupassen. Auch die Europäische Kommission erkennt die Bedeutung der Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen am Normungsprozess und will deren Beteilung im Zuge der Überarbeitung der Normungsverordnung stärken (Europäische Kommission, 2025, S. 68).

866 Die Monopolkommission empfiehlt drei Korrekturen: Erstens sollten Mandatsvergaben an die Normungsgremien klare Folgen bei Fristversäumnis vorsehen, namentlich den entschlosseneren Rückgriff auf gemeinsame Spezifikationen der Kommission nach Art. 41 KI-VO als Übergangsregime. Das nimmt die Anreize zur Verzögerung. Zweitens könnte die Teilnahme von kleinen und mittleren Unternehmen, Start-ups und akademischen Vertretern an den Normungsgremien finanziell unterstützt werden, um die Asymmetrie zu mildern. Drittens könnten Wettbewerbsbehörden einen Beobachterstatus in den relevanten Gremien erhalten, damit die wettbewerbliche Dimension der entstehenden Standards früh sichtbar wird. Darüber hinaus sollte künftig versucht werden, auch hinsichtlich technischer Spezifikationen die Komplexität so weit wie möglich zu reduzieren. Gleichzeitig erscheint es besser, im Zweifel etwas längere Fristen festzulegen, diese dann aber auch konsequent – notfalls über

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Art. 41 KI-VO – zu erzwingen und nicht mehrfach und sehr kurzfristig vor dem Geltungsbeginn zu verlängern. Nur so kann für alle Beteiligten Rechts- und Planungssicherheit geschaffen werden.

Empfehlungen

- Für die Erarbeitung technischer Spezifikationen sollten im Zweifel besser längere Fristen gewählt werden, diese aber auch konsequent – namentlich durch gemeinsame Spezifikationen der EU-Kommission nach Art. 41 KI-VO – als Übergangsregime durchgesetzt werden.
- Die Teilnahme von kleinen und mittleren Unternehmen, Start-ups und akademischen Vertretern an den Normungsgremien sollte finanziell unterstützt werden. Zudem könnten Wettbewerbsbehörden einen Beobachterstatus in den relevanten Gremien erhalten.

4.3.3 Industriepolitik wettbewerbsstärkend ausrichten

867 868 Wettbewerbsrecht hält die KI-Märkte offen, eine verschlankte Regulierung eröffnet Innovationsräume. Beides allein überwindet jedoch nicht die Trägheit, die als Kern des Diffusionsproblems identifiziert wurde. Damit KI in der Breite der deutschen und europäischen Wirtschaft ankommt, braucht es ergänzend einen zukunftsgewandten industriepolitischen Rahmen. Dieser muss darauf wirken, was der Staat tatsächlich beeinflussen kann und zugleich Abstand von dem halten, was er nicht leisten sollte. Dieser dritte Hebel einer wettbewerbsorientierten KI-Wirtschaftspolitik wird im Folgenden entwickelt.

868 Dabei ist ein Spannungsverhältnis zu beobachten. Organisatorische Trägheit ist primär ein unternehmerisches Problem. Ob ein Unternehmen die eigene Organisation transformiert, Investitionsentscheidungen trifft und die nötige Risikobereitschaft aufbringt, liegt letztlich beim Unternehmen selbst – und damit außerhalb des Tätigkeitsbereiches des Staates. Den eigentlichen Anpassungsdruck erzeugt der offene Wettbewerb auf nationalen und internationalen Märkten, der die Unternehmen zur Transformation zwingt. Wirtschaftspolitik kann diese Entscheidung nicht ersetzen, sie kann jedoch die Bedingungen verbessern, unter denen Unternehmen sie treffen. Entscheidend ist dabei, dass staatliches Handeln horizontal ansetzt, also auf die Rahmenbedingungen zielt, die für alle Unternehmen sektorübergreifend gelten. Vertikale, auf einzelne Branchen oder Technologien gerichtete Eingriffe kommen nur dort in Betracht, wo ein klar diagnostiziertes Markt- oder Transformationsversagen vorliegt – und auch dann nur wettbewerbsoffen, transparent und befristet (↗**Box 3.3** in ↗**Kapitel 3**).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

869 Die folgenden Empfehlungen adressieren die in Abschnitt ↗**4.2.2** diagnostizierte Problemlage. Abschnitt ↗**4.3.3.1**befasst sich mit der notwendigen Stärkung der wissenschaftlichen Wissensbasis und ihrem Transfer in die Praxis. Dabei handelt es sich um eine horizontale Maßnahme, von der alle Marktteilnehmer gleichermaßen profitieren. Abschnitt ↗**4.3.3.2** setzt direkt am Kern des Diffusionsproblems an: der organisatorischen Trägheit bestehender Industrieunternehmen, die sich nicht durch staatliches Handeln auflösen lässt, deren Überwindung der Staat aber durch wettbewerbliche Rahmenbedingungen und Qualifizierungsangebote erleichtern kann. Abschnitt ↗**4.3.3.3** adressiert die Angebotsseite und damit den Aufbau einer wettbewerbsfähigen europäischen KI-Anbieterlandschaft, ohne die deutsche und europäische Anwenderunternehmen keine realen Wechselmöglichkeiten gegenüber den US-dominierten Technologieunternehmen haben.

870 Die Monopolkommission rät von einer klassischen Industriepolitik ab, die das Trägheitsproblem über umfangreiche Förderprogramme oder neue Planungsstäbe auf den verschiedenen föderalen Ebenen zu adressieren versucht. Solche Ansätze treffen das eigentliche Problem nicht, sondern erzeugen zusätzliche Transaktionskosten ohne erkennbaren Beitrag zur Überwindung der unternehmerischen Trägheit. In ihrer Reichweite unterscheiden sich die drei Ansatzpunkte jedoch voneinander. Die Stärkung von Grundlagenforschung und Wissenstransfer (Abschnitt ↗**4.3.3.1**) sowie die Verbesserung von Wettbewerbs- und Qualifizierungsbedingungen (Abschnitt ↗**4.3.3.2**) wirken horizontal, d. h., sie kommen allen Unternehmen sektorübergreifend zugute. Die strategische Nutzung staatlicher Nachfrage (Abschnitt ↗**4.3.3.3**) wirkt dagegen weiter. In ihrer offenen Grundform, einer wettbewerbsoffenen Bündelung der Nachfrage ohne geografische Präferenz, bleibt sie wettbewerbsneutral. Sobald jedoch eine Bevorzugung europäischer Anbieter vorgesehen ist, handelt es sich um einen selektiven, vertikalen Eingriff. Ein solcher Eingriff kommt nur dort in Betracht, wo ein klar diagnostiziertes Transformationsversagen vorliegt. Er ist durch wettbewerbsoffene Ausschreibung und Befristung so wettbewerbsschonend wie möglich auszugestalten (Abschnitt ↗**4.3.3.3**).

4.3.3.1 Grundlagenforschung und Wissenstransfer stärken

871 Eine leistungsfähige öffentliche Forschungsbasis ist eine zentrale Voraussetzung dafür, künftige technologische Entwicklungsschübe mitzugestalten und neue Innovationspotenziale zu erschließen. Wie in Abschnitt ↗**4.2.1.2** ausgeführt, verfügen Deutschland und Europa über eine starke öffentliche Forschungslandschaft. Staatliche Förderung sollte daher insbesondere dort ansetzen, wo sie wissenschaftliche Erkenntnisse schafft, auf denen technologische Entwicklungen, nachgelagerte Anwendungen und Ausgründungen aufbauen können. Eine wettbewerbsfähige KI-Anbieterlandschaft, die KI-Lösungen entwickelt, ist die Voraussetzung dafür, dass deutsche

und europäische Unternehmen reale Wechselmöglichkeiten gegenüber den US-dominierten Akteuren haben. Die Stärkung der wissenschaftlichen Wissensbasis und ihres Transfers in die Praxis wirkt damit auf zwei Ebenen zugleich. Sie adressiert die schwache Innovationsdynamik und schafft die Grundlage für eine europäische KI-Anbieterlandschaft.

872 Dabei sollte staatliche Förderung primär die Grundlagenforschung stärken. Sie sollte dort ansetzen, wo Forschungsergebnisse breite Anwendungsmöglichkeiten eröffnen. Staatliche Förderung adressiert damit ein zentrales Innovationshemmnis: Private Akteure investieren bei hohem Wissens-Spillover[97], langen Zeithorizonten und unsicheren Erträgen in geringerem Umfang als es gesamtwirtschaftlich wünschenswert wäre. Ziel staatlicher Förderung sollte daher sein, diese Finanzierungslücke zu schließen, private F&E-Investitionen anzustoßen und Start-ups sowie wagniskapitalfinanzierte Unternehmen in die Lage zu versetzen, auf öffentlich gefördertem Wissen aufzubauen. In einem solchen Innovationsökosystem können staatlich finanzierte, aber privatwirtschaftlich verwertete Innovationen zu einem zentralen Kanal werden, über den Grundlagenforschung in neue Anwendungen, Unternehmensgründungen und langfristiges Produktivitätswachstum überführt wird. Gazzani u. a. (2026) zeigen für Produktinnovationen einen positiven Effekt gemeinsamer F&E, der allerdings nur bei öffentlich geförderten Kooperationen nachweisbar war; für andere Kanäle wie Auftragsforschung, IP-Lizenzierung oder Personaltransfer fanden sie in ihrem Untersuchungsdesign keinen vergleichbaren Effekt. Dies stützt eine gezielte Förderung kooperativer F&E, sollte aber nicht als genereller Beleg gegen die übrigen Transferkanäle gelesen werden. Insbesondere der Personaltransfer entzieht sich solchen Wirkungsnachweisen häufig, weil seine Effekte diffus und langfristig sind; die breitere Literatur zur Wissensdiffusion ordnet die Mobilität von Forschenden gerade deshalb als einen der zentralen Transferwege ein. Die Förderung der Wissensbasis allein genügt jedoch nicht. Entscheidend ist, dass das geschaffene Wissen auch verlässlich und zügig in unternehmerische Anwendungen gelangt – und genau hier, beim Transfer von Forschung in die Praxis, liegt in Deutschland die eigentliche Engstelle (Abschnitt ↗**4.2.2.1**). Die beiden folgenden Stellschrauben setzen daher unmittelbar an diesem Transfer an.

