**Deutscher Bundestag** **Drucksache 21/8700**

**21. Wahlperiode** 22.10.2026

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

# Unterrichtung

**durch die Bundesregierung**

## Sondergutachten 85 der Monopolkommission gemäß § 44 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

## Starkes Bundeskartellamt 2026 – Wettbewerb der Zukunft

*Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 22. Oktober 2026 gemäß § 44 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.*

# 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 Satz 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) legt die Monopolkommission der Bundesregierung ihr 85. Sondergutachten vor. Das Gutachten wurde auf Initiative der Monopolkommission und auf Bitte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie erstellt.

# Transparenz

Die Monopolkommission hat zur Vorbereitung des Gutachtens Wettbewerbsbehörden schriftlich befragt und Einreichungen von Folgenden erhalten:

- Autoridade da Concorrência
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
- Belgische mededingingsautoriteit - Autorité belge de la Concurrence
- Bundeskartellamt
- Bundeswettbewerbsbehörde
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- Competition and Markets Authority
- Directorate-General for Competition
- Sekretariat der Wettbewerbskommission

Die Mitglieder und Mitarbeitenden der Monopolkommission führten zahlreiche Gespräche mit dem Bundeskartellamt, mit Vertreterinnen und Vertretern internationaler Behörden, mit Verbänden sowie mit Fachleuten. Die Monopolkommission dankt allen Beteiligten für ihre Beiträge und Auskünfte.

Bei der Erstellung des Gutachtens kamen punktuell KI-gestützte Werkzeuge als unterstützende Hilfsmittel zum Einsatz, etwa zur sprachlichen und redaktionellen Unter-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

stützung 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.

Bonn, 14. Oktober 2026

Tomaso Duso

Constanze Buchheim

Pamela Knapp

Dagmar Kollmann

Rupprecht Podszun

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

# Mitarbeit und Dank

Dieses Sondergutachten wurde wesentlich von den Mitarbeitenden 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 diesem Sondergutachten waren schwerpunktmäßig die folgenden Mitarbeiter beteiligt: Dr. Stefan Bulowski, Dr. Thiemo Engelbracht, Sebastian Oschmann, Dr. Torben Stühmeier und Dr. Oliver Zierke. Dr. Oliver Zierke übernahm im Team zusätzlich die organisatorische Koordination.

Allen Mitarbeitenden 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.*

# Inhaltsverzeichnis

Kurz gefasst 8

1 Einleitung 17

2 Grundzüge einer Wettbewerbsbehörde der Zukunft 24

2.1 Anforderungen für die Wettbewerbsaufsicht der Zukunft 24

2.2 Unabhängigkeit und ihre Rückbindung als Governance-Frage 25

2.3 Kriterien für das institutionelle Design 28

3 Organisationsstruktur des Bundeskartellamts 35

4 Sicherung der Unabhängigkeit 45

4.1 Unabhängigkeit von äußerer politischer Einflussnahme 45

4.1.1 Klares Mandat 45

4.1.2 Die Behördenleitung und ihre Einflussmöglichkeiten 52

4.1.2.1 Rolle und Wirkung 53

4.1.2.2 Auswahl und Ernennung der Behördenleitung 57

4.1.3 Rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit 61

4.1.4 Ressourcenausstattung als Voraussetzung der Unabhängigkeit 66

4.2 Unabhängigkeit intern 71

4.2.1 Wert und Preis der Weisungsfreiheit 72

4.2.2 Mechanismen der Lenkung 75

4.2.3 Personalpolitik als Hebel der Einflussnahme 77

4.3 Mechanismen der Rückbindung 81

4.3.1 Rückbindung der Leitungsmacht 81

4.3.1.1 Amtszeitbegrenzung 81

4.3.1.2 Verbreiterung der Leitungsentscheidung 87

4.3.1.3 Veröffentlichung von Geschäftsordnung, Geschäftsverteilungsplan und Gesprächsterminen 90

4.3.2 Rückbindung der Entscheidungsmacht 92

4.3.2.1 Gerichtliche Kontrolle, ihre Grenzen und die Anreize zur Risikovermeidung 94

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

4.3.2.2 Prioritätenliste, Leitfaden zum Aufgreifermessen und erklärte Risikobereitschaft 99

4.3.2.3 Interne Qualitätssicherung und große Beschlussabteilung 109

4.3.2.4 Veröffentlichung der Entscheidungen 114

4.3.2.5 Legitimation durch Diskurs 117

**5 Das Bundeskartellamt als Behörde der Zukunft 122**

5.1 Gute Entscheidungen durch Unabhängigkeit 122

5.2 Wissen – Input – Anpassung 123

5.2.1 Bedeutung der Anpassungsfähigkeit 123

5.2.2 Die Position einer Chefökonomin bzw. eines Chefökonomen 127

5.2.3 Input durch Secondments, Revolving Doors, Konsultationen 134

5.2.4 Wissensmanagement 141

5.2.5 Einrichtung der Stelle einer oder eines Verfahrensbeauftragten 147

5.2.5.1 Aufgaben und Konzeption 148

5.2.5.2 Institutionelle Verankerung 153

5.3 Wettbewerbsschutz im digitalen Zeitalter 156

5.3.1 Innovation als dritte Säule des Wettbewerbsschutzes 156

5.3.1.1 Law – Econ – Tech als Säulen 156

5.3.1.2 Wettbewerbsbelebung durch Innovation 157

5.3.1.3 Berufung einer Leiterin oder eines Leiters für Monitoring, Innovation und Technologie 159

5.3.1.4 Berufung von Koordinatorinnen und Koordinatoren für Monitoring, Innovation und Technologie 163

5.3.1.5 Integration technologieaffiner Berichterstatterinnen und Berichterstatter 163

5.3.1.6 Aufbau eines datengetriebenen Wettbewerbsmonitorings 164

5.3.2 Ex-post-Evaluationen für eine datenbasierte und lernende Wettbewerbsbehörde 166

5.3.2.1 Lernen als Aufgabe einer erfolgreichen Wettbewerbsbehörde 167

5.3.2.2 Ex-post-Evaluationen als Lerninstrument 168

5.3.2.3 Evaluation der Verfahrenspraxis auf Basis einer breiten Datenbasis 170

5.3.2.4 Internationale Praxis der Ex-post-Evaluation 170

5.3.2.5 Möglichkeiten zur institutionellen Ausgestaltung in Deutschland 172

5.3.3 Verfahrensmodernisierung 175

5.3.3.1 Mehr Digitalisierung bei der Verfahrensführung 177

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

5.3.3.2 Stärkere Strukturierung von Verfahren mittels Meilensteinen und Fristen ____ 180

5.3.3.3 Einführung einer anwaltsvertraulichen Akteneinsicht im Kartellverwaltungsverfahren ____ 186

**6 Das Bundeskartellamt im europäischen und globalen Konzert ____ 191**

6.1 Staatliche Territorialitätsbindung versus wirtschaftliche Globalisierung ____ 191

6.2 Das Bundeskartellamt in der EU ____ 192

6.3 Das Bundeskartellamt international ____ 193

**7 Gesamtschau und Empfehlungen auf einen Blick ____ 196**

**Quellenverzeichnis ____ 208**

**Weitere Verzeichnisse ____ 226**

Abbildungen ____ 226

Tabellen ____ 226

Boxen ____ 227

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

# Kurz gefasst

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

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

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

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

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

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

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

## 1 – Wie bleibt das Bundeskartellamt vor politischer Einflussnahme geschützt?

### STATUS QUO

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

### EINORDNUNG

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

## EMPFEHLUNGEN



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

- **Klares Mandat:** Das Bundeskartellamt sollte sich auf die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts konzentrieren und Zusatzaufgaben nur bei klaren Synergien zur Kerntätigkeit übernehmen, denn begrenzte Zuständigkeiten bieten weniger Angriffspunkte.

- **Unabhängige Amtsleitung:** Die Auswahl der Präsidentin oder des Präsidenten sollte transparent mit öffentlicher Ausschreibung und klarem Kompetenzprofil erfolgen, gesetzlich im GWB verankert. Die Amtszeit sollte auf etwa acht bis zwölf Jahre begrenzt werden, ohne Möglichkeit der Wiederernennung, damit sich die Leitung regelmäßig erneuert und von außen überprüfbar bleibt. Der Gesetzentwurf zur 12. GWB-Novelle sieht acht Jahre bereits vor, was die Monopolkommission begrüßt.

- **Gesetzliche Absicherung:** Die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen – also der gerichtsähnlich organisierten Entscheidungseinheiten des Amts – sollte ausdrücklich gesetzlich verankert werden. Entscheidungen im Einzelfall sind danach unabhängig und frei von Weisungen der Leitung oder anderer Stellen. Eine verfassungsrechtliche Verankerung ist nicht nötig.

- **Öffentliche Transparenz:** Das Bundeskartellamt sollte in eigener Verantwortung eine öffentlich einsehbare Prioritätenliste aufstellen, die offenlegt, nach welchen Maßstäben es Fälle auswählt. Geschäftsordnung und Geschäftsverteilungsplan sollten veröffentlicht werden. Zudem sollte der Tätigkeitsbericht die personelle und sachliche Ausstattung im Verhältnis zu den Aufgaben darstellen, weil angemessene Ressourcen eine Voraussetzung wirksamer Unabhängigkeit sind.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

### STATUS QUO



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

### EINORDNUNG



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

### EMPFEHLUNGEN



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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- **Verbreiterte Entscheidungsmacht:** Bei Verfahren von hoher Bedeutung, insbesondere nach § 19a und § 32f Abs. 3 und 4 GWB, sollte eine große Beschlussabteilung mit fünf Personen entscheiden. Das betrifft z.B. Verfahren gegen Digitalkonzerne mit überragender marktübergreifender Bedeutung. Die Besetzung und Fallauswahl sollten ein noch einzurichtendes behördeninternes Gremium festlegen. Dieses sollte auch bei weitreichenden Befugnissen wie der Veröffentlichung einer Prioritätenliste des Amts mitwirken.

- **Geschützte Fallzuständigkeiten:** Ein Wechsel der Zuständigkeiten in einem laufenden Verfahren, z.B. der Austausch von Berichterstattenden, sollte nur aus sachlichem Grund möglich sein und bedarf ggf. der Zustimmung des zu installierenden behördeninternen Gremiums. So können Fälle nicht aus sachfremden Gründen verschoben werden.

- **Transparenz und Kritikoffenheit:** Wesentliche Entscheidungen und Vorsitzendenschreiben sollten unverzüglich und im Volltext veröffentlicht werden. Das Bundeskartellamt sollte begründete Kritik aus der Fachöffentlichkeit erkennbar aufgreifen und dies institutionell absichern.

## 3 – Wie kann das Bundeskartellamt seine Entwicklungsoffenheit fördern?

### STATUS QUO

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

### EINORDNUNG

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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

## EMPFEHLUNGEN



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

- **Position einer Chefökonomin bzw. eines Chefökonomen:** Die Position sollte extern und befristet besetzt werden, nach öffentlicher Ausschreibung und durch eine Findungskommission unter Beteiligung externer Fachleute. Die Chefökonomin bzw. der Chefökonom sollte fachlich weisungsfrei arbeiten und in Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung eine eigene ökonomische Einschätzung erarbeiten, die nach Abschluss des Verfahrens veröffentlicht wird. So fließt eine unabhängige ökonomische Perspektive in die Verfahren ein. Eine Mitentscheidung ist damit nicht verbunden.

- **Externe Impulse:** Das Bundeskartellamt sollte ein Programm für befristete Mitarbeit externer Fachleute aus Wirtschaft, Anwaltschaft, ökonomischen Beratungsagenturen, Wissenschaft oder Zivilgesellschaft aufsetzen. Zusätzlich sollte das Amt häufiger öffentliche Konsultationen in Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung durchführen.

- **Systematisches Wissensmanagement:** Feste Rotationsregeln für die Mitarbeitenden in den Beschlussabteilungen sollten den Austausch zwischen den Abteilungen fördern. Die bestehende Verfahrensdatenbank sollte zu einem umfassenden Wissensmanagement-System ausgebaut werden, auf das alle Mitarbeitenden zugreifen können. Abschlussbesprechungen bei größeren Projekten sollten künftig verpflichtend sein und dokumentiert werden.

- **Position einer Verfahrensbeauftragten bzw. eines Verfahrensbeauftragten:** Diese neue Stelle sollte extern und befristet besetzt werden. Die Person sollte nach einer öffentlichen Ausschreibung und mit einer Findungskommission ausgewählt werden. Sie unterstützt die Beschlussabteilungen bei Verfahrensrechten und vermittelt bei Konflikten mit Unternehmen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

### STATUS QUO



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

### EINORDNUNG



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

### EMPFEHLUNGEN



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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- **Technologische Expertise:** Das Bundeskartellamt sollte ein datengetriebenes Wettbewerbsmonitoring mit Schwerpunkt auf Innovation und Technologie aufbauen und dafür vermehrt Mitarbeitende mit naturwissenschaftlichem oder technischem Hintergrund einbeziehen. Die bislang verteilten Kompetenzen für digitale Dienste, Datenanalyse und aufkommende Technologien sollten unter einer Leitung für Monitoring, Innovation und Technologie gebündelt werden. Diese Position sollte extern und befristet besetzt werden, in einem offenen Auswahlverfahren.

- **Systematische Ex-post-Evaluationen:** Ex-post-Evaluationen sollten in Zukunft regelmäßig durchgeführt werden, um kartellrechtliche Entscheidungen zu überprüfen. Bundeskartellamt, Monopolkommission und akademische Fachleute sollten Fälle und Methodik gemeinsam besprechen. Die Ergebnisse sollten systematisch in die künftige Fallpraxis des Bundeskartellamts zurückfließen.

- **Verfahrensmodernisierung:** Die geplante elektronische Verfahrensakte und der Einsatz von KI-Anwendungen sollten durch ein elektronisches Verfahrensportal ergänzt werden. Verfahren sollten stärker strukturiert werden – durch eine frühzeitige Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands sowie Meilensteine mit Fristen. Zusätzlich sollte im Kartellverwaltungsverfahren die Möglichkeit der anwaltsvertraulichen Akteneinsicht eingeführt werden, damit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht mehr für jede Akteneinsicht einzeln geschwärzt werden müssen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

# 1

# Einleitung

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

# 1 Einleitung

1 In diesem Gutachten wird das Bundeskartellamt als Institution gewürdigt. Die Monopolkommission will damit zu der Debatte um leistungsfähige Institutionen im demokratischen Rechtsstaat beitragen. Diese Debatte läuft vor dem Hintergrund der enormen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft und einiger Entwicklungen, die die staatlichen Institutionen herausfordern, zuweilen sogar bedrohen.

2 In den vergangenen Jahren haben Bücher wie „Wie Demokratien sterben“ (Levitsky/Ziblatt, 2018), „Warum Nationen scheitern“ (Acemoglu/Robinson, 2013) oder „Die verwundbare Demokratie“ (Steinbeis, 2024) für Aufsehen gesorgt. Die Autoren beschreiben aus unterschiedlichen Perspektiven, dass liberale Demokratien und die sie schützenden Institutionen keine Selbstverständlichkeit sind, sondern unter Bedingungen politischer Polarisierung, institutionellen Misstrauens und populistischer Mobilisierung schrittweise erodieren können. Damit stellt sich die Frage, was langfristig aus Errungenschaften wird, die mit Begriffen wie „liberale Demokratie“, „freiheitlich-demokratische Grundordnung“ oder „soziale Marktwirtschaft“ verbunden sind (Franck/Peitz, 2026). Den genannten Autoren ist gemein, dass in ihren Thesen die Rolle von Institutionen betont wird. Die Ausgestaltung der Institutionen als „inklusiv“ wird von Acemoglu und Robinson (2013) als zentral für das Gelingen eines Staatswesens bezeichnet.

3 Die Wettbewerbsbehörden standen in diesen Diskussionen lange Zeit nicht im Fokus, obwohl sie zentrale Institutionen sind: Sie definieren, neben den Zentralbanken und den Regulierungsbehörden, wie die Marktwirtschaft funktioniert. Das Bundeskartellamt als wichtigste Durchsetzungsbehörde des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sichert die Freiheit des Wettbewerbs und unterbindet Praktiken, die der Wirtschaft und den Verbraucherinnen und Verbrauchern schaden. Historisch geprägt von den Ideen der Freiburger Schule, verwirklicht das Bundeskartellamt das Konzept einer Marktwirtschaft, in der sich wirtschaftliche Macht nicht ungezügelt durchsetzt, sondern einer regelbasierten Wettbewerbsordnung unterworfen wird. Dieses Konzept steht nicht für sich, sondern ist eingebettet in eine umfassende Vorstellung von der Ordnung des Gemeinwesens in Deutschland. Damit ist das Bundeskartellamt eine Säule des freiheitlich-demokratischen deutschen Rechtsstaats. Würde das Bundeskartellamt im Sinne von Acemoglu und Robinson (2013) „scheitern“, wäre ein wesentliches Element des deutschen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells bedroht. Das GWB wird nicht umsonst häufig als „Grundgesetz der Marktwirtschaft“ apostrophiert. Die Stellung des Bundeskartellamts ist in dieser Hinsicht auch für die intergenerationelle Freiheitsbewahrung von Bedeutung: Freier Wettbewerb soll auch für künftige Generationen noch möglich sein.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**4** Das Bundeskartellamt leistet den Schutz des Wettbewerbs in Deutschland nicht allein. In jedem Bundesland gibt es eine Landeskartellbehörde, die für Fälle zuständig ist, die sich auf das jeweilige Land beschränken. Die Europäische Kommission schützt mit der Generaldirektion Wettbewerb den Wettbewerb in der Europäischen Union und befasst sich häufig auch mit Fällen, die sich in Deutschland auswirken. Im besten Fall sieht auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie seine Aufgabe im Schutz des freien Wettbewerbs. Die Marktteilnehmer selbst setzen Wettbewerbsregeln im Wege der privaten Rechtsdurchsetzung vor Gericht durch. In Wissenschaft und Zivilgesellschaft gibt es einzelne Organisationen, die mit wachem Blick den Wettbewerb verfolgen und vor Fehlentwicklungen warnen, z. B. die Academic Society for Competition Law, die Studienvereinigung Kartellrecht, das Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb oder Nichtregierungsorganisationen wie Rebalance Now und der Verbraucherzentrale Bundesverband. Schließlich ist die Monopolkommission dazu berufen, den Wettbewerb zu sichern. In dieser aktiven Gemeinschaft kommt dem Bundeskartellamt jedoch die zentrale Rolle bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts zu.

**5** Das Bundeskartellamt ist derzeit eine starke Institution. Nach Einschätzung der Monopolkommission und der Personen, mit denen die Monopolkommission gesprochen hat, gehört das Bundeskartellamt im internationalen Vergleich zu den führenden Wettbewerbsbehörden. Vordere Plätze im Ranking des Global Competition Review und in wissenschaftlichen Analysen bestätigen diesen Eindruck über einen langen Zeitraum (Buccirossi u. a., 2011, S. 199; Global Competition Review, 2024). Das Bundeskartellamt hat sich eine hohe Reputation im In- und Ausland erarbeitet. Seine Mitarbeitenden verfügen über eine hohe Qualifikation und starke Branchenexpertise. Das Amt pflegt enge internationale Kontakte und nimmt eine globale Vorreiterrolle in vielen Bereichen ein. Diese Einschätzung steht bewusst am Anfang des Gutachtens, weil sie für alles Weitere den Ausgangspunkt bildet. Sämtliche der folgenden Überlegungen verkennen nicht die herausragenden Leistungen, die hohe fachliche Qualifikation und das große Engagement der Mitarbeitenden des Bundeskartellamts. Wo dieses Gutachten institutionelle Schwächen benennt, geht es um die weitere Optimierung von Strukturen, Verfahren und Anreizen und nicht um eine Bewertung der Leistung derjenigen, die in den derzeit bestehenden Strukturen arbeiten.

**6** Auch wenn das Bundeskartellamt eine starke Institution ist, sollte nicht übersehen werden, dass selbst eine solche Behörde anfällig sein kann. Zimmer (2026) bringt dies auf den Punkt: Der Wettbewerb sei ein zu wertvolles Gut, um sich allein darauf zu verlassen, dass die Verantwortung bei Personen von unzweifelhafter Unabhängigkeit liegt; institutionelle Sicherungen seien gerade dann wichtig, wenn Behörden unter Druck geraten. In den vergangenen Jahren haben sich erschreckend viele mahnende Beispiele aus anderen Ländern angesammelt: In einigen südamerikanischen Staaten

gibt es Bestrebungen, die Wettbewerbsbehörde schlicht aufzulösen (Gutiérrez/Podszun, 2024). Im Vereinigten Königreich soll die Wettbewerbsbehörde Wirtschaftswachstum berücksichtigen (Department for Business & Trade, 2025; Reuters, 2025); nach anhaltender Kritik aus der Regierung trat der Vorsitzende Marcus Bokkerink zurück (The Guardian, 2025). In Frankreich wurde die Amtszeit der Präsidentin der Autorité de la concurrence 2021 überraschend nicht verlängert, während ein politisch umstrittenes Fusionsverfahren anhängig war. In den USA hat der Supreme Court im Juni 2026 die Schutzregeln gegen eine Absetzung von Mitgliedern der Federal Trade Commission durch den Präsidenten aufgehoben und damit deren institutionelle Unabhängigkeit erheblich geschwächt (Supreme Court of the United States, 2026); zuvor waren bereits Mitglieder der Federal Trade Commission und die Leiterin der Antitrust Division des Justizministeriums abgelöst worden (ausführlich zu diesen Fällen Zimmer (2026). Institutionen müssen nicht direkt angegriffen werden. Ebenso gefährlich ist das schleichende Abschleifen der Möglichkeiten einer Behörde. Das kann geschehen durch: Reduzierung der Personal- und Sachmittel; Nichtbesetzung von Leitungspositionen oder ihre Besetzung mit „schwachen“ Personen oder mit Personen, die eine bestimmte Agenda verfolgen; schrittweises Zurückdrehen bestimmter Befugnisse oder Erschwerung ihrer Durchsetzung (z. B. unter dem Label der „Entbürokratisierung“ oder „Deregulierung“); politischen Druck, gegebenenfalls in Verbindung mit medialen Kampagnen; sowie Schmälerung der Leistungsfähigkeit durch Rapportpflichten, bürokratische Anforderungen oder vermeintlich kleine Änderungen im Verfahrensrecht.

**7** Wettbewerbsbehörden betreffende Verwerfungen können darüber hinaus nicht nur durch die nationale Politik induziert sein. Die Frage nach der Aufstellung der Wettbewerbsbehörden stellt sich auch vor dem Hintergrund der derzeitigen massiven globalen Veränderungen:

- Die Wirtschaft als Regelungsgegenstand des Kartellrechts wird durch die „twin transformation“ extrem verändert: Der Klimawandel verlangt den Umbau von auf fossilen Energieträgern basierenden industriellen Geschäftsmodellen. Die Digitalisierung und der Einsatz künstlicher Intelligenz verändern sämtliche Wirtschaftsprozesse massiv.
- Die geoökonomischen Veränderungen haben das Erfolgsmodell des Freihandels und den traditionell starken deutschen Export erschüttert. Die internationale regelbasierte Ordnung, die auch für das Kartellrecht wichtig ist, scheint sich im Auflösungsprozess zu befinden.
- Einige wenige Unternehmen haben global derart mächtige Positionen erlangt, dass ihre Marktkapitalisierung, die von ihnen verwalteten Gelder und ihre Investitionsmöglichkeiten übermächtig erscheinen.
- Die Polarisierung in der Gesellschaft spiegelt sich, Berichten zufolge, auch in einem immer raueren Umgangston in kartellrechtlichen Verfahren.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

8 Die Liste ließe sich fortsetzen. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eine Initiative der Monopolkommission aufgegriffen und diese gebeten, ein Gutachten zu erstellen, das sich mit folgenden Fragen befasst:

- Welche Organisationsmodelle sind mit Blick auf Effizienz und Effektivität der Arbeit einer Wettbewerbsbehörde vorteilhaft?
- Wie kann die Qualitätssicherung kartellrechtlicher Entscheidungen verbessert werden?
- Welche internationalen Best Practices anderer Wettbewerbsbehörden könnten für Deutschland relevant oder übertragbar sein?
- Welche Anpassungen des gesetzlichen Rahmens wären bei einer Neuausrichtung der Governance notwendig (§ 51 GWB)?

9 Die Monopolkommission hat diesen Auftrag zu zwei Fragen zugespitzt, die den Aufbau dieses Gutachtens bestimmen und die ↗**Kapitel 4** und **5** nacheinander beantworten:

**1** Ist die Unabhängigkeit des Bundeskartellamts institutionell so gesichert, dass sie einer schleichenden oder abrupten Beeinträchtigung seiner Arbeit standhält?

**2** Was braucht das Bundeskartellamt darüber hinaus, um seine Aufgabe unter den Bedingungen einer ungewissen Zukunft weiterhin hervorragend erfüllen zu können?

Diese Fragen werden erörtert, weil die Monopolkommission sicherstellen möchte, dass der Wettbewerb weiterhin stark geschützt wird.

10 Aus Sicht der Monopolkommission sind die Antworten auf beide Fragen eng verknüpft mit dem Charakteristikum des Bundeskartellamts, das das wichtigste institutionelle Element dieser Behörde ist: Unabhängigkeit. Sie schützt die Behörde davor, dass ihre fachlichen Entscheidungen durch sachfremde politische oder andere äußere Einflüsse gesteuert werden, und ist damit eine zentrale Voraussetzung ihrer Widerstandsfähigkeit. Zugleich verlagert Unabhängigkeit Entscheidungsmacht auf die Behörde und wirft deshalb die Frage auf, wie diese Macht im demokratischen Rechtsstaat legitimiert und rückgebunden wird.

11 Die Zukunftsfähigkeit einer Wettbewerbsbehörde erschöpft sich allerdings nicht in ihrer Widerstandsfähigkeit gegenüber äußerer Einflussnahme. Sie muss zugleich in der Lage sein, sich an dauerhafte Veränderungen ihres wirtschaftlichen, technologischen und gesellschaftlichen Umfelds anzupassen. Damit richten die beiden Fragen des Gutachtens den Blick auf drei miteinander verbundene Leitgedanken: Resilienz und Anpassungsfähigkeit sowie, als grundlegende Governance-Anforderung, die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**Rückbindung der mit der Unabhängigkeit verbundenen Macht.** Das institutionelle Design einer Wettbewerbsbehörde muss diese Anforderungen miteinander verbinden und dabei unvermeidliche Spannungsverhältnisse austarieren.

**12** Auch wenn das Bundeskartellamt diese Anforderungen bereits in hohem Maße erfüllt, lohnt deshalb das weitere Nachdenken über ein gutes institutionelles Design. Der Anspruch muss sein, dass das Bundeskartellamt besonders fortschrittlich ist und damit beispielgebend für andere Behörden. Das gilt national wie international. Aufgrund bestimmter Besonderheiten, etwa seiner Unabhängigkeit, des konstruktiven Kontakts zur Wirtschaft und seiner überschaubaren Größe bei hoher Schlagkraft, ist das Bundeskartellamt in der Lage, Mechanismen zu etablieren, die von anderen Behörden übernommen werden können. Damit fügt sich dieses Gutachten auch in eine breitere Debatte ein, die gegenwärtig unter den Stichworten Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung des Staates geführt wird. Diese Debatte wird häufig auf den Abbau von Vorschriften verengt. Aus Sicht der Monopolkommission ist der eigentliche Hebel jedoch: Wie schnell, wie verlässlich und wie lernfähig eine Verwaltung arbeitet, hängt maßgeblich davon ab, wie sie organisiert ist, wie Entscheidungen zustande kommen, wie Wissen zirkuliert und wie Ergebnisse überprüft werden. Institutionelles Design ist insofern das Instrument der Verwaltungsmodernisierung. Die gegenwärtige Reformdebatte hat diesen Perspektivwechsel in Teilen bereits vollzogen: Sie fragt nicht mehr allein nach einzelnen Sachentscheidungen, sondern nach den Bedingungen, unter denen staatliches Handeln stattfindet.[1] Bei unabhängigen Behörden stellt sich die Frage nach ihrer inneren Verfasstheit in besonderer Schärfe: Sie unterliegen nicht der politischen Steuerung, über die andere Verwaltungseinheiten bei Bedarf in ihrem Handeln korrigiert werden.

**13** Das Gutachten versteht sich zudem als Beitrag, der die Verwaltungsmodernisierung für ein konkretes und besonders anspruchsvolles Beispiel durchdenkt. Die Monopolkommission nimmt dabei ernst, dass zusätzliche institutionelle Elemente Aufwand verursachen: Vorschläge, die Rechenschaft und Offenheit stärken sollen, müssen so schlank ausgestaltet sein, dass sie die Arbeitsfähigkeit der Behörde nicht beeinträchtigen. Wo dies nicht gelingt, ist der Vorschlag nicht geeignet.

**14** Methodisch ist die Monopolkommission dabei von einer Überlegung ausgegangen, auf die sie im Folgenden wiederholt zurückkommt: Wenn wir heute, ohne alle Pfadabhängigkeiten, ein neues, modernes Bundeskartellamt aufbauen müssten, wie würde

[1] Die Initiative für einen handlungsfähigen Staat hat ihre Arbeit ausdrücklich nicht auf einzelne Sachfragen, sondern auf die Gelingensbedingungen von Reformen gerichtet, also auf die Strukturen, die vorhanden sein müssen, damit Politik überhaupt wirken kann (Jäkel u. a., 2025). In dieselbe Richtung weisen die Modernisierungsagenda des Bundes und die Föderale Modernisierungsagenda, zu deren Umsetzung der Nationale Normenkontrollrat fortlaufend Stellung nimmt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ein solches aussehen? Diese Frage ist nicht so abwegig. Im Vereinigten Königreich ist das frühere Office of Fair Trading mit dem Enterprise Regulatory Reform Act (2013) aufgelöst worden und, gemeinsam mit der Competition Commission, in einer neuen Einheit, der Competition & Markets Authority, aufgegangen. Die Monopolkommission ist der Auffassung, dass viele Entscheidungen zum institutionellen Design, die zum Inkrafttreten des GWB getroffen wurden, sich historisch als richtig erwiesen haben. Sie schlägt in diesem Gutachten daher keinen grundlegenden Umbau des Bundeskartellamts vor. Aber mit dem heutigen Wissen lassen sich manche Entscheidungen des institutionellen Designs bewusster treffen, es lassen sich Zusammenhänge aufzeigen, und manche Pfade, die sich in der jahrzehntelangen Praxis ergeben haben, lassen sich korrigieren.

**15** Fragen des institutionellen Designs einer Wettbewerbsbehörde werden, soweit sie überhaupt gestellt werden, bislang entweder in der Behörde selbst oder anlassbezogen im Gesetzgebungsverfahren beantwortet. Eine unabhängige, öffentlich geführte und nicht von einem einzelnen Vorgang veranlasste Auseinandersetzung mit ihnen findet nicht statt. Auch die wissenschaftliche Literatur zur Thematik ist überschaubar und kaum systematisch. Diese Lücke will das Gutachten schließen. Die Monopolkommission hegt die Erwartung, dass eine starke Institution wie das Bundeskartellamt dies als Beitrag zur Gestaltung ihrer Zukunftsfähigkeit versteht.

**16** Das Gutachten soll ein erster Beitrag zu dieser Debatte sein und unterbreitet an exemplarischen, aber neuralgischen Punkten Vorschläge zum institutionellen Design, die zugleich als Impuls für die weitere Diskussion dienen sollen.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

# 2

# Grundzüge einer Wettbewerbsbehörde der Zukunft

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

# 2 Grundzüge einer Wettbewerbsbehörde der Zukunft

## 2.1 Anforderungen für die Wettbewerbsaufsicht der Zukunft

17 ↗**Kapitel 1** hat drei Leitgedanken für eine zukunftsfähige Wettbewerbsbehörde herausgearbeitet: Resilienz und Anpassungsfähigkeit sowie, als grundlegende Governance-Anforderung, die Rückbindung der dafür erforderlichen Macht. Der folgende Abschnitt entwickelt daraus die institutionellen Anforderungen an eine Wettbewerbsbehörde der Zukunft.

18 Resilienz, also die Stabilität einer Institution vor und nach einem Schock, setzt voraus, dass kurzfristige Belastungen innerhalb der Institution abgefedert werden können. Solche Belastungen können aus besonders kontroversen Einzelfällen – etwa der Facebook-Entscheidung und dem 50+1-Verfahren im Fußball – ebenso erwachsen wie aus politischen oder wirtschaftlichen Krisen, in denen kurzfristig neue Erwartungen an die Behörde herangetragen werden. Die hieraus erwachsende Anforderung an eine Wettbewerbsbehörde der Zukunft ist, dass institutionelle Strukturen bestehen, die auf solche Ausnahmesituationen besonnen und mit Blick auf die langfristige Entwicklung der Behörde reagieren. Sie müssen gegenüber sachfremdem oder kurzfristigem politischem Interventionismus widerstandsfähig sein. Die notwendige Unabhängigkeit von Wettbewerbsbehörden ist auch in diesem Sinne zu verstehen.

19 In einem gewissen Spannungsverhältnis zur Resilienz steht die Anpassungsfähigkeit. Dauerhafter Wandel verlangt nicht Stabilität, sondern Veränderung. Da sich die Wirtschaft als Regelungsobjekt des Kartellrechts fortlaufend wandelt und technischer Fortschritt diesen Wandel beschleunigt, muss auch eine Wettbewerbsbehörde ihre Arbeitsweise und ihr Wissen kontinuierlich weiterentwickeln können. Erforderlich sind deshalb Mechanismen, die neue Erkenntnisse und Veränderungsimpulse systematisch in die Organisation tragen.

20 Rückbindung von Macht steht wiederum in einem Spannungsverhältnis zur Unabhängigkeit, die für die Resilienz der Behörde erforderlich ist. Wo Entscheidungsträger gegenüber äußeren Einflüssen abgeschirmt werden, entsteht zugleich eigenständige Entscheidungsmacht. Im demokratischen Rechtsstaat muss diese Macht legitimiert und rückgebunden werden, ohne die sachlich gebotene Unabhängigkeit wieder aufzuheben. Erforderlich sind deshalb insbesondere transparente und fachlich ausgerichtete Besetzungsverfahren sowie wirksame Mechanismen der Rechenschaft,

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Nachvollziehbarkeit und Kontrolle. Auch innerhalb der Behörde stellt sich die Frage, wie unabhängige Entscheidungsmacht und gegenläufige Steuerungs- und Kontrollbefugnisse austariert werden.

21 Die in ↗**Kapitel 1** beschriebenen Veränderungen des Umfelds konkretisieren diese drei Anforderungen, begründen aber keine jeweils eigenständigen institutionellen Anforderungen. Digitalisierung und technologischer Wandel verlangen technische und ökonomische Expertise sowie die Fähigkeit, neue Instrumente und Arbeitsweisen aufzunehmen. Klimawandel und geoökonomische Verschiebungen erfordern, neue Märkte, Technologien und Abhängigkeiten frühzeitig zu erfassen, ohne die wettbewerbliche Beurteilung unter politischen Handlungsdruck zu stellen. Der Umgang mit global mächtigen Unternehmen verlangt ausreichende personelle und analytische Ressourcen und zugleich eine klare rechtsstaatliche Begrenzung behördlicher Eingriffsmacht. Eine stärker polarisierte öffentliche Debatte erhöht schließlich die Bedeutung von institutioneller Widerstandsfähigkeit, fachlicher Reputation und einem kontinuierlichen Austausch mit der Fachöffentlichkeit. Die unterschiedlichen Herausforderungen laufen damit immer wieder auf dieselben institutionellen Fähigkeiten hinaus: gegenüber sachfremder Einflussnahme widerstandsfähig zu sein, gegenüber relevanten Veränderungen und besseren Erkenntnissen offen zu bleiben und die daraus erwachsende Entscheidungsmacht wirksam rückzubinden.

## 2.2 Unabhängigkeit und ihre Rückbindung als Governance-Frage

22 Ob eine Behörde diesen Anforderungen gewachsen ist, entscheidet sich an ihrer institutionellen Gestaltung. Die institutionelle Gestaltung einer erfolgreichen Behörde lässt sich nicht sinnvoll vom bestehenden Zustand her beurteilen. Der bessere Ausgangspunkt ist die Frage, welche Grundentscheidungen heute zu treffen wären, wenn eine Wettbewerbsbehörde – mit jahrzehntelanger Kenntnis der Wirkungen, die ein bestimmtes Design haben kann – neu zu errichten wäre (dazu bereits Einleitung, ↗**Tz. 14**). Dieser offene Blick führt, wie sich zeigen wird, nicht zu radikalen Vorschlägen. Er hilft aber, ein Charakteristikum klar zu benennen, das die institutionelle Gestaltung von Wettbewerbsbehörden entscheidend prägt. Dieses Charakteristikum ist die Unabhängigkeit.

23 Dabei sind zwei Dimensionen zu unterscheiden. Die politische Unabhängigkeit betrifft den Schutz der Behörde und ihrer Entscheidungsträger vor politischer und sonstiger sachfremder Einflussnahme von außen. Die innere Unabhängigkeit betrifft die Verteilung der Entscheidungsmacht innerhalb der Behörde, insbesondere das Verhältnis zwischen Behördenleitung und den für einzelne Fälle zuständigen Entscheidungsträgern.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**24** Für die politische Unabhängigkeit besteht im Wettbewerbsrecht ein breiter Konsens. Wettbewerbsbehörden sollen ihre Fälle allein nach rechtlichen und fachlichen Maßstäben entscheiden können. Welches Ziel man dem Wettbewerbsrecht im Einzelnen zuschreibt – den Schutz des Wettbewerbsprozesses, die wirtschaftliche Handlungsfreiheit oder Effizienz und Konsumentenwohlfahrt –, eine erfolgreiche Einflussnahme auf Einzelentscheidungen läuft jedem dieser Ziele zuwider (Zimmer, 2026). Zwar ist eine an Recht und Gesetz gebundene Entscheidung für jede Behörde geboten. Für die Wettbewerbsaufsicht ist ein besonders hohes Maß an Unabhängigkeit jedoch deshalb bedeutsam, weil ihr langfristiger institutioneller Auftrag mit kurzfristigen politischen Interessen kollidieren kann und ihre Entscheidungen häufig wirtschaftlich mächtige Akteure betreffen, die ihrerseits politischen Einfluss ausüben können. In diesem Sinne behält das Franz Böhm zugeschriebene Diktum, der Wettbewerb habe keine Lobby, bis heute einen institutionellen Kern, weil der Kampf für den Wettbewerb nicht selten ein Kampf gegen die Mächtigen ist, der im Notfall einsam geführt werden muss. Unabhängigkeit schützt deshalb nicht nur vor staatlicher Einflussnahme, sondern auch mittelbar vor einer Vereinnahmung staatlicher Entscheidungsprozesse durch Partikularinteressen.

**25** Dies ist die Unabhängigkeit im engeren Sinne. Die Monopolkommission hält die politische Unabhängigkeit für eine Errungenschaft, deren herausragende Bedeutung sie nicht in Frage stellt und seit ihrer eigenen Gründung stets unterstützt hat. Dabei betrifft politische Unabhängigkeit nicht alleine die unmittelbaren Entscheidungen der Behörde. Es kommt ebenso darauf an, welche Kontrolle die Politik z. B. über die Leitung behält, ob sie diese anlassbezogen absetzen oder eine etwaige Wiederberufung unterlassen kann. Relevant ist zudem, welchen Einfluss sie auf die verfügbaren Ressourcen oder Geschäftsordnung nimmt.

**26** Welche Gestaltungsfragen damit verbunden sind, zeigt die Verteilung der Fallentscheidung innerhalb einer Behörde. Wird sie – wie beim Bundeskartellamt – dezentral kleinen, fachlich spezialisierten und unabhängigen Einheiten übertragen, gewinnt man Sachnähe und eine klare Zurechnung von Verantwortung. Zugleich können gleichgelagerte Fälle unterschiedlich beurteilt werden und einzelne Einheiten sich voneinander entfernen. Werden der Leitung deshalb Befugnisse zur Sicherung von Kohärenz eingeräumt, stellt sich wiederum die Frage nach den Grenzen und der Kontrolle dieser Befugnisse. Jede institutionelle Ausgestaltung verteilt mithin Entscheidungsmacht, Kontrolle und Verantwortung neu und erzeugt eigene Vor- und Nachteile. Institutionelles Design muss diese Spannungsverhältnisse austarieren. Bei den betroffenen Entscheidungsstrukturen innerhalb der Behörde beginnt deshalb die innere Unabhängigkeit.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**27** Der Begriff der Unabhängigkeit wird damit in zwei Bedeutungen verwendet. Dieses Gutachten gibt deshalb stets an, welche gemeint ist, und spricht von Unabhängigkeit gegenüber der Politik einerseits und von innerer Unabhängigkeit andererseits. Für die innere Unabhängigkeit hat schon die Gesetzesbegründung 1955 ein „Gebot strengster Unabhängigkeit“ für die handelnden Personen im Bundeskartellamt gefordert (BT-Drucks. II/1158, S. 49). Der Sache nach ist die innere Ebene weniger eine Frage des Schutzes vor Zugriffen von außen als eine Frage der inneren Governance, also der Verteilung der Entscheidungsmacht innerhalb der Behörde. Beide Formen der Unabhängigkeit bleiben zudem wirkungslos, wenn der Behörde die personellen, sachlichen oder technischen Ressourcen fehlen, ihre Aufgaben tatsächlich wahrzunehmen. Eine angemessene Ressourcenausstattung ist deshalb stets eine materielle Voraussetzung wirksamer Unabhängigkeit.

**28** Dass Unabhängigkeit keine Selbstverständlichkeit ist, zeigt eine gegenwärtige Entwicklung mit besonderer Deutlichkeit: Der US-amerikanische Supreme Court hat im Juni 2026 die langjährigen Schutzregeln gegen eine Absetzung der Mitglieder der Federal Trade Commission aufgehoben und damit deren institutionelle Unabhängigkeit erheblich geschwächt (Supreme Court of the United States, 2026; dazu Einleitung, ↗**Tz. 6**). Tatsächlich muss im demokratischen Rechtsstaat die Unabhängigkeit von Institutionen mit hoheitlicher Macht rückgebunden werden. Die Entscheidung ist zudem eine Warnung, weil demokratische Rückbindung nicht mit einer jederzeitigen personellen Durchgriffsmöglichkeit politisch gewählter Amtsträger gleichgesetzt werden muss. Die Rückbindung an den Souverän kann stattdessen auch durch ein enges Mandat, Transparenz der Mandatsausübung, einmalige Personalauswahl, Budgetzuweisung, gerichtliche Kontrolle und andere Verflechtungen ausreichend gewährleistet sein. Die Erfahrung zeigt, dass eine solche Rückbindung an andere Institutionen sogar für den behördlichen Erfolg wichtig ist: Wer keinen Rückhalt und keine Fürsprecher hat, kann sich faktisch oft nicht durchsetzen.

**29** Die Notwendigkeit solcher Rückbindung hat zunächst einen demokratietheoretischen Kern. Es gehört zu den Grundeinsichten liberaler Demokratien, dass staatliche Institutionen so konstruiert sein müssen, dass abweichende Sichtweisen, fachliche Kritik und externe Korrektur nicht nur möglich, sondern dauerhaft wirksam bleiben.[2] Das gilt in besonderem Maße für Wettbewerbsbehörden, bei denen es sich um Institutionen handelt, die mit weitreichenden Eingriffsbefugnissen ausgestattet und zu-

[2] Dass Uneinigkeit unter vernünftigen Personen unter Bedingungen der Freiheit nicht Mangel, sondern Regelfall ist, hat John Rawls aus den „Bürden des Urteilens" hergeleitet (Rawls, 1993, S. 54 ff.); in werttheoretischer Zuspitzung findet sich der Gedanke bei Isaiah Berlin, wonach grundlegende Werte konfligieren können, ohne dass eine verbindliche Rangordnung zwischen ihnen bestünde (Berlin, 2006). Für die institutionelle Gestaltung folgt daraus, dass keine einzelne Stelle die abschließend richtige Perspektive beanspruchen kann.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

gleich gegenüber unmittelbarer politischer Steuerung abgeschirmt bleiben sollen. Gerade ihre Macht und ihre Unabhängigkeit machen es unerlässlich, dass die Art, wie sie zu ihren Entscheidungen gelangen, kritikfähig, lernfähig und für Korrektur zugänglich bleibt.

**30** Neben diesem demokratietheoretischen Grund steht ein engerer, organisationsbezogener. Die Forschung zeigt, dass gerade erfolgreiche und lange etablierte Organisationen Schwächen ausbilden können, die insbesondere von innen schwerer sichtbar sind. Es besteht die Neigung, grundlegende Selbstkritik zu vermeiden und Deutungsmuster verfestigen sich (näher ↗**Abschnitt 5.2.1**). Daraus folgt für die Governance einer starken Kartellbehörde: Offenheit und Kritikfähigkeit dürfen nicht vorausgesetzt werden, sie müssen institutionell gesichert sein und dies umso mehr, je erfolgreicher und je unabhängiger eine Behörde ist.

**31** Damit werden Unabhängigkeit und ihre Rückbindung zur zentralen Governance-Frage. Entscheidend ist nicht, Unabhängigkeit möglichst weit auszudehnen, sondern zu beantworten, wer gegenüber wem für welche Entscheidung unabhängig sein soll und durch welche Mechanismen die daraus erwachsende Macht legitimiert, kontrolliert und für Korrektur offen gehalten wird. Eine starke Wettbewerbsbehörde muss gegenüber dem Versuch, ihre Entscheidungen sachfremd zu steuern, unempfindlich bleiben und zugleich gegenüber Gründen, die gegen ihre bisherigen Entscheidungen, Annahmen oder Praktiken sprechen, empfänglich sein. Unabhängigkeit und institutionalisierte Rückbindung sind deshalb keine Gegensätze. Richtig ausgestaltet sichern sie gemeinsam die Lernfähigkeit der Behörde und ihre Widerstandsfähigkeit, auch nach außen. Denn wo die Unabhängigkeit einer Behörde politisch in Frage gestellt wird, richtet sich der Angriff regelmäßig nicht gegen sie selbst, sondern gegen ihre Rechtfertigung. Rückbindung entzieht diesem Vorwurf die Grundlage. Wie konkrete Gestaltungsoptionen zwischen Widerstandsfähigkeit und Offenheit abzuwägen sind, lässt sich nicht abstrakt entscheiden. Für ihre Bewertung entwickelt der folgende Abschnitt ein einheitliches Kriterienraster.

## 2.3 Kriterien für das institutionelle Design

**32** Die Ausführungen und Empfehlungen dieses Gutachtens orientieren sich an drei Kriterien: Leistungsfähigkeit, Entwicklungsoffenheit und Wertebindung. Diese drei Kriterien knüpfen an die in den vorstehenden Abschnitten entwickelten Anforderungen an, bilden sie aber nicht jeweils einzeln ab. Sie dienen vielmehr als Raster, anhand dessen die konkreten Vorschläge zum institutionellen Design beurteilt werden. **Leistungsfähigkeit** bezeichnet dabei das Sachziel einer Wettbewerbsbehörde: die erfolgreiche Erfüllung ihrer Kernaufgabe, den Schutz des Wettbewerbs. **Entwicklungsoffenheit** erfasst ihre Lern- und Anpassungsfähigkeit und damit insbesondere ihre Offenheit

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

für neue Erkenntnisse, abweichende Sichtweisen und institutionelle Korrektur. **Wertebindung** erfasst die demokratische und rechtsstaatliche Rückbindung der Ausübung hoheitlicher Macht. Dazu gehören insbesondere Transparenz, Rechenschaft, Verfahrensrechte und wirksame Kontrolle. Die in ↗**Abschnitt 2.1** hervorgehobene Rückbindung von Macht findet sich damit vor allem in der Wertebindung wieder. Soweit Machtkonzentration zugleich Pluralität, Kritikfähigkeit und institutionelles Lernen beeinträchtigen kann, ist sie auch für die Entwicklungsoffenheit relevant.

**Box 2.1: Leistungsfähigkeit als Qualitätskriterium behördlichen Handelns**

## LEISTUNGSFÄHIGKEIT

**Stärken die vorgeschlagenen Maßnahmen die Fähigkeit der Behörde, den Wettbewerb wirksam und mit angemessenem Ressourceneinsatz zu schützen?**

Dies ist der Fall, wenn die Behörde ihre Aufgabe erfolgreich erfüllen kann. Die Kernaufgabe des Bundeskartellamts ist der Schutz des Wettbewerbs. Maßnahmen müssen darauf gerichtet sein, dass der Wettbewerb noch effektiver geschützt wird, indem Ressourcen effizient eingesetzt werden, die Qualität von Entscheidungen erhöht und die Zielerreichung kontrolliert wird. Dabei sind insbesondere auch eine sachgerechte Priorisierung und angemessene Verfahrensdauern von Bedeutung.

Eine unmittelbare Quantifizierung des Wettbewerbsstands erweist sich jedoch als äußerst anspruchsvoll. Erst recht lässt sich nur eingeschränkt nachvollziehen, welchen Anteil eine einzelne Behörde an dessen Entwicklung hat. Das Leistungsfähigkeitskriterium kann folglich nur eingeschränkt anhand des Outputs beurteilt werden. Für seine Beurteilung sind deshalb unterschiedliche Anhaltspunkte für Ressourceneinsatz, Verfahren, Entscheidungsqualität und – soweit feststellbar – die Wirkung behördlichen Handelns heranzuziehen.

### Leistungsfähigkeit

33 Die Arbeit von Wettbewerbsbehörden umfasst Fälle von stetig zunehmender Komplexität. Kartellrechtliche Entscheidungen müssen vermehrt Auswirkungen nicht nur auf dem direkt betroffenen Markt, sondern auch auf den nach- oder vorgelagerten

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Wertschöpfungsstufen berücksichtigen. In den vertikalen Beziehungen zwischen Unternehmen fließen immer mehr Informationen und Daten. Das erhöht die Abhängigkeit zwischen den Wertschöpfungsstufen. Dazu gehören z. B. Fälle, an denen große Digitalkonzerne wie Amazon, Apple, Google, Facebook und Microsoft beteiligt sind. Außerdem verfügen große Unternehmen häufig über erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen, die die Komplexität der Verfahren zusätzlich erhöhen können. Diese und andere Aspekte führen dazu, dass die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit von Wettbewerbsbehörden allgemein hoch sind und weiter wachsen werden.

### Entwicklungsoffenheit

**34** Die Wettbewerbspolitik insgesamt und lange etablierte Wettbewerbsbehörden wie das Bundeskartellamt im Besonderen sind nicht erst seit Kurzem mit sich stetig wandelnden Rahmenbedingungen konfrontiert. Angesichts neuer, komplexerer Marktstrukturen und technologischen Wandels besteht eine zentrale Herausforderung darin, bewährte Routinen kritisch zu hinterfragen und nicht in überholte Muster zurückzufallen. Es bedarf einer generellen Entwicklungsoffenheit. Derzeit revolutionieren, wie in der Einleitung bereits erwähnt, z. B. auf künstlicher Intelligenz basierende Systeme die Möglichkeiten in der Informationsverarbeitung und Inhaltsgenerierung und könnten zukünftig bei der Fallbearbeitung unterstützend eingesetzt werden. Um solche Innovationen, aber auch andere neue Erkenntnisse z. B. aus der Forschung frühzeitig adaptieren zu können, sind eine zukunftsgerichtete inhaltliche und prozessuale Anpassungsfähigkeit und die ständige Aktualisierung des hausinternen Wissens notwendig. Hierfür bedarf es einer Offenheit insbesondere gegenüber von außen kommenden Impulsen, und es braucht Kanäle, über die diese Impulse in die inhaltliche Arbeit und die Prozessgestaltung einfließen können. Ebenso wichtig sind Mechanismen, durch die bestehende Annahmen und Routinen überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden können. Entwicklungsoffenheit erweist sich dabei weniger im Umgang mit erwünschten Impulsen als im Umgang mit unerwünschten. Zustimmung lässt sich ohne Weiteres aufnehmen; ob eine Institution lernfähig ist, zeigt sich daran, wie sie mit Beurteilungen umgeht, die sie nicht angefordert hat und deren Ergebnis ihr nicht entgegenkommt. Warum gerade dieses Kriterium für eine langjährig erfolgreiche Behörde wie das Bundeskartellamt von besonderer Bedeutung ist, wird in ↗**Abschnitt 5.2.1** näher entwickelt.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

### Box 2.2: Entwicklungsoffenheit als Qualitätskriterium behördlichen Handelns

## ENTWICKLUNGSOFFENHEIT

**Stärken die vorgeschlagenen Maßnahmen die Lern- und Anpassungsfähigkeit der Behörde?**

In Zeiten dramatischer Umbrüche in Wirtschaft und Gesellschaft ist von großer Bedeutung, dass eine Behörde für die Anpassung an neue Entwicklungen und Erkenntnisse offen ist. Wenn einerseits die Ziele des Kartellrechts unter Druck geraten (z. B. durch verstärkte Industriepolitik), andererseits die Instrumente des behördlichen Arbeitens erneuert werden (z. B. durch den Einsatz von KI), sind institutionelle Strukturen hilfreich, die Neuerungen offen integrieren können. Dazu gehört auch die Fähigkeit, bestehende Annahmen und Routinen im Lichte neuer Erkenntnisse oder begründeter Kritik zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren.

### Wertebindung

**35** Schließlich ist es wichtig, dass Wettbewerbsbehörden gerade angesichts ihrer weitreichenden Unabhängigkeit und Eingriffsbefugnisse eindeutig und stark an grundlegende Verfassungswerte gebunden sind. Dazu können Maßnahmen beitragen, die die Bindung an diese Werte durch entsprechende institutionelle Strukturen stärken, indem beispielsweise ein hohes Maß an Transparenz gewährleistet und Rechenschaftspflichten verankert werden. Hinzu kommen rechtsstaatliche Verfahrensgarantien und eine wirksame gerichtliche Kontrolle. Gerade weil politische Unabhängigkeit unmittelbare Möglichkeiten politischer Steuerung begrenzt, gewinnen solche anderen Formen demokratischer und rechtsstaatlicher Rückbindung an Bedeutung. Dies gilt zusätzlich in Zeiten, in denen industriepolitische Narrative oder polarisierend geführte Verfahren die Behörde unter besonderen Druck setzen. Eine starke Wertebindung kann damit zugleich zur Widerstandsfähigkeit und Legitimität einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde beitragen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**Box 2.3: Wertebindung als Qualitätskriterium behördlichen Handelns**

## WERTEBINDUNG

**Stärken die vorgeschlagenen Maßnahmen die Bindung der Behörde an die Werte von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit?**

Dass eine Behörde in ihrem Handeln rechtsstaatliche Grundsätze, Verfahrensfairness und Verhältnismäßigkeit achten muss, ist selbstverständlich. Auch ihre demokratische Anbindung muss gewährleistet sein. Doch die institutionellen Strukturen einer Behörde können die Bindung an Verfassungswerte stärker oder weniger stark ausprägen. Dies ist bei einer politisch unabhängigen Behörde von besonderer Bedeutung, weil unmittelbare politische Steuerungsmöglichkeiten bewusst begrenzt sind und die Ausübung ihrer hoheitlichen Macht deshalb durch andere Legitimations- und Kontrollmechanismen rückgebunden werden muss. Solche Maßnahmen betreffen insbesondere das Verfahren, den Status der handelnden Akteure, Transparenz, Rechenschaftspflichten und die Unterwerfung unter eine effektive gerichtliche Kontrolle. In Zeiten, in denen unabhängige Institutionen oder einzelne Verfahren stärker unter politischen oder gesellschaftlichen Druck geraten, kann eine solche Wertebindung zugleich ihre Widerstandsfähigkeit stärken.

**36** Die drei Kriterien sind nicht eigens für dieses Gutachten entwickelt. Sie finden sich – wenn auch unter anderen Begriffen und mit verschobenen Akzenten – in der internationalen Literatur zur Governance von Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden wieder (Kovacic/Hyman, 2012b; OECD, 2023; Ottow, 2015, S. 98 ff.). Dies bestätigt ihre Eignung als Bewertungsmaßstab. Für dieses Gutachten entscheidend ist, dass sie die vorstehend entwickelten Anforderungen in ein einheitliches Prüfraster für die konkreten Gestaltungsoptionen überführen.

**37** Die Kriterien fügen sich zugleich in ein breiteres Verständnis modernen Verwaltungshandelns ein. Verwaltungsreformen haben den klassischen Maßstab rechtmäßigen Handelns um Anforderungen wie Wirksamkeit, effiziente und serviceorientierte Aufgabenerfüllung sowie Lern- und Anpassungsfähigkeit ergänzt (Bogumil/Jann, 2020, S. 306 ff.). Die Modernisierungsagenda der Bundesregierung greift diese Anforderungen auf und betont unter anderem Digitalisierung, schnellere Entscheidungen, Eigenverantwortung sowie eine Kultur des Experimentierens und Lernens (Bundesregierung, (2025b). Auch die Vorschläge dieses Gutachtens sind deshalb daraufhin zu

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

prüfen, ob ihr institutioneller Nutzen in einem angemessenen Verhältnis zu zusätzlichem Aufwand steht und ob sie gegebenenfalls an anderer Stelle Verfahren vereinfachen können.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

# 3

# Organisationsstruktur des Bundeskartellamts

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

# 3 Organisationsstruktur des Bundeskartellamts

**38** In diesem Kapitel sollen kurz der derzeitige Aufbau und die Aufgaben des Bundeskartellamts skizziert werden. Hier zeigt sich, dass die Grundstruktur des Bundeskartellamts einige Merkmale aufweist, die sich im internationalen Vergleich erkennbar abheben. Die danach folgenden Kapitel des Gutachtens knüpfen an dem in diesem Kapitel dargestellten Status quo an, untersuchen konkrete Fragestellungen näher und machen punktuelle Anpassungsvorschläge.

**39** Das Bundeskartellamt ist eine selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (§ 51 GWB). Eingerichtet wurde das Amt mit dem Inkrafttreten des GWB, zunächst im Columbiahaus am Flughafen Berlin-Tempelhof, wo das Amt bis zum Umzug nach Bonn 1999 residierte.[3] Es findet seine gesetzliche Grundlage in § 48 GWB.

**40** Das Bundeskartellamt verfügt nach den letzten Feststellungen über 450,9 Planstellen (Bundesregierung, 2025a, S. 207). Davon entfallen 338,3 auf Beamtinnen und Beamte und 112,6 auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Von diesen Planstellen waren 21 laut Haushaltsplan 2026 nicht besetzt (Bundesregierung, 2025a, S. 207). Die tatsächliche Anzahl der zu besetzenden Stellen ist aufgrund der Vorgaben zur Stelleneinsparung in der Bundesverwaltung geringer. Zudem sind 13 Beschäftigte der Monopolkommission darin enthalten. Die Nachkommastellen ergeben sich durch Teilzeitbeschäftigungen. Die Ausgaben des Bundeskartellamts wurden im aktuellen Haushaltsplan auf rund EUR 56 Mio., die Einnahmen auf rund EUR 187 Mio. beziffert. Bei den Einnahmen sind Geldbußen berücksichtigt und Gerichtskosten verrechnet (Bundesregierung, 2025a, S. 171 f.). Diese Einnahmen fließen in den Bundeshaushalt. Das Bundeskartellamt finanziert sich nicht aus den von ihm verhängten Geldbußen. Die insgesamt pro Jahr verhängten Bußgelder schwanken erheblich. Beispielhaft zeigen dies die Jahre 2019 (EUR 848 Mio.) und 2024 (EUR 24 Mio.) (Bundeskartellamt, 2020, S. 34; Bundeskartellamt, 2025a, S. 36). Auch die vom Amt erhobenen Gebühren gehen in der Regel in den Bundeshaushalt und nicht in die Finanzierung der Behörde ein. Ungeplante Mehreinnahmen können jedoch zu 50 Prozent für bestimmte Mehrausgaben z. B. im Bereich Personal verwendet werden (Bundesregierung, 2025a, S. 172).

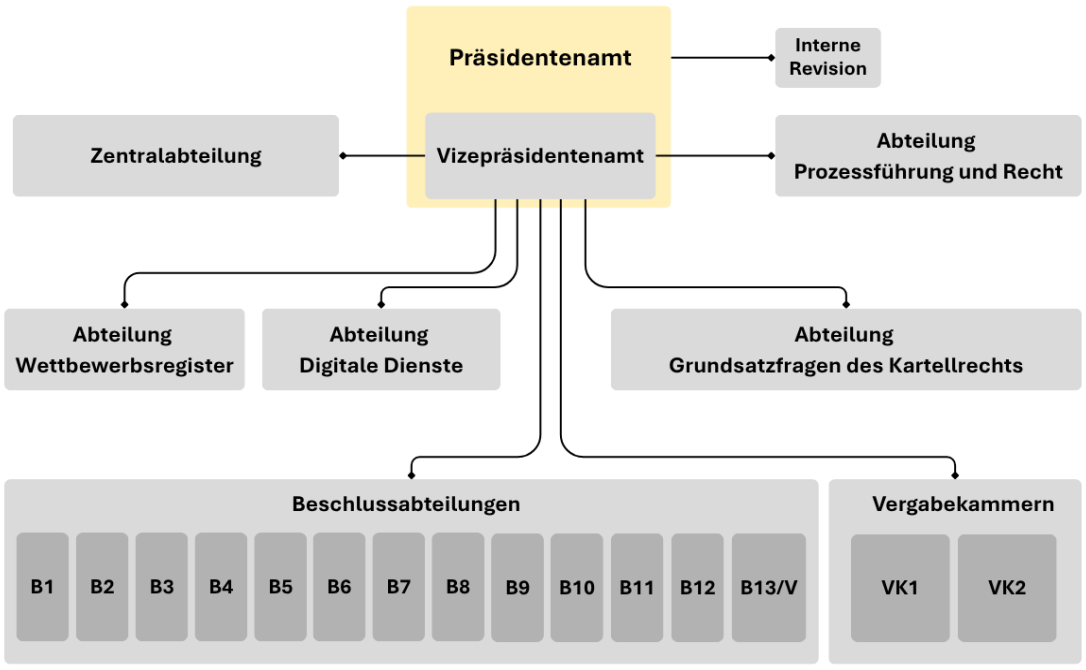
[3] Auskunft über den Aufbau des Bundeskartellamts gibt eine Antwort von Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard auf eine Kleine Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion (Bundesminister für Wirtschaft, 1957).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**41** Das Bundeskartellamt ist organisatorisch so konstruiert, dass an der Spitze eine einzelne Person als Präsidentin oder Präsident steht, die oder der die Verteilung und den Gang der Geschäfte der Behörde regelt (§ 51 Abs. 2 Satz 2 GWB) und sie nach außen vertritt. Der **↗Abschnitt 4.1.2** befasst sich im Detail mit dieser Position. Alle Organisationseinheiten des Bundeskartellamts unterstehen der Präsidentin oder dem Präsidenten, wobei die Beschlussabteilungen und die Vergabekammern in fachlichen Fragen unabhängig entscheiden. Die Präsidentin oder der Präsident wird von einer Vizepräsidentin oder einem Vizepräsidenten unterstützt. Die Präsidentin oder der Präsident kann Teile ihrer bzw. seiner Befugnisse an die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten delegieren. In der Praxis bedeutet dies nach Aussagen des Bundeskartellamts gegenüber der Monopolkommission derzeit, dass der aktuelle Präsident repräsentative Aufgaben häufig selbst wahrnimmt, während Aufgaben, die die interne Führung des Amtes betreffen, häufig an den aktuellen Vizepräsidenten delegiert werden.

**Abbildung 3.1: Aufbau des Bundeskartellamts**




Quelle: Bundeskartellamt (2026b).