Empfehlungen

- Die Monopolkommission empfiehlt, staatliche Forschungsförderung primär auf Grundlagenforschung und risikoreiche Forschung mit hohem Wissens-Spillover

[97] Ein Wissens-Spillover ist die Diffusion von Wissen von einem Akteur auf einen anderen. Dies geschieht oft unbeabsichtigt, beispielsweise durch den Austausch von Fachkräften Kooperationen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

auszurichten. Damit wird die Wissensbasis gestärkt, auf der nachgelagerte Innovationen, Ausgründungen und neue technologische Anwendungen aufbauen können.

873 Auch eine enge Verzahnung mit der Industrie in Form von Forschungskooperationen, die Grundlagenwissen mit industriellen Anwendungsperspektiven verknüpfen, ist zu unterstützen. Die Komplementaritäten zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor sollten genutzt werden. Wirkungsvolle Innovationen können entstehen, wenn der Staat die Grundlagenforschung finanziert und private Akteure diese in praktische Anwendungen umsetzen. Neben Ausgründungen erfolgt Wissenstransfer auch über gemeinsame F&E zwischen Wissenschaft und Unternehmen. Programm, in die kleine und mittlere Unternehmen einbezogen werden, sollten unterstützt werden. Gemeinsame F&E-Vorhaben zwischen Wissenschaft und Unternehmen sind insbesondere für die Frage relevant, wie neue Unternehmen Zugang zu wissenschaftlichem Wissen erhalten und daraus marktfähige KI-Anwendungen entwickeln können. Carioli u.a. (2024) zeigen einen positiven Effekt gemeinsamer F&E auf Produktinnovationen, wobei dieser Effekt nur bei öffentlich geförderten Kooperationen nachweisbar war. Für andere Transferkanäle wie F&E-Dienstleistung/ Auftragsforschung, IP-Lizenzierung und Personaltransfer fanden die Autoren keine vergleichbaren Effekte.

Empfehlungen

- Ergänzend sollte staatliche Forschungsförderung stärker auf gemeinsame F&E-Vorhaben zwischen Wissenschaft und Unternehmen ausgerichtet werden. Förderprogramme sollten daher gezielt Kooperationsformen stärken, die Forschungsergebnisse in marktfähige KI-Anwendungen überführen und auch Start-ups und kleine und mittlere Unternehmen einbeziehen.

874 Neben der Stärkung von Grundlagenforschung und Kooperationsformaten ist eine dritte Stellschraube zentral. Wie in Abschnitt ↗4.2.2.1 ausgeführt, verfügen Deutschland und Europa über eine starke öffentliche Forschungslandschaft, die jedenfalls in Deutschland jedoch nur unzureichend in unternehmerische Aktivität übersetzt wird. Ein verbesserter Wissenstransfer ist ein wichtiger Ansatzpunkt, um die beschriebene schwache Innovationsdynamik und das gedämpfte Wachstum in Deutschland und Europa zu adressieren. Bereits im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2025 wurden Maßnahmen zur Verbesserung dieses Transfers angekündigt. Eine wesentliche Schwachstelle beim Transfer wissenschaftlicher

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Erkenntnisse in die Praxis liegt im IP-Transfer bei Ausgründungen, die auf Schutzrechten, Software, Daten oder spezifisches Know-how aus Hochschulen und Forschungseinrichtungen aufbauen. Gerade im Bereich KI sind wissenschaftliche Erkenntnisse häufig mit Software, Datenbeständen und technischem Erfahrungswissen verbunden. Ein langwieriger oder unsicherer IP-Transfer kann die Entstehung neuer Unternehmen daher erheblich verzögern und damit genau jene europäischen KI-Anbieter schwächen, deren Entstehen wettbewerbspolitisch erwünscht ist.

875 Insgesamt wird der IP-Transferprozessvielfach als zu komplex und zeitaufwendig wahrgenommen. Bereits die Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz (2026) verwies in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung standardisierter IP-Transferprozesse. Die Dauer des Verfahrens ist dabei der eindeutig dominierende Faktor für die Zufriedenheit mit dem Ablauf von Patentverhandlungen (Kulicke, 2024). Werden ausschließlich Schutzrechte, insbesondere Patente, übertragen, beträgt die durchschnittliche Dauer des Ausgründungsprozesses 16,3 Monate. Bei einer Kombination von Patenten mit Software, Daten oder Know-how, wie sie im KI-Bereich häufig vorkommt, verlängert sich dieser Zeitraum auf nahezu 20 Monate (Kulicke, 2024). Zudem besteht bei nahezu allen untersuchten Aspekten ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der Bewertung des Prozesses und der Gesamtdauer der Verhandlungen. Je länger der Prozess dauert, desto geringer fällt die Zufriedenheit aus (Kulicke, 2024). Die Geschwindigkeit der Kommerzialisierung ist daher ein relevanter Faktor für die Überführung von Technologien in neue Unternehmen (Markman u. a., 2005).

Box 4.12: ETH Zürich als Beispiel für beschleunigte IP-Transferprozesse

DAS VERFAHREN IN KÜRZE

Die ETH Zürich nutzt standardisierte Regeln, veröffentlichte Leitlinien und vorab definierte Vertragsoptionen, um Ausgründungsprozesse zu beschleunigen.

- Für Patente können Gründerinnen und Gründer im Express-Verfahren aus einen vorstrukturierten Vertragsmenü wählen.
- Abweichungen von Standardbedingungen bleiben möglich.
- Die zentralen Vertragsbedingungen sind veröffentlicht. Dies erhöht die Transparenz und erleichtert die Einschätzung, welche Vertragsoptionen für das jeweilige Gründungsvorhaben geeignet ist.
- Im Express-Verfahren kann die Lizenzierung innerhalb von etwa einem Monat abgeschlossen werden, sofern die standardisierten Bedingungen unverändert akzeptiert werden.

Quelle: ETH Zürich (2025)

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

876 Das ETH-Modell ist allerdings nicht unmittelbar auf das deutsche Hochschulsystem übertragbar. Das deutsche Hochschulsystem ist gegenüber der ETH Zürich und dem Schweizer System durch die Kulturhoheit der Länder geprägt und entsprechend fragmentiert: Hochschulgesetze, IP-Verwertungspraxis und Beteiligungsmodelle variieren. Eine wirksame Standardisierung erfordert deshalb einen koordinierten Rahmen, der diese Fragmentierung überwindet.

877 Neben der Dauer des IP-Transfers können auch die wirtschaftlichen Bedingungen der Rechteübertragung ein relevantes Hemmnis darstellen. Hochschulen können bei Ausgründungen als Gegenleistung für die Übertragung oder Nutzung von Schutzrechten Eigenkapitalbeteiligungen verlangen. Deren Höhe variiert im Einzelfall. Allerdings liegt keine umfassende Evidenz zur Beteiligungspraxis vor (Kulicke, 2024). Gerade für junge Unternehmen kann dies problematisch sein. In frühen Entwicklungsphasen sind sie regelmäßig auf Wagniskapital angewiesen. Hohe Hochschulbeteiligungen können die Attraktivität des Unternehmens für externe Investorinnen und Investoren mindern. Hellmann u. a. (2025) zeigen, dass hohe Hochschulbeteiligungen die Anreize der Gründerinnen und Gründer sowie die Aufnahme von Wagniskapital schwächen und damit als Hemmnis für akademische Unternehmensgründungen wirken können. Die Ausgestaltung von Beteiligungsmodellen betrifft damit nicht nur die Verteilung künftiger Erträge. Sie kann auch beeinflussen, ob junge Unternehmen die erforderlichen Finanzierungs- und Wachstumsdynamiken erreichen.

Empfehlungen

- Ein nationales Musterregelwerk für IP-Transfer und Beteiligungsmodelle bei Ausgründungen sollte entwickelt werden — etwa im Rahmen der Bund-Länder-Kooperation oder einer Initiative analog zur Exzellenzstrategie. Ein solches Musterregelwerk sollte den Hochschulen als Referenz dienen, von der nur in begründeten Einzelfällen abgewichen wird.
- Ein schnellerer Markteintritt von Ausgründungen stärker standardisierte IP-Transferprozesse voraus. Standardisierte Vertragsmodelle und vorab definierte Vertragsinhalte können Transaktionskosten senken, wiederkehrende Verhandlungsfragen reduzieren und den Aufwand für Gründerinnen und Gründer sowie für Forschungseinrichtungen verringern. Eine Orientierung an dem University Spin-out Investment Terms Leitfaden erscheint hierfür hilfreich (TenU, o. J.). Der Leitfaden bietet einen Überblick über Best-Practice-Beispiele zur Gestaltung des IP-Transferprozesses.
- Die Transparenz der Verfahren sollte erhöht werden. Klare Kriterien für die Bewertung von IP, veröffentlichte Vertragsoptionen und nachvollziehbare Entschei-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dungsprozesse können Verhandlungsunsicherheiten reduzieren. Dies ist insbesondere im KI-Bereich relevant, weil häufig nicht nur Patente, sondern auch Software, Daten oder spezifisches Know-how betroffen sind.

- IP-Transferprozesse sollten zeitlich begrenzt werden. Ein Prozess aus IP-Bewertung und Vertragsabschluss sollte grundsätzlich innerhalb von zwölf Wochen möglich sein (Bundesagentur für Sprunginnovationen (SPRIND) u. a., o. J.). Dabei erscheint ein zweigleisiges Modell zweckmäßig. Für typische und weniger komplexe Konstellationen sollten standardisierte Vertragsmodelle zur Anwendung kommen, während für besonders komplexe Fälle Konstellationen weiterhin einzelfallbezogene Lösungen möglich bleiben sollten. Dadurch ließe sich vermeiden, dass alle Ausgründungen einen langwierigen Verhandlungsprozess durchlaufen müssen, obwohl viele Fälle durch standardisierte Regelungen effizienter gelöst werden könnten.
- Beteiligungsmodelle bei Ausgründungen sollten transparent, standardisiert und gründungsfreundlicher ausgestaltet werden. Hochschulbeteiligungen sollten nur in einem begrenzten Umfang vorgesehen werden, der die Finanzierungsfähigkeit junger Unternehmen wahrt.

4.3.3.2 Wettbewerb und Qualifizierung sollten die Rahmenbedingungen für die KI-Adoption stärken

878 Wie in Abschnitt ↗4.2.2.2 auf Grundlage der geführten Gespräche herausgearbeitet wurde, liegen Hemmnisse der KI-Adoption auch in den organisatorischen Strukturen von Managemententscheidungen. Organisatorische Trägheit, hohe Wechselkosten, Risikoaversion im Management und eine unzureichend ausgeprägte Fehlerkultur können dazu führen, dass Unternehmen technologische Entwicklungsschübe zu spät aufgreifen. Bestehende Unternehmen sollten über geeignete Rahmenbedingungen darin unterstützt werden, KI-Anwendungen frühzeitig zu erproben, Risiken und Chancen angemessen zu bewerten und erfolgreiche Anwendungen in Produkte, Prozesse und Geschäftsmodelle zu integrieren. Der folgende Abschnitt diskutiert daher Ansatzpunkte, mit denen der Staat die Rahmenbedingungen für eine breitere KI-Adoption in bestehenden Unternehmen stärken kann, insbesondere durch wirksamen Wettbewerb auf Absatz- und KI-Vorleistungsmärkten sowie durch Qualifizierungsangebote.