**42** Eine besondere Rolle, mit der sich insbesondere der **↗Abschnitt 4.2** dieses Gutachtens detailliert befasst, haben die Beschlussabteilungen. Dies sind die Abteilungen, die über kartellrechtliche Fälle entscheiden (§ 51 Abs. 2 Satz 1 GWB). 148,1 der 450,9 Planstellen des Bundeskartellamts entfallen auf diese Abteilungen. Diese Abteilungen sind organisatorisch zwar der Behördenleitung unterstellt, ihre fachlichen

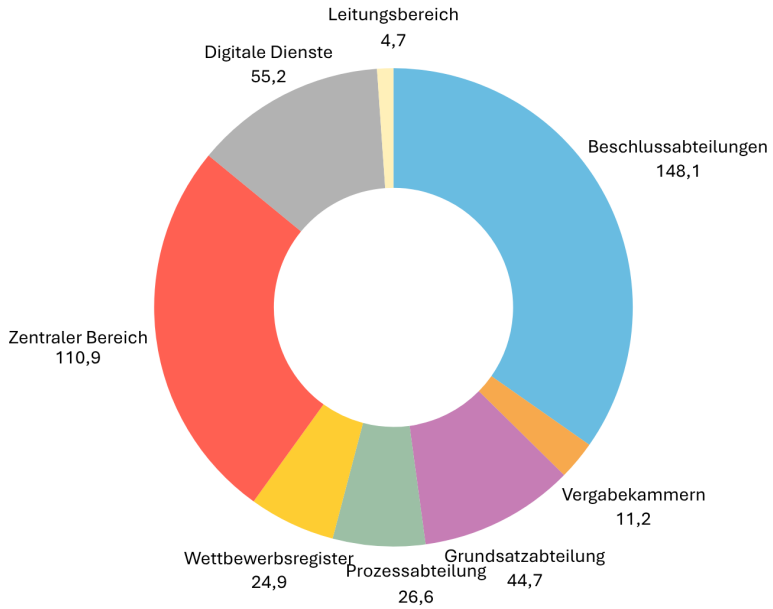
Entscheidungen in kartellrechtlichen Fällen treffen sie jedoch unabhängig. Eine fachliche Weisungsbindung existiert bezüglich der Entscheidungen weder gegenüber der Behördenleitung noch gegenüber dem der Wettbewerbsbehörde übergeordneten Ministerium (dazu noch ↗**Abschnitt 4.1.3**).

**43** Die Organisation der Beschlussabteilungen stellt sich aktuell wie folgt dar (Bundeskartellamt, 2026b). Es gibt dreizehn Beschlussabteilungen. Den meisten Beschlussabteilungen sind jeweils mehrere Wirtschaftssektoren zugeordnet (B1-B9, B11 und B13). Sie entscheiden über Zusammenschlussvorhaben (§§ 35 ff. GWB), Fälle von Marktmachtmissbrauch (§§ 19 ff. GWB und Art. 102 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV), wettbewerbsbeschränkende Absprachen (§ 1 GWB und Art. 101 AEUV) und führen Sektoruntersuchungen (§§ 32e, 32f GWB) durch. Drei dieser für Sektoren zuständigen Beschlussabteilungen haben darüber hinaus weitere Aufgaben. Die Beschlussabteilung 8 ist für das Energie-Monitoring (§ 48 Abs. 3 GWB) und die Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas (§§ 47a ff. GWB) zuständig. Sie erhebt und analysiert Informationen aus den Strom- und Gasmärkten sowie Elektrizitäts- und Gasbörsen. Die Beschlussabteilung 11 hat sich in den letzten Jahren mit der Verfolgung von Subventionsmissbrauch im Zusammenhang mit den befristeten, insbesondere im Jahr 2023 geltenden, Preisbremsen für Strom sowie leitungsgebundenes Erdgas und Wärme befasst (Bundeskartellamt, 2025b). Die Beschlussabteilung 13 ist für verbraucherrechtliche Sektoruntersuchungen (§ 32e Abs. 6 GWB), für die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (§ 47k GWB) und für die vorgelagerten Märkte im Kraftstoffbereich zuständig (§ 29a GWB). Die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe gibt Preisdaten für die Kraftstoffsorten Super E5, Super E10 und Diesel an Anbieter von Verbraucherinformationsdiensten weiter (Bundeskartellamt, 2021a, S. 44). Neben den für spezifische Wirtschaftssektoren zuständigen Beschlussabteilungen gibt es außerdem zwei Beschlussabteilungen, die sektorübergreifend für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit wettbewerbsbeschränkenden Absprachen zuständig sind (B10 und B12). Darüber hinaus existieren zwei Vergabekammern, die ähnlich wie die Beschlussabteilungen organisiert sind. Die Vergabekammern entscheiden über Beschwerden gegen Vergabeverfahren des Bundes. 11,2 der 450,9 Planstellen des Bundeskartellamts entfallen auf diese Kammern. Auch sie entscheiden fachlich unabhängig. Damit sind insgesamt 159,3 Planstellen bzw. rund 36 Prozent[4] der Planstellen des Amtes insgesamt den Abteilungen zugewiesen, die von der Amtsleitung fachlich unabhängige Entscheidungen treffen.

[4] 36 Prozent ergeben sich aus 159,3 Planstellen von 450,9 Planstellen abzüglich 13 Stellen, die auf die Monopolkommission entfallen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**Abbildung 3.2: Stellen der Organisationsbereiche im Bundeskartellamt Stand April 2026**




Quellen: Angaben des Bundeskartellamts gegenüber der Monopolkommission.

Hinweis: Die Angaben des Bundeskartellamts sind aktueller als der Haushaltsplan 2026 der Bundesregierung (Bundesregierung, 2025a). Abweichungen hinsichtlich der Zahl der insgesamt Beschäftigten sind auf Änderungen bei den unbesetzten Planstellen zurückzuführen.

**44** In dieser Struktur werden die beiden in ↗**Abschnitt 2.2** unterschiedenen Dimensionen unmittelbar greifbar. Die Unabhängigkeit der Behörde gegenüber der Politik zeigt sich darin, dass ihre fachlichen Entscheidungen keiner Weisung des übergeordneten Ministeriums unterliegen. Die Frage der inneren Governance – der Verteilung der Entscheidungsmacht innerhalb der Behörde – zeigt sich demgegenüber in der Sonderstellung der Beschlussabteilungen, die zwar organisatorisch der Leitung unterstellt sind, in ihren Fallentscheidungen aber auch dieser gegenüber weisungsfrei bleiben. Die genannten rund 36 Prozent der Planstellen, die auf Einheiten entfallen, die fachlich unabhängige Entscheidungen treffen, geben dieser inneren Dimension ein quantitatives Gewicht und zeigen zugleich ihre Begrenztheit. Dabei gilt es zu bedenken, dass die Weisungsfreiheit nur Entscheidungen im Sinne des § 51 Abs. 2 Satz 1 GWB betrifft (siehe zu diesem Begriff ↗**Tz. 80**). Zulässig wäre daher beispielsweise die Weisung, die Leitung bei Vorträgen vorzubereiten oder an Arbeitsgruppen teilzunehmen. In personeller Hinsicht gilt die Unabhängigkeit streng genommen nur für die Vorsitzenden sowie die Berichterstatterinnen und Berichterstatter in den Beschlussabteilungen (bzw. Vergabekammern). Referentinnen und Referenten, Sachbearbeiterinnen und

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Sachbearbeiter sowie Sekretariate sind nicht erfasst. Gleichzeitig strahlt aber die „Unabhängigkeitskultur“ stark aus, sodass auch in diesen Bereichen faktisch eine hohe Autonomie bestehen dürfte.

**45** Damit sind auch beide Seiten der sich stellenden Governance-Frage im Bundeskartellamt organisatorisch bereits angelegt. Die Abschirmung gegenüber Einflussnahme ist ungewöhnlich stark ausgeprägt. Zugleich ist die Entscheidungsmacht auf eine große Zahl kleiner, spezialisierter und untereinander nur begrenzt koordinierter Einheiten verteilt. Beides zusammen ergibt ein Gefüge, dessen Stärken und dessen Schwächen sich nur gemeinsam beurteilen lassen.

**46** Demgegenüber sind die übrigen Abteilungen und Referate und mit Einschränkungen auch die Interne Revision (§ 5 Abs. 1 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Internen Revision in der Bundesverwaltung, VwV IR) des Bundeskartellamts fachlich zumindest gegenüber der Behördenleitung weisungsgebunden. In der Praxis äußert sich die Weisungsgebundenheit laut Aussagen von Mitarbeitenden des Bundeskartellamts vor allem darin, dass sie unter anderem Aufträge für die Behördenleitung, z. B. Stellungnahmen zu Gesetzesänderungen oder die Vorbereitung von Vorträgen auf Fachkonferenzen, übernehmen. Die fachliche Unabhängigkeit der Behörde insgesamt gegenüber dem Wirtschaftsministerium ist davon unberührt.

**47** Zu den gegenüber der Behördenleitung weisungsgebundenen Abteilungen gehört eine Abteilung für Grundsatzfragen. 44,7 der 450,9 Planstellen des Bundeskartellamts entfallen auf diese Abteilung. Die Referate in dieser Abteilung unterstützen neben der Leitung fachlich auch die Beschlussabteilungen und sie vertreten das Bundeskartellamt in internationalen Zusammenhängen, gegenüber der Bundesregierung und gegenüber der Öffentlichkeit (Bundeskartellamt, 2021a, S. 7).

**48** Die Prozessabteilung mit ihren 26,6 Planstellen unterstützt im Kern ebenfalls fachlich die Leitung und Beschlussabteilungen und vertritt das Amt vor Gericht (Bundeskartellamt, 2021a, S. 7).[5] Des Weiteren gibt es eine Abteilung, die für die Führung des Wettbewerbsregisters nach dem Wettbewerbsregistergesetz (WRegG) zuständig ist. In diesem Register werden Unternehmen verzeichnet, denen schwerwiegende Wirtschaftsdelikte zuzurechnen sind (Bundeskartellamt, 2021a, S. 43). Zweck ist, dass solche Unternehmen nicht von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen profitieren (Bundeskartellamt, 2021a, S. 43). Die Abteilung digitale Dienste übernimmt zum einen die Verwaltung der IT-Infrastruktur, unterstützt aber auch bei Datenanalysen und dem Umgang mit forensischen Beweismitteln. Schließlich gibt es noch eine Stabsstelle Interne Revision, die sich mit Compliance-Fragen und Prozessoptimierung in

[5] Die Abteilung ist nicht nur mit rechtlichen Aufgaben befasst. Hier ist auch das Referat P2 Bibliothek und Koordinierungsaufgaben angesiedelt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der Behörde befasst, sowie die Zentralabteilung, die für Verwaltungsaufgaben zuständig ist.

**49** Auffällig ist, dass Verwaltungsaufgaben relativ viele Mitarbeitende zu binden scheinen. Dies sticht, wie **↗Tabelle 3.1** zeigt, im internationalen Vergleich heraus. Betrachtet man die Veränderungen der letzten 20 Jahre im Organigramm des Bundeskartellamts, spiegelt sich dort der Aufwuchs an Mitarbeitenden in den Verwaltungseinheiten. Das Amt hatte 2007 eine Zentralabteilung, die aus zwei Referaten Z1 (Verwaltung) und Z2 (Information) bestand (Bundeskartellamt, 2007a, S. 260). Im Jahr 2009 war die Zentralabteilung dann bereits in sechs Referate aufgespalten, ZB (Beschaffung), ZH (Haushalt und Organisation), ZP (Personal), ZW (Wissen und Technik), ZS (Service) und Z-IT (Leiter Gesamt IT) (Bundeskartellamt, 2009, S. 210). Die Zentralabteilung besteht derzeit aus fünf Referaten (siehe **↗Abbildung 3.1**). Hinzu kommen drei Referate der im Jahr 2024 von der Zentralabteilung abgespalteten Abteilung Digitale Dienste (Bundeskartellamt, 2024). Außerdem liegt die Vermutung nahe, dass die Aufgaben des spätestens seit 2011 bestehenden Referates „Bibliothek und Koordinierungsaufgaben“, das derzeit in der Prozessabteilung angesiedelt ist, zuvor in der Zentralabteilung erbracht wurden (Bundeskartellamt, 2011a, S. 171). Insgesamt wurden also innerhalb der letzten 20 Jahre aus den ursprünglichen zwei Referaten der Zentralabteilung acht oder sogar neun Referate.

**50** Die Zahl der Beschlussabteilungen und Vergabekammern hat sich im gleichen Zeitraum kaum verändert. Im Jahr 2007 gab es 12 Beschlussabteilungen und drei Vergabekammern (Bundeskartellamt, 2007a, S. 260). Aktuell gibt es 13 Beschlussabteilungen und zwei Vergabekammern (siehe **↗Abbildung 3.1**). Neu hinzugekommen ist im Wesentlichen die Abteilung Wettbewerbsregister mit drei Referaten. Auch im Bereich der Abteilungen Grundsatzfragen des Kartellrechts (G) und Prozessführung und Recht (P) gab es keine vergleichbare Auffächerung. Im Jahr 2007 bestand die Abteilung G aus sechs Referaten (Bundeskartellamt, 2007a, S. 260). Derzeit sind es sieben (siehe **↗Abbildung 3.1**). Dabei ist jedoch zu beachten, dass das Pressereferat im Jahr 2007 nicht wie derzeit Teil der Grundsatzabteilung, sondern eigenständig war. Zugleich ist die Sonderkommission Kartellbekämpfung von der Grundsatzabteilung in die Prozessabteilung verlagert worden. In Summe ist also ein Referat hinzugekommen. Bei der Prozessabteilung sieht dies ähnlich aus. Zwar handelte es sich im Jahr 2007 noch um eine Organisationseinheit ohne Untergliederung (Bundeskartellamt, 2007a, S. 260). Mit den beiden Referaten Bibliothek und Koordinierungsaufgaben sowie Sonderkommission Kartellbekämpfung sind jedoch eher Aufgaben anderer Abteilungen übernommen worden. Eine Auffächerung gab es faktisch nur insofern, als dass nun zwei Referate für Prozessführung existieren (siehe **↗Abbildung 3.1**).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**51** Insgesamt lässt sich resümieren, dass die Planstellenzahl des Bundeskartellamts seit dem Jahr 2007 von 269 auf 450,9 Planstellen gestiegen ist (Bundesregierung, 2025a, S. 207; Deutscher Bundestag, 2006, S. 159). Viel spricht dafür, dass dieser Zuwachs zu einem bedeutenden Teil Aufgabengebiete betrifft, die vor 20 Jahren in den zwei Referaten der Zentralabteilung angesiedelt waren. Gleichwohl sind nach Informationen der Monopolkommission die Abteilungen G und P, wenn auch nicht bezogen auf die Zahl der Referate so doch bezogen auf die Zahl der Mitarbeitenden pro Referat ebenfalls erheblich gewachsen. Im Zuge der zunehmenden Digitalisierung ist insbesondere auch die Abteilung D stark ausgebaut worden. Die Beschlussabteilungen und Vergabekammern, die das Kerngeschäft der Behörde erbringen, haben ebenfalls einen Zuwachs erfahren, jedoch in geringerem Umfang. Ihr relativer Bedeutungsverlust geht mit einem Bedeutungsgewinn der Abteilungen einher, die keine Unabhängigkeit gegenüber der Behördenleitung genießen. Mit den Personalressourcen des Bundeskartellamts setzt sich ↗**Abschnitt 4.1.4** auseinander.

**Tabelle 3.1: Personalstruktur internationaler Wettbewerbsbehörden**

| Land/Behörde | Klassische Wettbewerbsrechts-aufgaben* | Verwaltung | Andere Aufgaben |
|---|---|---|---|
| Bundeskartellamt | 56 % | 21 % | 23 % |
| Belgien | ~ 85 % | ~ 15 % | 0 % |
| Italien | ~ 40 % | ~ 18 % | ~ 42 % |
| Portugal | 60 % | 17,6 % | 22,4 % |
| Österreich | ~ 70 % | 10 % | ~ 20 % |
| Schweiz | 50 % | 20 % | 30 % |
| Spanien | 22,3 % | 17,6 % | 60,1 % |
| Vereinigtes Königreich | 16,6 % | 11 % | 72,4 % |

* Fusionskontrolle, Missbrauchsaufsicht, Kartellverfolgung.

Quelle: Befragung der Wettbewerbsbehörden.

**52** Für die weiteren Überlegungen ist bedeutsam, wo im Aufbau der Behörde die ökonomische Analyse verankert ist. Sie ist keiner eigenen Abteilung zugeordnet, sondern im Referat "Ökonomische Grundsatzfragen" der Abteilung Grundsatzfragen des Kartellrechts angesiedelt. Die Referatsleiterin oder der Referatsleiter ist „Chefökonomin“ oder „Chefökonom“ des Amtes. Teile der Abteilung Digitale Dienste unterstützen bei

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der Datenanalyse. Auf die Frage, über welche Kapazitäten das Bundeskartellamt für datengestützte Marktbeobachtung und empirische Auswertung verfügt, kommt ↗**Abschnitt 5.3** zurück.

**53** Die beschriebene Struktur ist historisch gewachsen und nicht ohne Alternativen. Die Literatur systematisiert die Stellschrauben, an denen eine Wettbewerbsbehörde anders gestaltet werden könnte, in einigen Gestaltungsparametern (Jenny, 2016; Kovacic/Hyman, 2012b).

- Politische Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht: Der Grad der Unabhängigkeit einer Wettbewerbsbehörde ist von der Ausgestaltung ihrer Rechenschaftspflichten abhängig. Strukturelle, operative und finanzielle Rechenschaftspflichten stehen in einem Spannungsverhältnis zur Unabhängigkeit.
- Aufgabenfelder: Wettbewerbsbehörden können neben ihrer Kernaufgabe weitere Aufgaben übernehmen. Typisch sind z. B. Verbraucherschutz oder Sektorregulierung.
- Ziele: Die Zielvorgaben, unter denen Wettbewerbsbehörden arbeiten, können Einfluss auf die von ihnen vorgenommene Fallpriorisierung und ihre Wahl zwischen wettbewerbsrechtlichen Instrumenten haben. Neben dem Wettbewerbsschutz können z. B. Verbraucherwohlfahrt oder Wirtschaftswachstum Ziele sein.
- Struktur der Leitung: Die Behördenleitung kann unterschiedlich strukturiert werden. Typisch ist entweder die Betrauung einer Einzelperson oder eines Kollegiums aus mehreren Personen.
- Verortung der Fallentscheidung: Die Verantwortung für einen Fall ist in einem hohen Maße mit der Befugnis verbunden, den Fall zu entscheiden. International finden sich daher Wettbewerbsbehörden, in denen die Fallentscheidung durch die Leitungsperson oder das Leitungskollegium oder durch ein Gericht getroffen wird. Im Bundeskartellamt ermitteln und entscheiden unabhängige Beschlussabteilungen.
- Organisationsstruktur: Auch ihre allgemeine Struktur prägt die Arbeit von Wettbewerbsbehörden. Systeme, in denen wie beim Bundeskartellamt Zuständigkeiten von Abteilungen nach Wirtschaftssektoren segmentiert sind, bergen andere Stärken und Herausforderungen als Systeme, in denen Teams fallabhängig zusammengestellt werden.
- Ressourcenmanagement: Wettbewerbsbehörden haben begrenzte Ressourcen. Ihre Ressourcen werden insbesondere durch die Fallpriorisierung, die Wahl der Arbeitsmethoden und die Personalauswahl gesteuert.

**54** Bei keiner dieser Stellschrauben ist eine eindeutig überlegene Ausgestaltung offenkundig. Das bestätigt die Vielfalt der international anzutreffenden Lösungen. Die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

folgenden Kapitel greifen sie deshalb einzeln auf und prüfen ihre konkrete Ausgestaltung beim Bundeskartellamt an den drei Kriterien Leistungsfähigkeit, Entwicklungsoffenheit und Wertebindung (↗**Abschnitt 2.3**).

**55** Die folgenden Kapitel entwickeln daraus einen zusammenhängenden Gedankengang in drei Schritten. ↗**Kapitel 4** behandelt die Entscheidungsrechte. Es analysiert, wie die Unabhängigkeit des Bundeskartellamts gesichert werden kann. ↗**Kapitel 5** wendet sich sodann der Frage der wichtigen Entscheidungsgrundlagen einer modernen Kartellbehörde zu. Es wird untersucht, welche Grundlagen eine so gesicherte Behörde braucht, um den Anforderungen auch künftig gewachsen zu sein. ↗**Kapitel 6** befasst sich schließlich damit, wie die hervorragenden internationalen Verbindungen des Bundeskartellamts genutzt werden können. Es wird eine Arbeitsteilung zwischen den Wettbewerbsbehörden vorgeschlagen, um Synergien zu erzeugen und so die Leistungsfähigkeit des Bundeskartellamts weiter zu steigern.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

# 4

# Sicherung der Unabhängigkeit

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

# 4 Sicherung der Unabhängigkeit

**56** Dieses Kapitel beantwortet die Frage: Ist die Unabhängigkeit des Bundeskartellamts institutionell so gesichert, dass sie einer schleichenden oder abrupten Beeinträchtigung seiner Arbeit standhält? Es geht damit um die Entscheidungsrechte der Behörde, d.h. wer entscheiden darf, wer auf diese Entscheidungen einwirken darf und wie beides abgesichert ist.

**57** ↗**Abschnitt 2.2** hat gezeigt, dass der Begriff der Unabhängigkeit dabei zwei Verhältnisse beschreibt, die auseinanderzuhalten sind. Das eine betrifft die Stellung der Behörde gegenüber der Politik, das andere die Verteilung der Entscheidungsmacht in ihrem Inneren. Mit der Frage der institutionellen Sicherung der Unabhängigkeit stellt sich außerdem die Frage, wie bestehende Macht durch Rechenschaft rückgebunden werden kann.

## 4.1 Unabhängigkeit von äußerer politischer Einflussnahme

**58** Die Unabhängigkeit gegenüber der Politik ist das Charakteristikum des Bundeskartellamts. Sie bedeutet, dass die Behörde ihre Fälle allein nach rechtlichen und fachlichen Maßstäben entscheidet und dabei keinen Weisungen des vorgesetzten Ministeriums unterliegt. Dieses Charakteristikum ist historisch gewachsen und heute international üblich. Unabhängigkeit ist aber, wie ↗**Abschnitt 2.2** bereits eingeführt hat, keine Selbstverständlichkeit. Die politische Unabhängigkeit ist das Ergebnis mehrerer institutioneller Vorkehrungen, die einzeln unscheinbar wirken können und erst zusammen tragen.

### 4.1.1 Klares Mandat

**59** Der Zuschnitt der Aufgaben einer Wettbewerbsbehörde erscheint auf den ersten Blick als eine Frage der Zweckmäßigkeit. Er berührt jedoch unmittelbar ihre politische und innere Unabhängigkeit. Jede zusätzliche Aufgabe bringt eigene Zielvorstellungen, eigene Interessengruppen und eigene politische Erwartungen mit sich. Je breiter das Mandat, desto größer die Zahl der Stellen, an denen Erwartungen an die Behörde herangetragen werden können, und desto schwieriger wird es, den Schutz des Wettbewerbs als Kern der Institution zu behaupten. Umgekehrt gilt aber auch: Eine Behörde, deren Zuständigkeit zu eng geschnitten ist, verliert an Wirksamkeit und damit an Rückhalt. Wo Aufgaben zwischen mehreren Stellen aufgeteilt sind, entstehen Abstimmungskosten und Verantwortung lässt sich verschieben. Im schlimmsten Fall kann die Behörde in Fragen, die den Wettbewerb unmittelbar betreffen, nicht handeln.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**60** Die Frage nach dem richtigen Zuschnitt lässt sich deshalb nicht allein aus der politischen Unabhängigkeit beantworten. Sie ist zugleich eine Frage der Leistungsfähigkeit und ob eine zusätzliche Aufgabe zum Kernauftrag des Bundeskartellamts passt. Ob dies der Fall ist, entscheidet sich maßgeblich daran, ob die Aufgabe fachliche Synergien mit dem Kernauftrag aufweist und alternative Lösungen schlechter sind. Die folgenden Überlegungen prüfen deshalb beides.

**61** Das Aufgabenspektrum von Wettbewerbsbehörden unterscheidet sich in verschiedenen Ländern. Es kann grob differenziert werden zwischen thematisch enger aufgestellten Behörden, die über die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts hinaus keine oder wenige Aufgaben haben, und breiter aufgestellten Marktordnungsbehörden (Kovacic/Hyman, 2012b, S. 533), die z. B. auch für Verbraucherschutz oder spezielle sektorale Regulierungen zuständig sind. Die Monopolkommission empfiehlt, auch zukünftig das eher enge Mandat des Bundeskartellamts beizubehalten.

**62** Von der Breite des institutionellen Mandats zu unterscheiden ist die Frage, nach welchen Prioritäten eine Wettbewerbsbehörde ihre Tätigkeit ausrichtet. Beide Fragen hängen jedoch zusammen: Je breiter das Aufgabenportfolio einer Behörde ist, desto größer ist regelmäßig der Bedarf, Zielkonflikte und Ressourceneinsatz transparent zu steuern. Auch bei einem engen Mandat stellt sich aber die Frage, nach welchen Kriterien Fälle priorisiert und behördliche Erfolge bewertet werden. Eine konkrete transparente Agenda des Bundeskartellamts existiert derzeit nicht. In dieser Frage weist die Monopolkommission darauf hin, dass eine öffentliche Prioritätenliste der Behörde ihre Arbeit stringenter und die Erfolge ihrer Tätigkeit messbarer machen könnte (dazu ↗**Abschnitt 4.3.2.2**).

**63** Einige andere Bereiche der Rechtsdurchsetzung weisen erhebliche Überschneidungen und Synergien mit dem Kartellrecht auf. Die Standardbeispiele in der Literatur sind sektorspezifische Regulierungsgesetze, wie sie in Deutschland z. B. von der Bundesnetzagentur oder der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung durchgesetzt werden, sowie die Durchsetzung von Verbraucherrechten (Jenny, 2016, S. 8 ff.; Kovacic/Hyman, 2012b, S. 533; Ottow, 2015, S. 31 ff.).

**64** Dass Überlegungen hinsichtlich eines erweiterten Aufgabenspektrums von Wettbewerbsbehörden praktische Relevanz haben, zeigt sich unter anderem in den Niederlanden, wo im Jahr 2013 die Wettbewerbsbehörde (Nederlandse Mededingingsautoriteit), die Verbraucherschutzbehörde (Consumentenautoriteit) und die Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation (Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit) zusammengelegt wurden (Lexology, 2013). Auch die österreichische Bundeswettbewerbsbehörde verfügt neben der Durchsetzung des Wettbe-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

werbsrechts über eine Vielzahl zusätzlicher Kompetenzen. Hierzu zählen etwa Antrags- und Klagebefugnisse nach dem UWG sowie im Anwendungsbereich der P2B-Verordnung (Bundeswettbewerbsbehörde, o. J.). Zudem kommt ihr im Rahmen der Zusammenschlusskontrolle eine besondere Rolle beim Schutz der Medienvielfalt zu (Bundeswettbewerbsbehörde, 2026). Darüber hinaus finden sich Beispiele in Ländern wie Dänemark, Finnland, Polen, Spanien und dem Vereinigten Königreich (Competition and Markets Authority, o. J.a; Ottow, 2015, S. 33; Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, o. J.).

**Tabelle 4.1: Zusätzliche Zuständigkeiten internationaler Wettbewerbsbehörden**

| Land/Behörde | Zusätzliche Zuständigkeiten |
|---|---|
| Bundeskartellamt | Nachprüfung von Vergabeverfahren des Bundes, Wettbewerbsregister, Markttransparenzstelle für Kraftstoffe, Markttransparenzstelle bei Strom und Gas, (...)* |
| Belgien | Durchsetzung des Verbots des Missbrauchs wirtschaftlicher Abhängigkeit |
| Generaldirektion Wettbewerb | Beihilfenkontrolle, Digital Markets Act (gemeinsam mit Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalt und Technologien), Subventionskontrolle (gemeinsam mit Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU) |
| Italien | Verbraucherschutz einschließlich unlauterer Geschäftspraktiken, Wettbewerbsförderung einschließlich Stellungnahmen und Empfehlungen an das Parlament, Interessenkonflikte im Zusammenhang mit Inhabern öffentlicher Ämter, (...)* |
| Österreich | Unlautere Geschäftspraktiken, Wettbewerbsüberwachung, (...)* |
| Portugal | Wettbewerbsförderung („competition advocacy"), (...)* |
| Schweiz | Überwachung des Binnenmarktgesetzes, das sich gegen wettbewerbsbeschränkende Vorschriften von Kantonen und Gemeinden richtet, (...)* |
| Spanien | Unlauterer Wettbewerb, sektorspezifische Regulierung (Energie, Post, Telekommunikation, Transport, audiovisuelle Medien), (...)* |
| Vereinigtes Königreich | Verbraucherschutz, Beratung zu Subventionen, Überwachung des Binnenmarktes zwischen den Landesteilen, (...)* |

* Die jeweilige Behörde hat in der Befragung mehr Aufgaben genannt. Es handelt sich um eine Auswahl.

Quelle: Befragung der Wettbewerbsbehörden.

**65** Breite übergreifende Zuständigkeiten einer Behörde führen zu typischen Größenvorteilen. Interne Verwaltungsstrukturen können zusammengefasst und auf diese Weise Synergien realisiert werden. Zudem verfolgen Wettbewerbsrecht, sektorspezi-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

fisches Regulierungsrecht und Verbraucherrecht häufig ähnliche Ziele und die jeweiligen Instrumente können entsprechend komplementär wirken. Das Ziel des Wettbewerbsrechts, den Wettbewerb, d. h. unter anderem die den Verbraucherinnen und Verbrauchern zur Verfügung stehende Angebotsvielfalt, zu schützen, wird unterstützt durch Verbraucherrechte, die sicherstellen, dass die Vorteile der Wahl aus dieser Angebotsvielfalt nicht z. B. durch Lock-In-Strategien vereitelt oder durch Täuschung unterlaufen werden (Fels/Ergas, 2014, S. 5; Monopolkommission, 2018, Tz. 245 ff.). Werden die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts und der Schutz des Verbraucherrechts in einer Behörde gebündelt, kann dies Möglichkeiten schaffen, Erkenntnisse und Instrumente beider Bereiche zu kombinieren (Fels/Ergas, 2014, S. 17; Podszun u. a., 2018, S. 276). Selbst wenn die Zuständigkeiten unterschiedlichen Abteilungen zugeordnet sind, kann eine Koordinierung mittels behördeninterner Kanäle deutlich aufwandsärmer sein als die Koordinierung zwischen Behörden (Kovacic/Hyman, 2012b, S. 533).

**66** Demgegenüber steht, dass bezogen auf die Zuständigkeiten thematisch enger aufgestellte Behörden tendenziell kohärenter handeln und auftreten können (Kovacic/Hyman, 2012b, S. 533). Es ist denkbar, dass im Einzelfall Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen einer Behörde mit breiter übergreifender Zuständigkeit auftreten. Solche Zielkonflikte müssten innerhalb einer solchen Behörde abgewogen werden. Sind die Zuständigkeiten für die von der Überschneidung betroffenen Aufgabenbereiche hingegen auf mehrere Behörden verteilt, so führt dies automatisch zu erhöhter Rechenschaftspflicht, weil Entscheidungen nicht nur gegenüber Betroffenen und vereinzelt gegenüber Gerichten, sondern auch gegenüber einer anderen Behörde nachvollziehbar begründet oder sogar mit ihr koordiniert werden müssen (Monopolkommission, 2018, Tz. 950; Ottow, 2015, S. 132). Das kann zu höherer Qualität und Akzeptanz von Entscheidungen führen.