879 Die Nutzung von KI erfordert neben technischer Expertise auch Managementfähigkeiten. Diese umfassen die Fähigkeit eines Unternehmens, technologische Veränderungen in Prozesse, Zuständigkeiten und Geschäftsmodelle zu übersetzen. Dazu zählen insbesondere die Identifikation geeigneter KI-Anwendungsfälle, die Anpassung

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

von Arbeitsabläufen, die Einbindung und Qualifizierung von Beschäftigten, die Bewertung technischer und wirtschaftlicher Risiken sowie die Überführung erfolgreicher Pilotprojekte in reguläre Geschäftsprozesse. Damit KI zu Produktivitätsgewinnen führen kann, sollten daher die komplementären Voraussetzungen gestärkt werden. Dazu zählen Managementfähigkeiten, Humankapital und digitale Infrastruktur (OECD, 2024b).

880 Empirische Studien zeigen, dass bessere Managementpraktiken mit höherer Produktivität verbunden sind und dass Defizite im Management insbesondere dort häufiger auftreten, wo der Wettbewerbsdruck gering ist (Bloom/Van Reenen, 2007). Wettbewerb wirkt damit als Disziplinierungsmechanismus: Unternehmen haben stärkere Anreize, ineffiziente Organisationsstrukturen zu überwinden, neue Technologien zu erproben und produktivitätssteigernde Anwendungen umzusetzen. Daraus ergibt sich auch die Rolle des Staats in dieser Frage. Der Staat kann solche organisatorischen Fähigkeiten nicht unmittelbar in Unternehmen verankern. Er kann aber die Rahmenbedingungen beeinflussen, unter denen Unternehmen Anreize haben, ineffiziente Strukturen zu überwinden und neue Technologien produktiv einzusetzen. Industriepolitische Maßnahmen, die primär auf die Abschirmung einzelner Unternehmen oder auf die Schaffung nationaler bzw. europäischer Champions zielen, können diesem Mechanismus entgegenstehen, wenn sie Marktmacht verfestigen und den Innovationsdruck abschwächen.

881 Der Schutz des Wettbewerbs durch eine konsequente Kartellrechtsdurchsetzung ist Gegenstand von Abschnitt ↗**4.3.1**. Über das Wettbewerbsrecht hinaus gibt es aber Stellschrauben, mit denen der Staat den Wettbewerbsdruck strukturell erhöhen kann. So ist der Verwaltungsaufwand für die Gründung eines Unternehmens in Deutschland deutlich höher als im Durchschnitt der OECD. Der Unterschied im Gründungsprozess liegt vor allem darin, dass es in Deutschland keine zentrale digitale Anlaufstelle gibt, die alle für die Gründung eines Unternehmens erforderlichen Gründungs- und Registrierungsverfahren zusammenfasst. Durch den Abbau unnötiger Markteintrittsbarrieren werden gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen gestärkt, was Dynamik, Investitionen und Innovationen fördert. Bestehende Zulassungs- und Niederlassungsregelungen schützen häufig etablierte Anbieter vor Wettbewerbsdruck. Deutschland sticht beim Anteil der Arbeitnehmer und Selbstständigen hervor, die Zugangsbeschränkungen für bestimmte Berufe unterliegen (OECD, 2025a).

882 Die Fragmentierung des europäischen Markts verkleinert den effektiven Wettbewerbsraum und reduziert die Skalierungsmöglichkeiten für KI-basierte Geschäftsmodelle. Schätzungen zufolge entsprechen die Kosten innereuropäischer Grenzen einem

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ad-valorem Zolläquivalent von 45 Prozent (Adilbish, 2025). Fragmentierte Beschaffungsprozesse können die Einführung neuer Technologien verlangsamen, ihre Nutzung erschweren und Markteintrittsbarrieren erhöhen (Bauer u. a., 2025). Für deutsche und europäische Unternehmen entsteht dadurch ein Skalierungsproblem. Sie treffen auf eine Vielzahl unterschiedlicher Verfahren, Anforderungen und Nachfragestrukturen, statt frühzeitig auf einen größeren integrierten Markt zugreifen zu können. Dies erschwert es Unternehmen, Nachfrage zu bündeln und Skalierungseffekte zu realisieren. Ein hoher Verwaltungsaufwand hängt mit komplexen Vorschriften und Verwaltungsverfahren zusammen, die sich von Bundesland zu Bundesland und von Gemeinde zu Gemeinde unterscheiden, was den Markteintritt und das Wachstum von Unternehmen in vielen Märkten behindert

883 Wie zuvor aufgeführt, bilden Managementfähigkeiten, Humankapital und digitale Infrastrukturen die komplementären Voraussetzungen, ohne die KI nicht produktiv genutzt werden kann. Im Mittelpunkt stehen Schulungen, die technische und digitale Kompetenzen der Beschäftigten stärken und Unternehmen beim Upskilling ihrer Mitarbeitenden unterstützen. Der Qualifizierungsbedarf bleibt erheblich. Bereits die Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz des Bundeswirtschaftsministeriums (2026) verwies auf die Notwendigkeit der Stärkung des von KI- und MINT-Fähigkeiten. In Europa verfügen lediglich 56 Prozent der Bürgerinnen und Bürger über mindestens grundlegende digitale Kompetenzen (Eurostat, 2025). In Deutschland bestehen hierfür bereits Unterstützungsstrukturen (Bundesregierung, 2026; Stifterverband für Künstliche Intelligenz, o. J.). In den Gesprächen wurde jedoch deutlich, dass diese Angebote vielen Unternehmen wenig bekannt sind (↗**Box 4.11**). Aus diesem Grund sieht die Monopolkommission die Notwendigkeit, die bestehenden Angebote zu konsolidieren und sichtbarer zu kommunizieren.

884 Ergänzend zur Konsolidierung und besseren Sichtbarkeit bestehender Angebote kommen drei weitere Ansatzpunkte in Betracht. Erstens sollten KI-Kompetenzen systematisch in der dualen Ausbildung und in Weiterbildungstarifverträgen verankert werden, um die Basis digitaler Kompetenzen in der Breite der Beschäftigten zu verankern. Zweitens sollte die Anwerbung internationaler Fachkräfte erleichtert werden, insbesondere durch englischsprachige Verwaltungsverfahren, beschleunigte Aufenthalts- und Anerkennungsverfahren sowie international anschlussfähige Qualifikationsprofile. Drittens kommt gezielten Förderprogrammen für Management-Weiterbildung in kleinen und mittleren Unternehmen besondere Bedeutung zu. KI ist auch eine Führungsaufgabe. Gerade in kleinen und mittleren Unternehmen, aber auch in Großunternehmen, entscheidet die Managementkompetenz darüber, ob und wie konsequent die Transformation überhaupt angestoßen wird. Schließlich zählt auch die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarkts zu den Rahmenbedingungen der KI-Adoption. Weil die produktive Nutzung von KI häufig eine Neuorganisation von Arbeitsabläufen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

und die Umsetzung von Personal erfordert, erleichtert ein Arbeitsmarkt, der berufliche Mobilität und die Reallokation qualifizierter Kräfte hin zu technologisch dynamischen Unternehmen zulässt, die breite Einführung. Die Monopolkommission verweist hierzu auf ihre Empfehlungen in **↗Kapitel 1**, berufliche Mobilität zu stärken und die Wirkung von Kündigungsschutz und Lohnnebenkosten auf Mobilität und Einstellungen zu prüfen.

885 Deutschland bietet mit seiner föderalen Struktur eine Vielzahl von Angeboten und Anlaufstellen für KI. Dadurch ist das Angebot aber auch fragmentiert, teilweise wenig bekannt und nicht schlagkräftig. In Deutschland gibt es bislang keine zentrale Anlaufstelle und kein „Gesicht der KI-Transformation". Dabei leben KI, Start-up-Aufbau, Skalierung, Mobilisierung von Kapital, Upskilling und andere Themen von der Bündelung von Ressourcen.[98] Die Monopolkommission empfiehlt: Die KI-Transformation muss Chefsache werden. Sie empfiehlt, in der Bundesregierung eine zentrale Anlaufstelle einzurichten, an die sich jede und jeder mit Fragen und Anregungen zum Thema KI wenden kann. Ein kleiner Stab würde an die jeweiligen Ansprechpartner/innen verweisen und für die KI-Transformation werben. Die Stelle könnte direkt beim Bundesdigitalminister angesiedelt sein, um der KI-Transformation das Gewicht zu geben, das sie in Ländern wie Frankreich oder Kanada schon hat. Die kleine unabhängige Einheit sollte von einer starken Persönlichkeit geführt werden, die als Deutschlands KI-Zukunftsbeauftragter wirkt. Perspektivisch wäre es sinnvoll, die vielen kleinen staatlichen KI-Initiativen zu bündeln.

886 Gerade im Vergleich zu kurzfristigen Entlastungsmaßnahmen können Investitionen in KI-bezogene Qualifizierung dauerhaft zur Produktivität und Anpassungs-fähigkeit der Volkswirtschaft beitragen. Die Förderung von KI-Kompetenzen sollte daher als zentrale Aufgabe verstanden werden.

Empfehlungen

- Wettbewerbsdruck sollte durch den Abbau administrativer Markteintrittsbarrieren gestärkt werden. Dazu sollten Gründungsverfahren weiter digitalisiert, eine zentrale digitale Anlaufstelle für Gründungs- und Registrierungsverfahren geschaffen und bestehende Zulassungs- und Niederlassungsregelungen auf ihre wettbewerbsbeschränkende Wirkung überprüft werden.

[98] Erst jüngst hat der Europäische Investitionsrat die Investiitionssumme von 5 Mrd Euro an die Investmentgesellschaft EQT nach einem strengen und hart umkämpften Auswahlverfahren als bevorzugten Anlageberater und Fondsmanager für den „Scaleup Europe Fund" vergeben, siehe dazu: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/investmentgesellschaft-eqt-wird-5-milliarden-euro-fonds-scaleup-europe-managen-2026-05-19_de, zuletzt abgerufen am 25. Juni 2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- Die Fragmentierung des europäischen Binnenmarkts sollte weiter abgebaut werden, um Skalierungsmöglichkeiten für KI-basierte Geschäftsmodelle zu verbessern und Markteintrittsbarrieren zu senken.
- Die komplementären Voraussetzungen für eine produktive KI-Nutzung in Unternehmen sollten gestärkt werden. Dazu sollten bestehende Qualifizierungsangebote sichtbarer gemacht und gezielt ausgebaut, KI-Kompetenzen in Ausbildung und Weiterbildung verankert, die Anwerbung internationaler Fachkräfte erleichtert und Management-Weiterbildungen für kleine und mittlere Unternehmen gestärkt werden. Ergänzend sollte auf einen anpassungsfähigeren Arbeitsmarkt hingewirkt werden, der die Reallokation qualifizierter Fachkräfte hin zu technologisch dynamischen Unternehmen erleichtert (siehe ↗**Kapitel 1**).

4.3.3.3 Strategisch genutzte staatliche Nachfrage kann früh Märkte für KI schaffen

887 Der wirtschaftspolitische Fokus liegt auf der Anwendungsebene, auf der deutsche und europäische Unternehmen ihren komparativen Vorteil ausspielen können. Wie die Diagnose gezeigt hat, wird die Erschließung dieser Potenziale durch zwei ineinandergreifende Hemmnisse gebremst. Dies sind die ausgeprägte Trägheit bei der Adoption auf Unternehmensebene und Abhängigkeiten bei zentralen KI-Vorleistungen. Diese Konstellation lässt sich nicht in einem einzelnen, klar lokalisierbaren Marktversagen verorten. Vielmehr verweist sie, wie zu Beginn des Kapitels dargelegt, auf ein Transformationsversagen, bei dem private Investitionen, Adoptionsentscheidungen und Skalierungserfordernisse nicht hinreichend zusammenfinden. Gerade bei jungen Technologien kann eine solche Phase ein „Valley of Death" erzeugen, in dem Investitionsanreize unklar bleiben und die notwendige Skalierung ausbleibt (Nemet u. a., 2018).

888 Staatliche Nachfrage kann ein wichtiger Ansatzpunkt sein, um Diffusion und Skalierung von KI-Anwendungen zu unterstützen. Sie setzt dort an, wo private Nachfrage zunächst gering, unsicher oder fragmentiert bleibt. Durch die Bündelung öffentlicher Nachfrage, idealerweise auf EU-Ebene, können erste Anwendungsmärkte (schneller) entstehen und dafür wichtige Referenzprojekte geschaffen werden. Dadurch steigen die erwarteten Erträge aus Innovation sowie die Anreize von Unternehmen, in die Entwicklung und erheblichen Skalierung neuer Technologien zu investieren. Dies ist besonders relevant in Märkten mit hohen F&E-Kosten, versunkenen Kosten, technologischer Unsicherheit und Skaleneffekten wie bei KI.

889 Der ökonomische Ansatz folgt dem „Infant-Industry"-Argument, wonach neue Anbieter in frühen Entwicklungsphasen höhere Kosten tragen als etablierte Anbieter

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

und ihre Lernkurve erst durchlaufen müssen, bevor sie konkurrieren können. Eine zeitlich begrenzte Unterstützung kann es ihnen ermöglichen, Lernkurveneffekte, Skaleneffekte und Markterfahrung aufzubauen. Auf KI-Märkte übertragen liegt der Fokus auf der Schließung einer strukturellen Nachfragelücke. Öffentliche Nachfrage kann dazu beitragen, ein „Valley of Death" für deutsche und europäische Innovatoren zu überbrücken (Chiappinelli u. a., 2025).

890 Die Bündelung und der strategische Einsatz öffentlicher Nachfrage sollten jedoch wettbewerbsorientiert ausgestaltet werden. Das Infant-Industry-Argument rechtfertigt keine dauerhafte Marktabschirmung, sondern einen befristeten und an klare Bedingungen geknüpften Eingriff. Voraussetzung jeder solchen Nachfragepolitik ist ein klar diagnostiziertes Transformationsversagen; hinzu kommen transparente Vergabekriterien. Diese Schwelle gilt für alle im Folgenden erörterten Ausgestaltungen. Ziel sollte es sein, Markteintritte zu erleichtern, Skalierung zu ermöglichen und wettbewerbliche Alternativen zu stärken. So kann strategisch genutzte öffentliche Nachfrage europäische Wertschöpfung und technologische Anschlussfähigkeit stärken und zugleich wettbewerbliche Dynamiken entfalten. Die Industriepolitik sollte dabei nicht einzelne nationale und europäische Champions, sondern die breite Nutzung von KI fördern.

891 Eine öffentliche Nachfrage ist jedoch mit wettbewerblichen Risiken verbunden. Diese Risiken können auch unabhängig von der Herkunft des Anbieters bestehen. Sie gewinnen aber an Bedeutung, wenn öffentliche Nachfrage strategisch eingesetzt wird, um Markteintritt, Skalierung und wettbewerbliche Alternativen zu fördern:

- Erstens bestehen Informationsprobleme. Öffentliche Auftraggeber können den Wert neuer Technologien, ihre Leistungsfähigkeit und den angemessenen Vertragswert häufig nur unvollständig einschätzen. Dies erschwert die Auswahl geeigneter Beschaffungsgegenstände und kann ineffiziente Förder- und Beschaffungsentscheidungen begünstigen.
- Zweitens drohen Lock-in-Effekte durch lange Vertragslaufzeiten. Öffentliche IT- und KI-Verträge haben oft eine Laufzeit von zehn Jahren oder mehr. Einmal vergeben, schaffen sie eine faktische Pfadabhängigkeit und behindern spätere Anbieterwechsel.
- Drittens entstehen selbstverstärkende Vorteile für Bestandsanbieter. Wer einen ersten öffentlichen Auftrag gewinnt, baut Referenzkundenstatus, prozessuales Wissen und Vertrauensvorsprünge auf. Diese Vorteile sind in Folgevergaben strukturell schwer einzuholen und wirken wie eine Marktzutrittsbarriere.
- Viertens kann die Standardisierung der Beschaffungsanforderungen konzentrierend wirken. Wenn Zertifizierungen, Datenschutzklauseln oder technische Spezifikationen so anspruchsvoll gefasst sind, dass nur die größten Anbieter sie erfüllen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

können, kehrt sich die Bündelung der Nachfrage in ihr Gegenteil um und wirkt faktisch als Konzentrationsmotor.

- Fünftens können Verdrängungseffekte entstehen. Staatliche Nachfrage kann private Nachfrage und private Investitionen schwächen, wenn sie Marktprozesse ersetzt oder Investitionsanreize privater Akteure verringert. Entscheidend ist daher, dass öffentliche Beschaffung Produkte und Anwendungen in Richtung eines tragfähigen Bedarfs lenkt. Sie sollte Nachfrage dort schaffen, wo auch ein realistisches Potenzial für spätere private Nutzung besteht.

892 Die Bündelung öffentlicher Nachfrage kann unterschiedlich gestaltet werden. Es kommen grundsätzlich drei Ausgestaltungsformen in Betracht: eine wettbewerbsoffene Bündelung ohne geografische Präferenz, eine selektive Bevorzugung europäischer Anbieter in eng begrenzten Anwendungsfeldern sowie eine allgemeine europäische Präferenz in der KI-Beschaffung. In jedem Fall sollten die Beschaffungsverfahren beschleunigt und wettbewerbs- und innovationsorientiert ausgestaltet werden. Die Arbeit der Bundesagentur für Sprunginnovationen (SPRIND) liefert dafür vielfältige Anregungen.

893 Die erste Variante besteht darin, staatliche Nachfrage zu bündeln und wettbewerbsoffen auszuschreiben, geografische Präferenzen also auszuklammern. Der Schwerpunkt liegt dann auf der Vergrößerung des Beschaffungsvolumens, standardisierten Anforderungen und einer besseren Koordinierung öffentlicher Nachfrage. Diese Variante ist ordnungspolitisch naheliegend. Sie kann Skalierung erleichtern, adressiert aber nur begrenzt das Problem, dass etablierte nicht-europäische Anbieter aufgrund bestehender Marktpositionen und Skalenvorteile strukturell im Vorteil sind. Gerade kleinere europäische Anbieter könnten daher weiterhin Schwierigkeiten haben, in solchen Verfahren erfolgreich zu konkurrieren.

894 Die zweite Variante setzt auf den Staat als Ankerkunden mit europäischer Präferenz. Eine solche Präferenz bleibt an die genannten Voraussetzungen gebunden. Ziel ist es, europäischen Anbietern frühe Referenzmärkte zu eröffnen, Skalierung zu erleichtern und Wechselmöglichkeiten gegenüber etablierten nicht-europäischen Anbietern zu schaffen. Eine solche Ausgestaltung müsste jedoch an objektive, überprüfbare und sachlich begründete Kriterien geknüpft werden.

895 Die dritte Variante ist eine allgemeine europäische Präferenz in der KI-Beschaffung, also eine systematische Bevorzugung europäischer Anbieter über einzelne Anwendungsfälle hinaus. Ein solcher Ansatz wird angesichts der geopolitischen Entwicklungen zunehmend diskutiert. Aus Sicht der Monopolkommission kann eine Präferenz für europäische Anbieter den Wettbewerb beleben, soweit damit der Aufbau einer europäischen Anbieterlandschaft in Bereichen gefördert wird, in denen diese

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

bislang nicht oder nur unzureichend besteht. Der Wettbewerb innerhalb Europas bleibt davon unberührt und kann sich durch das Entstehen neuer Anbieter intensivieren. Eine pauschale und unbefristete Präferenz bliebe gleichwohl problematisch: selektive vertikale Eingriffe bedürfen einer klaren Begründung durch Transformationsversagen. Eine unkonditionierte Präferenz birgt demgegenüber die Gefahr, Wettbewerb zu schwächen, Beschaffungsmärkte zu verengen und bestehende Anbieter abzuschirmen.

896 Eine weitere wettbewerbliche Spannung ergibt sich, sofern öffentliche Nachfrage über eine herkunftsbezogene Bevorzugung gesteuert werden soll. Eine solche Anknüpfung kann nur dort in Betracht kommen, wo eine rein leistungsbezogene Beschaffung diese Lücke nicht schließt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die internationalen Wettbewerbsbedingungen im KI-Bereich keineswegs symmetrisch sind. Wesentliche Handelspartner verfolgen ihrerseits gezielte industriepolitische Strategien zur Stärkung heimischer Anbieter. Vorzugswürdig sind deshalb multilaterale Lösungen, etwa bilaterale Abkommen mit Staaten ähnlicher Interessenlage, etwa im Sinne der „Middle Powers".[99] Wo solche Lösungen kurzfristig nicht erreichbar sind, kann eine herkunftsbezogene Komponente als zweitbeste Antwort gerechtfertigt sein, sofern sie auf die genannten Bedarfsfälle begrenzt ist.