**67** Von Bedeutung ist auch, welche Art von Aufgaben neben der Kerntätigkeit einer Behörde übernommen wird. Mit Blick auf Wettbewerbsbehörden als politisch unabhängige Institutionen ist zu beachten, dass bei der Übernahme von Aufgaben, die fachlich ministerialer Weisungsbefugnis unterliegen, die Unabhängigkeit der Behörde nicht mehr als Ganzes gewährleistet ist. Bei Überlappungen kann dies dazu führen, dass ministerielle Weisungen auf Aufgabengebiete wirken, die der politischen Unabhängigkeit unterliegen, oder umgekehrt, dass die Behörde fachliche ministerielle Weisungen mit Verweis auf politisch unabhängige Bereiche nicht annimmt. Zu bedenken ist außerdem, dass die Anzahl der potenziellen Anlässe für politischen oder öffentlichen Druck mit der Zahl der Aufgabengebiete steigt. Tritt starker Druck zeitgleich in mehreren Gebieten auf, könnte dies die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass fachliche Entscheidungen erfolgreich von außen beeinflusst werden. Ein weiterer wichtiger As-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

pekt ist, dass in enger aufgestellten Behörden keine oder weniger Konkurrenz zu anderen Aufgabengebieten bei der Verteilung von Personal- und Budgetressourcen sowie der administrativen Unterstützung besteht (Kovacic/Hyman, 2012b, S. 532). Das reduziert die Gefahr, dass dort, wo Ressourcen für mehrere Aufgabenbereiche der Behörde geteilt werden, wichtige aber weniger beliebte, prestigeträchtige oder erfolgversprechende Aufgaben ins Hintertreffen geraten (Ottow, 2015, S. 134). Für einen thematisch engen Zuschnitt spricht auch, dass Behörden mit weniger Zuständigkeiten leichter zu führen sind. Wandlungsprozesse wie z. B. Digitalisierungsschritte lassen sich tendenziell umso leichter umsetzen, je weniger durch gemeinsame Infrastruktur begründete Abhängigkeiten zwischen heterogenen Abteilungen einer Behörde zu berücksichtigen sind.

**68** Bei den im Bereich der Netzindustrien, d. h. Telekommunikation, Post, Bahn und Energie bestehenden Überschneidungen im Zuständigkeitsbereich des Wettbewerbsschutzes nimmt in Deutschland die Bundesnetzagentur ein breites Mandat ein. Dazu gehört, möglichen Missbrauch von Marktmacht von vornherein zu unterbinden oder nachträglich zu beseitigen. Das sektorspezifische Regulierungsrecht enthält oft stark ausdifferenzierte Regulierungsinstrumente, um den spezifischen Problemen in diesen Sektoren etwa beim Marktzugang zu begegnen. Wollte man diese Aufgaben auf das Bundeskartellamt übertragen, so wäre entweder ein erhebliches Anwachsen des Bundeskartellamts die Folge[6] oder eine starke Reduktion der Regulierungsintensität. Letzteres dürfte schon aus unionsrechtlichen Gründen unzulässig und aufgrund der Tatsache, dass es sich zumindest bei Teilen der genannten Infrastrukturen um natürliche Monopole handelt, auch nicht ohne erheblichen Schaden für den Wettbewerb möglich sein. Schließlich ist zu bedenken, dass in der Bundesnetzagentur auch technischer Sachverstand bezüglich der jeweiligen Spezialmaterie vorhanden ist, der jedenfalls in dieser Form so nicht ohne weiteres auch im Bundeskartellamt vorgehalten werden könnte, da dieses grundsätzlich alle Wirtschaftssektoren abdecken muss.

**69** In der Praxis stellt sich oft die Frage, in welchen Fällen ein Eingreifen der Bundesnetzagentur und in welchen Fällen ein Eingreifen des Bundeskartellamts geboten ist (Monopolkommission, 2022, Tz. 330 ff.). Zur Koordinierung der Behörden sehen die speziellen Regulierungsgesetze Koordinierungspflichten mit den Kartellbehörden vor: Bei einigen sehr kartellrechtsnahen Festlegungen mit weitreichender Bedeutung wie etwa der Marktabgrenzung und der Frage, ob eine marktbeherrschende Stellung vorliegt, sehen etwa das Telekommunikationsgesetz (TKG) und das Postgesetz (PostG) vor, dass die Festlegung nur mit Zustimmung des Bundeskartellamts erfolgen kann („im Einvernehmen“), § 197 Abs. 1 TKG bzw. § 85 Abs. 1 PostG. Bei anderen Entschei-

[6] Alleine im Bereich Telekommunikation beschäftigt die Bundesnetzagentur zum 1. Januar 2026 1282,79 vollzeitäquivalente Mitarbeitende (Bundesregierung, 2026a, S. 2).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dungen ist dem Bundeskartellamt immerhin rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen (§ 197 Abs. 2, 3 TKG bzw. § 85 Abs. 1 PostG a. E.). Umgekehrt hat das Bundeskartellamt der Bundesnetzagentur Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen, wenn es Verfahren im Bereich der Telekommunikation bzw. der Post durchführt (§ 197 Abs. 4 TKG bzw. § 85 Abs. 2 PostG). Zudem wirken beide Behörden auf eine einheitliche und den Zusammenhang mit dem GWB wahrende Auslegung dieses Gesetzes hin und haben sich relevante Beobachtungen und Feststellungen gegenseitig mitzuteilen (§ 197 Abs. 5 TKG bzw. § 85 Abs. 3 PostG). Ähnliche Regelungen enthält § 58 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) für den Energiebereich. Zwar besteht bei Doppelzuständigkeit grundsätzlich die Gefahr beiderseitigen Nichtstuns; dies erfordert demgemäß eine enge Abstimmung der Behörden. In der Wahrnehmung durch die Monopolkommission scheint der Austausch zwischen Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur in der derzeit gelebten Praxis insgesamt reibungslos zu funktionieren.

**70** Die Monopolkommission ist im Grundsatz der Auffassung, dass das Bundeskartellamt aufgrund seiner Besonderheiten eine thematisch eng ausgerichtete Behörde bleiben sollte. Die auf Wettbewerb basierende Ordnung der sozialen Marktwirtschaft, deren Fortbestehen das Bundeskartellamt mit seiner Arbeit gewährleistet, ist ein Kernelement des deutschen Wirtschaftsmodells. Es ist aufgrund der Bedeutung der Aufgabe angemessen, dass die zuständige Behörde ihre personellen und sachlichen Ressourcen ganz überwiegend und ohne Zielkonflikte für diese Aufgabe einsetzen kann, ohne weitere Aspekte berücksichtigen zu müssen.

**71** Sektorspezifische Regulierungsbehörden stehen mit den regulierten Unternehmen in einer dauerhaften Beziehung und sind auf deren Informationen angewiesen. Theorie und Empirie zeigen, dass dadurch ein Risiko der regulatorischen Vereinnahmung („regulatory capture“) entsteht (Dal Bó, 2006; Duso, 2005). Dies beschreibt eine Situation, in der Regulierungsbehörden von den Unternehmen, die sie überwachen, beeinflusst werden und eine langjährige Interaktion der Behörde mit den betroffenen Unternehmen zu einem gemeinsamen Verständnis führen kann. Eine Marktordnungsbehörde, die sowohl für den Wettbewerbsschutz als auch für die Regulierung zuständig ist, könnte den Interessen ihrer Branche also mit der Zeit näher rücken als eine Behörde, die nur sektorübergreifend und fallweise eingreift. Das spricht dagegen, Regulierungsaufgaben und Wettbewerbsaufsicht in einer Behörde zu bündeln.

**72** Auch die Bewahrung der Unabhängigkeit mit Blick auf die Resilienz gegenüber politischem und öffentlichem Druck spricht für ein enges Aufgabenfeld. So kann gewährleistet werden, dass der Druck nur in besonderen Ausnahmefällen und nicht immer wieder in verschiedensten Tätigkeitsbereichen erheblich ist. Resilienz bildet sich auch durch eine gelebte Kultur der Unabhängigkeit aus, die das entsprechende Selbstbewusstsein vermittelt. Wenn Mitarbeitende häufiger in weisungsabhängigen Bereichen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

eingesetzt sind oder eine Behörde von Mitarbeitenden dominiert wird, die keine Unabhängigkeit genießen, kann die Widerstandsfähigkeit absinken, die Unabhängigkeit gelegentlich erfordert. Das spricht auch dafür, die Personalstruktur (siehe dazu **↗Kapitel 3**) so zu erhalten, dass immer eine deutliche Mehrheit der Mitarbeitenden Unabhängigkeit „lebt“. Die Übernahme zusätzlicher Tätigkeitsfelder empfiehlt sich nur, wenn in diesen ebenso wie bei wettbewerbsrechtlichen Entscheidungen politisch unabhängig gearbeitet werden soll, wenn sie hinsichtlich des Umfangs die Kerntätigkeit der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts nicht verdrängen und wenn sie sehr nah an der Kerntätigkeit liegen. Außerdem müssten dem Amt ausreichend zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Bleibt dies gewährleistet, kann das Amt leistungsfähig den Wettbewerb schützen. Bloße Steigerungen der Leistungsfähigkeit über Größenvorteile könnten im Fall des Bundeskartellamts die Vorteile der Fokussierung hingegen nicht aufwiegen.

**73** Dies bedeutet, insbesondere mit Blick auf die Bereiche der sektorspezifischen Regulierung und des Verbraucherschutzes, nicht grundsätzlich, dass bei dem Bundeskartellamt keine zusätzlichen Aufgaben anzusiedeln sind. In ihrer Stellungnahme zur 11. GWB-Novelle zeigte sich die Monopolkommission offen dafür, dass das Bundeskartellamt Verstöße gegen das Verbraucherrecht ahnden kann, wenn es eine Sektoruntersuchung durchgeführt hat und eine individuelle Rechtsverfolgung nicht zu erwarten ist (Monopolkommission, 2023, S. 14 f.). Trotz hohem Verbraucherschutzniveau können in Deutschland Defizite existieren, die weder zivilgerichtlich noch behördlich adressiert werden, weil keine übergreifende behördliche Kompetenz für die Durchsetzung von Verbraucherrecht existiert (Podszun u. a., 2018, S. 183 ff.). Die Monopolkommission hat außerdem in ihrem Sondergutachten Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette empfohlen, dass die im Bereich Lebensmittel geltenden UTP-Regeln[7] zum Schutz vor unfairem Wettbewerb vom Bundeskartellamt statt von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung überwacht werden sollten (Monopolkommission, 2025a, S. 405 ff.). Zu dieser Einschätzung kam sie insbesondere aus Gründen der Leistungsfähigkeit. Die UTP-Regulierung und das kartellrechtliche Missbrauchsverbot überschneiden sich in den Anwendungsbereichen und bedienen sich ähnlicher Instrumente. Eine Durchsetzung der UTP-Regeln durch eine Beschlussabteilung des Bundeskartellamts hätte den Vorteil, Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den beiden Regelungsmaterien und Parallelverfahren zu minimieren und damit der behördlichen Rechtsdurchsetzung zu mehr Leistungsfähigkeit zu verhelfen. Bei beiden Themen würde es sich um Tätigkeiten handeln, die der Unabhängigkeit der Entscheidung unterliegen.

[7] Richtlinie (EU) 2019/633 vom 17. April 2019, "UTP-Richtlinie".

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

74 Neue Aufgaben sollten in Zukunft nur dann dem Bundeskartellamt zugeschlagen werden, wenn drei Bedingungen erfüllt sind: Erstens sollte es einen Bezug zum Wettbewerbsschutz geben. Zweitens sollte die Kerntätigkeit im Treffen unabhängiger Entscheidungen bestehen. Drittens sollten sich Synergieeffekte oder sonstige Effizienzen durch die Anbindung ans Bundeskartellamt ergeben. Insbesondere sollte dadurch gewährleistet werden, dass der Wettbewerbsschutz nicht verwässert, sondern im günstigsten Fall gestärkt werden.

**Empfehlungen**

- Das Bundeskartellamt sollte auch in Zukunft nicht zu viele Zusatzaufgaben übernehmen. Die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts sollte weiterhin im Zentrum seiner Tätigkeit stehen. Dies sollte sich in der Zahl der für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts zuständigen Abteilungen und Mitarbeitenden widerspiegeln.
- Aufgaben, die das Bundeskartellamt zusätzlich übernimmt, sollten der politischen Unabhängigkeit unterliegen und durch klar ersichtliche Synergieeffekte zu der Kerntätigkeit gekennzeichnet sein. Denkbar erscheint etwa, dass das Bundeskartellamt Verstöße gegen das Verbraucherrecht ahnden kann, wenn es eine Sektoruntersuchung durchgeführt hat und eine individuelle Rechtsverfolgung nicht zu erwarten ist.
- Wenn andere Behörden (z. B. die Bundesnetzagentur) über relevanten hohen technischen Sachverstand verfügen, kann dies ein Argument für den Verbleib oder die Zuordnung dieser Tätigkeiten bei bzw. zu diesen Behörden sein. Andernfalls würde riskiert, dass der technische Sachverstand den Entscheidungsträgerinnen und -trägern nicht unmittelbar zur Verfügung steht. Eine solche Lösung macht eine enge Abstimmung der Behörden für eine wettbewerblich einheitliche Vorgehensweise erforderlich, die in den Fachgesetzen meist jedoch bereits jetzt schon vorgesehen ist.

### 4.1.2 Die Behördenleitung und ihre Einflussmöglichkeiten

75 Die Leitung des Bundeskartellamts ist nicht in die eigentliche Entscheidungsfindung eingebunden, da diese den Beschlussabteilungen überlassen ist. Gleichwohl beeinflusst die Behördenleitung über Organisationsentscheidungen, Personal- und Ressourcensteuerung, Prioritätensetzung sowie Kommunikations- und Kooperationspraxis maßgeblich, wie die Behörde ihre Aufgaben erfüllt und in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Das in ↗**Abschnitt 2.3** entwickelte Qualitätskriterium der Wertebindung ist für die Behördenleitung höchst relevant. So vertritt die Behördenleitung das Amt nach außen und ihr kommt die verantwortungsvolle Aufgabe zu, unbotmäßigen Einmischungen von außen entgegenzutreten und so Resilienz zu demonstrieren.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Bedeutung dieser Aufgabe wurde zuletzt bei den stark gestiegenen Kraftstoffpreisen im Zuge des Iran-Kriegs deutlich (Bild, 2026). Hier muss Sorge dafür getragen werden, dass die Behörde ihre politische Unabhängigkeit wahren kann. Gleichzeitig ist die Behördenleitung, die insbesondere den Gang und die Verteilung der Geschäfte regelt, dafür verantwortlich, etwa notwendige Anpassungsprozesse bei den amtsinternen Strukturen zu erkennen und rechtzeitig zu initiieren. Damit ist das Kriterium der Entwicklungsoffenheit adressiert. Schließlich spielt auch der Aspekt der Machtbegrenzung für die Behördenleitung als Ausprägung der Kriterien der Entwicklungsoffenheit und der Wertebindung eine Rolle. Die Macht der Behördenleitung kann sich dabei aus formalen und informalen Aspekten herleiten und soll im Folgenden näher untersucht werden. Für die zentrale Governance-Frage aus ↗**Abschnitt 2.2** ist die Leitung damit eine Schlüsselstelle:[8] An ihr entscheidet sich, wie widerstandsfähig die Behörde gegenüber Einflussnahme ist und wie empfänglich sie für Einwände bleibt. Eine starke Leitung kann beides zugleich befördern; sie kann aber auch das eine auf Kosten des anderen stärken.

**76** Eine starke Wettbewerbsbehörde braucht eine starke Leitung. Ihre Aufgabe liegt darin, die Behörde strategisch auszurichten, ihre Organisation weiterzuentwickeln und zu modernisieren, Ressourcen und Personal verantwortlich einzusetzen und Prioritäten für den Einsatz knapper Mittel zu setzen, über Verwaltungsgrundsätze und Koordination für Kohärenz zwischen den Beschlussabteilungen zu sorgen, das Amt gegenüber Politik, Gerichten und Öffentlichkeit zu vertreten – einschließlich der Entscheidung über Rechtsmittel – und seine Unabhängigkeit nach außen zu verteidigen. Diese Führungsverantwortung findet ihre Grenze dort, wo auf die Fallbearbeitung eingewirkt würde, die den im Inneren der Behörde unabhängigen Beschlussabteilungen zugewiesen ist. Insofern gilt es, die äußere, politische Unabhängigkeit mit der inneren Unabhängigkeit der Entscheidungsträger auszutarieren. Die Empfehlungen dieses Gutachtens stellen die Rolle der Leitung nicht in Frage. Sie betreffen die Art, wie sie ausgeübt wird: transparent, mit klaren Grenzen dort, wo sie auf die weisungsfreie Entscheidung im Einzelfall trifft, und rückgebunden an Mechanismen, die ihre Macht überprüfbar machen.

#### 4.1.2.1 Rolle und Wirkung

**77** Die Leitung des Bundeskartellamts besteht aus einer Präsidentin oder einem Präsidenten und einer Vizepräsidentin oder einem Vizepräsidenten. Die von der Behördenleitung ausgeübten Funktionen sind vielfältig und lassen sich nicht auf einen Blick

---

[8] Dass tiefgreifende Veränderungen in der Verwaltung auf die Rückendeckung der obersten Führungsebene angewiesen sind, ist auch die Erfahrung derjenigen, die solche Veränderungen aus der Verwaltung heraus betreiben; siehe etwa das Manifest der Initiative Verwaltungsrebellen (Initiative Verwaltungsrebellen, o. J.).

aus einer zentralen Norm ablesen. Einzig § 51 GWB – und der im Gesetzentwurf für eine 12. GWB-Novelle vorgesehene § 51a GWB-E – enthalten einige wenige, eher grundsätzliche Aussagen zum Präsidentenamt. Daher kann die jeweilige Amtsinhaberin oder der jeweilige Amtsinhaber das Amt letztlich durch ihre bzw. seine Führung stark prägen. Konkretisierungen der Rolle der Präsidentin bzw. des Präsidenten sind der Geschäftsordnung zu entnehmen, die allerdings nicht öffentlich verfügbar ist. Hier sollte mehr Transparenz geschaffen werden (siehe dazu im Einzelnen ↗**Abschnitt 4.3.1.3**). Die Geschäftsordnung wird von der Präsidentin oder dem Präsidenten erlassen – wenn auch nur mit Billigung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – sodass auch hier eine Prägung durch die Amtsinhaberin oder den Amtsinhaber möglich ist.

**78** Das GWB enthält ausschließlich Regelungen zum Präsidentenamt. Soweit die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident handelt, sind sie entsprechend der klassischen Behördenorganisation weisungsabhängig gegenüber der Präsidentin oder dem Präsidenten. Die Präsidentin oder der Präsident kann ihre bzw. seine Aufgaben auf die Vizepräsidentin bzw. den Vizepräsidenten übertragen. Sofern im Folgenden die Aufgaben des Präsidentenamts aufgezählt werden, kann es daher sein, dass diese in der Praxis durch die Vizepräsidentin bzw. den Vizepräsidenten wahrgenommen werden, die bzw. der jedoch weisungsgebunden handelt. Einzelheiten zum Verhältnis zwischen beiden Ämtern lassen sich der öffentlich nicht zugänglichen Geschäftsordnung entnehmen. Da in der 12. GWB-Novelle ohnehin in dem neuen § 51a GWB-E eine gesetzliche Regelung des Amts der Präsidentin oder des Präsidenten vorgesehen ist, sollte die Gelegenheit genutzt werden, um auch das Amt der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten gesetzlich zu verankern (↗**Abschnitt 4.3.1.1**).

**79** Ausgehend von einer oberflächlichen Betrachtung der Regelungen des GWB scheint die Machtposition von Präsidentin oder Präsident gering zu sein. Die Rolle von Präsidentin oder Präsident des Bundeskartellamts wird stark durch § 51 Abs. 2 GWB geprägt. Diese Norm legt in Satz 1 fest, dass die „Entscheidungen“ des Bundeskartellamts von den Beschlussabteilungen getroffen werden, und begrenzt die Macht von Präsidentin oder Präsident formal erheblich. Die ausdrückliche gesetzliche Übertragung der Entscheidungskompetenz auf die gerichtsähnlich ausgestalteten Beschlussabteilungen, die gemäß § 51 Abs. 3 GWB in der Besetzung mit einem oder einer Vorsitzenden und zwei Beisitzenden entscheiden (siehe zur Entscheidungsfindung im Einzelnen ↗**Abschnitt 4.2.1**) macht deutlich, dass Präsidentin oder Präsident grundsätzlich nicht befugt ist, in die verfahrensbezogene besondere Stellung der berufenen Mitglieder der Beschlussabteilung einzugreifen, Entscheidungen an sich zu ziehen oder abzuändern (Schneider, 2022a, Rn. 16). Damit ist das bei anderen Behörden

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sonst umfassend bestehende Weisungsrecht der Behördenleitung beim Bundeskartellamt hinsichtlich Entscheidungen im Sinne des § 51 Abs. 2 Satz 1 GWB aufgehoben (siehe zur Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen **↗Abschnitt 4.2**).

**80** Neben den in § 51 Abs. 2 Satz 1 GWB erwähnten und den Beschlussabteilungen zugewiesenen Entscheidungen gibt es andere Handlungsformen der Behörde. Wann eine in die Kompetenz der Beschlussabteilung fallende Entscheidung im Sinne des Gesetzes vorliegt, ist zwar nicht gesetzlich definiert, sondern im Einzelfall für jede Norm durch Auslegung zu ermitteln (Schneider, 2022a, Rn. 13; Stockmann/Picht, 2024a, Rn. 23). Zu den Entscheidungen, die in der Praxis zumeist als Beschlüsse bezeichnet werden, zählen alle hoheitlichen Maßnahmen zur Regelung eines Einzelfalls mit Außenwirkung gegenüber Dritten (Gröss, 2024a, Rn. 6). Damit verbleibt bei der Präsidentin bzw. beim Präsidenten neben organisatorischen Entscheidungen sonstiges Verwaltungshandeln. Dazu zählen:[9]

- die Vertretung der Behörde nach außen, z. B. gegenüber den Medien, anderen Entscheidungsträgern, in der Repräsentation bei Verbänden und Unternehmen sowie auf europäischer und internationaler Ebene (siehe dazu **↗Abschnitt 4.1.2**)
- ein allgemeines Weisungsrecht als Behördenleiter (siehe dazu **↗Abschnitt 4.2.2**)
- eine Koordinationsfunktion hinsichtlich weisungsfreier Organisationseinheiten (siehe dazu **↗Abschnitt 4.2.2**)
- Regelung von Verteilung und Gang der Geschäfte durch eine Geschäftsordnung, die der Bestätigung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bedarf, gemäß § 51 Abs. 2 Satz 2 GWB (siehe dazu **↗Abschnitt 4.3.1.3**)
- Personalpolitik und Ausstattung der Organisationseinheiten (siehe dazu **↗Abschnitt 4.2.3**)
- Festlegung und Veröffentlichung von Verwaltungsgrundsätzen,[10] die über den allgemeinen Gleichheitssatz eine Selbstbindung des Bundeskartellamts bewirken können, gemäß § 32c Abs. 3 GWB (Negativattest), § 53 Abs. 1 Satz 3 GWB (allgemeine Verwaltungsgrundsätze), § 81d Abs. 4 GWB (Bußgeldleitlinien), § 81h Abs. 3 GWB (Kronzeugenprogramm), siehe zum Spannungsverhältnis mit der Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen Schneider (2022c, Rn. 3 f.)
- die Vertretung des Amts in Beschwerde- und Rechtsbeschwerdeverfahren
- Stellungnahmen in Kartellzivilrechtsstreitigkeiten gemäß § 90 GWB

[9] Siehe dazu die Überblicksdarstellungen bei Schneider (2022a, Rn. 6), Stockmann/Picht (2024a, Rn. 17) sowie Zorn (2022, Rn. 12).

[10] Für einen Überblick über die veröffentlichten Verwaltungsgrundsätze siehe Jungermann (2022, Rn. 22).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- die Veranlassung von Bekanntmachungen gemäß § 27 GWB (Veröffentlichung von Wettbewerbsregeln)[11] und gemäß § 43 GWB (z. B. Einleitung des Hauptprüfverfahrens und Antrag auf Ministererlaubnis)
- die Erstellung des Tätigkeitsberichts gemäß § 53 GWB
- Aktivitäten im Rahmen des Art. 14 Verordnung (EG) Nr. 1/2003 (Kartellverfahrens-VO) (Beratender Ausschuss)

**81** Die Darstellung der Behörde nach außen berührt die Entscheidungsfindung nicht unmittelbar, prägt aber die Erwartungen, an denen sich die Arbeit im Inneren ausrichtet. Von hoher Bedeutung ist, dass die Behörde grundsätzlich von der Leitung nach außen vertreten wird. Das betrifft unter anderem die Zusammenarbeit und den Austausch mit anderen Behörden, etwa dem European Competition Network (ECN) und dem International Competition Network (ICN). Der derzeit herausragende internationale Ruf des Bundeskartellamts verleiht der Präsidentin oder dem Präsidenten ein zusätzliches Gewicht. Dieser Ruf könnte jedoch umgekehrt auch leiden, wenn sich die Leitung in der Zukunft weniger engagiert einbringt als bisher.

**82** Ein weiterer Aspekt der Vertretung der Behörde nach außen ist das Auftreten vor Gericht. Die Vertretung des Amts in Beschwerde- und Rechtsbeschwerden, die Verfügungen des Bundeskartellamts betreffen, obliegt der Leitung. Dies ist insbesondere bedeutsam, da die wichtigen Fälle regelmäßig einer gerichtlichen Kontrolle zugeführt werden. Besonders interessant sind die Fälle, die vom Bundesgerichtshof (BGH) entschieden werden, da hierfür grundsätzlich nur jene in Frage kommen, die eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung betreffen oder bei denen die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung die Entscheidung des BGH erfordert. Schließlich kann die Leitung des Bundeskartellamts in allen Rechtsstreitigkeiten Einfluss nehmen, deren Entscheidung ganz oder teilweise von der Anwendung kartellrechtlicher Normen abhängt: Gemäß § 90 Abs. 1 GWB unterrichtet das jeweilige deutsche Gericht das Bundeskartellamt über derartige Rechtsstreitigkeiten und die Leitung kann, wenn sie es zur Wahrung des öffentlichen Interesses als angemessen erachtet, aus den Mitgliedern des Bundeskartellamts eine Vertretung bestellen, die befugt ist, dem Gericht schriftliche Erklärungen abzugeben, auf Tatsachen und Beweismittel hinzuweisen, den Terminen beizuwohnen, in ihnen Ausführungen zu machen und Fragen an Parteien, Zeugen und Sachverständige zu richten (§ 90 Abs. 2 GWB).

**83** Bedeutsam ist auch, dass die Leitung des Bundeskartellamts regelmäßig Stellung zu Gesetzesvorhaben im Rahmen von Expertenanhörungen nimmt, insbesondere bei Änderungen des GWB. Zudem wurden Mitarbeitende der Behörde jedenfalls in der

[11] Hinsichtlich der §§ 24 bis 27 GWB sieht der Gesetzentwurf für eine 12. GWB-Novelle vor, dass diese künftig wegfallen sollen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vergangenheit für Novellen des GWB in das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie abgeordnet (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, 2019). Der Einfluss der Behörde und damit ihrer Leitung insbesondere auf Gesetzesänderungen ist daher als hoch einzuschätzen. Schließlich kann die Leitung auch im Hintergrund politisch wirken durch Gespräche im politischen Raum, Redebeiträge auf Veranstaltungen und die Organisation von Konferenzen, z. B. die Internationale Kartellkonferenz.

**84** Über diese Wirkungen der Behördenvertretung nach außen hinaus ist davon auszugehen, dass die Art und Weise, wie sich die Behördenleitung nach außen äußert (etwa in Interviews), auch von den Mitarbeitenden genau mitverfolgt wird. Zudem sind viele Abteilungen ohnehin in die Vorbereitung der Leitung bei der Außenvertretung eingebunden. Dies dürfte jedenfalls mittelbar auch die Prioritätensetzung in den jeweiligen Beschlussabteilungen beeinflussen. Umgekehrt beeinflusst die Fallpraxis der Beschlussabteilungen auch die Außendarstellung durch die Präsidentin oder den Präsidenten, die bzw. der Entscheidungen in der Öffentlichkeit kommunizieren und gegebenenfalls gegen Kritik verteidigen muss. Von der Behördenleitung gehen damit wesentliche Impulse für die Arbeit aus. Die Arbeit der Leitung strahlt auf die aufgegriffenen Fälle, die vertretenen Positionen, die Mitarbeitendenmotivation, den Umgang im Haus, das Arbeitsklima und viele andere Aspekte aus, die sowohl für die „gelebte Unabhängigkeit“ als auch für den Erfolg in der Sache von enormer Bedeutung sind.

#### 4.1.2.2 Auswahl und Ernennung der Behördenleitung

**85** Seit seiner Gründung im Jahr 1958 wurde das Bundeskartellamt bislang nur von wenigen Präsidenten geleitet; mehrere Amtsinhaber waren über lange Zeiträume im Amt und konnten die Arbeitsweise und Außenwirkung der Behörde nachhaltig prägen (siehe für einen Überblick unten ↗**Tabelle 4.5**).

**86** Die Auswahl und die Ernennung der Behördenleitung erfolgen nach den allgemeinen beamtenrechtlichen Grundsätzen. Insofern ändert auch der im Gesetzentwurf für eine 12. GWB-Novelle vorgesehene neue § 51a GWB-E nichts an der bestehenden Rechtslage. Der rechtliche Ausgangspunkt für die Ernennung ist Art. 60 Abs. 1 Grundgesetz (GG), der festlegt, dass der Bundespräsident bzw. die Bundespräsidentin die Bundesbeamtinnen und -beamten ernennt und entlässt, sofern er bzw. sie diese Befugnisse nicht gemäß Abs. 3 auf andere Behörden übertragen hat. Diese Delegation ist hinsichtlich vieler Beamtinnen und Beamten erfolgt, nicht jedoch hinsichtlich Beamtinnen und Beamter in der Besoldungsgruppe B, vgl. Art. 1 Abs. 1 der Anordnung des Bundespräsidenten über die Ernennung und Entlassung der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter des Bundes (Delegations-AO). Dazu zählen die bzw. der in B8 eingruppierte Präsidentin bzw. Präsident sowie die bzw. der in B5 eingruppierte

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vizepräsidentin bzw. Vizepräsident.[12] Die Beamtinnen und Beamten wählt der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin jedoch nicht selbst aus, sondern nimmt gemäß Art. 1 Abs. 2 Delegations-AO Vorschläge von den zuständigen obersten Bundesbehörden, d. h. z. B. den Bundesministerien, entgegen. Zuständig für die Leitung des Bundeskartellamts ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, da das Bundeskartellamt gemäß § 51 Abs. 1 Satz 2 GWB zu dessen Geschäftsbereich gehört. Gemäß § 15 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO-BReg) sind ihm insbesondere die Vorschläge zur Ernennung von Beamten, die nach der Besoldungsordnung feste Gehälter beziehen – wozu die Besoldungsordnung B zählt – zur Beratung und Beschlussfassung zu unterbreiten. Neben der Präsidentin oder dem Präsidenten und Vizepräsidentin oder Vizepräsident trifft das auch auf die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter zu.

**87** Gemäß § 8 Bundesbeamtengesetz (BBG) sind zu besetzende Stellen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Allerdings kann die Bundesregierung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 3 BBG Ausnahmen durch Rechtsverordnung regeln. Eine solche Ausnahme ist in § 4 Abs. 2 Nr. 1 der Bundeslaufbahnverordnung (BLV) geregelt. Danach gilt die Pflicht zur Stellenausschreibung insbesondere nicht für die Leitungen von den Bundesministerien unmittelbar nachgeordneten Behörden. Die künftige Präsidentin oder der künftige Präsident sollte dennoch in einem möglichst transparenten Verfahren mit öffentlicher Ausschreibung mit klaren Auswahlkriterien entsprechend dem beamtenrechtlichen Grundsatz in § 8 BBG ausgewählt werden.[13] Ein solches Auswahlverfahren stärkt die politische Unabhängigkeit und Widerstandsfähigkeit der Behörde, indem eine Besetzung aufgrund politischer Opportunität erschwert wird. Zudem erhöht es die Transparenz für die Entscheidungsfindung und verdeutlicht, warum die gewählte Person mit Blick auf Eignung, Befähigung und fachliche Leistung (vgl. Art. 33 Abs. 2 GG, § 9 BBG) gewählt wurde. Auch bei anderen Wettbewerbsbehörden im Ausland wird eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt.

[12] Siehe dazu (Festsetzung von Zusätzen zu den Grundamtsbezeichnungen; Rundschreiben zur Bundesbesoldungsordnung B (BBesO B)) sowie Anlage I zum Bundesbesoldungsgesetz (BBesG).

[13] Ein Beispiel hierfür ist das Auswahlverfahren in Lettland (Latvian Public Service Media, 2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**Tabelle 4.2: Öffentliche Ausschreibung der Behördenleitungen**

| Land/Behörde | Öffentliche Ausschreibung |
|---|---|
| Bundeskartellamt | nein |
| Belgien | ja |
| Generaldirektion Wettbewerb | ja |
| Italien | ja |
| Österreich | ja |
| Portugal | nein |
| Schweiz | ja |
| Spanien | nein |
| Vereinigtes Königreich | ja |

Quelle: Befragung der Wettbewerbsbehörden.

**88** Das GG nennt insbesondere Parteizugehörigkeit nicht als Auswahlkriterium, sondern ist strikt leistungsorientiert. Hinsichtlich der in **↗Abschnitt 2.3** erarbeiteten Kriterien bewirkt die Ausschreibung eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit, da zielsicherer nach geeigneten Personen gesucht werden kann. Gleichzeitig wird die Wertebindung erhöht und der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit gefördert – durch eine Erhöhung der Transparenz und damit der Nachvollziehbarkeit staatlicher Entscheidungen. Für eine Ausschreibung spricht auch, dass Art. 4 Abs. 4 Richtlinie (EU) 2019/1 (ECN+-RL) den Mitgliedstaaten vorgibt, die Mitglieder des Entscheidungsgremiums der für Wettbewerb zuständigen nationalen Verwaltungsbehörden nach im Voraus im nationalen Recht festgelegten, eindeutigen und transparenten Verfahren auszuwählen. Ein solches Auswahlverfahren sollte gesetzlich im GWB normiert werden, damit die Ausnahme von der Ausschreibungspflicht gemäß § 8 Abs. 1 Satz 3 BBG i. V. m. § 4 Abs. 2 Nr. 1 BLV für das Bundeskartellamt nicht eingreift.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**Box 4.1: Ausschreibung: Mögliche Kriterien für ein Kompetenzprofil**

## 7 KRITERIEN FÜR EIN KOMPETENZPROFIL

Für ein Kompetenzprofil kommen nach Auffassung der Monopolkommission insbesondere folgende Kriterien in Betracht:

1. **Breite wirtschaftspolitische Kenntnisse**: Dies ermöglicht die Folgenabschätzung von Entscheidungen der Behörde.
2. **Erfahrung im Umgang mit Behörden und Regierungsstellen:** Dies verschafft Bewusstsein für die politischen Implikationen und ermöglicht die Behauptung der Unabhängigkeit.
3. **Erfahrungen in der Leitung mittelgroßer öffentlicher oder privatwirtschaftlicher Institutionen:** Leitungsaufgaben nehmen einen großen Anteil am Tagesgeschäft der Behördenspitze ein.
4. **(Tiefe) Wettbewerbsrechtliche und wettbewerbsökonomische Kenntnisse:** Da die Behördenspitze das Amt national und international nach außen vertritt, ist es für das Gewicht der Behördenmeinung förderlich, wenn die Leitung über hohe Expertise verfügt und aktiv an Diskussionen teilnehmen kann.
5. **Kommunikationsfähigkeit gegenüber den Medien:** Entscheidungen der Behörde müssen in die Öffentlichkeit kommuniziert werden.
6. **Internationale Erfahrung:** Die Leitung muss die Behörde international repräsentieren.
7. **Digital- und KI-Kompetenz:** Die Leitung muss einschätzen können, wie technologische Entwicklungen die Arbeitsweise der Behörde verändern, und die damit verbundenen Investitions- und Organisationsentscheidungen verantworten.

Quelle: Gespräche der Monopolkommission und eigene Überlegungen.

**89** Dabei sollte vorab ein klares Kompetenzprofil entwickelt werden. Zu beachten ist, dass z. B. für Unternehmen solche Prinzipien bereits gelten. Der Deutsche Corporate Governance Kodex empfiehlt, dass der Aufsichtsrat vorab über die erforderlichen Qualifikationen der Vorstandsmitglieder entscheidet (Grundsatz 9). In den von der Monopolkommission geführten Gesprächen mit Sachverständigen und Stakeholdern

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

wurde auch über das Kompetenzprofil diskutiert, das einer Ausschreibung zugrunde liegen sollte.

**Empfehlungen**

- Das Verfahren zur Auswahl von Präsidentin oder Präsident sollte so transparent wie möglich durchgeführt werden. Insbesondere sollte in einer öffentlichen Ausschreibung und in einem klaren Kompetenzprofil dargelegt werden, wie die Person mit Blick auf Eignung, Befähigung und fachliche Leistung ausgewählt wird. In das GWB sollte eine Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung aufgenommen werden.

### 4.1.3 Rechtliche Absicherung der Unabhängigkeit

**90** Nach § 51 Abs. 1 Satz 1 GWB ist das Bundeskartellamt eine „selbstständige Bundesoberbehörde“ im Sinne des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG. Damit verfügt es über eine eigenständige Behördenorganisation und ist nicht Teil der Ministerialverwaltung. Die organisatorische Eigenständigkeit des Bundeskartellamts trägt dazu bei, die Rechtsanwendung im Einzelfall von politischen Zweckmäßigkeitserwägungen zu trennen und eine am Gesetz orientierte Wettbewerbsaufsicht zu gewährleisten. Die Eigenständigkeit ist aber nicht automatisch mit Weisungsfreiheit gleichzusetzen (Quellmalz, 2025a, Rn. 1). Das Bundeskartellamt ist zugleich Teil des Geschäftsbereichs des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, § 51 Abs. 1 Satz 2 GWB. Damit unterliegt es gemäß Art. 65 Satz 2 GG der Leitung und der Verantwortung des Bundeswirtschaftsministers oder der -ministerin. § 52 GWB stellt klar, dass der Minister oder die Ministerin dem Bundeskartellamt allgemeine Weisungen erteilen kann. Hiermit sind abstrakt-generelle Verwaltungsgrundsätze zur Verfahrenspraxis gemeint, die von Einzelweisungen in konkreten Wettbewerbsverfahren abzugrenzen sind. In der Praxis haben allgemeine Weisungen bislang nur eine untergeordnete Rolle gespielt (Schneider, 2022b, Rn. 3 und 5; Stockmann/Picht, 2024b, Rn. 5 f.).[14] Außerdem kann das Bundeswirtschaftsministerium insofern Einfluss auf die Tätigkeit des Bundeskartellamts nehmen, als dessen Geschäftsordnung der Bestätigung durch das Ministerium bedarf, § 51 Abs. 2 Satz 2 GWB (dazu noch ↗**Abschnitt 4.3.1.3**).

[14] Schneider (2022b, Rn. 5) nennt lediglich vier – jahrzehntealte – allgemeine Weisungen: Weisung vom 30.11.1972 über die Intensivierung der Missbrauchsaufsicht über vertikale Preisbindungen und -empfehlungen (BAnz. Nr. 231 vom 30.11.1972), Weisung vom 25.3.1976 über Zusagen in Zusammenschlusskontrollverfahren (BAnz. Nr. 66 vom 3.4.1976), Weisung vom 16.2.1978 über die Aufstellung von Leitsätzen zur leistungssteigernden Kooperation (BAnz. Nr. 46 vom 7.3.1978), Weisung vom 30.5.1980 über die Behandlung von Auslandszusammenschlüssen (BAnz. Nr. 103 vom 7.6.1980).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**91** Die eigentlichen Entscheidungsträger des Bundeskartellamts sind gemäß § 51 Abs. 2 Satz 1 GWB die Beschlussabteilungen. Ihnen weist das Gesetz die Entscheidungsbefugnis unmittelbar zu, während die Präsidentin oder der Präsident lediglich die Verteilung und den Gang der Geschäfte regelt (dazu bereits ↗**Abschnitt 4.1.2** und noch ↗**Abschnitt 4.3.1.3**). Die Beschlussabteilungen entscheiden als gerichtsähnliche Kollegialorgane in der Besetzung mit einer oder einem Vorsitzenden und zwei Beisitzenden, § 51 Abs. 3 Satz 1 GWB.[15] Ihre Mitglieder haften gegenüber dem Dienstherrn im Falle der Verletzung einer Amtspflicht nur bei Vorsatz, § 51 Abs. 3 Satz 2 GWB. Nach § 51 Abs. 4 GWB müssen Vorsitzende und Beisitzende der Beschlussabteilungen Beamte auf Lebenszeit sein und die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst haben.

**92** Die gesetzliche Zuweisung der Entscheidungskompetenz an die Beschlussabteilungen setzt voraus, dass diese ihre Kompetenz unabhängig wahrnehmen, sie also insbesondere frei von Einzelweisungen handeln. Anderenfalls erschiene die Kompetenzzuweisung überflüssig. Allerdings ist die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen im GWB nicht ausdrücklich normiert. Dagegen bestimmt § 157 Abs. 1 und Abs. 4 Satz 2 GWB für die Vergabekammern des Bundeskartellamts, dass diese bzw. ihre Kammermitglieder die Entscheidungen unabhängig treffen. Angesichts des Fehlens einer entsprechenden Regelung für die Beschlussabteilungen ergibt sich deren Unabhängigkeit bislang lediglich – aber auch immerhin – aus der gesetzlichen Kompetenzzuweisung sowie einem Umkehrschluss aus § 52 GWB.[16]

**93** Art. 4 ECN+-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass die Durchsetzung von Art. 101 und 102 AEUV durch die nationalen Wettbewerbsbehörden unabhängig erfolgt. Die Umsetzung der ECN+Richtlinie hat in vielen Mitgliedstaaten zur Stärkung der Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörden beigetragen (Europäische Kommission, 2024c, S. 4; Zimmer, 2026). Insbesondere müssen die behördlichen Entscheidungsträger in der Lage sein, ihre Aufgaben und Befugnisse „unabhängig von politischer und anderer externer Einflussnahme“ wahrzunehmen (Art. 4 Abs. 2 lit. a ECN+-RL). Die Mitgliedstaaten müssen ferner sicherstellen, dass die Entscheidungsträger „keinerlei Weisungen der Regierung oder einer anderen öffentlichen oder privaten Stelle einholen oder entgegennehmen“ (Art. 4 Abs. 2 lit. b Halbs. 1 ECN+-RL). Dies gilt allerdings „unbeschadet des Rechts der mitgliedstaatlichen Regierungen, gegebe-

---

[15] Dazu bereits ↗**Abschnitt 4.1.2**. Vgl. auch (Bundesregierung, 1959, S. 2).

[16] Vgl. auch BVerwG, 7 C 34.17, 9.5.2019; Quellmalz (2025a, Rn. 3 und 6; 2025b, Rn. 2); Schneider (2022a, Rn. 16 f.; 2022b, Rn. 1); Wagner-von Papp (2026, S. 446); einschränkend Bechtold/Bosch (2025, Rn. 2 ff.: keine Weisungsbefugnis des Präsidenten des Bundeskartellamts gegenüber den Beschlussabteilungen, aber Befugnis des Ministeriums auch zu Einzelweisungen gegenüber dem Bundeskartellamt).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

nenfalls Vorschriften allgemeiner Art herauszugeben, die sich nicht auf Untersuchungen einzelner Wirtschaftszweige oder bestimmter Durchsetzungsverfahren beziehen“ (Art. 4 Abs. 2 lit. b Halbs. 2 ECN+-RL). Außerdem muss gewährleistet sein, dass die Entscheidungsträger aus den Wettbewerbsbehörden „nicht aus Gründen im Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen Wahrnehmung ihrer Aufgaben oder Befugnisse [...] entfernt werden“ (Art. 4 Abs. 3 ECN+-RL).

**94** Soweit es im GWB an entsprechenden Vorgaben zur Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen des Bundeskartellamts fehlt, wäre das deutsche Recht zumindest richtlinienkonform auszulegen (Gröss, 2024a, Rn. 29; Könen/Dogs, 2023, S. 134; Zorn, 2022, Rn. 9). Grundsätzlich erlaubt sind in den Grenzen des Art. 4 Abs. 2 lit. b Halbs. 2 ECN+-RL allgemeine Weisungen, wie sie das deutsche Recht in § 52 GWB vorsieht (Gröss, 2024b, Rn. 4; Ludwigs, 2020, S. 579). Bei Einzelweisungen ist die ECN+-RL erkennbar strenger. Fraglich ist jedoch, ob die Richtlinie nur das Verhältnis zwischen der Behörde und der Regierung (oder sonstigen Stellen), also die politische Unabhängigkeit, betrifft, oder ob sie auch im Verhältnis der Entscheidungsträger zur Behördenleitung gilt, also die innere Unabhängigkeit regelt. Für beide Auslegungsweisen gibt es gute Argumente. So ist in Art. 4 ECN+-RL einerseits „von politischer und anderer externer Einflussnahme“ die Rede. Es geht der Richtlinie um die Gewährleistung bzw. Stärkung der operativen Unabhängigkeit der nationalen Wettbewerbsbehörden (Erwägungsgründe 17 und 18). Sie schreibt den Mitgliedstaaten aber nicht vor, wie die Entscheidungsfindung in den Behörden zu organisieren ist. Andererseits betrachtet Art. 4 ECN+-RL die Behörde nicht ausschließlich als Ganzes, sondern nennt ausdrücklich die „Mitarbeiter und die Personen, die [...] Entscheidungen treffen“. Wenn das nationale Recht die Entscheidung einzelnen Spruchkörpern überträgt – wie in § 51 Abs. 2 GWB –, sind diese diejenigen, die die operative Tätigkeit tatsächlich ausüben.

**95** Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert, die Unabhängigkeit der Entscheidungsfindung in den Beschlussabteilungen des Bundeskartellamts ausdrücklich im Gesetz zu verankern (Franck, 2024, S. 644; Könen/Dogs, 2023, S. 134; Ludwigs, 2020, S. 580 f.; Quellmalz, 2025a, Rn. 2; Stockmann, 2008, S. 143 ff.; Wagner-von Papp, 2026, S. 446; Zorn, 2022, Rn. 9). Dies sollte durch eine Regelung in § 51 Abs. 2 GWB erfolgen, die bestimmt, dass die Entscheidungen in Einzelfällen unabhängig und frei von Weisungen der Leitung oder anderer Stellen getroffen werden. Gegen einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf können auch nicht die Erfahrungen mit der bisherigen Verwaltungspraxis angeführt werden. Zwar ist die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen, und zwar sowohl im Verhältnis zur Politik als auch zur Behördenleitung, in der Vergangenheit faktisch weitgehend unbeanstandet geblieben.[17] Aller-

[17] Vgl. aber zur Umsetzung eines Fallbearbeiters durch die Behördenleitung im Zusammenhang mit der Verfahrensführung noch ↗**Box 4.2**.

dings sollte die Unabhängigkeit nicht ausschließlich auf gewachsener Verwaltungskultur und personeller Zurückhaltung beruhen. Denn bei veränderten politischen oder personellen Rahmenbedingungen könnte sich sonst ein Einfallstor für Einflussnahmen auf die Entscheidungsfindung der Beschlussabteilungen ergeben. Die Vorgaben aus Art. 4 ECN+-RL gelten zudem nur im Anwendungsbereich von Art. 101 und 102 AEUV, einschließlich der parallelen Anwendung nationalen Rechts (vgl. Art. 3 Kartellverfahrens-VO; Gröss, 2024a, Rn. 26), nicht dagegen bei der Durchsetzung ausschließlich nationalen Wettbewerbsrechts oder im Bereich der Fusionskontrolle. Die Anwendbarkeit von Art. 101 und 102 AEUV setzt voraus, dass die betreffende Verhaltensweise geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Obgleich diese Zwischenstaatlichkeitsklausel tendenziell weit ausgelegt wird, besteht also auch insoweit Bedarf für eine stärkere Absicherung der Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen in Einzelfällen durch eine entsprechende Klarstellung im GWB.

**96** Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine verfassungsrechtliche Normierung der behördlichen Unabhängigkeit erforderlich ist, damit diese unter dem Gesichtspunkt des in Art. 20 Abs. 1, 2 GG verankerten Demokratieprinzips, das eine Rückbindung staatlicher Gewalt an den Volkswillen erfordert, überhaupt zulässig ist. Das Demokratieprinzip schließt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) eine begrenzte Modifikation der Legitimationsvermittlung durch unabhängige Behörden nicht aus. Maßgeblich ist, dass insgesamt ein hinreichendes Legitimationsniveau gewahrt bleibt. Die Übertragung von Aufgaben auf politisch unabhängige Behörden ist danach zwar verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen, bedarf aber einer besonderen sachlichen Rechtfertigung und bleibt auf begründete Ausnahmefälle beschränkt. Dabei hebt das BVerfG hervor, dass insbesondere Aufgaben von politischer Tragweite grundsätzlich nicht der Regierungsverantwortung entzogen und politisch unabhängigen Behörden übertragen werden dürfen. Ob eine politisch unabhängige Behördenorganisation verfassungsrechtlich zulässig ist, beurteilt sich daher maßgeblich nach den Besonderheiten des jeweiligen Aufgabenbereichs (vgl. BVerfG, 2 BvF 2/58, 27.4.1959, Bremer Personalvertretung; 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, 30.7.2019, Europäische Bankenunion).

**97** Diese Maßstäbe prägen auch die seit Jahren geführte Diskussion um die politische Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur. Hintergrund sind insbesondere Art. 57 Abs. 4 Richtlinie (EU) 2019/944 über den Elektrizitätsbinnenmarkt sowie Art. 8 Abs. 1 Richtlinie (EU) 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EECC-RL), die eine politisch unabhängige Wahrnehmung der Regulierungsaufgaben durch die nationalen Regulierungsbehörden verlangen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat diese unionsrechtlichen Anforderungen dahingehend konkretisiert, dass die Mitgliedstaaten den Regulierungsbehörden die unionsrechtlich zugewiesenen Zuständigkeiten frei von ministeriellen Einflussmöglichkeiten belassen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

müssen und insbesondere keine politischen Vorgaben für die Wahrnehmung dieser Befugnisse machen dürfen (C-718/18, 2.9.2021, Kommission/Deutschland). Die unionsrechtlich veranlasste Einschränkung ministerieller Einflussmöglichkeiten wird im Schrifttum zwar im Hinblick auf das Demokratieprinzip kontrovers diskutiert. Soweit ersichtlich wird ihre Verfassungsmäßigkeit im Ergebnis jedoch überwiegend bejaht, wobei etwaige Legitimationsdefizite durch andere Legitimations- und Kontrollmechanismen zu kompensieren seien (vgl. nur Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2024, m. w. N.).

**98** Mit Blick auf das Bundeskartellamt ist nach alledem zu berücksichtigen, dass die Beschlussabteilungen im Schwerpunkt keine politischen Gestaltungsentscheidungen treffen, sondern das vom Gesetzgeber vorgegebene Wettbewerbsrecht im Einzelfall anwenden. Anders als bei Verwaltungsentscheidungen mit erheblichem politischen Gestaltungsspielraum steht damit der rechtsgebundene Gesetzesvollzug im Vordergrund. Vor diesem Hintergrund ist eine weisungsfreie Wahrnehmung der ihnen durch § 51 Abs. 2 GWB zugewiesenen Entscheidungskompetenz eindeutig innerhalb der Grenzen, die das BVerfG für ministerialfreie Verwaltung gezogen hat. Die Grundentscheidung, das Bundeskartellamt gerichtsartig auszugestalten, wirkt hier fort. Für das Verständnis der Tätigkeit der Beschlussabteilungen ist der Vergleich zu Kammern in den Gerichten erster Instanz maßgeblich. Außerdem verfügt das Bundeswirtschaftsministerium aufgrund seiner Befugnis zur Erteilung allgemeiner Weisungen sowie zur Bestätigung der Geschäftsordnung des Bundeskartellamts über immerhin begrenzte Möglichkeiten der Einflussnahme, die zur demokratischen Legitimation des Verwaltungshandelns beitragen (vgl. auch Schneider, 2022b, Rn. 2). Einer verfassungsrechtlichen Verankerung der behördlichen politischen Unabhängigkeit bedarf es nicht.[18]

**99** Ein weiteres „Einfallstor“ für die politische Entscheidung kartellrechtlicher Sachverhalte ist die Ministererlaubnis. Das Instrument der Ministererlaubnis nach § 42 GWB steht in einem Spannungsverhältnis zur politischen Unabhängigkeit des Bundeskartellamts. Einerseits kann gerade die Trennung zwischen wettbewerblicher Fachentscheidung und politischer Gemeinwohlentscheidung dazu beitragen, die Unabhängigkeit des Bundeskartellamts zu sichern. Andererseits eröffnet § 42 GWB einem einzelnen politischen Amtsträger die Möglichkeit, eine Untersagungsentscheidung des Bundeskartellamts durch eine eigene Entscheidung zu ersetzen und den betreffenden Zusammenschluss dennoch zu erlauben. Die damit verbundene Frage, ob die bestehende Ausgestaltung dieses Spannungsverhältnis hinreichend begrenzt und

[18] Vgl. aber Wagner-von Papp (2026, S. 446): „Angesichts der Entwicklungen (in den USA und auch dem UK) ist es Zeit, die Unabhängigkeit des BKartA und der Beschlussabteilungen expliziter und ausführlicher zu regeln, idealerweise in der Verfassung zu verankern (auch wenn dieser Zug mangels Mehrheiten wohl schon abgefahren ist).“

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

auch gegenüber einer politisch stärker instrumentalisierten Ausübung der Ministerkompetenz tragfähig ist, sprengt jedoch den Rahmen des vorliegenden Gutachtens, das sich primär mit den Strukturen des Bundeskartellamts selbst befasst.

**Empfehlungen**

- Die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen des Bundeskartellamts in Einzelfällen sollte ausdrücklich im Gesetz verankert werden. Dies sollte durch eine Regelung in § 51 Abs. 2 GWB erfolgen, die bestimmt, dass die Entscheidungen in Einzelfällen unabhängig und frei von Weisungen der Leitung oder anderer Stellen getroffen werden.
- Einer verfassungsrechtlichen Verankerung der behördlichen politischen Unabhängigkeit bedarf es nicht.

### 4.1.4 Ressourcenausstattung als Voraussetzung der Unabhängigkeit

**100** Rechtliche Garantien sichern die Unabhängigkeit einer Behörde nur, solange sie über die Mittel verfügt, ihre Aufgaben tatsächlich zu erfüllen. In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur wird deshalb betont, dass formale Garantien – ein klar definierter Rechtsstatus, weitreichende Entscheidungsbefugnisse – allein nicht ausreichen. Hinzutreten muss eine hinreichende finanzielle und personelle Ausstattung (Gilardi, 2008; Maggetti, 2007). Auch Art. 5 ECN+-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten, die nationalen Wettbewerbsbehörden mit einer hinreichenden Zahl qualifizierter Bediensteter sowie den für die wirksame Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen finanziellen, technischen und technologischen Ressourcen auszustatten (Abs. 1). Dies gilt insbesondere für die Fähigkeit, Untersuchungen nach Art. 101 und 102 AEUV durchzuführen, entsprechende Entscheidungen zu erlassen und im Rahmen des ECN eng mit anderen Wettbewerbsbehörden zusammenzuarbeiten (Abs. 2 Satz 1). Darüber hinaus gewährleistet die Vorschrift die haushaltsrechtliche Unabhängigkeit der Behörden, indem sie ihnen – vorbehaltlich der nationalen Haushaltsvorschriften und -verfahren – die eigenständige Verwendung der zugewiesenen Mittel sichert (Abs. 3).

**101** Die Bedeutung der Frage, der Behörde eine hinreichende Ausstattung zu gewähren, macht deutlich, dass es sich um ein naheliegendes Einfallstor handelt. Wer eine Behörde schwächen will, muss ihre Befugnisse nicht antasten, sondern kann ihr die Mittel entziehen, sie über zweckgebundene Zuweisungen lenken oder ihr neue Aufgaben ohne zusätzliche Stellen übertragen (Dreyer, 2013). Die Einleitung dieses Gutachtens hat die Reduzierung von Personal- und Sachmitteln aus diesem Grund an den Anfang der Mechanismen gestellt, mit denen Institutionen schleichend geschwächt

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

werden (↗**Tz. 6**). Die Frage stellt sich dabei in beide Richtungen. Eine Behörde kann ausgezehrt werden; sie kann aber auch Kapazitäten binden, deren Anlass entfallen ist. Beides beeinträchtigt ihre Unabhängigkeit. Die Auszehrung unmittelbar, die zu lange Bindung mittelbar, weil es die Glaubwürdigkeit ihrer Forderungen untergräbt.

**102** Dass eine solche Konstellation praktisch relevant sein kann, zeigt die 11. GWB-Novelle. Der Regierungsentwurf veranschlagte für die dauerhaften zusätzlichen Belastungen des Bundeskartellamts 14 Stellen im höheren Dienst, 4,5 Stellen im gehobenen Dienst und eine Stelle im mittleren Dienst, insgesamt also 19,5 Stellen. Erfasst waren insbesondere die Beschleunigung und höhere Zahl von Sektoruntersuchungen, neue Eingriffsmöglichkeiten nach Sektoruntersuchungen, die erleichterte Vorteilsabschöpfung sowie Aufgaben im Zusammenhang mit der Verordnung (EU) 2022/1925. Der Mehrbedarf sollte finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 09 ausgeglichen werden (Deutscher Bundestag, 2023a, S. 3 f.). Nach einer Auskunft der Bundesregierung wurden zuletzt im Haushalt 2025 fünf neue Planstellen unter anderem für die 10. und 11. GWB-Novelle ausgebracht. Die Bundesregierung stellt selbst fest, dass dies unter dem im Erfüllungsaufwand der 11. GWB-Novelle ausgewiesenen stellenmäßigen Mehrbedarf liegt (Bundesregierung, 2026a, S. 2).

**103** Daraus folgt noch nicht für sich genommen, dass das Bundeskartellamt insgesamt unzureichend ausgestattet ist: Neue Aufgaben können bestehende Tätigkeiten teilweise ersetzen, Produktivitätsfortschritte können Kapazitäten freisetzen und Personal kann innerhalb des Amtes umgeschichtet werden. Die Beurteilung solcher Vorgänge ist schwierig, und zwar aus einem Grund, der in der Sache liegt. Nach der ökonomischen Theorie der Bürokratie haben Behörden ein Eigeninteresse an der Ausweitung ihres Budgets und ihres Personalbestands (Niskanen, 1968). Eine Behörde wird eine Mittelkürzung deshalb regelmäßig als Beeinträchtigung ihrer Aufgabenerfüllung beschreiben, auch wenn es sich um eine sachlich begründete Anpassung handelt. Umgekehrt lässt sich eine gezielte Auszehrung stets als Haushaltsdisziplin darstellen. Von außen ist beides kaum zu unterscheiden. Dass die Beurteilung schwerfällt, ändert jedoch nichts daran, dass das Einfallstor für die Unabhängigkeit besteht. Es zeigt, dass ein belastbarer Vergleich zwischen Aufgaben- und Ressourcenentwicklung erforderlich ist.

**104** Nicht in Betracht kommt es, die Möglichkeit des Parlaments einzuschränken, über die Mittel des Bundeskartellamts zu entscheiden. Das Budgetrecht gehört zu den zentralen Rechten des Parlaments und erfüllt eine überragende demokratische Legitimationsfunktion. Wer die Unabhängigkeit einer Behörde an den Maßstäben der liberalen Demokratie misst, wie es dieses Gutachten tut, kann sie nicht dadurch sichern wollen, dass er eines ihrer tragenden Legitimationsverfahren beschneidet. Das gilt

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

hier in besonderem Maße: Bei einer Behörde, die im Übrigen weitgehend gegen politische Steuerung abgeschirmt ist, ist die parlamentarische Entscheidung über ihre Mittel einer der wenigen verbleibenden Wege demokratischer Rückbindung.

**105** Ebenso wenig kommt in Betracht, das Bundeskartellamt aus eigenen Einnahmen zu finanzieren. In der Literatur wird zwar vertreten, dass Behörden mit eigenen Einnahmen über ein höheres Maß an politischer Unabhängigkeit verfügen als solche, die auf Zuweisungen angewiesen sind (Pfeffer/Salancik, 1978). Für eine Wettbewerbsbehörde greift dieser Gedanke jedoch nicht. Würde sich das Bundeskartellamt etwa aus den von ihm verhängten Geldbußen finanzieren, erhielte es ein finanzielles Eigeninteresse am Ausgang der eigenen Verfahren. Damit wäre gerade die Unbefangenheit in Frage gestellt, mit der seine weitreichende Unabhängigkeit begründet wird und die Behörde bedürfte ihrerseits verstärkter Aufsicht. Die Einnahmen des Bundeskartellamts fließen aus gutem Grund in den Bundeshaushalt (dazu bereits ↗**Kapitel 3**); dabei sollte es bleiben.

**106** Was bleibt, ist die Herstellung größtmöglicher Transparenz und Klarheit. Wenn sich berechtigte Anpassungen und unabhängigkeitsgefährdende Eingriffe von außen nur schwer unterscheiden lassen, kommt es darauf an, die Entwicklung überhaupt sichtbar und begründungsbedürftig zu machen. Dies betrifft beide Richtungen. Hinzu kommt ein rechtlicher Gesichtspunkt. Art. 5 ECN+-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten, die nationalen Wettbewerbsbehörden mit hinreichenden personellen, finanziellen und technischen Ressourcen auszustatten. Ob dieser Verpflichtung genügt ist, lässt sich gegenwärtig nicht beurteilen, weil die dafür erforderlichen Angaben nirgends im Zusammenhang verfügbar sind. Eine regelmäßige Darstellung wäre deshalb nicht nur eine Frage der Transparenz, sondern das Mittel, die Einhaltung einer bestehenden unionsrechtlichen Pflicht überprüfbar zu machen.

**107** Hierfür bietet sich ein Instrument an, das bereits besteht: der Tätigkeitsbericht nach § 53 GWB. Das Bundeskartellamt könnte darin regelmäßig die Entwicklung seiner personellen und sachlichen Ausstattung im Verhältnis zu seinen Aufgaben darstellen. Dazu gehören die Zahl der Planstellen und ihre Verteilung auf Aufgabenbereiche, die Zahl der unbesetzten Stellen sowie Aufgaben, die dem Amt durch Gesetz neu übertragen oder wesentlich erweitert wurden, ohne dass der hierfür im Gesetzgebungsverfahren angenommene zusätzliche Ressourcenbedarf durch zusätzliche Stellen nachvollziehbar abgebildet worden ist. Art. 5 Abs. 4 ECN+-RL sieht zudem ohnehin eine regelmäßige Berichterstattung der nationalen Wettbewerbsbehörden über ihre Tätigkeiten und Ressourcen an eine Regierungsstelle oder ein parlamentarisches Gremium vor. Die Berichte müssen insbesondere Angaben zur Benennung und Abberu-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

fung der Mitglieder des Entscheidungsgremiums, zu den jährlich zugewiesenen Ressourcen und deren Veränderung gegenüber dem Vorjahr enthalten und veröffentlicht werden.

**108** Eine solche Darstellung wäre nur dann aussagekräftig, wenn sie nicht allein neue Belastungen erfasst. Sie müsste ebenso sichtbar machen, wo Aufgaben an Gewicht verloren haben, ursprünglich erwartete Fallzahlen nicht eingetreten sind oder Personal für andere Aufgaben eingesetzt werden konnte. Aus der bei Einführung einer Aufgabe vorgenommenen Personalbedarfsberechnung folgt kein dauerhafter stellenmäßiger Besitzstand für diese Aufgabe. Gerade längerfristig können sich Marktverhältnisse, Rechtsgrundlagen, Fallzahlen und die Arbeitsweise einer Behörde erheblich verändern.