897 Bereits der Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Cloud and AI Development Act vom 3. Juni 2026 sieht vor, öffentliche Beschaffung stärker zur Verringerung strategischer Abhängigkeiten im Cloud- und KI-Bereich zu nutzen. Dabei sollen „EU-value-added"-Kriterien dazu beitragen, sicherheits-, resilienz- und souveränitätsbezogene Anforderungen in Vergabeverfahren besser abzubilden (Europäische Kommission, 2026). Im Anwendungsbereich des Vorschlags wären diese Kriterien bei der Beschaffung innovativer Cloud-Dienste und KI-Systeme als nicht-preisliche Zuschlagskriterien in die Qualitätswertung einzubeziehen. Sie sollen insbesondere den Beitrag eines Angebots zur europäischen digitalen Lieferkette, zur Nutzung europäischer Technologien und zur Versorgungssicherheit erfassen, dürfen aber nur ergänzend berücksichtigt werden und nicht ausschlaggebend für den Zuschlag sein. Aus Sicht der Monopolkommission sollten solche Kriterien an die genannte Schwelle gekoppelt und eng an objektive, überprüfbare und sachlich begründete Anforderungen geknüpft werden. Einen schlichten „Buy-European"-Ansatz lehnt die Monopolkommission aus wettbewerbsökonomischen Gründen ab.

[99] Die „Middle-Powers"-Debatte beschreibt die wachsende weltpolitische Bedeutung von mittelmächtigen Staaten, die weder globale Supermächte wie die USA oder China noch sehr kleine Länder sind. Diese Staaten nutzen ihre Handlungsfähigkeit, um sich in einer fragmentierten Weltordnung strategisch zu positionieren. Sie wollen sich nicht an eine Großmacht binden, sondern agieren als vielfach verbündete und suchen strategische Partnerschaften.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

898 Unabhängig von der Ausgestaltungsform sollte die strategisch gebündelte öffentliche Beschaffung eng an wettbewerblichen und innovationspolitischen Leitlinien ausgerichtet sein. Ihr Ziel liegt darin, zusätzliche Nachfrage für neue KI-Anwendungen zu schaffen, Wechselmöglichkeiten zu erhöhen und Innovationswettbewerb zu stärken. Zum einen kann öffentliche Nachfrage Innovationen in die Anwendung bringen, indem sie frühe Märkte öffnet, Referenzprojekte ermöglicht und den Übergang von der Entwicklung in die Markteinführung erleichtert. Zum anderen kann sie Alternativen bei zentralen Vorleistungen im KI-Stack stärken. Folgende Leitlinien sollten daher beachtet werden:

- Erstens sollte das Ziel öffentlicher Beschaffung klar definiert werden. So kann ein klar diagnostiziertes Transformationsversagen eine gezielte Berücksichtigung europäischer Alternativen erforderlich machen. Dann muss präzise bestimmt werden, was im Beschaffungskontext als „europäisch" gilt. Wichtig sind objektive und überprüfbare Kriterien, die den tatsächlichen Beitrag zur Zielerreichung erfassen. Dazu können Hauptsitz und Eigentumsverhältnisse, der Standort wesentlicher F&E-Aktivitäten, das Steuerdomizil sowie rechtliche und technische Vorkehrungen zur Einhaltung europäischen Rechts gehören. Entscheidend ist zudem, ob der Anbieter gegenüber extraterritorialen Zugriffen wie ausländischen Zugriffsbefugnissen hinreichend abgesichert ist. So wäre auch eine differenzierte Betrachtung unterschiedlicher Drittstaaten möglich. Von einigen Ländern wie der Schweiz oder dem Vereinigten Königreich gehen aufgrund enger wirtschaftlicher und kultureller Verflechtungen sowie geringer geopolitischer Spannungen schwächere Abhängigkeitsrisiken aus als von anderen Staaten. Dies spricht dafür, Anforderungen gezielt dort einzusetzen, wo konkrete Risiken bestehen, statt öffentliche Beschaffungsmärkte pauschal nach Herkunft zu verengen.
- Zweitens sollte Offenheit zum Leitprinzip öffentlicher KI-Beschaffung werden. Dieser Hebel ist wettbewerblich der wirksamste — er senkt Wechselkosten, begrenzt Lock-in-Effekte und reduziert Abhängigkeiten von einzelnen Anbietern, ohne in Konflikt mit dem Prinzip offener Märkte zu treten. Ergänzend sollten offene Standards, Interoperabilität, Multi-Cloud-Fähigkeit und Datenportabilität verbindlich in Vergabeanforderungen aufgenommen werden. Dies entspricht auch der wettbewerbspolitischen Einordnung der Kommission Wettbewerb und Künstliche Intelligenz des Bundeswirtschaftsministeriums. Sofern das Ziel der technologischen Souveränität angestrebt wird, sollte es vorrangig als Nutzungs- und Wechselmöglichkeit verstanden werden. Genau diese stellt eine konsequente Offenheits-Strategie sicher. Konkret empfiehlt die Monopolkommission eine Open-Source-by-Default-Präferenz in der öffentlichen Beschaffung: Wo gleichwertige Open-Source-Lösungen verfügbar sind, sollten diese vorrangig berücksichtigt werden. Abweichungen sollten begründungspflichtig sein. Ein naheliegender Anwendungs-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

fall ist der Software-Bereich. Eine Open-Source-by-Default-Präferenz ist wettbewerblich zudem wirksamer als eine herkunftsbezogene Bevorzugung, weil sie die Bestreitbarkeit der Märkte erhöht statt einzelne Anbietergruppen abzuschirmen.

- Drittens sollte der Anwendungsbereich öffentlicher Nachfrage bestimmt werden. Der Fokus sollte auf Bereichen liegen, in denen öffentliche Beschaffung einen klaren Beitrag zur Skalierung, zum Marktzutritt und zur Diffusion von KI-Anwendungen leisten kann. Die Herausforderung besteht darin, öffentliche Nachfrage so einzusetzen, dass sie zusätzliche Märkte und tragfähige Anwendungen für die Privatwirtschaft eröffnen kann.

Empfehlungen

- Öffentliche Nachfrage sollte auf Grundlage klar bestimmter Ziele und Kriterien strategisch gebündelt werden. Sie sollte transparent, befristet und wettbewerbsorientiert ausgestaltet werden. Besonderer Fokus sollte auf Offenheit, Interoperabilität und Datenportabilität liegen.
- Staatliche Beschaffung sollte als Ankerkunde mit eng begründeter europäischer Präferenz genutzt werden. Entscheidend ist, dass eine europäische Präferenz auf klar diagnostiziertes Transformationsversagen und bestehende Abhängigkeiten beschränkt bleibt und nur dort eingesetzt wird, wo sie für das jeweilige Beschaffungsziel erforderlich ist. Die Maßnahme sollte dazu beitragen, Wechselmöglichkeiten zu erhöhen, frühe Referenzmärkte zu schaffen und die Entwicklung leistungsfähiger deutscher und europäischer Alternativen zu unterstützen. Dies ist vor allem dort zielführend, wo öffentliche Nachfrage einen später tragfähigen Markt vorbereiten kann. Soweit möglich, sollte eine solche Beschaffung auf europäischer Ebene erfolgen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

4.4 Empfehlungen auf einen Blick

Wettbewerbsrecht

1 Die Europäische Kommission sollte KI-Dienste untersuchen und in die Liste der zentralen Plattformdienste nach Art. 2 Nr. 2 DMA aufnehmen, um diese im Rahmen der Verhaltenspflichten der Art. 5, 6 DMA, die entsprechend angepasst werden sollten, adressieren zu können. Ferner sollten auch zentrale Cloud-Dienste von den Torwächter-Unternehmen benannt werden. Entscheidend ist sowohl beim DMA als auch im Rahmen des Wettbewerbsrechts eine schnelle und wirksame Durchsetzung. **Abschnitt ↗4.3.1.1**

2 Die hohe Komplexität hinsichtlich zulässiger Datenkooperationen schafft für viele Industrieunternehmen eine nicht unerhebliche Rechtsunsicherheit, die Investitionen hemmt. Die Monopolkommission empfiehlt daher ein niedrigschwelliges Angebot für ein Vorabprüfungsverfahren für industrielle Datenkooperationen beim Bundeskartellamt. Dazu sollte die hohe Voraussetzung eines „erheblichen" rechtlichen und wirtschaftlichen Interesses an einer Entscheidung nach § 32c Abs. 4 GWB herabgesetzt werden. **Abschnitt ↗4.3.1.2**

3 Aus Sicht der Monopolkommission müssen Wettbewerbsbehörden die Dynamik erkennen, mit der sich disruptive KI-Technologien entwickeln, um auf die damit verbundenen Wettbewerbsrisiken wirksam reagieren zu können. Die Kontrollpunktanalyse kann wesentlich dazu beitragen, wirtschaftliche Macht bei KI zu identifizieren und transparent zu machen, wo Vorleistungen und Abhängigkeiten von großen Technologieunternehmen adressiert werden sollten. So lässt sich der Wettbewerbsschutz bei KI stärken, indem Winner-takes-all-Entwicklungen frühzeitig erkannt und gezielt eingebremst werden können. Dies kann sowohl im Rahmen von Sektoruntersuchungen durch das Bundeskartellamt als auch bei DMA-Marktuntersuchungen durch die Europäische Kommission erfolgen. **Abschnitt ↗4.3.1.3**

Regulierung

4 Die KI-Verordnung sollte grundsätzlich beibehalten werden, da sie einen EU-weit einheitlichen Rechtrahmen für KI setzt und Rechtszersplitterung zwischen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

den Mitgliedstaaten vermeidet. Es müssen jedoch beherzte Maßnahmen ergriffen werden, um Doppel- und Überregulierung abzubauen. Der KI-Omnibus ist ein Schritt in die richtige Richtung. Bereiche, die bereits einer intensiven sektorspezifischen Regulierung unterliegen, sollten nicht (auch) noch durch die KI-Verordnung reguliert werden, sondern aus deren Anwendungsbereich entlassen werden. Zudem muss künftig in einem Paradigmenwechsel von einer Ex-ante-Regulierung zu einer Ex-post-Regulierung übergegangen werden. Bevor in sektorspezifischen Rechtsvorschriften umfassende Regelungen zu KI aufgenommen werden, sollte zunächst im Sinne eines Regulierungsmoratoriums abgewartet werden, ob überhaupt tatsächlich ein Regulierungsbedarf besteht. Sofern eine sektorspezifische Regulierung notwendig erscheint, sind weitreichende Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen sowie Start-ups vorzusehen. Schließlich sollten die Anreize untersucht werden, die für die an der Gesetzgebung beteiligten Personen bestehen, um die Ursachen für die anhaltende Regulierungsintensivierung zu ermitteln. **Abschnitt ↗4.3.2.1**