**109** Ein anschauliches Beispiel bietet die Missbrauchsaufsicht über Energiepreise nach § 29 GWB. Für die Preismissbrauchsnovelle von 2007 wurde beim Bundeskartellamt ein Personalbedarf von insgesamt neun Planstellen veranschlagt. Diese Schätzung bezog sich auf die neuen Aufgaben der Novelle insgesamt, also sowohl auf die Energie- als auch auf die Lebensmittelmissbrauchsaufsicht. Drei dieser Planstellen waren ausdrücklich der Intensivierung der Missbrauchsbekämpfung im Energiebereich zugeordnet und bereits im Haushalt 2007 ausgebracht (Deutscher Bundestag, 2007, S. 2). Zum 2. Januar 2008 richtete das Bundeskartellamt eine besondere Energie-Beschlussabteilung B10 mit zunächst acht Vollzeitstellen ein, die unter anderem für die Durchsetzung von § 29 GWB zuständig war. Nach eigener Darstellung wurde diese Gründung möglich, nachdem das Amt im Zuge der Preismissbrauchsnovelle zusätzliche Stellen erhalten hatte (Bundesregierung, 2009, S. III). Die Abteilung wurde damit über die eigens für den Energiebereich ausgebrachten Stellen hinaus aus dem vorhandenen Bestand aufgebaut. Diese Organisationsentscheidung hatte jedoch keinen dauerhaften Bestand. Bereits 2011 wurde die B10 vollständig auf die Kartellverfolgung umgestellt (Bundeskartellamt, 2011b). Im jüngsten Tätigkeitsbericht sind in den Geschäftsübersichten für 2023 und 2024 keine neu eingeleiteten Verfahren nach § 29 GWB ausgewiesen (Bundeskartellamt, 2025a, S. 177 f.). Das bedeutet nicht, dass die Missbrauchsaufsicht im Energiebereich entfallen wäre. Der Tätigkeitsbericht nennt etwa mehrere Verfahren zu Preisanpassungsklauseln bei Fernwärmeversorgern, und energiewirtschaftliche Sachverhalte können nach den allgemeinen Missbrauchsvorschriften aufgegriffen werden (Bundeskartellamt, 2025a, S. 12, S. 145). Die Entwicklung zeigt aber, dass die seinerzeit für eine besonders intensive Anwendung einer neuen Vorschrift geschaffene Organisations- und Ressourcenstruktur nicht als unveränderlicher Referenzpunkt fortgeschrieben werden kann.

**110** Ähnlich liegt es bei den Markttransparenzstellen, dort allerdings mit einer wichtigen Einschränkung: Die Entwicklung lässt sich aus den veröffentlichten Unterlagen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

gar nicht nachvollziehen. Bei ihrer Einführung im Jahr 2012 wurden für die Marktbeobachtung im Großhandel mit Strom und Gas 18 Stellen beim Bundeskartellamt veranschlagt, für die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe mindestens sieben dauerhafte Vollzeitstellen; später kamen weitere Aufgaben und Stellen hinzu. Ob und in welchem Umfang diese Kapazitäten heute noch für dieselben Aufgaben eingesetzt werden, geht aus den Tätigkeitsberichten nicht hervor. Für die Marktbeobachtung Strom und Gas wurde der Monopolkommission etwa von einem kleinen Team berichtet, das erheblich unterhalb der ursprünglich veranschlagten Stellenzahl liegt. Für die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe wechselte die Zahl der zuständigen Mitarbeitenden und stieg zuletzt im Zuge der öffentlichen Diskussion um hohe Kraftstoffpreise wieder an. Hier liegt zudem eine Angabe der Bundesregierung vor, wonach im Mai 2026 neun Personen für sie tätig waren – allerdings mit ausdrücklich bestehenden Aufgabenüberschneidungen und damit nicht unmittelbar vergleichbar mit den früheren Vollzeitstellenberechnungen.

**111** Diese Beispiele zeigen zweierlei. Zum einen, dass sich Aufgaben und Ressourcen über die Zeit in beide Richtungen auseinanderentwickeln können. Neue Aufgaben werden nicht immer mit den veranschlagten Stellen unterlegt, und für bestimmte Aufgaben geschaffene Kapazitäten bleiben nicht immer dort gebunden, wo ihre Bedeutung zurückgegangen ist. Zum anderen – und das wiegt schwerer –, dass sich beides von außen kaum feststellen lässt. Wer heute wissen will, ob das Bundeskartellamt für seine Aufgaben angemessen ausgestattet ist, findet in den veröffentlichten Unterlagen keine belastbare Grundlage. Nicht die eine oder andere Entwicklung ist das eigentliche Problem, sondern dass sie sich der Beurteilung entzieht. Die Anfälligkeit liegt somit darin, dass eine Auszehrung, die niemand belegen kann, sich auch von niemandem verhindern lässt.

**112** Für die vorgeschlagene Berichterstattung folgt daraus, dass neben neuen Aufgaben und hierfür fehlenden Stellen weitere Angaben gemacht werden sollten. Sinnvoll wäre eine fortzuschreibende Gegenüberstellung, die zusätzlich den in den Gesetzesmaterialien ausgewiesenen zusätzlichen Erfüllungsaufwand, tatsächlich zusätzlich ausgebrachte Stellen, den aktuellen personellen Einsatz nach Vollzeitäquivalenten und Fallzahlen, laufende Verfahren oder wiederkehrende Monitoringaufgaben mit Bezug zu den Berichtsjahren zusammenführt. Ebenso sollten Aufgaben ausgewiesen werden, deren Bedeutung zurückgegangen ist, sowie wesentliche Umschichtungen von Personal zwischen Aufgabenbereichen. Spiegelbildlich gilt für die Seite, die über die Mittel entscheidet: Wird dem Bundeskartellamt eine neue Aufgabe übertragen, sollte der im Gesetzgebungsverfahren ausgewiesene Erfüllungsaufwand auch nachgehalten werden. Weicht die spätere Mittelzuweisung davon oder von der mittelfristigen Finanzplanung ab, sollte dies erkennbar und begründet geschehen. Das lässt das Budgetrecht unberührt und macht allein seine Ausübung nachvollziehbar.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**113** Der Tätigkeitsbericht erhielte damit eine Funktion, die über die Darstellung der Fallpraxis hinausreicht: Er würde zum Ort, an dem die Behörde über die Bedingungen ihres eigenen Arbeitens Rechenschaft ablegt. Dieselbe Überlegung liegt einem weiteren Vorschlag dieses Gutachtens zugrunde (↗**Abschnitt 4.3.2.5**).

**Empfehlungen**

- Das Bundeskartellamt sollte in seinem Tätigkeitsbericht nach § 53 GWB regelmäßig und in einheitlichem Format die Entwicklung seiner personellen und sachlichen Ausstattung im Verhältnis zu seinen Aufgaben darstellen. Auszuweisen wären insbesondere die Verteilung der Planstellen und des tatsächlichen Personaleinsatzes auf wesentliche Aufgabenbereiche, unbesetzte Stellen, neu übertragene oder wesentlich erweiterte Aufgaben einschließlich des in den Gesetzesmaterialien hierfür angesetzten zusätzlichen Erfüllungsaufwands sowie Aufgaben, deren Bedeutung zurückgegangen ist oder für die Personal in andere Bereiche umgeschichtet wurde. Eine gesetzliche Verankerung in § 53 GWB wäre möglich, aber nicht zwingend erforderlich.
- Bei der Übertragung neuer Aufgaben sollte der im Gesetzgebungsverfahren ausgewiesene Erfüllungsaufwand nachgehalten werden. Weicht die Mittelzuweisung davon oder von der mittelfristigen Finanzplanung ab, sollte dies erkennbar und begründet erfolgen.

## 4.2 Unabhängigkeit intern

**114** Innerhalb des Bundeskartellamts entscheidet nicht die Leitung, sondern die jeweils zuständige Beschlussabteilung, und zwar weisungsfrei auch gegenüber der eigenen Behördenspitze. Diese international ungewöhnliche Konstruktion prägt das deutsche Modell. Sie stellt die Frage der Unabhängigkeit ein zweites Mal, nun unter anderen Vorzeichen: Weisungsfreiheit schützt vor sachfremden Erwägungen und schafft Verantwortung. Im Inneren der Behörde stehen damit zwei unterschiedliche Formen von Macht nebeneinander: die Entscheidungsmacht der Beschlussabteilungen über den einzelnen Fall und die Leitungsmacht der Präsidentin oder des Präsidenten, die über Organisation, Personal, Ausstattung und Verwaltungsgrundsätze die Bedingungen prägt, unter denen entschieden wird. Nachfolgend wird zunächst das Entscheidungsmodell des Bundeskartellamts international eingeordnet und gefragt, welchen Preis die Weisungsfreiheit hat, die folgenden beiden Abschnitte zeigen, mit welchen Instrumenten die Leitung gleichwohl auf die Fallarbeit einwirken kann und wie sich die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen dagegen absichern lässt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

### 4.2.1 Wert und Preis der Weisungsfreiheit

**115** In Wettbewerbsbehörden haben sich international, je nach historischen, institutionellen und politischen Gegebenheiten, unterschiedliche Modelle der Entscheidungsfindung entwickelt. Sie unterscheiden sich vor allem darin, ob Ermittlung und Entscheidung getrennt sind und ob Zuständigkeiten sektoral oder funktional zugeordnet werden, wie ↗**Tabelle 4.3** verdeutlicht.

**Tabelle 4.3: Internationale Entscheidungsmodelle**

| Land/Behörde | Ermittlung und Entscheidung getrennt | Sektoral zugeordnete Abteilungen bei Ermittlungen |
|---|---|---|
| Bundeskartellamt | nein | ja |
| Belgien | ja, in komplexeren Fällen | ja, aber Personalressourcen werden flexibel zwischen Sektoren verteilt |
| Generaldirektion Wettbewerb | ja | teilweise, mit Matrixstruktur |
| Italien | ja | ja |
| Österreich | ja | ja |
| Portugal | ja | nein |
| Schweiz | ja | ja |
| Spanien | ja | ja |
| Vereinigtes Königreich | teilweise | nein |

Quelle: Befragung der Wettbewerbsbehörden.

**116** Das Bundeskartellamt ist hinsichtlich der Beschlusskompetenzen an die Organisation von Gerichten angelehnt. In Gerichten entscheiden Richterinnen und Richter häufig in Kollegialorganen, die auf bestimmte Rechtsgebiete spezialisiert sind. Im Bundeskartellamt entscheiden Beschlussabteilungen über kartellrechtliche Fälle (§ 51 Abs. 2 Satz 1 GWB). Die Beschlussabteilungen entscheiden gemäß § 51 Abs. 3 GWB in der Besetzung mit einem oder einer Vorsitzenden und zwei Beisitzenden. Die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entscheidungen müssen nicht einstimmig getroffen werden; es gilt das Mehrheitsprinzip.[19] Wenn keine Einstimmigkeit besteht, werden dennoch in jedem Fall die Entscheidungen von dem Kollegium als Gesamtheit getragen (Zorn, 2022, Rn. 14).

**117** Die Beschlussabteilungen sind überwiegend nach Zuständigkeit für Wirtschaftssektoren organisiert. In diesem Punkt ähnelt das System beispielweise jenem in Österreich. Jedoch wird dort in den Abteilungen nur die Untersuchung durchgeführt, während die Entscheidungskompetenz für Fälle grundsätzlich nicht bei der Wettbewerbsbehörde selbst, sondern bei einem Kartellgericht liegt (vgl. z. B. §§ 12, 26, 29 Kartellgesetz 2005; dazu auch Podszun/Robertson, 2025, S. 4 f.).

**118** Andere Wettbewerbsbehörden, beispielsweise die US-amerikanische Federal Trade Commission (FTC) und die französische Autorité de la concurrence sind demgegenüber eher nach funktionalen Prinzipien organisiert. Im Gegensatz zur wirtschaftssektorbezogenen Organisation ist bei der funktionalen Gliederung die Entscheidungskompetenz an Funktionen gebunden. Die Funktionen sind angelehnt an die Säulen des Kartellrechts: Fusionskontrolle, Missbrauchsaufsicht und Kartellverfolgung. So sind Einheiten unabhängig vom Wirtschaftssektor beispielsweise für Fusionskontrollentscheidungen zuständig. Bei etwa einem Drittel der Wettbewerbsbehörden in der Europäischen Union, wie etwa bei der französischen Autorité de la concurrence und der italienischen AGCM, erfolgt zusätzlich eine funktionale Trennung zwischen Einheiten, die die Ermittlung übernehmen, und Einheiten, die die Entscheidung treffen (Brook/Cseres, 2021, S. 40).

**119** Häufig finden sich in den Organisationsformen verschiedener Wettbewerbsbehörden sowohl Elemente einer funktionalen als auch einer sektorbezogenen Organisation in unterschiedlicher Ausprägung. Die Generaldirektion Wettbewerb (DG COMP) der Europäischen Kommission ist z. B. nach einer Matrixstruktur organisiert. Mitarbeitende aus fünf sektoralen „Märkte- und Falldirektionen“ werden bei der Bearbeitung von Fällen mit spezialisierten Instrumenten-Einheiten (Kartellrecht, Fusionen, staatliche Beihilfen) kombiniert. Zusätzlich gibt es Einheiten speziell für die Kartellverfolgung (COMP.G). Außerdem besteht auf EU-Ebene die Besonderheit, dass die Sachentscheidungen von der Generaldirektion Wettbewerb lediglich vorbereitet, letztlich aber von der Europäischen Kommission als Kollegialorgan getroffen werden (Art. 250 AEUV). Auch im Bundeskartellamt finden sich Elemente einer funktionalen Organisation insofern, als separate Beschlussabteilungen (B10 und B12) sektorübergreifend für die Verfolgung von Kartellordnungswidrigkeiten zuständig sind.

---

[19] Weitere Mitarbeitende der Beschlussabteilungen (andere Beisitzende, Referentinnen und Referenten, Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter) vertreten die an der Entscheidungsfassung beteiligten Personen bei Abwesenheiten oder unterstützen diese in umfangreichen Verfahren; vgl. Stockmann/Picht (2024a, Rn. 21).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**120** Die geschilderten Organisationsformen spiegeln die in **↗Kapitel 2** genannten wichtigen Gestaltungselemente von Wettbewerbsbehörden. Die Verortung der Fallentscheidung und die Organisationsstruktur prägen die jeweilige Behörde, und bereits die Vielzahl der international anzutreffenden Lösungen zeigt, dass es die eine beste Lösung nicht gibt. Für die innere Unabhängigkeit ist am deutschen Modell vor allem bedeutsam, dass Ermittlung und Entscheidung in sektoral zugeschnittenen, weisungsfreien Beschlussabteilungen zusammenfallen. Diese Konstruktion schützt die Fallentscheidung wirksam vor sachfremdem Einfluss, bindet die Verantwortung an diejenigen, die entscheiden, und hat die tiefe Sachkenntnis ermöglicht, auf der das Ansehen des Amtes wesentlich beruht.

**121** Die Weisungsfreiheit der Beschlussabteilungen hat aber ihren Preis. Da die Abteilungen weitgehend autonom arbeiten, fehlt die für eine konsistente Wettbewerbspolitik notwendige Koordination. Ähnliche Verhaltensweisen werden in unterschiedlichen Branchen unterschiedlich bewertet, und die Rechtsanwendung entwickelt sich fragmentiert. Ein Beispiel ist die unterschiedliche Behandlung von Preisabsprachen in der Energiewirtschaft und im Verkehrssektor, der weder ein gemeinsames Leitbild noch eine gemeinsame Analysestrategie zugrunde liegt.

**122** Hinzu kommt eine gewisse Zufälligkeit der Fallauswahl. Sie hängt weniger von strategischen Prioritäten ab als vielmehr von der Einteilung in Beschlussabteilungen und den dort vorhandenen Ressourcen, verfügbarem Fachwissen oder der persönlichen Neigung einzelner Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger. Die Folgen sind eine ungleichmäßige Belastung der Branchen und eine Prioritätensetzung, die weder für den Markt noch für die Unternehmen vorhersehbar ist.

**123** Die sektorale Organisation verschärft ein weiteres Problem: die Abhängigkeit ganzer Branchen von einzelnen Personen. Oft verfügen nur wenige Mitarbeitende über fundierte Kenntnisse der Strukturen, Technologien und Geschäftsmodelle einer Branche. Wechseln sie oder fallen sie aus, kann die Bearbeitung eines ganzen Themenfelds ins Stocken geraten. Umgekehrt erhalten Branchen mit engagierter Betreuung mehr Aufmerksamkeit, unabhängig von ihrer tatsächlichen Wettbewerbsrelevanz. Bei langer Zuständigkeit steigt zudem die Gefahr einer Vereinnahmung durch die betreute Branche. Funktional organisierte Behörden, die ihre Fall-Teams je nach Verfahren zusammensetzen, sind für diese Abhängigkeit weniger anfällig.

**124** Die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen, ursprünglich als Schutz vor politischem Einfluss gedacht, kann so auch zu innerer Fragmentierung führen. Ohne koordinierte Prioritätensetzung bleibt die Wettbewerbskontrolle ein Stück weit unvorhersehbar. Die Monopolkommission sieht darin gleichwohl keinen Grund, die Weisungsfreiheit in Frage zu stellen. Ihr Wert für die Qualität der Entscheidungen und für die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Arbeit im Amt wiegt schwerer (dazu ↗**Abschnitt 5.1**); die Monopolkommission empfiehlt deshalb, sie ausdrücklich gesetzlich abzusichern (↗**Abschnitt 4.1.3**). Die Kosten sind dort aufzufangen, wo sie entstehen: durch eine Koordination seitens der Leitung, die die Fallentscheidung unberührt lässt, und durch Mechanismen, die die Entscheidungsmacht der Beschlussabteilungen rückbinden (↗**Abschnitt 4.3.2**). Mit welchen Instrumenten die Leitung koordinieren kann und wo deren Grenzen liegen, zeigen die folgenden Abschnitte.

### 4.2.2 Mechanismen der Lenkung

**125** Neben der Vertretung der Behörde nach außen (↗**Abschnitt 4.1.2.1**) ist auch das Weisungsrecht der Behördenleitung bedeutsam. Zwar ist es eingeschränkt, soweit es die Entscheidungskompetenz der Beschlussabteilungen betrifft. Dies betrifft jedoch lediglich 36 Prozent der Beschäftigten, und dies lediglich in der Fallbearbeitung (↗**Kapitel 3**). Hinsichtlich der Organisationseinheiten, die nicht als Beschlussabteilung ausgestaltet sind, besteht das Weisungsrecht uneingeschränkt. Dazu zählen die folgenden Abteilungen und Referate (siehe auch ↗**Abbildung 3.1**):

- Grundsatzfragen des Kartellrechts (G): Deutsches und Europäisches Kartellrecht/ECN-Koordination, Regulierung und Wettbewerb, Ökonomische Grundsatzfragen/Chefökonom, Deutsche und Europäische Fusionskontrolle, Internationale Wettbewerbsfragen, Digitale Wirtschaft, Presse/Kommunikation/Öffentlichkeitsarbeit
- Prozessführung und Recht (P): Prozessführung und Recht 1, Bibliothek und Koordinierungsaufgaben, Prozessführung und Recht 3 sowie Sonderkommission Kartellbekämpfung
- Zentralabteilung (Z): Haushalt und Beschaffung, Innerer Dienst, Justiziariat und Schriftgutverwaltung, Personal sowie Organisation
- Digitale Dienste (D): Digitale Anwendungen, IT-Betrieb, Informationssicherheit
- Interne Revision (IR)
- Wettbewerbsregister (W): Eintragung und Auskunft, Selbstreinigung und Vergaberecht, Abfrage und Service

**126** Über diese Organisationseinheiten kann durch das Weisungsrecht indirekt Einfluss auf die Beschlussabteilungen ausgeübt werden: Beispielsweise steht die Chefökonomin oder der Chefökonom in der Weisungslinie der Behördenleitung und der Abteilungsleitung G, wenn sie bzw. er in Fällen zurate gezogen wird. Zudem kann über die Grundsatzabteilung eine Koordination zwischen den Beschlussabteilungen erfolgen. Auch hier können je nach der gelebten Praxis in der Behörde erhebliche Einflussmöglichkeiten der Behördenleitung bestehen. Insgesamt steigt der Einfluss der Leitung auf die Behörde, je mehr Personal in weisungsgebundenen Organisationseinheiten tätig ist. Der Einfluss der Leitung wirkt dabei weniger über einzelne Weisungen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

als über die Rahmenbedingungen, unter denen entschieden wird — über Personalauswahl, personelle und sonstige Ausstattung, Geschäftsverteilung und die interne und externe Kommunikation. Der Anteil an Personen, die in den Beschlussabteilungen bzw. Vergabekammern beschäftigt sind und damit bezüglich Entscheidungen weisungsfrei sind, beträgt 36 Prozent und damit nur knapp mehr als ein Drittel der insgesamt beim Bundeskartellamt beschäftigten Personen (siehe dazu ↗**Kapitel 3**). Allerdings dürfte die „Unabhängigkeitskultur“ im Bundeskartellamt zumindest auch auf die Mitarbeitenden in den Abteilungen G und P ausstrahlen.

**127** Unterhalb der Schwelle des förmlichen Weisungsrechts ist eine Beeinflussung der Mitarbeitenden auf informelle Art und Weise möglich. Dies betrifft sowohl die weisungsgebundenen als auch die weisungsfreien Mitarbeitenden. Beispielsweise kann die Leitung Gespräche mit den Mitarbeitenden führen und dabei auch ihre persönliche Einschätzung über Fälle zum Ausdruck bringen. Bei besonders bedeutsamen Fällen wird sie sich schon deshalb regelmäßig über den Sachstand berichten lassen, damit sie überhaupt in der Lage ist, effektive Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Die Art und Weise sowie die Häufigkeit, mit der die Leitung dies tut, hängen stark von ihrer persönlichen Amtsführung ab. Hinsichtlich der Häufigkeit sind rein anlassbezogene Informationsgespräche (z. B. bei einer Presseanfrage) denkbar bis hin zu wöchentlichen oder gar täglichen Sachstandsberichten. Inhaltlich könnte die Leitung versuchen, lediglich auf Konsistenz zu anderen Entscheidungen hinzuwirken, kritisches Hinterfragen eigener Positionen anzuregen und Mitarbeitende zu motivieren, oder aber auch Entscheidungen in Einzelfällen nach eigenem Befinden zu lenken. Eine Einflussnahme kann somit – je nach Art und Weise – sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Mitarbeitenden und die Behörde haben.

**128** Hinsichtlich der bei der Entscheidungsfindung grundsätzlich weisungsfreien Organisationseinheiten kann die Präsidentin oder der Präsident zwar keine förmlichen Weisungen erteilen, kann über den informellen Einfluss hinaus aber über die personelle und sachliche Ausstattung bestimmen, und ihr oder ihm kommt eine Koordinierungsfunktion zu. Dies ist erforderlich, um nach außen eine gewisse einheitliche Vorgehensweise festzulegen und ist im Gesetz darin angelegt, dass das Bundeskartellamt Verwaltungsgrundsätze festlegen kann. Da es sich hierbei nur um interne Verwaltungsvorgaben handelt, denen nur im Einzelfall über den Gleichheitssatz Außen- und Bindungswirkung zukommt (Schneider, 2022c, Rn. 3), handelt es sich nicht um Entscheidungen im Sinne des § 51 Abs. 2 Satz 1 GWB (vgl. ↗**Tz. 80**). Daher ist für die Festlegung grundsätzlich die Präsidentin oder der Präsident zuständig. Diese Bindungswirkung steht in einem Spannungsverhältnis zur Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen und Vergabekammern und erfordert daher, dass eine entsprechende interne Koordinierung stattfindet (Schneider, 2022c, Rn. 3). Über diese Koordinierungsfunktion, die naturgemäß entweder über die Leitung selbst oder die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

weisungsgebundenen Querschnittseinheiten erfolgen muss, besteht eine Lenkungsmöglichkeit.

**129** Eine Konsistenz der Entscheidungen über die Beschlussabteilungen hinweg ist dabei ein legitimes Ziel. Ob der Weg über Verwaltungsgrundsätze die Grenze zu einer unzulässigen Steuerung berührt, hängt jedoch maßgeblich davon ab, wie die Grundsätze entstehen: Werden sie kurzfristig und mit Blick auf einen konkreten Fall festgelegt, liegt der Vorwurf einer mittelbaren Weisung nahe; werden sie in einem geordneten Verfahren unter Beteiligung mehrerer Stellen und gegebenenfalls nach öffentlicher Konsultation erarbeitet, dienen sie der Kohärenz. Um die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen auch insoweit abzusichern, sollte an der Festsetzung von Verwaltungsgrundsätzen ein Gremium beteiligt werden, das ihnen zustimmen muss (zur Zusammensetzung dieses Gremiums ↗**Abschnitt 4.2.3**).

### 4.2.3 Personalpolitik als Hebel der Einflussnahme

**130** Auch über die Personalpolitik bestehen grundsätzlich Möglichkeiten der Leitung, Einfluss auf die Beschlussabteilungen zu nehmen. Die personelle Unabhängigkeit ist daher besonders in den Blick zu nehmen (Ottow, 2015; Scholten, 2011).

**131** Eine Entlassung der Vorsitzenden und Beisitzenden ist zwar schon aus beamtenrechtlichen Gründen grundsätzlich unzulässig, da diese Beamte auf Lebenszeit sein müssen (§ 51 Abs. 4 GWB). Allerdings ist es denkbar, dass Beförderungen ausbleiben oder eine Umsetzung in weniger interessante Bereiche stattfindet. Generell ist die Leitung durchaus befugt, Vorsitzende und Beisitzende jederzeit intern umzusetzen (Schneider, 2022a, Rn. 16). Dies darf im Ergebnis nicht dazu führen, dass dadurch letztlich die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen untergraben wird: Ein Missbrauch dieser Befugnisse zur Entscheidungsmanipulation oder eine willkürliche Ausübung unter Außerachtlassung des beamtenrechtlichen Fürsorgeprinzips wird als rechtswidrig angesehen (Schneider, 2022a, Rn. 16). Das Überschreiten der hier nur sehr grob skizzierten Grenzen dürfte im Einzelfall allerdings überaus schwer nachweisbar sein. Für die Rechenschaft über die inhaltliche Qualität von Entscheidungen scheidet die Personalpolitik damit als Instrument aus. Zu der Lücke, die dadurch entsteht, und zu den Vorschlägen für ihre Schließung siehe ↗**Abschnitt 4.3.2**, insbesondere ↗**Abschnitt 4.3.2.3**. In der Vergangenheit gab es bereits Fälle, die Anlass zu Spekulationen boten und die Frage nach einer Grenze der zulässigen Personalpolitik der Leitung aufwerfen (siehe dazu ↗**Box 4.2**).

**132** Unter dem Gesichtspunkt der Resilienz der Wettbewerbsbehörden sollte hier künftig ein Sicherheitsmechanismus vorgesehen werden, der möglichen Spekulatio-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

nen von vornherein die Grundlage entzieht, die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen stärkt und eine Machtbegrenzung der Leitung bewirkt. Dabei ist zu bedenken, dass personalpolitische Eingriffe durchaus legitime Zwecke verfolgen können. Sie können z. B. pro-wettbewerblich sein und etwa eine Beschleunigung bezwecken, um wettbewerblich schädliche Entwicklungen schneller zu unterbinden. Eine Einschränkung der Umsetzungs- und Umverteilungsbefugnis im Einzelfall kann zur Folge haben, dass ein wichtiges Verfahren nicht effizient geführt wird, sondern – im schlimmsten Fall – versickert. Daneben können personalpolitische Eingriffe beispielsweise dem Koordinierungsziel dienen, um stark divergierende Vorgehensweisen der unabhängigen Beschlussabteilungen zu vermeiden. Dies kann etwa aus Gründen der Gleichbehandlung im Sinne des allgemeinen Gleichheitssatzes geboten sein. Ein Teil dieser Schranken kann sich bereits aus allgemeinen, im Voraus festgelegten Regeln ergeben: Je verlässlicher Zuständigkeiten nach festen Rotationsregeln wechseln, desto weniger Raum bleibt für Umsetzungen im Einzelfall und desto weniger Anlass für Spekulationen über ihre Beweggründe (↗**Abschnitt 5.2.4**). Aus den genannten Gründen sollten personalpolitische Maßnahmen grundsätzlich weiter möglich bleiben, aber gewissen Schranken unterliegen, um den im Folgenden dargelegten möglichen Gefahren zu begegnen.

**133** Zur Frage der personellen Unabhängigkeit gehört die bereits in ↗**Abschnitt 4.1.2.2** mit Bezug auf das Präsidialamt thematisierte Gestaltung der Auswahlverfahren insbesondere für Führungspositionen. Notwendig sind klare Anforderungen und eine transparente Bewertung. Erfolgen Rekrutierungen, Beförderungen und Entlassungen nach fachlichen und transparenten Kriterien, verhindert dies politische Besetzungen und sichert die Unabhängigkeit und notwendige Fachkompetenz.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**Box 4.2: Personalpolitik als Einfallstor unzulässiger Steuerung?**



## PERSONALPOLITIK ALS EINFALLSTOR UNZULÄSSIGER STEUERUNG?

Im Jahr 2008 sorgte eine personalpolitische Entscheidung des damaligen Präsidenten des Bundeskartellamts für Aufsehen. Inhaltlich betraf sie zwei Fälle, in denen es um ein neues Modell für die Zentralvermarktung der Medienrechte der Fußball-Bundesliga und um ein Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen möglicher Absprachen bei der Sponsorensuche ging. Nach öffentlicher Kritik, insbesondere durch den DFB, aber auch durch den für den Sport zuständigen Bundesinnenminister, versetzte der damalige Präsident des Bundeskartellamts den für die Verfahren zuständigen Berichterstatter mit sofortiger Wirkung in eine andere Abteilung. In der Folge warf der Personalrat dem Präsidenten vor, die Unabhängigkeit des Amtes aufs Spiel zu setzen, da die Umsetzung als Signal dafür gewertet werde, dass sich das Amt öffentlichem und politischem Druck beuge. Der damalige Präsident widersprach dieser Darstellung zwar. Gleichwohl war dieser Vorgang beunruhigend, da jeglicher Anschein einer politischen Vereinnahmung des Bundeskartellamts vermieden werden muss.

Quelle: Stockmann, ZWeR 2008, 137.

**134** In der Geschäftsordnung sollte vorgesehen werden, dass Fälle nach dem Geschäftsverteilungsplan durch die Abteilungsleitungen auf die Berichterstatterinnen und Berichterstatter verteilt werden. Ein Wechsel der Zuständigkeit in einem laufenden Verfahren, z. B. ein Austausch der Berichterstatterin oder des Berichterstatters oder die Verschiebung eines Falls in eine andere Abteilung, ist nur aus sachlichem Grund zulässig und schriftlich zu begründen. Der Wechsel ist den Verfahrensbeteiligten unmittelbar zur Kenntnis zu geben. Dieses Festhalten an der Person ist angelehnt an das Prinzip des gesetzlichen Richters. Verhindert werden soll, dass aus sachfremden Erwägungen Fälle hin- und hergeschoben werden. Geht der Wechsel auf die Behördenleitung zurück und widerspricht die oder der Vorsitzende der zuständigen Beschlussabteilung, bedarf er der Zustimmung eines noch zu installierenden behördeninternen Gremiums.

**135** Es bietet sich an, dieses Gremium mit verschiedenen Leitungspersonen aus dem Bundeskartellamt zu besetzen. Hierzu könnten die Präsidentin oder der Präsident und

die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident, die Vorsitzenden der Beschlussabteilungen sowie die Leiterinnen oder Leiter der übrigen Abteilungen (D, G, P, W, Z), einschließlich einer Chefökonomin oder eines Chefökonomen (dazu noch **↗Abschnitt 5.2.2**), gehören. Die Mitglieder des Gremiums sollten unabhängig entscheiden können, und für eine Entscheidung sollte die Mehrheit der Mitglieder ausreichend sein. Ein solches Gremium erscheint möglicherweise groß und schwerfällig. Zu berücksichtigen ist aber, dass im Bundeskartellamt ohnehin wöchentlich eine sog. Abteilungsleiterkonferenz stattfindet. Dort könnte das Gremium in der vorgenannten Besetzung unter anderem Entscheidungen zu Zuständigkeitswechseln treffen.[20] Bei Bedarf könnte in der Geschäftsordnung zudem die Möglichkeit der (Sub-) Delegation bestimmter Entscheidungen an einen Ausschuss dieses Gremiums vorgesehen werden. Die Beteiligung der Behördenleitung sowohl an dem größeren Gremium als auch dem kleineren Ausschuss wäre mit Blick auf das zuvor beschriebene Risiko, die Personalpolitik für Eingriffe in die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen zu nutzen, überschaubar und im Vergleich zur jetzigen Situation jedenfalls eine deutliche Verbesserung. Denn die übrigen Mitglieder würden als Korrektiv wirken, um entsprechende Eingriffe der Leitung verhindern zu können. Dasselbe Gremium kommt für die Festsetzung von Verwaltungsgrundsätzen (**↗Abschnitt 4.2.2**) und für weitere Leitungsaufgaben in Betracht, für die **↗Abschnitt 4.3** eine breitere Entscheidungsgrundlage vorschlägt.

### Empfehlung

- In der Geschäftsordnung sollte vorgesehen werden, dass ein Wechsel der Zuständigkeit in einem laufenden Verfahren, z. B. ein Austausch der Berichterstatterin oder des Berichterstatters, nur aus sachlichem Grund zulässig und schriftlich zu begründen ist. Geht der Wechsel auf die Behördenleitung zurück und widerspricht die oder der Vorsitzende der zuständigen Beschlussabteilung, bedarf er der Zustimmung eines noch zu installierenden behördeninternen Gremiums.
- Die Festlegung von Verwaltungsgrundsätzen durch die Präsidentin oder den Präsidenten führt zu einer gewissen Bindungswirkung und steht daher in einem Spannungsverhältnis zur Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen. Um die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen auch insoweit abzusichern, sollte hier ebenfalls das genannte Gremium an der formalisierten Festsetzung von Verwaltungsgrundsätzen beteiligt werden.

[20] Zur Zuständigkeit des Gremiums für die Erarbeitung einer Prioritätenliste zu strategischen Schwerpunkten der Behörde und eines Leitfadens zum Aufgreifermessen einerseits sowie für die Besetzung und Fallauswahl einer großen Beschlussabteilung andererseits vgl. noch **↗Abschnitt 4.3.2.2** bzw. **↗Abschnitt 4.3.2.3**.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

## 4.3 Mechanismen der Rückbindung

**136** Die vorstehenden Abschnitte haben Vorkehrungen entwickelt, die die politische Unabhängigkeit der Behörde und ihrer Leitung sowie die innere Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen stärken. Damit stellt sich die Gegenfrage. Wer weitreichende Eingriffsbefugnisse ausübt und dabei gegen politische Steuerung abgeschirmt ist, entzieht sich zugleich den üblichen Wegen der Verantwortlichkeit, bei der Leitung ebenso wie bei den Beschlussabteilungen. Auf beiden Ebenen bedarf die so gesicherte Macht deshalb einer Rückbindung, die an die Stelle der entfallenen Kontrolle tritt. **↗Abschnitt 4.3.1** behandelt sie für die Behördenleitung, **↗Abschnitt 4.3.2** für die Entscheidungsgremien in den Beschlussabteilungen.

### 4.3.1 Rückbindung der Leitungsmacht

**137** Die Leitung einer Wettbewerbsbehörde wird nicht direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt, sie kann von ihnen nicht abberufen werden, wenn ihre Prioritäten missfallen. Das ist gewollt. Es begründet aber einen Bedarf für Rechenschaft, der eingelöst werden muss. Die Monopolkommission hält es deshalb für geboten, zwar einerseits die politische Unabhängigkeit zu stärken, aber zugleich auch die Mechanismen der Rechenschaft, die sie tragen.

#### 4.3.1.1 Amtszeitbegrenzung

**138** Das GWB enthält bislang keine spezialgesetzlichen Regelungen, die das Amt der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Bundeskartellamts näher ausgestalten – wie etwa die Ernennung und das Ausscheiden aus dem Amt. Dies ist jedoch für die 12. GWB-Novelle vorgesehen.[21] Anders ist dies seit jeher beispielsweise für das Präsidium der Bundesnetzagentur: Die §§ 3, 4 des Gesetzes über die Bundesnetzagentur (BEGTPG) regeln die Stellung des Präsidenten bzw. der Präsidentin und der beiden Vizepräsidenten bzw. Vizepräsidentinnen, insbesondere ihre Leitung bzw. Vertretung der Behörde und ihre öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisse, sowie zahlreiche weitere Einzelheiten. Stattdessen richtet sich das Amtsverhältnis der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Bundeskartellamts grundsätzlich nach den Vorgaben des BBG. Dies gilt gleichermaßen für das Amt der Vizepräsidentin bzw. des Vizepräsidenten. Im Zuge der 12. GWB-Novelle ist jedoch geplant, die Präsidentin oder den Präsidenten als Beamtin bzw. Beamten auf Zeit einzustufen und eine Amtszeitbegrenzung auf acht Jahre ohne die Möglichkeit einer Wiederernennung einzuführen. Dies soll in einem neuen § 51a GWB-E näher ausgestaltet werden.

[21] Kritisch zu dieser Neuregelung Zimmer (2026).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**139** Die Ernennung der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Bundeskartellamts erfolgt – wie auch die der Vizepräsidentin bzw. des Vizepräsidenten – bislang auf Lebenszeit. Anders als die Leitung anderer Behörden – wie etwa von Bundeskriminalamt oder Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, § 54 Abs. 2 BBG – kann die Präsidentin bzw. der Präsident nicht jederzeit in den Ruhestand versetzt werden, da er bzw. sie nicht als politischer Beamter bzw. Beamtin im Sinne des § 54 BBG eingestuft ist. Blickt man ins Ausland, so stellt man fest, dass Deutschland das einzige Land in der Europäischen Union ist, in dem die Leitung der Wettbewerbsbehörde für eine unbegrenzte Zeit bestimmt wird (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2026, S. 45). Die Amtszeiten der bisherigen Präsidenten des Bundeskartellamts dauerten teilweise deutlich länger als die ihrer Amtskollegen im Ausland.

**Tabelle 4.4: Amtszeitbegrenzungen von Kartellbehörden im internationalen Vergleich**

| Land/Behörde | Amtszeitdauer | Amtszeitbegrenzung |
|---|---|---|
| Bundeskartellamt* | unbegrenzt | keine |
| Belgien | 6 Jahre | maximal 2 Amtszeiten |
| Generaldirektion Wettbewerb** | ~ 7 Jahre | maximal 1 Amtszeit |
| Italien | 7 Jahre | maximal 1 Amtszeit |
| Litauen | 6 Jahre | maximal 2 Amtszeiten |
| Niederlande | 7 Jahre | maximal 2 Amtszeiten |
| Österreich | 5 Jahre | keine |
| Portugal | 6 Jahre | maximal 1 Amtszeit |
| Rumänien | 5 Jahre | maximal 2 Amtszeiten |
| Schweiz | 4 Jahre | maximal 3 Amtszeiten |
| Schweden | 6 Jahre | maximal 1 vollständige Amtszeit; Verlängerung um 3 Jahre möglich |
| Spanien | 6 Jahre | maximal 1 Amtszeit |
| Tschechien | 6 Jahre | maximal 2 konsekutive Amtszeiten |
| Vereinigtes Königreich | 5 Jahre | keine |

* Der Gesetzentwurf der 12. GWB-Novelle sieht eine Amtszeitbegrenzung auf 8 Jahre ohne die Möglichkeit einer Wiederernennung vor (dazu bereits ↗Tz. 138).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

** Es gibt keine feste Amtszeit, aber eine interne „Mobilitätspolitik“ für Führungspersonal der Europäischen Kommission. Demnach wird eine Versetzung nach 5 Jahren geprüft, und eine Amtszeit, die 7 Jahre überschreitet, soll vermieden werden, vgl. Art. 12 Abs. 3 der Entscheidung der Kommission vom 15.6.2016, C(2016) 3288 final.

Quelle: Auskunft der Wettbewerbsbehörden sowie Global Competition Review (2022); Global Competition Review (2023); Competition Council of the Republik of Lithuania (o. J.); Romanian Competition Council (o. J.); Office for the Protection of Competition of the Czech Republic (o. J.).

**Tabelle 4.5: Amtszeiten der Präsidenten des Bundeskartellamts**

| Name | Dauer | Zeitraum | Ausbildung | Zuvor |
|---|---|---|---|---|
| Dr. Eberhard Günther | ~ 18 Jahre | 1958 – 1976 | Jurist | Bundeswirtschaftsministerium |
| Prof. Dr. Wolfgang Kartte | ~ 16 Jahre | 1976 – 1992 | Jurist | Bundeswirtschaftsministerium |
| Dieter Wolf | ~ 7 Jahre | 1992 – 1999 | Jurist | Bundeswirtschaftsministerium |
| Dr. Ulf Böge | ~ 7 Jahre | 1999 – 2007 | Ökonom | Bundeswirtschaftsministerium |
| Dr. Bernhard Heitzer | ~ 3 Jahre | 2007 – 2009 | Ökonom | Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle |
| Andreas Mundt | ~ 17 Jahre | Seit 2009 | Jurist | Bundeskartellamt |

Quelle: Bundeskartellamt (2018).

**140** Bei diesem Vergleich des Bundeskartellamts mit anderen Behörden bleibt zwar unberücksichtigt, wie die Entscheidungsfindung im Amt selbst stattfindet und wie stark die Leitung hierin eingebunden ist. Wie in ↗**Abschnitt 4.2.1** und ↗**Kapitel 3** dargelegt, findet die Entscheidungsfindung in der Fallpraxis in den Beschlussabteilungen statt. Gleichwohl prägt die Hausspitze selbstverständlich ein Haus in erheblicher Weise. Die Frage einer Amtszeitbegrenzung für die Präsidentin bzw. den Präsidenten ist sehr bedeutsam, da ihr bzw. ihm neben der formal betrachtet eher administrativen Rolle erhebliche Bedeutung zukommt. Die Bedeutung einiger Mechanismen der Einflussausübung ist umso größer einzuschätzen, je länger eine Amtsinhaberin bzw. ein Amtsinhaber im Amt ist.

**141** Für eine Amtszeitbegrenzung spricht, dass damit eine höhere Legitimation verbunden ist. Denn die Behördenleitung wird dann regelmäßiger von den demokratisch legitimierten obersten Bundesorganen (Bundespräsident und Bundesregierung, siehe zur Ernennung bereits ↗**Abschnitt 4.1.2.2**) ernannt bzw. bestätigt und hierdurch selbst mittelbar demokratisch legitimiert. Eine regelmäßige demokratische erneute Legitimierung ist umso wichtiger, je stärker die Rolle der Behördenleitung ausgestaltet ist und je schwieriger eine Abberufung möglich ist. Im Falle des Bundeskartellamts ergibt sich eine besonders starke Stellung der Leitung daraus, dass sie nicht durch

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

politische Beamte ausgeübt wird und eine Abberufung daher nur in engen beamtenrechtlichen Grenzen möglich ist. Zudem steigt mit zunehmender Amtsdauer die (internationale) Sichtbarkeit und die Möglichkeit, mit Erfahrung lange Linien zu verfolgen.

**142** Ein regelmäßiger Austausch der Leitung kann zu neuen Impulsen führen. Eine neue Leitung kann Innovationen in die Behörde hineintragen. Damit stärkt eine Amtszeitbegrenzung das Kriterium der Entwicklungsoffenheit. Darüber hinaus spricht der Einfluss des Amts auf den politischen Prozess (z. B. durch Expertenanhörungen im Bundestag) für eine regelmäßige Neubesetzung. Auf diese Weise fließen regelmäßig neue Ideen ein und die Beharrungskräfte für alte Regelungen werden gemindert. Im Gesetzentwurf für eine 12. GWB-Novelle wird die künftige Befristung damit begründet, dass sie eine sachgerechte und nachvollziehbare Grundlage für die Amtsführung schaffe, die fachliche Kompetenz nicht beeinträchtige, eine regelmäßige Überprüfung der Amtsführung ermögliche und sicherstelle, dass die sachgesetzlich vorgegebenen Aufgaben der Wettbewerbsaufsicht effizient und unabhängig erfüllt werden (Bundesregierung, 2026b, S. 49).

**143** Gegen eine Amtszeitbegrenzung spricht, dass die politische Unabhängigkeit und die Widerstandsfähigkeit gegen politische Einflussnahme sinken. Wenn eine erneute Ernennung möglich ist, dürfte ein Amtsinhaber dazu neigen, sich gegen Ende seiner Amtszeit politisch genehm zu verhalten, um eine erneute Ernennung nicht zu gefährden. Aber auch wenn eine erneute Ernennung nicht möglich ist, so wie dies im Gesetzentwurf für eine 12. GWB-Novelle vorgesehen ist, ist die Einflussnahme der Politik erhöht, da sie regelmäßiger Einfluss auf die Behördenleitung nehmen kann. Zudem könnten zu kurze Amtszeiten dazu führen, dass die strategische Zielklarheit und Priorisierung häufiger schwanken und durch vermehrt notwendige Einarbeitungszeit Effizienz sinkt. Zudem ist denkbar, dass sich eine Präsidentin oder ein Präsident mit Blick auf eine Tätigkeit nach dem Ende ihres bzw. seines Mandats auf künftige mögliche Arbeitgeber hin ausrichtet, wenn die Ernennung lange vor Erreichen der Altersgrenze für den Ruhestand erfolgt.

**144** Klar abzulehnen wäre eine künftige Einordnung als politische Beamtin bzw. politischer Beamter im Sinne des § 54 BBG. Dies würde die Unabhängigkeit und Widerstandsfähigkeit der Behörde gegen politische Einflussnahme stark schwächen, auch wenn die Entscheidungsfindung weiterhin den Beschlussabteilungen obliegt. Darüber hinaus könnte dies im Konflikt zur unionsrechtlich vorgesehenen Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörden stehen (Art. 4 ECN+-RL). Für eine Begrenzung der Amtszeit und der möglichen Zahl an Wiederernennungen spricht der Blick ins Ausland und zu anderen Behörden, wie etwa der Bundesnetzagentur und dem Bundesrechnungshof

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sowie zur Europäischen Zentralbank. Dort führte die Abwägung zwischen der Anpassungsfähigkeit und Zukunftsfähigkeit gegenüber politischer Unabhängigkeit, Zielklarheit und Effizienz offenbar in der Regel in eine Amtszeitbegrenzung.

**145** Die Entscheidung für eine Amtszeitbegrenzung führt unmittelbar zur Frage, wie diese ausgestaltet werden soll. Um sich diesem Aspekt zu nähern, erscheint ein Blick auf Institutionen hilfreich, die vergleichbar sind, weil sie ebenfalls politisch unabhängig sind. Ein Beispiel für eine Amtszeitbegrenzung ist die Regelung zum Präsidenten der Bundesnetzagentur. Dieser steht auch an der Spitze einer monokratisch geführten Behörde, bei der die Entscheidungsfindung vielfach auf die Beschlusskammern übertragen ist, die den Beschlussabteilungen des Bundeskartellamts stark ähneln. Seine Amtszeit ist auf zweimal fünf Jahre begrenzt. Weitere Institutionen, die über ein hohes Maß an politischer Unabhängigkeit verfügen, sind der Bundesrechnungshof, dessen Spitze für eine einmalige Amtszeit von maximal 12 Jahren ernannt wird, und die Europäische Zentralbank, deren Spitze für eine einmalige Amtszeit von maximal 8 Jahren ernannt wird.

**Tabelle 4.6: Amtszeitbegrenzungen unabhängiger Institutionen (Beispiele)**

| Institution | Amtszeitdauer | Amtszeitbegrenzung |
|---|---|---|
| Bundesbank | 5 bis 8 Jahre | unbegrenzt |
| Bundesbeauftragte(r) für den Datenschutz | 5 Jahre | maximal 2 Amtszeiten |
| Bundesnetzagentur | 5 Jahre | maximal 2 Amtszeiten |
| Bundesrechnungshof | 12 Jahre | maximal 1 Amtszeit |
| Europäische Zentralbank | 8 Jahre | maximal 1 Amtszeit |
| Monopolkommission | 4 Jahre | unbegrenzt |
| Unabhängiger Kontrollrat (BND) | 12 Jahre | maximal 1 Amtszeit |

Quellen: Art. 283 Abs. 2 AEUV; § 4 Abs. 1 BEGTPG; § 11 Abs. 3 Bundesdatenschutzgesetz; § 3 Abs. 2 Satz 2, § 5 Abs. 1 Satz 4 Bundesrechnungshofgesetz; § 45 Abs. 1 BND-Gesetz; § 7 Bundesbankgesetz; § 45 Abs. 1, 2 GWB.

**146** Als guter Anhaltspunkt für eine Amtszeitbegrenzung kann daher eine Gesamtdauer von etwa 8 bis 12 Jahren dienen. Denkbar wäre damit entweder eine einmalige Amtszeit von 8 bis 12 Jahren oder eine Amtszeit von 4 bis 6 Jahren mit der Möglichkeit einer einmaligen Verlängerung. Für die einmalige Verlängerung spricht, dass ansonsten über eine lange Zeit eine Korrektur der Auswahl nicht möglich ist. Gegen diese Variante spricht die erhöhte Einflussmöglichkeit der Politik auf die Wettbewerbsbehördenleitung, wenn die Verlängerung an Wohlgefallen geknüpft ist. Die Frage nach der

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Dauer und der möglichen erneuten Ernennung ist eng verbunden mit der Frage nach der Rolle von Präsidentin oder Präsident: Je größer die Machtfülle des Präsidentenamts, desto kürzer sollte die Amtszeit sein und je stärker eine Einhegung der Macht – etwa durch eine kollegiale Führung –, desto weniger problematisch sind längere Amtszeiten.

**147** Im Gesetzentwurf ist eine Amtszeitbegrenzung auf einmal acht Jahre vorgesehen (§ 51a Abs. 1 GWB-E). Die Monopolkommission begrüßt diese aus ihrer Sicht sachgerechte Veränderung, die sich grundsätzlich mit ihren hier dargelegten Erwägungen deckt. Die Monopolkommission begrüßt, dass die Begrenzung der Amtszeit auf nur eine Periode nunmehr im Gesetzestext selbst und nicht – wie im Referentenentwurf noch vorgesehen – lediglich in der Gesetzesbegründung enthalten sein soll. Dies hatte die Monopolkommission bereits in ihrem Hauptgutachten 2026 empfohlen (Monopolkommission, 2026, Tz. 424).

**148** Mit der Frage der Amtszeitbegrenzung eng verbunden ist auch die Diskussion um eine Cooling-Off-Regelung. Dabei handelt es sich um eine Regelung, die Amtsträger verpflichtet, innerhalb einer bestimmten Zeit nach ihrem Ausscheiden die Aufnahme einer neuen beruflichen Tätigkeit anzuzeigen. Ergibt sich aus einer Prüfung, dass dadurch Interessenskonflikte zur vorherigen Tätigkeit bestehen können, z. B. durch die Kenntnis sensibler Informationen, kann die Aufnahme der neuen Tätigkeit untersagt werden. Durch eine Ausgestaltung des Präsidentenamts als Beamtenverhältnis auf Zeit unterliegt die Leitung nach ihrem Ausscheiden der Verschwiegenheitspflicht gemäß § 67 BBG und der Anzeige- und Genehmigungspflicht bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes gemäß § 105 BBG. Die Anzeigepflicht endet im Falle des Erreichens der Regelaltersgrenze grundsätzlich drei Jahre nach Beendigung des Beamtenverhältnisses und bei anderen Beendigungsgründen nach fünf Jahren. Sofern das Präsidentenamt im Laufe des Gesetzgebungsprozesses doch noch z. B. als öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis ausgestaltet werden sollte, wäre darauf zu achten, dass diese Regelungen ebenfalls eingreifen.

**149** Auch hinsichtlich der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten stellt sich die Frage, ob die Amtszeit in der Zukunft begrenzt werden sollte. Dies wird besonders dann relevant, wenn ihre bzw. seine Stellung künftig gestärkt werden und die Behördenleitung künftig kollegial (↗**Abschnitt 4.3.1.2**) ausgestaltet werden sollte. Im Wesentlichen sind die bereits hinsichtlich Präsidentin und Präsident aufgezählten Aspekte übertragbar. Da in der 12. GWB-Novelle ohnehin in dem neuen § 51a GWB-E eine gesetzliche Regelung des Amts der Präsidentin oder des Präsidenten vorgesehen ist, sollte die Gelegenheit genutzt werden, um auch das Amt der Vizepräsidentin oder

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

des Vizepräsidenten gesetzlich zu verankern. Eine Amtszeitbegrenzung erscheint hingegen weniger wichtig, wenn das Amt – wie bisher – weitgehend von einer Delegation durch die Präsidentin oder den Präsidenten abhängig ist.

**Empfehlungen**

- Die Amtszeit von Präsidentin oder Präsident sollte künftig begrenzt werden. Es bietet sich hierbei an, je nach der künftigen Machtfülle des Präsidentenamts eine maximale Amtszeit von acht bis zwölf Jahren festzulegen. Dabei sollte es keine Möglichkeit der Wiederernennung geben, um politischen Einfluss möglichst zu reduzieren. Die im Gesetzentwurf für eine 12. GWB-Novelle vorgesehene Amtszeitbegrenzung auf acht Jahre ohne die Möglichkeit einer Wiederernennung wird von der Monopolkommission begrüßt.

#### 4.3.1.2 Verbreiterung der Leitungsentscheidung

**150** International wird diskutiert, ob die Entscheidungsfindung in Wettbewerbsbehörden besser durch eine Einzelspitze (monokratisch) oder durch ein Kollegium (kollegial) wahrgenommen werden sollte (Jenny, 2016, S. 27 f.; Kovacic/Hyman, 2012a, S. 6 f.). Für ein Kollegium führt Jenny (2016) ins Feld, dass dann die Möglichkeit besteht, unterschiedliche Expertisen zusammenzuführen (z. B. Personen mit juristischer und ökonomischer Expertise), was eine höhere Legitimation der Entscheidung bewirken könne. Zudem könne regulatorische Vereinnahmung („regulatory capture“) erschwert werden. Schließlich könne eine höhere Stabilität der Entscheidungen erreicht werden, da der Austausch eines Mitglieds mit geringerer Wahrscheinlichkeit zu einem kompletten Richtungswechsel führt. In jüngster Zeit ist die Nichtbesetzung von Stellen zu einem Mittel geworden, um Institutionen zu schwächen. Beispielsweise waren bei der US-amerikanischen FTC im August 2026 lediglich zwei von fünf Stellen der Kommissionsmitglieder besetzt (Brown, 2026). Eine Schwächung ist bei einer monokratischen Leitung einfacher als bei einem Kollegium. Als Argumente gegen ein Kollegium führt Jenny (2016) an, dass der Entscheidungsprozess dadurch verlangsamt werden kann, die Entscheidungen aufgrund von Meinungsverschiedenheiten weniger konsistent sein können und ein geringeres Vertrauen in die Institution bestehen könne, wenn Uneinigkeit herrscht. Kovacic und Hyman (2012a) stellen fest, dass im weltweiten Vergleich die Mehrheit der Wettbewerbsbehörden ein Kollegium vorsehen. Auch sie nennen als Vorteile dieses Systems die Möglichkeit breiterer Expertise, größere Widerstandsfähigkeit gegenüber Vereinnahmung und höhere Legitimität. Als Vorteil für eine Einzelspitze wird genannt, dass diese ein kohärenteres Programm verfolgen kann und

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

schnellere Entscheidungen möglich sind. Zudem sei die Einsetzung eines unqualifizierten politischen Unterstützers unwahrscheinlicher, da eine stärkere Verantwortlichkeit einer Einzelperson bestehe.

**Tabelle 4.7: Behördenleitung durch Einzelspitze oder Kollegium**

| Land/Behörde | Leitung |
|---|---|
| Bundeskartellamt | Einzelspitze |
| Belgien | Kollegium |
| Generaldirektion Wettbewerb | Einzelspitze |
| Italien | Kollegium |
| Österreich | Einzelspitze |
| Portugal | Kollegium |
| Schweiz | Einzelspitze |
| Spanien | Kollegium |
| Vereinigtes Königreich | Kollegium |

Quelle: Befragung der Wettbewerbsbehörden.

**151** Auf das Bundeskartellamt ist die Argumentation nur bedingt übertragbar, da hier der Sonderfall eines Mischsystems besteht: Die Spitze des Bundeskartellamts ist derzeit – wie bei deutschen Behörden üblich – monokratisch ausgestaltet. Die Entscheidungsfindung erfolgt jedoch in den Beschlussabteilungen, die grundsätzlich unabhängig von der Auffassung der Behördenleitung entscheiden. Innerhalb der Beschlussabteilungen wird die Entscheidung kollegial getroffen. Eine kollegiale Führung an der Spitze der Behörde könnte durch die Anpassung des Vizepräsidentenamts und die Einführung weiterer Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter hergestellt werden, so wie dies beispielsweise bei der Bundesnetzagentur der Fall ist, bei der zwei Vizepräsidentinnen bzw. Vizepräsidenten ernannt werden. Alternativ könnte beispielsweise auch der/die dienstälteste oder dienstjüngste Beschlussabteilungsvorsitzende künftig der Leitung zugeordnet werden, um ein Dreierkollegium zu bilden. Im Ausland gibt es auch Modelle, bei denen im Kollegium neben den hauptberuflich tätigen Mitgliedern externe, nebenberufliche Mitglieder in die Entscheidungsfindung einbezogen werden, etwa bei der französischen Autorité de la concurrence, bei der neben der Präsidentin bzw. dem Präsidenten und vier Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten 12

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

weitere Mitglieder (z. B. aus Gerichten, Hochschulen und Verbänden) tätig werden (Autorité de la concurrence, 2023).

**152** Die Frage danach, ob die Leitung des Bundeskartellamts künftig besser kollegial ausgestaltet werden und wie dies im Einzelfall geregelt werden sollte, muss in engem Zusammenhang mit dem Aufgabenprofil von Präsidentin oder Präsident beantwortet werden. Insbesondere müsste die Frage geklärt werden, wie eine Aufgabenteilung im Verhältnis zwischen Präsidentin oder Präsident einerseits und Kollegium andererseits vorgenommen wird. Angesichts der starken Stellung der Beschlussabteilungen bei der Entscheidung von Einzelfällen sprechen die besseren Gründe dafür, grundsätzlich an der monokratischen Leitungsstruktur festzuhalten. Allerdings kann es hinsichtlich einzelner Aufgaben angezeigt sein, die Machtbefugnisse der Leitung einzuschränken, sofern sie als besonders weitreichend oder missbrauchsanfällig angesehen werden. Insoweit bietet sich die Übertragung einzelner Aufgaben auf ein behördeninternes Gremium an. Dies wurde bereits in **↗Abschnitt 4.2.3** zur Personalpolitik und bei der Erstellung von Verwaltungsgrundsätzen in **↗Abschnitt 4.2.2** erarbeitet und wird noch hinsichtlich anderer Aufgaben, d. h. der Erarbeitung einer Prioritätenliste zu strategischen Schwerpunkten der Behörde und eines Leitfadens zum Aufgreifermessen (dazu **↗Abschnitt 4.3.2.2**) sowie der Besetzung und Zuständigkeit einer großen Beschlussabteilung (dazu **↗Abschnitt 4.3.2.3**), vorgeschlagen. Diese Zurückhaltung bedeutet nicht, dass die Frage der Machtverteilung an der Spitze offenbliebe. Sie wird in diesem Gutachten nur an anderer Stelle beantwortet: insbesondere durch die Begrenzung der Amtszeit (**↗Abschnitt 4.3.1.1**), durch die Veröffentlichung der Geschäftsordnung (**↗Abschnitt 4.3.1.3**), durch die Beschränkung personalpolitischer Eingriffe in laufende Verfahren (**↗Abschnitt 4.2.3**) und durch die Verbreiterung der fachlichen Stimmen im Haus (**↗Abschnitt 5.2**). Gemeinsam sollen diese Vorschläge das leisten, was von einem Kollegium erwartet wird, nämlich Pluralität und wechselseitige Kontrolle, ohne die Kohärenz und die Handlungsfähigkeit einer Einzelspitze aufzugeben.

**153** In der Gesamtbetrachtung sprechen die Vorteile klarer Verantwortungszuweisung, organisatorischer Handlungsfähigkeit und einer einheitlichen Außenvertretung dafür, an einer monokratischen Behördenleitung festzuhalten. Die Begrenzung der Macht der Leitung sollte nicht durch ein zusätzliches Leitungskollegium erfolgen, sondern zielgenau durch Transparenz, verfahrensbezogene Sicherungen und die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen. Hinsichtlich des Vizepräsidentenamts sollte jedoch zumindest eine rudimentäre Regelung im Gesetz erfolgen (**↗Abschnitt 4.3.1.1**).

## Empfehlungen

- Hinsichtlich einzelner Befugnisse, die als besonders weitreichend oder missbrauchsanfällig angesehen werden, könnte die Verbreiterung der Entscheidung

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

auf mehrere Personen erwogen werden. Zu erstgenannter Kategorie könnten die Erarbeitung einer Prioritätenliste zu strategischen Schwerpunkten der Behörde und eines Leitfadens zum Aufgreifermessen sowie die Besetzung und Zuständigkeit einer großen Beschlussabteilung gezählt werden, zur zweitgenannten Kategorie Einzelentscheidungen der Personalpolitik, die letztlich einen Eingriff in die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen darstellen können.

- Dies könnte dergestalt erfolgen, dass in solchen Fällen die jeweilige Entscheidung durch ein noch zu installierendes behördeninternes Gremium getroffen wird, dessen Mitglieder unabhängig handeln.

#### 4.3.1.3 Veröffentlichung von Geschäftsordnung, Geschäftsverteilungsplan und Gesprächsterminen

**154** Ausdrücklich als Aufgabe der Präsidentin bzw. des Präsidenten festgelegt ist in § 51 Abs. 2 Satz 2 GWB, die Verteilung und den Gang der Geschäfte durch eine Geschäftsordnung zu regeln. Sie bedarf der Bestätigung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Dabei bezeichnet die Geschäftsverteilung die grobe Verteilung, etwa der Branchenzuständigkeiten, auf die Beschlussabteilungen, während konkrete Details durch nachgeordnete Leitungseinheiten (z. B. Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter) festgelegt werden (Schneider, 2022a, Rn. 4, 6). Der Gang der Geschäfte umfasst die innerhalb des Bundeskartellamts ablaufenden Prozesse in ihren groben und abstrakten Strukturen (Schneider, 2022a, Rn. 4).

**155** Anders als die Geschäftsordnung der Vergabekammern (§ 158 Abs. 1 Satz 4 GWB) muss die allgemeine Geschäftsordnung des Bundeskartellamts nicht veröffentlicht werden. Dies erschwert es der Fachöffentlichkeit, die Organisationsstrukturen innerhalb des Bundeskartellamts besser zu verstehen. Lediglich die rudimentären Regelungen des § 51 GWB sind allgemein bekannt. Die Monopolkommission plädiert daher für eine Veröffentlichung der Geschäftsordnung (dafür auch Stockmann/Picht (2024a, Rn. 35)). Eine Veröffentlichung stärkt die Kontrolle des Handelns der Behörde und damit ihre rechtsstaatliche Legitimität und ermöglicht es, Anpassungs- und Zukunftsfähigkeit extern zu hinterfragen. Gründe, die gegen eine Veröffentlichung sprechen, sind für die Monopolkommission nicht ersichtlich. Auch in anderen Ländern wird die Geschäftsordnung veröffentlicht.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**Tabelle 4.8: Veröffentlichung der Geschäftsordnung**

| Land/Behörde | Veröffentlichung |
|---|---|
| Bundeskartellamt | nein |
| Belgien | teilweise |
| Generaldirektion Wettbewerb | ja |
| Italien | ja |
| Österreich | nein |
| Portugal | ja |
| Schweiz | ja |
| Spanien | ja |
| Vereinigtes Königreich | ja |

Quelle: Befragung der Wettbewerbsbehörden.

**156** Fraglich ist, ob es darüber hinaus im Sinne einer Machtbegrenzung der Leitung einer Beschränkung der Befugnis der Präsidentin oder des Präsidenten bedarf, die Geschäftsordnung und die Geschäftsverteilung festzulegen. In der Literatur wird beispielsweise gefordert, die Besetzungs- und Zuständigkeitsentscheidungen innerhalb der Behörde einem eigenständig entscheidenden, nach Art eines Gerichtspräsidiums zusammengesetzten Gremium zu übertragen. Damit soll jeglicher Anschein vermieden werden, dass über den Geschäftsverteilungsplan die Entscheidungsfindung der Beschlussabteilungen inhaltlich beeinflusst wird (Stockmann/Picht, 2024a, Rn. 33). Für diesen Vorschlag spricht, dass die Verfahren beim Bundeskartellamt grundsätzlich bewusst als gerichtsähnlich ausgestaltet worden sind und eine solche an Gerichte angelehnte Regelung daher nur konsequent wäre. Damit wäre das Kriterium der Wertebindung im Sinne einer Bindung an die Rechtsstaatlichkeit adressiert. Dagegen spricht, dass das Bundeskartellamt letztlich doch kein Gericht ist und eine gerichtliche Kontrolle im Anschluss an Fallentscheidungen noch erfolgen kann. Zudem würde durch den Vorschlag innerhalb der Behörde möglicherweise spürbar Bürokratie aufgebaut. Außerdem kann die Präsidentin oder der Präsident – anders als bei einzelnen Fragen der Personalpolitik – Geschäftsordnung und Geschäftsverteilungsplan nicht losgelöst von einer Kontrolle festlegen, sondern ist gemäß § 51 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 GWB auf die Bestätigung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie angewiesen. Eine weitere Einschränkung der Befugnis der Leitung, Geschäftsordnung und

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Geschäftsverteilungsplan festzulegen, die über das Zustimmungserfordernis des Ministeriums hinausreicht, erscheint nicht erforderlich.