5 Neben den bereits vorgesehenen Erleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen sind weitere Maßnahmen notwendig. Die Fristverlängerung im Trilog hinsichtlich der Einrichtung von Reallaboren sollte auf nationaler Ebene nicht ausgeschöpft werden. Der Zugang zu Reallaboren muss niedrigschwellig sein durch kurze Vorbereitungszeiten, transparente Kosten und fachlicher Begleitung. Angesichts der absehbaren Kapazitätsgrenzen sollte eine sektorale Spezialisierung angestrebt werden statt nur ein Reallabor einzurichten. Weitere Beratungsstrukturen sind wichtige Ergänzungen, die mit den Reallaboren operativ verzahnt werden sollten. Vor einer Ausweitung bestehender Programme sollte zunächst deren Bekanntheit erhöht oder ihre Tätigkeit durch eine Konsolidierung fokussiert werden. Statt einer reinen Reduktion von Dokumentationspflichten sollten auch materiell-rechtliche Anforderungen für kleine und mittlere Unternehmen und Start-ups abgesenkt werden. Dabei ist eine Abstufung der Pflichten nach Reichweite und tatsächlichem Risiko vorzunehmen. Als zusätzliche Erleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen kommen Möglichkeiten hinzu, Compliance zu teilen oder zu standardisieren, beispielsweise über zertifizierte Drittanbieter-Lösungen, Branchen-Codes oder technische Normen, deren Einhaltung als Konformität gilt. Schließlich sollten kleine und mittlere Unternehmen und Start-ups realistischere Umsetzungsfristen erhalten statt von denselben Stichtagen wie große Anbieter erfasst zu werden. **Abschnitt ↗4.3.2.2**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

6 Technische Spezifikationen sind für Unternehmen ein wichtiges Mittel, um Regulierung zu erleichtern. Im Zweifel sollten für deren Erarbeitung besser längere Fristen gewählt werden, diese dann aber auch konsequent – namentlich durch gemeinsame Spezifikationen der Europäischen Kommission nach Art. 41 KI-VO – als Übergangsregime durchgesetzt werden. Es sollte darauf geachtet werden, dass bei der Standardisierung auch die Belange von kleinen und mittleren Unternehmen, Start-ups und akademischen Akteuren sowie wettbewerbliche Belange hinreichend berücksichtigt werden, etwa durch finanzielle Unterstützung kleinerer Akteure und einen Beobachterstatus von Wettbewerbsbehörden in den relevanten Gremien. **Abschnitt ↗4.3.2.3**

Industriepolitik

7 Die wissenschaftliche Wissensbasis soll gestärkt und ihren Transfer in wirtschaftliche Anwendungen deutlich erleichtert werden. Staatliche Förderung sollte Grundlagenforschung und risikoreiche Forschung mit hohen Wissens-Spillovers unterstützen. Zugleich sollten gemeinsame F&E-Vorhaben zwischen Wissenschaft und Unternehmen gestärkt und Ausgründungen durch standardisierte, transparente und beschleunigte IP-Transferprozesse sowie gründungsfreundliche Beteiligungsmodelle erleichtert werden. **Abschnitt ↗4.3.2.1**

8 Für eine breite KI-Adoption in bestehenden Unternehmen sollten die entsprechenden Rahmenbedingungen verbessert werden. Dazu sollten administrative Markteintrittsbarrieren abgebaut, Gründungsverfahren digitalisiert, die Fragmentierung des europäischen Binnenmarkts verringert sowie bestehende Qualifizierungsangebote für digitale und KI-bezogene Kompetenzen sichtbarer und bedarfsgerechter ausgestaltet werden. **Abschnitt ↗4.3.2.1**

9 Öffentliche Nachfrage nur bei klar diagnostiziertem Transformationsversagen als befristetes und wettbewerbsorientiertes Instrument zur Diffusion und Skalierung von KI-Anwendungen eingesetzt werden. Sie sollte an klar bestimmte Ziele, transparente Kriterien, zeitliche Begrenzung sowie Offenheit, Interoperabilität und Datenportabilität gebunden sein. Eine europäische Präferenz kommt nur eng begrenzt in Betracht, wenn sie erforderlich ist, um bestehende Abhängigkeiten zu verringern, frühe Referenzmärkte zu schaffen und Wechselmöglichkeiten gegenüber etablierten nicht europäischen Anbietern zu erhöhen. **Abschnitt ↗4.3.2.1**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Literaturverzeichnis

Acemoglu, D. u. a. (2018), Artificial Intelligence, Automation, and Work, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 24196.

Adilbish, O. (2025), Europe's Productivity Weakness, IMF Working Papers, 2025.

Aghion, Philippe u. a. (2005), Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship, Quarterly Jounral of Economics, S. 701–728.

Aghion, P./Howitt, P. (1992), A Model of Growth through Creative Destruction, Econometrica, 60, S. 323–351.

Anthropic (2026), Statement on the US government directive to suspend access to Fable 5 and Mythos 5, https://www.anthropic.com/news/fable-mythos-access, Abruf am 15.06.2026.

Autor, D. u. a. (2020), The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms*, The Quarterly Journal of Economics, 135, S. 645–709.

Babina, T. u. a. (2024), Artificial intelligence, firm growth, and product innovation, Journal of Financial Economics, 151, 103745.

Bardt, H./Grömling, M. (2025), Wirken die Maßnahmen der neuen Bundesregierung auf Investitionen in Deutschland?, IW Trends, S. 71.

Bartelsman, E. u. a. (2016), Employment protection, technology choice, and worker allocation, International Economic Review, 57(3), S. 787-826.

Bauer, M. u. a. (2025), Breaking barriers to cloud customer choice: Unlocking Europe's AI and innovation leadership.

Bechard, D.E. (2026), The next AI revolution could start with world models, Scientific American.

Berlingieri, G. u. a. (2025), Creative destruction through innovation bursts, 2025.

Bitkom (2025), Startup Report 2025, 24.09.2025.

Bitkom (2026), Künstliche Intelligenz in Deutschland, 2026.

Bloom, N./Van Reenen, J. (2007), Measuring and Explaining Management Practices Across Firms and Countries*, Quarterly Journal of Economics, 122, S. 1351–1408.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bohnsack, R. u. a. (2024), Profiting from innovation when digital business ecosystems emerge: A control point perspective, Research Policy, 53, 104961.

Borges, G. (2024a), Die europäische KI-Verordnung (AI Act) Teil 1 -Überblick, Anwendungsbereich und erste Einschätzung, Computer und Recht, S. 497–507.

Borges, G. (2024b), Die europäische KI-Verordnung (AI Act) Teil 2 - Risikomanagement für Hochrisiko-KI-Systeme, Computer und Recht, S. 565–576.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2026), Formulierungshilfe zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rah-menbedingungen für die Erprobung von Innovationen in Reallaboren und zur Förderung des regulatorischen Lernens, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/2026/20260504-formulierungshilfe-gesetzentwurf-verbesserung-rahmenbedingungen-erprobung-von-innovationen-in-reallaboren.html, Abruf am 20.05.2026.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (o. J.), Mittelstand-Digital Zentren – Neuausrichtung des Netzwerks, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Schlaglichter-der-Wirtschaftspolitik/2023/02/06-mittelstand-digital-zentren-neuausrichtung-des-netzwerks.html, Abruf am 03.06.2026.

Bundesnetzagentur (2025), KI in Unternehmen: Einsatz, Ressourcen und Herausforderungen, 07.2025.

Bundesnetzagentur (o. J.), KI-Service Desk, https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Digitales/KI/start_ki.html, Abruf am 03.06.2026.

Calvino, F. u. a. (2026), Digital technology diffusion in the age of AI: Cross-country evidence from microdata, OECD Science, Technology and Industry Working Papers.

Calvino, F. u. a. (2025), Is generative AI a General Purpose Technology?: Implications for productivity and policy, 40. Auflage OECD Artificial Intelligence Papers, 27.06.2025.

Carballa-Smichowski, B. u. a. (2025), Economies of scope in data aggregation: Evidence from health data, Information Economics and Policy, 71.

Carioli, P. u. a. (2024), Industry-Science-Interaction in Innovation: The Role of Transfer Channels and Policy Support, SSRN, https://www.ssrn.com/abstract=5011602, Abruf am 23.03.2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Chen, Z./Keppo, J. (2025), R&D Data Sharing in New Product Development, Manufacturing & Service Operations Management, 27, S. 1275–1294.

Chibanguza, K./Steege, H. (2024), Die KI-Verordnung - Überblick über den neuen Rechtsrahmen, Neue Juristische Wochenschrift, S. 1769–1775.

Christensen, C.M. (1997), The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail, https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=46, Abruf am 03.06.2026.

Clark, D. (2012), Control Point Analysis, Proceedings of 2012 TRPC Conference, TPRC, MIT CSAIL.

CMA (2024), AI Foundation Models: Update Paper, 2024.

Coad, A. u. a. (2016), Barriers to innovation and firm productivity, Economics of Innovation and New Technology, 25, S. 321–334.

CompaniesMarketcap.com (2026), Largest tech companies by market cap, https://companiesmarketcap.com/tech/largest-tech-companies-by-market-cap/, Abruf am 05.06.2026.

Counterpoint, T. (2026), Counterpoint Research, https://counterpoint-research.com/en/insights/global-semiconductor-foundry-market-share, Abruf am 21.05.2026.

Cunningham, C. u. a. (2021), Killer Acquisitions, Journal of Political Economy, 129, S. 649–702.

DIHK (2026), Digitalisierung 2026: Unternehmen halten Kurs, https://www.dihk.de/de/newsroom/digitalisierung-2026-unternehmen-halten-kurs-163290, Abruf am 09.04.2026.

dpa (2026), https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/bdi-industrie-fordert-umfassendes-reformpaket-vor-dem-sommer/100214716.html, Abruf am 11.05.2026.

Duso, T./Peitz, M. (2025), Wettbewerbspolitik und Industriepolitik unter einem Hut, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 26, S. 323.343.

Engel, T.-J. (2024), Die KI-Verordnung - ein systematischer Überblick, Kommunikation & Recht, S. 445–452.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ETH Zürich (2025), Equity and Licensing Policy of ETH Zurich, https://ethz.ch/content/dam/ethz/main/eth-zurich/organisation/rechts-sammlung/440.51en.pdf?utm_source=chatgpt.com, Abruf am 08.05.2026.

Europäische Kommission (o. J.a), Get to know us | European Digital Innovation Hubs Network, https://european-digital-innovation-hubs.ec.europa.eu/get-know-us#how-do-edihs-help-smes-and-psos, Abruf am 03.06.2026.

Europäische Kommission (o. J.b), Sektorale KI-Test- und Versuchseinrichtungen im Rahmen des Programms „Digitales Europa“ | Gestaltung der digitalen Zukunft Europas, https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/testing-and-experimentation-facilities, Abruf am 03.06.2026.

Europäische Kommission (2024), The future of European competitiveness Part B In-depth analysis and recommendations, 09.2024.

Europäische Kommission (2025), Evaluation of Regulation (EU) No 1025/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on European standardisation - Commission Staff Working Document, SWD(2025) 170 final, 23.06.2025.

Europäische Kommission (2025a), The future of European competitiveness: Part A: A competitiveness strategy for Europe, Luxembourg, 2025.

Europäische Kommission (2025b), The 2025 Annual Single Market and Competitiveness Report, 29.01.2025.

Europäische Kommission (2026), Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework of measures for strengthening Europe’s cloud and AI ecosystem (Cloud and AI Development Act), COM(2026) 502 final vom 03.06.2026.

European Investment Bank (2026), EIB-Investitionsumfrage 2025, LU, 2026.

Fratini, S. u. a. (2026), Digital Sovereignty as a Geopolitical Strategy, 2026.

Gazzani, A. u. a. (2026), The public origins of American innovation.

Göhsl, J.-F. (2026), KI-Regulierung und Wettbewerb, Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, S. 228–259.

Graux, H. u. a. (2025), Interplay between the AI Act and the EU digital legislative framework - STudy Requested by the ITRE committee, PE 778.575, 2025.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Grillo, U. (2024), Die Suche nach KI-Fachkräften in Deutschland. Rekrutierungsstrategien in Stellenanzeigen, Berlin, 2024.

Hacker, P. (2023), KI-Verordnung: So kriegen wir nie ein europäisches ChatGPT, Die Zeit, 14.06.2023.

Hacker, P. u. a. (2025), „Simplifying" European AI Regulation – An Evidence-based Study, Bertelsmann Stiftung.

Hagiu, Andrei/Wright, J. (2025), Artificial intelligence and competition policy, International Journal of Industrial Organization, 103, 103134.

Hagiu, A./Wright, J. (2023), Data-enabled learning, network effects, and competitive advantage, RAND Journal of Economics, 54, S. 638–667.

Henderson, R.M./Clark, K.B. (1990), Architectural Innovation: The Reconfiguration of Existing Product Technologies and the Failure of Established Firms, [Sage Publications, Inc., Johnson Graduate School of Management, Cornell University], Administrative Science Quarterly, 35, S. 9–30.

Hilgendorf, E./Härtlein, J. (2025), KI-VO - Verordnung über künstliche Intelligenz, 2025.

Hoppe, H.C. (2002), The Timing of New Technology Adoption: Theoretical Models and Empirical Evidence, The Manchester School, 70, S. 56–76.

Kilian, R. u. a. (2025), European AI Standards - Technical Standardisation and Implementation Challenges under the EU AI Act, European Journal of Risk Regulation, S. 1038–1062.

Klette, T.J./Kortum, S. (2004), Innovating Firms and Aggregate Innovation, Journla of Political Economy, 112, S. 986–1018.

Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz (2026), KI, Wettbewerb & Wettbewerbsfähigkeit - Abschlussbericht der Kommission Wettbewerb & Künstliche Intelligenz beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin/Düsseldorf, 2026.

Levinthal, D.A./March, J.G. (1993), The myopia of learning, Strategic Management Journal, 14, S. 95–112.

Levitt, B./March, J.G. (1988), Organizational learning, Annual Reviews 4139 El Camino Way, PO Box 10139, Palo Alto, CA 94303-0139, USA, Annual review of sociology, 14, S. 319–338.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Meyers, Z./Bourreau, M. (2025), What policy interventions for a competitive AI secor?, 2025.

Mihet, R. u. a. (2025), Is it AI or data that drives firm market power?, Journal of Monetary Economics, 157, 103878.

Monopolkommission (2004), Wettbewerbspolitik im Schatten „Nationaler Champions“, XV, Bonn, 2004.

Monopolkommission (2024a), Wettbewerb 2024, Hauptgutachten XXVI, Kapitel III, Bonn, 2024.

Monopolkommission (2024b), Wettbewerb 2024, Hauptgutachten XXVI, Kapitel IV, Bonn, 2024.

OECD (2024), OECD-Bericht zu Künstlicher Intelligenz in Deutschland, 11.06.2024.

OECD (2025a), OECD Economic Surveys: Germany 2025, 12.06.2025.

OECD (2025b), Generative AI and the SME Workforce: New Survey Evidence, 05.11.2025.

OECD (2025c), AI adoption by small and medium-sized enterprises, OECD discussion paper for the G7, 25.06.2026.

Pagani, M. (2013), Digital business strategy and value creation: Framing the dynamic cycle of control points, Management Information Systems Quarterly, 37, S. 617–632.

Perrone, H. (2025), Chips in on a merger: The Arm-Nvidia case, International Journal of Industrial Organization, 98, 103130.

Podszun, R. (2025), Künstliche Intelligenz und Wettbewerb: Kartellrecht in der Krise, Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht (ZHR), 189, S. 229–258.

Pujadas, R. u. a. (2024), The value and structuring role of web APIs in digital innovation ecosystems: The case of the online travel ecosystem, Research Policy, 53, 104931.

Rat der Europäischen Union (2026), Künstliche Intelligenz: Rat und Parlament einigen sich auf Vereinfa-chung und Straffung der Vorschriften, https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2026/05/07/artificial-intelligence-council-and-parliament-agree-to-simplify-and-streamline-rules/, Abruf am 08.05.2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Rukanova, B. u. a. (2020), Emergence of collective digital innovations through the process of control point driven network reconfigurationand reframing: The case of mobile payment, Electronic Markets, 30, S. 107–129.

Schaefer, M./Sapi, G. (2023), Complementarities in learning from data: Insights from general search, Journal of Information Economics and Policy, 65, 101063.

Schumpeter, J. (1942), Capitalism, Socialism and Democracy, 1942.

Statistisches Bundesamt (2024), Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/11/PD24_444_52911.html, Abruf am 17.03.2026.

Statistisches Bundesamt (2026), Statistisches Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2026/01/PD26_017_811.html, Abruf am 11.05.2026.

SVR (2024), Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren Jahresgutachten, Wiesbaden, 01.11.2024.

TenU (o. J.), TenU, https://www.ten-u.org/about, Abruf am 21.05.2026.

The Economist (2023), Is Germany once again the sick man of Europe?, The Economist, https://www.economist.com/leaders/2023/08/17/is-germany-once-again-the-sick-man-of-europe, Abruf am 13.05.2026.

Timmers, P. (2022), Digital Industrial Policy For Europe, 12.2022.

Weeke, V. (2025), KI-Jobs in Deutschland: Stagnation statt Boom. Eine Analyse von Online-Stellenanzeigen, Gütersloh, 2025.

Wörter, M. u. a. (2024), Monitoring des Wissens- und Technologietransfers in der Schweiz: Abschlussbericht, 08.2024.

Xu, D. u. a. (2024), Time to reassess data value: The many faces of data in organizations, Journal of Strategic Information Systems, 33.

Yoo, Y. u. a. (2010), The New Organizing Logic of Digital Innovation: An Agenda for Information Systems Research, Information Systems Research, 21, S. 724–735.

Yotzov, I. u. a. (2026), Firm Data on AI, National Bureau of Economic Research, https://www.nber.org/papers/w34836, Abruf am 12.03.2026

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Rechtsquellen

DA, Verordnung (EU) 2023/2854 des Europäischen Parlaments und des Rates über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie (EU) 2020/1828 (Datenverordnung) vom 13. Dezember 2023, ABl L 1 vom 22.12.2023.

DGA, Verordnung (EU) 2022/868 des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Daten-Governance und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724 (Daten-Governance-Rechtsakt) vom 30. Mai 2022, ABl L 152 vom 3.6.2022.

DS-GVO, Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) vom 27. April 2016, ABl L 119 vom 4.5.2016.

Maschinen-VO, Verordnung (EU) 2023/1230 des Europäischen Parlaments und des Rates über Maschinen und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 73/361/EWG des Rates vom 14. Juni 2023, ABl L 165 vom 29.6.2023.

Medizinprodukte-VO, Verordnung (EU) 2017/745 des Europäischen Parlaments und des Rates über Medizinprodukte, zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG, der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 und zur Aufhebung der Richtlinien 90/385/EWG und 93/42/EWG des Rates vom 5. April 2017, ABl L 117 vom 5.5.2017.

NIS2-RL, Richtlinie (EU) 2022/2555 des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen für ein hohes gemeinsames Cybersicherheitsniveau in der Union, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und der Richtlinie (EU) 2018/1972 sowie zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2016/1148 (NIS-2-Richtlinie) vom 14. Dezember 2022, ABl L 333 vom 27.12.2022.

Plattformarbeit-RL, Richtlinie (EU) 2024/2831 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit vom 23. Oktober 2024, ABl L 1 vom 11.11.2024

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Verzeichnis

Abbildungen

Abbildung 1.1: Entwicklung der realen Wertschöpfung von 1978 bis 2024 **26**
Abbildung 1.2: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen von 1978 bis 2024 **27**
Abbildung 1.3: Struktur der Anteilseigner der "100 Größten" **30**
Abbildung 1.4: Wertschöpfungsanteil der "100 Größten" nach Mehrheitsbesitz **31**
Abbildung 1.5: Entwicklung der personellen Verflechtungen nach Art der Verflechtung **33**
Abbildung 1.6: Personen mit mehreren Mandaten in Geschäftsführungs- und Kontrollgremien 2022 und 2024 **34**
Abbildung 1.7: Durch personelle Verflechtung verbundene Unternehmen **35**
Abbildung 1.8: Entwicklung der Zusammenschlussaktivität der "100 Größten" **37**
Abbildung 1.9: Aggregierte Preisaufschläge verarbeitendes Gewerbe **42**
Abbildung 1.10: Verlauf der gewichteten Quantile der Preisaufschläge **43**
Abbildung 1.11: Verlauf Preisaufschläge, Preise und approximierte Grenzkosten **45**
Abbildung 1.12: Verlauf Preisaufschläge, Faktor- und Arbeitsproduktivität **47**
Abbildung 1.13: Arbeitsproduktivität - Zusammensetzung **47**
Abbildung 1.14: Energie – Verlauf Preisaufschläge **54**
Abbildung 1.15: Energie – Preisaufschläge **55**
Abbildung 1.16: Energie – Verlauf Preisaufschläge, Preise und approximierte Grenzkosten **56**
Abbildung 1.17: Energie – Verlauf Preisaufschläge, Faktor- und Arbeitsproduktivität **57**
Abbildung 1.18: Energie – Zusammensetzung Arbeitsproduktivität **59**
Abbildung 1.19: Import- und Exportquoten **62**
Abbildung 1.20: Handelsexposition **63**
Abbildung 1.21: Preisaufschläge und Handelselastizitäten **65**
Abbildung 1.22: Preisaufschläge und Handelselastizität nach Energieintensität **66**
Abbildung 1.23: Approximierte Grenzkosten und Handelselastizität nach Energieintensität **69**
Abbildung 1.24: Preise und Handelselastizität nach Energieintensität **70**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 1.25: Produktionsindex - Hightech und Chemie ____ **72**
Abbildung 1.26: Hightech - Preisaufschläge im Vergleich ____ **74**
Abbildung 1.27: Hightech - Preisaufschläge ____ **75**
Abbildung 1.28: Hightech – Verlauf Preisaufschläge, Preise und approximierte Grenzkosten ____ **76**
Abbildung 1.29: Hightech – Verlauf Preisaufschläge, Faktor- und Arbeitsproduktivität ____ **78**
Abbildung 1.30: Hightech – Arbeitsproduktivität Zerlegung ____ **79**
Abbildung 1.31: Entwicklung des Inlandsanteils im verarbeitenden Gewerbe und sonstigen Branchen ____ **84**
Abbildung 1.32: Inländisches und weltweites Wachstum der Wertschöpfung ____ **85**
Abbildung 1.33: Inlandsanteil der Beschäftigtenzahlen ____ **86**
Abbildung 1.34: Veränderung des weltweiten Wachstums sowie des Inlandsanteils ausgewählter Unternehmen von 2010 bis 2024 ____ **87**
Abbildung 1.35: Inländisches und weltweites Wachstum der Wertschöpfung nach Inlandsanteil von Unternehmen ____ **88**
Abbildung 1.36: Wachstum der Wertschöpfung nach Inlandsanteil für das verarbeitende Gewerbe und sonstige Branchen ____ **89**
Abbildung 1.37: Wachstum der Beschäftigtenzahlen nach Inlandsanteil ____ **90**
Abbildung 1.38: Entwicklung der Beschäftigtenzahlen nach Inlandsanteil unterteilt in verarbeitendes Gewerbe und sonstige Branchen ____ **91**
Abbildung 1.39: Hypothetische und tatsächliche inländische Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes und sonstigen Branchen ____ **92**
Abbildung 2.1: Sammelklageinkasso ____ **116**
Abbildung 2.2: Kartellschaden in der Lieferkette ____ **136**
Abbildung 2.3: Anzahl der angemeldeten Zusammenschlüsse und der vollzogenen Zusammenschlüsse ____ **203**
Abbildung 2.4: Anzahl der Hauptprüfverfahren und der dortigen Entscheidungen sowie Rücknahmen (seit dem Zeitraum 2000) ____ **205**
Abbildung 2.5: Tankstellenzuordnung beim breiten Regionalvergleich ____ **238**
Abbildung 2.6: Tankstellenzuordnung zur Identifikation horizontaler Effekte ____ **240**
Abbildung 2.7: Tankstellenzuordnung zur Identifikation von Effizienzgewinnen ____ **241**
Abbildung 2.8: Tankstellenzuordnung zur Identifikation vertikaler Effekte ____ **243**
Abbildung 2.9: Vertikale Effekte als Event-Study ____ **243**
Abbildung 3.1: Horizontale Industriepolitik - Strommärkte ____ **299**
Abbildung 3.2: Vertikale Industriepolitik – Beispiel Stahlindustrie ____ **300**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Abbildung 3.3: Indizes zu Industriestrompreisen **302**
Abbildung 3.4: Strompreise nach Verbrauchsklassen **303**
Abbildung 3.5: Steuern und Abgaben (kleine bis mittlere Betriebe) **305**
Abbildung 3.6: Stromanteile ausgewählter Sektoren 2010-2022 **308**
Abbildung 3.7: Deutsche Handelspartner im Jahr 2024 **309**
Abbildung 3.8: Strompreise im Europavergleich (70-150 GWh) **310**
Abbildung 3.9: Strompreise im internationalen Vergleich 2024 **311**
Abbildung 3.10: Energieverbrauch nach Industrie im Jahr 2021 **312**
Abbildung 3.11: Energieintensive Branchen und sonstige Branchen im Jahr 2021 **313**
Abbildung 3.12: Produktionsindex nach Industrie **315**
Abbildung 3.13: Produktionsindex verschiedener Industriezweige **316**
Abbildung 3.14: Strompreise für energieintensive Unternehmen **323**
Abbildung 4.1: Vertikaler KI-Stack **367**
Abbildung 4.2: Foundation-Model-Layer **374**
Abbildung 4.3: Einsatz von KI in deutschen Unternehmen **380**
Abbildung 4.4: Einsatz von KI in Unternehmen im internationalen Vergleich **381**
Abbildung 4.5: Publikationsthemen deutscher Institutionen **383**
Abbildung 4.6: Risikomodell der KI-Verordnung **414**
Abbildung 4.7: Struktur der KI-Verordnung (stark vereinfacht) **416**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Tabellen

Tabelle 1.1: Die größten Unternehmen im Jahr 2024 nach inländischer Nettowertschöpfung **21**
Tabelle 1.2: Mandate in Geschäftsführungs- und Kontrollgremien der "100 Größten" **33**
Tabelle 1.3: Energieintensive Industrien **52**
Tabelle 1.4: Hightech-Sektor **72**
Tabelle 1.5: Bedeutung des verarbeitenden Gewerbes im Jahr 2024 **83**
Tabelle 2.1: Ausgewählte Ansätze zur gerichtlichen Schadensschätzung **130**
Tabelle 2.2: § 29 GWB und § 29a GWB **173**
Tabelle 2.3: Übersicht über die Anzahl der angemeldeten und vollzogenen Zusammenschlüsse sowie der vom Bundeskartellamt ausgesprochenen Untersagungen, gegliedert nach Berichtszeiträumen der Monopolkommission **204**
Tabelle 2.4: Übersicht über den Stand der deutschen Zusammenschlusskontrolle in den Jahren 2024 und 2025 (im Vergleich zum Jahr 2023) **205**
Tabelle 3.1: Direkte und indirekte Stromkäufe ausgewählter Sektoren **306**
Tabelle 3.2: Beschreibung der Szenarien **336**
Tabelle 3.3: Preiseffekte der Simulation **336**
Tabelle 3.4: Aggregierte Preiseffekte der Szenarien **337**
Tabelle 3.5: Ergebnisse mit unterschiedlichem Pass-through **338**
Tabelle 4.1: Kontrollpunktanalyse – Integration durch Wettbewerbsbehörden **409**
Tabelle 4.2: Beispiele für Doppelregulierung durch die KI-Verordnung **417**

Boxen

Box 1.1: Methoden und Daten **41**
Box 1.2: Chemie als Schlüsselbranche **53**
Box 2.1: Kollektive Klageinstrumente **114**
Box 2.2: Schadensschätzung mittels Regressionsanalyse **127**
Box 3.1: Beispiele für bürokratiebedingte Wettbewerbsnachteile **271**
Box 3.2: Definition Industriepolitik **278**
Box 3.3: Externe Effekte und Transformationsversagen **281**
Box 3.4: Wettbewerbsorientierte Industriepolitik **295**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Box 3.5: Reallabore 296
Box 3.6: Industriestrompreis 319
Box 3.7: Strompreiskompensation 321
Box 3.8: Stromsteuersenkung 322
Box 3.9: Zuschuss zu Übertragungsnetzentgelten 324
Box 3.10: Besondere Ausgleichsregelung 325
Box 3.11: Beihilferecht im Energiesektor 326
Box 4.1: Insights aus der Praxis zu Cloud-Computing und Abhängigkeiten 370
Box 4.2: Insights aus der Praxis zu Daten 373
Box 4.3: Insights aus der Praxis zu Foundation-Models und eigenen industriellen KI-Modellen 376
Box 4.4: Insights aus der Praxis zu organisatorischer Trägheit 385
Box 4.5: Insights aus der Praxis zu Messbarkeit des Impacts 387
Box 4.6: Insights aus der Praxis zu KI-Adoption in Deutschland und Größe der Unternehmen 388
Box 4.7: Insights aus der Praxis zum Fachkräftemangel 389
Box 4.8: Insights aus der Praxis zur Regulierung 392
Box 4.9: Technische, strategische und generische Kontrollpunkte 407
Box 4.10: Sachlicher Anwendungsbereich der KI-Verordnung 413
Box 4.11: Insights aus der Praxis zu Beratungsangeboten 424
Box 4.12: ETH Zürich als Beispiel für beschleunigte IP-Transferprozesse 432

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Online-Appendix

Der Online-Appendix dieses Gutachtens enthält ergänzende Auswertungen, Daten und methodische Details zu Kapitel 1: Konzentrationsberichterstattung. Die hier zusammengestellten Materialien dienen der Vertiefung und Nachvollziehbarkeit der im Gutachten präsentierten Analysen. Sie sind für das Verständnis der Kernaussagen nicht zwingend erforderlich, ermöglichen jedoch eine detaillierte Überprüfung der zugrunde liegenden Berechnungen und Quellen.

Die Unterabschnitte folgen der Gliederung des Hauptgutachtens. Querverweise im Haupttext verweisen jeweils auf die entsprechenden Abschnitte dieses Appendix.

Den Online-Appendix können Sie auf unserer Webseite downloaden:

www.monopolkommission.de/publikationen/hauptgutachten/wettbewerb-2026-fuer-eine-wettbewerbsorientierte-wirtschaftspolitik

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.