**157** Eindeutiger ist die Situation im Hinblick auf eine wünschenswerte Transparenz hinsichtlich des Terminkalenders der Leitung. Bei der Europäischen Kommission werden sämtliche Gespräche, die Kommissionsmitglieder mit Vertretern von Unternehmen und Verbänden führen, inklusive des Gesprächsthemas, öffentlich einsehbar bereits im Voraus verzeichnet (Europäische Kommission, 2026c). Eine solche Transparenz würde auch für das Bundeskartellamt die Wertebindung stärken und Nutzen entfalten, indem Vertrauen geschaffen wird.

**Empfehlungen**

- Zur Verbesserung der Transparenz über die internen Prozesse des Bundeskartellamts sollten künftig die Geschäftsordnung und der Geschäftsverteilungsplan im Internet veröffentlicht werden. Dazu ist § 51 Abs. 2 GWB um eine entsprechende Passage zu ergänzen. Eine weitere Einschränkung der Befugnis der Leitung, Geschäftsordnung und Geschäftsverteilungsplan festzulegen, die über das Zustimmungserfordernis des Ministeriums hinausreicht, erscheint nicht erforderlich.
- Zusätzlich sollten Gesprächstermine des Präsidiums in einem öffentlich einsehbaren Kalender verzeichnet werden, wie dies bereits bei der Europäischen Kommission üblich ist.

### 4.3.2 Rückbindung der Entscheidungsmacht

**158** Die Beschlussabteilungen entscheiden über Untersagungen, Abhilfemaßnahmen und Geldbußen von erheblicher wirtschaftlicher Tragweite, und sie tun dies weisungsfrei nicht nur gegenüber der Politik, sondern auch gegenüber der eigenen Behördenleitung. Damit entfallen für sie die Wege der Rechenschaft, die innerhalb einer Verwaltung sonst selbstverständlich sind. Es gibt, sieht man von einer möglichen nachgelagerten gerichtlichen Kontrolle ab, keine Stelle, die eine Entscheidung aufheben oder auch nur eine zusätzliche Begründung verlangen könnte. Die gerichtliche Kontrolldichte ist gering. Umso mehr kommt es darauf an, welche Mechanismen an ihre Stelle treten.

**159** Dass es solcher Mechanismen bedarf, folgt bereits aus einer allgemeinen Erkenntnis der ökonomischen Theorie der Bürokratie: Behörden und ihre Mitarbeitenden verfolgen eigene Interessen, vor allem Reputation und Karriereentwicklung, und diese sind selten deckungsgleich mit den gesellschaftlichen Interessen (Niskanen, 1968).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

In der Wirtschaft übernimmt der Markt die Korrektur. Unternehmen, die gesellschaftliche Interessen nicht bedienen, werden zumindest im Idealbild der vollständigen Konkurrenz aussortiert. In der Verwaltung fehlt dieser Druck von außen — „solche (vollständig wettbewerblichen) Märkte sind in der Welt der Wirtschaft selten genug und in der Welt der Politik noch viel seltener" (North, 1992, S. 61). Ineffizienzen können sich deshalb über längere Zeiträume stabilisieren, und Studien weisen darauf hin, dass Verwaltungen innovative, teils auch risikobehaftete Lösungen langsamer adaptieren als der Privatsektor, insbesondere im Bereich der Digitalisierung (Bauer u. a., 2025; Davis u. a., 2025). Rechenschaftspflicht muss deshalb bei den Governance-Strukturen einer Behörde von vornherein mitgedacht werden (Cooper/Kovacic, 2012a; Hyman/Kovacic, 2013).

**160** Sieht man von der gerichtlichen Prüfung ab, sind die Mechanismen für Rechenschaftspflichten beim Bundeskartellamt in ihrer Wirkstärke schwach ausgeprägt. Die Beschlussabteilungen müssen für ihre Entscheidungen formal weder beim Präsidium noch beim Ministerium noch beim Bundestag noch bei der Öffentlichkeit Rechenschaft ablegen. Das ist auch bei Gerichten so: Auch die Justiz legt keine Rechenschaft ab. Dass dies überhaupt hinnehmbar ist, folgt aus dem Prinzip der Regulierungsbegrenzung durch dezentrale Einzelfallentscheidung (Podszun, 2014): ein einzelnes Gerichtsurteil entscheidet nur einen konkreten Fall, die rechtliche Bindung ist auf diesen Fall begrenzt. Handelt es sich um eine Fehlentscheidung, ist das wegen der Begrenztheit der Wirkung volkswirtschaftlich im Notfall hinnehmbar. Bei Entscheidungen des Bundeskartellamts ist die Tragweite einzelner Entscheidungen oft von vornherein wesentlich größer, ganz zu schweigen von Entscheidungen, wie sie § 32f GWB vorsieht. Selbstverständlich treffen auch Gerichte gelegentlich wegweisende Entscheidungen. Allerdings gibt es wesentliche Unterschiede dahingehend, wie die Macht von Justiz einerseits und Kartellamt andererseits begrenzt wird: In der Justiz sind Ermittlung und Entscheidung getrennt. Die Verfahrenseinleitung, die Verfahrensführung und die Verfahrensbeendigung werden stark von den Parteien gesteuert. Das Verfahren selbst ist klar reguliert. Es gibt im Wesentlichen nur eine Handlungsform zur Fallentscheidung, nämlich den abschließenden Entscheid (etwa durch Urteil). In diesem Entscheid muss das Gericht umfassend Rechenschaft ablegen. Es gibt einen klaren Weg der Überprüfung durch weitere Instanzen, dessen Zugänglichkeit immer wieder diskutiert wird. Hinzu kommen weitere justizorganisatorische Aspekte (z.B. der Richterauswahl), die die Legitimation erhöhen und die Entscheidungsmacht rückbinden. Für das Bundeskartellamt gilt eine solche Machtbegrenzung nicht in gleicher Weise.

**161** Damit tritt eine Lücke hervor, die für die weitere Untersuchung von zentraler Bedeutung ist. Schon das Aufgreifen eines Falles liegt (außerhalb der Fusionskontrolle) allein in der Entscheidung der Behörde, nicht in den Händen der Betroffenen. Für die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Frage, ob die Gründe einer Entscheidung tragen, besteht innerhalb der Behörde derzeit kein Rechenschaftskanal: Eine institutionalisierte zweite fachliche Perspektive ist nicht vorgesehen, und der einzige wirksame Hebel, über den die Leitung verfügt, die Personalpolitik, ist gerade derjenige, der zur Einwirkung auf Entscheidungsinhalte nicht eingesetzt werden soll. Was bleibt, ist die gerichtliche Kontrolle. Sie ist wirksam, faktisch aber begrenzt. Die folgenden Abschnitte erörtern deshalb vier Mechanismen, die diese Lücke schließen können, ohne die Weisungsfreiheit in der Entscheidung selbst anzutasten: die Offenlegung der Maßstäbe, nach denen Fälle aufgegriffen werden, die interne Qualitätssicherung, die Transparenz der Entscheidungen gegenüber der Öffentlichkeit und die Offenheit für fachliche Kritik. Vorangestellt ist eine Betrachtung der gerichtlichen Kontrolle selbst, die zeigt, woran diese Mechanismen sich messen lassen müssen. Ergänzend treten Vorschläge hinzu, die an anderer Stelle dieses Gutachtens entwickelt werden: die extern berufene Chefökonomin bzw. der extern berufene Chefökonom (↗**Abschnitt 5.2.2**), die oder der Verfahrensbeauftragte (↗**Abschnitt 5.2.5**) und die systematische Ex-post-Evaluation (↗**Abschnitt 5.3.2**).

#### 4.3.2.1 Gerichtliche Kontrolle, ihre Grenzen und die Anreize zur Risikovermeidung

**162** Die gerichtliche Kontrolle ist wirksam: Wo sie greift, prüft sie gründlich, und die Aussicht auf eine gerichtliche Überprüfung diszipliniert die Behörde bereits im Vorfeld. Sie kann die Rückbindung der Entscheidungsmacht gleichwohl nicht allein tragen, und zwar aus drei Gründen. Erstens greift sie nachgelagert, häufig erst Jahre nach der Entscheidung; für Märkte, in denen sich Strukturen rasch verfestigen, kommt eine Korrektur dann oft zu spät. Zweitens greift sie nur dort, wo Rechtsmittel eingelegt werden. Gerade dort, wo die Behörde ein Verfahren einvernehmlich abschließt, kommt es häufig nicht zu einer gerichtlichen Überprüfung. Untersuchungen (vgl. Podszun, 2021; Podszun/Overhoff, 2024; Podszun/Robertson, 2025) zeigen für die von ihnen untersuchten Kartell- und Missbrauchsverfahren, dass gerichtliche Kontrolle nur in einem Bruchteil der Fälle stattfindet. Die Anreize für Unternehmen, Entscheidungen in der Fusionskontrolle gerichtlich anzugreifen, sind wegen des hohen Zeitdrucks bei M&A-Deals gering. Die Unternehmen sind deshalb häufig schon in Gesprächen mit dem Bundeskartellamt zu Zugeständnissen bereit; im Zweifel nehmen sie die Anmeldung zurück. Konfrontative Untersagungen sind daher selten, und eine gerichtliche Überprüfung der behördlichen Bewertung findet entsprechend kaum statt. Dritte haben zwar unter Umständen die Möglichkeit, gegen Freigaben vorzugehen, dies ist in der Praxis aber selten – und selten erfolgreich (vgl. etwa OLG Düsseldorf, VI-Kart 7/23 (V), 6.12.2023, Apothekenkundenzeitschriften). Auch in Bußgeldfällen kann der Anreiz, gerichtliche Kontrolle zu suchen, sehr gering sein, wenn bei Gerichten eine erhebliche Erhöhung des Bußgelds droht (Mäger/Achenbach, 2019). Drittens prüfen die Gerichte

die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung, nicht aber die Zweckmäßigkeit des Aufgreifens eines Falls. Ob gerade ein bestimmter Fall im Verhältnis zu anderen möglichen Fällen aufgegriffen wurde, ist gerichtlich nur sehr eingeschränkt überprüfbar (zum Aufgreifermessen vgl. BGH, KVZ 20/00, 6.3.2001, Fachklinik für Herzchirurgie; OLG Düsseldorf, VI-Kart 7/22 (V), 20.8.2025, Lufthansa Hauptsache; zum ausnahmsweisen Fall einer Ermessensreduzierung auf Null vgl. OLG Düsseldorf, VI-Kart 1/09 (V), 16.9.2009, DFL-Vermarktungsrechte). Gerade diese Priorisierungsfrage aber entscheidet mit über die gesellschaftliche Wirkung der Behörde.

**163** Gerichtliche Kontrolle ist der einzige starke externe Überprüfungsmechanismus für behördliche Entscheidungen. Das gilt insbesondere, wenn die Entscheidungen der Behörde keiner weiteren fachlichen oder rechtlichen Aufsicht, etwa durch eine übergeordnete Behörde, unterliegen. Das ist beim Bundeskartellamt so, bei dem noch hinzukommt, dass die Beschlussabteilungen auch innerhalb der Behörde keinen fachlichen Weisungen unterliegen, was als Prinzip der inneren Unabhängigkeit von der Monopolkommission auch ausdrücklich gutgeheißen wird. Gleichwohl besteht ein Bedürfnis, die Entscheidungen von erheblicher Tragweite rückzubinden und nicht allein der Entscheidung der drei Mitglieder einer Beschlussabteilung zu überlassen. Wo gerichtliche Kontrolle schon rechtlich kaum greift, insbesondere beim Aufgreifermessen, fehlt eine solche Rückbindung bislang weitgehend. Das ist angesichts der Bedeutung des Aufgreifermessens fragwürdig. Wenn es zu einer Entscheidung kommt, ist sicherzustellen, dass es rechtlich und tatsächlich eine echte Möglichkeit der Überprüfung gibt. Im Kartellrecht gibt es insoweit Optimierungsbedarf (dazu ↗**Tz. 170 f.**). Das gerichtliche Kontrollsystem als solches ist aber nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Für die hier betrachteten Aspekte ist festzuhalten, dass angesichts einer überschaubaren Kontrolldichte durch die Gerichte andere Mechanismen zur Rückbindung von Entscheidungsmacht wichtiger sind.

**164** Dass die gerichtliche Kontrolle nur in einem sehr niedrigen Anteil der Fälle stattfindet, steht ihrer prägenden Wirkung auf die Behörde nicht entgegen. Ihr Wert als rechtsstaatliche Sicherung besteht aus eigenem Recht und wird durch die folgenden Überlegungen nicht in Frage gestellt. Für die Anreize innerhalb der Behörde kommt es aber weniger darauf an, wie oft Gerichte entscheiden, als darauf, wie eine Niederlage wirkt; die geringe Kontrolldichte kann zudem teilweise selbst eine Folge dieser Anreize sein. Hier setzt die institutionenökonomische Forschung zu Behörden im Allgemeinen an. Sie betont, dass die Effizienz von Organisationen entscheidend von den internen Anreizstrukturen geprägt ist. In Behörden sind diese Anreizstrukturen oft verzerrt: Mitarbeitende werden mitunter weniger nach Leistung als vielmehr nach Verfahrensrichtlinien, Compliance und der Minimierung von Risiken bewertet. Rechenschaft für Entscheidungen muss häufig vor allem vor Gerichten abgelegt werden. Eines der relevan-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

testen Risiken aus Sicht der Mitarbeitenden ist daher die Revidierung einer Entscheidung durch ein Gericht. Entscheidend ist dabei weniger eine persönliche Scheu vor Risiken als die Verteilung der Zurechnung. Eine Niederlage vor Gericht ist ein sichtbares Ereignis, das sich den Entscheidenden zuordnen lässt. Die Kosten eines Verfahrens, das nicht eingeleitet oder nicht bis zur Entscheidung geführt wird, fallen dagegen bei der Allgemeinheit an, sind kaum messbar und werden niemandem zugerechnet. Unter dieser Verteilung ist Zurückhaltung die naheliegende Reaktion auf die Anreize, denen die Entscheidenden ausgesetzt sind (Bloch, 2011; Boukamel u. a., 2019; Kaur u. a., 2022; de Vries u. a., 2016).

**165** Auch für Wettbewerbsbehörden wird ein solcher Mechanismus in der Literatur beschrieben. Avdasheva, Golovanova und Katsoulacos (2019) modellieren eine reputationsmaximierende Wettbewerbsbehörde, deren Reputation mit dem Erfolg ihrer Rechtsdurchsetzung steigt. Danach können Anreize bestehen, Tätigkeiten mit geringer Wahrscheinlichkeit einer gerichtlichen Aufhebung und geringen Ermittlungs- und Prozesskosten zu bevorzugen, obwohl eine ausgewogenere Fallauswahl wohlfahrtssteigernd wäre. Die Autoren finden hierfür empirische Anhaltspunkte anhand von Entscheidungen der russischen Wettbewerbsbehörde. Budzinski und Haucap (2019) weisen ebenfalls darauf hin, dass es für Wettbewerbsbehörden und ihre Mitarbeitenden rational ist, eher "einfache" Standardfälle auszuwählen, die vor Gericht wahrscheinlich gewonnen werden, und weniger "innovative Fälle" anzugehen, die vor Gericht eher verloren gehen können. Das kann dazu führen, dass volkswirtschaftlich problematische Fälle - also Wettbewerbsverzerrungen, die mit hohen Wohlfahrtsverlusten einhergehen - nicht aufgegriffen bzw. bearbeitet werden, wenn der Ausgang des Verfahrens ex ante risikobehaftet ist. Eine Niederlage vor Gericht könnte als Scheitern der Wettbewerbsbehörde gewertet werden.

**166** Bei den von der Monopolkommission geführten Gesprächen entstand der Eindruck, dass die derzeitigen Anreizstrukturen dazu führen, dass das Bundeskartellamt einen sehr starken Fokus auf seine Rechenschaftspflicht gegenüber Gerichten legt. Rechtliche Risiken scheinen möglichst gering gehalten und gerichtliche Niederlagen möglichst vermieden zu werden. In welchem Umfang sich dies auf die Fallauswahl auswirkt, lässt sich aus den Gesprächen nicht bestimmen. Dass es sich auswirkt, hält die Monopolkommission jedoch für sehr wahrscheinlich. Die Anreize wirken gleichgerichtet auf alle Beteiligten, ihnen steht innerhalb der Behörde kein institutionelles Gegengewicht gegenüber, und die empirische Literatur zu Wettbewerbsbehörden beschreibt dasselbe Muster.

**167** Die Monopolkommission beobachtet eine Tendenz zu konsensualen Verfahrensabschlüssen. Verpflichtungszusagenentscheidungen, Settlements sowie informelle

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Verfahrensbeendigungen haben in den letzten Jahren in Kartellverwaltungs- bzw. Kartellordnungswidrigkeitenverfahren an Bedeutung gewonnen, da sie eine effiziente Verfahrensführung ermöglichen und zugleich das Risiko streitiger Auseinandersetzungen vor Gericht reduzieren (vgl. Podszun, 2021; Podszun/Overhoff, 2024). Das beschriebene Vorgehen trägt zu einer effizienten Verfahrensökonomie bei. Budzinski und Kuchinke (2012) weisen allerdings darauf hin, dass konsensuale Lösungen aus Sicht einer Wettbewerbsbehörde auch deshalb attraktiv sein können, weil sie Verfahrens- und Reputationsrisiken reduzieren. Gleichzeitig ist die Fallverfolgung selektiv, wenn sie überwiegend auf Bestätigung durch die Gerichte ausgerichtet ist. Es sei ausdrücklich betont, dass dieses Vorgehen im Einzelfall regelmäßig gut begründet und aus Sicht der Beteiligten naheliegend ist. Es entspricht einer sorgfältigen und ressourcenschonenden Amtsführung. Der Befund richtet sich nicht gegen die Fallbearbeitung, sondern gegen eine Anreizstruktur, in der die Rechenschaft gegenüber den Gerichten institutionell fest verankert ist, die Rechenschaft über die gesellschaftliche Bedeutung der Fallauswahl dagegen kaum.

**168** Die Verzerrung wirkt dabei auf zwei Ebenen. Auf der ersten betrifft sie die Auswahl: Aufgegriffen wird eher, was sich voraussichtlich gerichtsfest führen lässt. Gerichtsfestigkeit ist eine Qualität, die zu Recht angestrebt wird. Institutionell bezeichnet der Begriff zugleich den Maßstab, an dem sich die Auswahl ausrichtet, weil ihm kein ebenso fest verankerter Maßstab für die gesellschaftliche Bedeutung eines Falles gegenübersteht. Auf der zweiten Ebene betrifft die Verzerrung den Verfahrensabschluss: Ein Verfahren, das mit Verpflichtungszusagen oder im Wege eines Settlements beendet wird, führt regelmäßig nicht zu einer gerichtlichen Überprüfung und damit auch nicht zu einer zurechenbaren Niederlage. Beide Wege sind im Einzelfall gut begründet und dienen einer effizienten Verfahrensführung. In der Summe können sie jedoch dazu beitragen, dass auch Verfahren mit weitreichenden Rechtsfragen keiner gerichtlichen Klärung zugeführt werden. Die Ausrichtung an der gerichtlichen Kontrolle kann damit mittelbar die gerichtliche Kontrolle selbst schwächen.

**169** Das schränkt die Leistungsfähigkeit und in gewisser Form auch die Wertebindung ein. Leistungsfähigkeit und Wertebindung sprechen dafür, dass die gesellschaftliche Bedeutung von Fällen ebenso hoch gewichtet werden sollte wie die erfolgreiche Verteidigung einer Entscheidung vor Gericht. Bei gesellschaftlich bedeutenden Fällen mit hohem juristischem Risiko sollte ein Scheitern nicht allein als Maßstab dafür dienen, ob bereits die Entscheidung, das Verfahren zu führen, richtig war, sondern kann

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

zugleich als Erkenntnisquelle für zukünftige risikobehaftete Verfahren genutzt werden.[22] Es braucht deshalb nicht schlechthin Anreize, mehr Risiken einzugehen. Vielmehr muss verhindert werden, dass das gut sichtbare Risiko einer gerichtlichen Niederlage gegenüber den weniger sichtbaren Kosten eines unterlassenen Eingreifens systematisch übergewichtet wird. Das setzt voraus, dass die Behörde selbst erkennen lässt, welche Verfahren für sie besondere Bedeutung haben, und diese Gewichtung nicht implizit jeder einzelnen Beschlussabteilung überlässt. Hat die Behörde erklärt, dass ihr bestimmte Verfahren besonders wichtig sind, wird ein Unterliegen in diesen Bereichen nicht mehr allein der einzelnen Beschlussabteilung zugerechnet, sondern als Teil einer erklärten Behördenlinie verstanden (dazu ↗**Tz. 186**). Dann kann eine Lernkultur entstehen, auf deren Basis die Leistungsfähigkeit der Behörde aus gesellschaftlicher Perspektive steigt. Der hier entwickelte Vorschlag setzt deshalb nicht voraus, dass sich die beschriebene Verzerrung in der bisherigen Praxis bereits ausgewirkt hat. Er richtet sich gegen eine Eigenschaft der institutionellen Anordnung, die auch dann fortbesteht, wenn die Entscheidungen im Einzelfall jeweils gut begründet waren, und die sich erst unter ungünstigeren Bedingungen auswirken würde.

**170** Aus diesem Befund folgt nicht, dass die gerichtliche Kontrolle zurückgenommen werden sollte. Sie ist rechtsstaatlich geboten und ihre disziplinierende Wirkung ist unverzichtbar. Wünschenswert wäre eher eine Ausweitung der gerichtlichen Kontrolle, damit diese gewichtige Stimme im kartellrechtlichen Diskurs auch solche Themen prägt, die bislang oft über Jahre hinweg nicht gerichtlich diskutiert werden. Die Monopolkommission begrüßt daher ausdrücklich, dass im Entwurf für eine 12. GWB-Novelle das Zulassungserfordernis für Rechtsbeschwerden entfallen soll.

**171** Perspektivisch sollte überlegt werden, ob der Rechtsschutz nicht ausgebaut wird. Das gilt insbesondere mit Blick auf Maßnahmen, die dazu führen, dass faktisch kaum Rechtsschutz gesucht wird: Settlements, Zusagenentscheidungen, informelle Verfahrensabschlüsse und Nichtaufgreifensentscheidungen.

**172** Damit zeigt sich ein Grundproblem. Über die Rechtmäßigkeit seiner angefochtenen Entscheidungen legt das Bundeskartellamt verlässlich Rechenschaft ab, weil die Gerichte sie überprüfen. Über die Frage, ob es die gesellschaftlich bedeutsamen Fälle aufgreift und sie – auch dort, wo ein konsensualer Abschluss naheliegt – mit der nötigen Beharrlichkeit verfolgt, legt es dagegen nur sehr eingeschränkt Rechenschaft ab.

---

[22] Dass eine zwischenzeitliche Niederlage nicht belegt, dass die Entscheidung für ein Verfahren falsch war, zeigt der Streit um die engen Bestpreisklauseln von Booking.com. Das Bundeskartellamt hat seine Untersagung aus dem Jahr 2015 weiterverfolgt, nachdem das OLG Düsseldorf sie aufgehoben hatte; der BGH hat sie bestätigt (KVR 54/20, 18.5.2021), und der EuGH ist dieser Linie gefolgt (EuGH, C-264/23, 19.9.2024). Ob die zugrunde liegende wettbewerbliche Bewertung in jeder Hinsicht überzeugt, ist eine andere Frage, zu der sich die Monopolkommission an anderer Stelle geäußert hat (Monopolkommission, 2020, Tz. 486 ff.).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Wo von zwei Anforderungen nur eine institutionell stark abgesichert ist, richtet sich die Praxis nach der besser abgesicherten. Eine Korrektur kann deshalb nicht darin bestehen, die gerichtliche Kontrolle zu schwächen, sondern nur darin, die zweite Anforderung ebenso verlässlich zu verankern. Daran sind die folgenden Mechanismen zu messen, beginnend mit der Offenlegung der Maßstäbe, nach denen Fälle ausgewählt und verfolgt werden, und der Bereitschaft, dabei auch Verfahren mit ungewissem Ausgang zu führen.

#### 4.3.2.2 Prioritätenliste, Leitfaden zum Aufgreifermessen und erklärte Risikobereitschaft

**173** Die Entscheidung darüber, welche Sachverhalte aufgegriffen werden, liegt heute bei den Beschlussabteilungen und wird ohne offengelegten Maßstab getroffen. Die Monopolkommission schlägt vor, solche Maßstäbe in einer Prioritätenliste und einem Leitfaden zum Aufgreifermessen festzuhalten und damit Prioritäten für die Kartellrechtsdurchsetzung zu erklären. Die Befugnis, eine solche Prioritätenliste aufzustellen, bedarf ihrerseits der Rückbindung; beide Seiten werden im Folgenden behandelt.

**174** Aufgrund von Ressourcenrestriktionen können Wettbewerbsbehörden nicht alle Verdachtsfälle von wettbewerbsbeschränkendem Verhalten überhaupt oder in gleicher Intensität untersuchen.[23] Durch gezielte Ressourcenlenkung können in ausgewählten Bereichen die Verfahren beschleunigt und/oder die Qualität der Entscheidungen erhöht werden. Handelt eine Wettbewerbsbehörde auf Basis von Prioritäten, kann deren Einfluss auf die Arbeit der Behörde entsprechend vielfältig sein. In der Zusammenschlusskontrolle kann eine Prioritätenliste insbesondere analytische und strategische Schwerpunkte setzen, ohne die gesetzlichen Prüfungsmaßstäbe zu verändern. In der Missbrauchskontrolle und bei der Kartellverfolgung kann sie darüber hinaus bei den Aufgreiferwägungen eine Rolle spielen.

**175** Im Vereinigten Königreich legt die Regierung in einer Art Agenda fest, auf welche Bereiche die Ressourcen der nationalen Wettbewerbsbehörden prioritär gelenkt werden sollen. Für ihren Jahresarbeitsplan 2025/2026 etwa wurde der CMA ein Fokus auf die Förderung von Wachstum und Investitionen vorgegeben (Department for Business & Trade, 2025). Zudem soll die CMA die Unsicherheiten derer minimieren, die von ihrer Arbeit betroffen sind (Department for Business & Trade, 2025).

**176** Politisch vorgegebene Agenden für Wettbewerbsbehörden sind international eher unüblich und werden immer wieder kritisch diskutiert. Sie stehen in einem Spannungsverhältnis zur politischen Unabhängigkeit der jeweiligen Behörde (dazu bereits

[23] Das Bundeskartellamt teilt den Beschwerdeführern üblicherweise in einem (informellen) Schreiben mit, wenn und warum ein Fall nicht aufgegriffen wird.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

↗**Abschnitt 4.1.3**). Unter Unabhängigkeit ist sowohl die Abwesenheit von direkten politischen Weisungen als auch die Abgrenzung von den Partikularinteressen wirtschaftlicher Akteure zu verstehen. Die Entscheidungen von Wettbewerbsbehörden betreffen häufig große Unternehmen, zentrale Infrastrukturen sowie Märkte mit erheblicher gesamtwirtschaftlicher Relevanz. Sie können beträchtliche wirtschaftliche Auswirkungen entfalten und berühren nicht selten industrie-, regional- oder beschäftigungspolitische Interessen. Hinzu kommt, dass von Verfahren betroffene Unternehmen häufig über erhebliche ökonomische Ressourcen und politische Einflussmöglichkeiten verfügen. Gerade in solchen Konstellationen besteht die Gefahr, dass kurzfristige politische Erwägungen und Interessen einzelner Marktakteure Einfluss auf die wettbewerbsrechtliche Bewertung nehmen. Eine institutionell abgesicherte Unabhängigkeit stärkt die konsistente und vorhersehbare Rechtsanwendung und die Fähigkeit der Behörden, gegenüber marktmächtigen Unternehmen konsequent vorzugehen.

**177** Für das Bundeskartellamt gilt der Auftrag, den Wettbewerb zu schützen. Darüber hinaus gibt es keine formalisierten politischen oder gesetzlichen Zielsetzungen. Dass von politischer Seite Erwartungen an das Bundeskartellamt formuliert werden, ist selten und rechtlich nicht bindend. In Ausnahmefällen kann ein faktischer Handlungsdruck entstehen, dem sich die Behörde nur schwer entziehen kann. Dies war zuletzt in der Kraftstoffpreis-Thematik zu beobachten, als das Bundeskartellamt zum Teil explizit zum Durchgreifen, also einer entsprechenden Prioritätensetzung, aufgefordert wurde (Table.Briefings, 2026).

**178** Der Grundgedanke des Wettbewerbsschutzziels besteht darin, dass Wettbewerb in der Regel die Gesamtwohlfahrt steigert und folglich, wo immer notwendig, geschützt werden sollte. Trotz dieses nachvollziehbaren Grundgedankens wohnt dem Wettbewerbsschutz als Agenda eine gewisse Beliebigkeit inne. Es fehlt eine tiefergehende Priorisierung. Jede Maßnahme zur Sicherung des Wettbewerbs kann, sofern die Durchsetzung gelingt, gleichermaßen als Erfolg gewertet werden. Es ist theoretisch unerheblich, in welchem Ausmaß z. B. Verbraucherinnen und Verbraucher, Wettbewerber, Lieferanten, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder die Umwelt von der erfolgten Sicherung des Wettbewerbs profitieren.

**179** Im Unionsrecht ist eine Alternative zur politisch vorgegebenen Agenda angelegt. Im Rahmen der Gewährleistung der Unabhängigkeit nationaler Wettbewerbsbehörden adressiert die ECN+-RL die Frage der Prioritätensetzung bei der Durchsetzung der Art. 101 und 102 AEUV. Demnach können die Mitgliedstaaten den Wettbewerbsbehörden gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. b ECN+-RL zwar allgemeine politische Leitlinien vorgeben. Die Auswahl einzelner Verfahren muss jedoch den Wettbewerbsbehörden selbst vorbehalten bleiben. Dies entspricht auch der Befugnis der Wettbewerbsbehörden

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

aus Art. 4 Abs. 5 ECN+-RL, selbst Prioritäten zu setzen. Eine Prioritätensetzung ermöglicht es den Wettbewerbsbehörden, knappe Ressourcen für die Bekämpfung der schädlichsten Verhaltensweisen einzusetzen. Teilweise müssen die nationalen Wettbewerbsbehörden, etwa die ACM in den Niederlanden, dennoch begründen, wenn sie Beschwerden zurückweisen oder bestimmte Fälle nicht weiterverfolgen. Dabei prüft die niederländische ACM, ob eine Kartellrechtsdurchsetzung wirksam wäre, sodass sich kurzfristig ein gesellschaftlich gewünschtes Marktergebnis wahrscheinlich einstellt (Autoriteit Consument & Markt, 2023). Auch die Zurückweisung einer Beschwerde im Sinne des Art. 7 Abs. 2 Kartellverfahrens-VO durch die Europäische Kommission erfolgt im Wege eines begründeten Beschlusses.

**Tabelle 4.9: Agenda in internationalen Wettbewerbsbehörden**

| Land/Behörde | Agenda vorhanden | Agenda öffentlich |
|---|---|---|
| Bundeskartellamt | nein | - |
| Belgien | ja | ja |
| Generaldirektion Wettbewerb | ja | ja |
| Italien | nein | - |
| Österreich | nein | - |
| Portugal | nein | - |
| Schweiz | nein | - |
| Spanien | ja | ja |
| Vereinigtes Königreich | ja | ja |

Quelle: Befragung der Wettbewerbsbehörden.

**180** Das Bundeskartellamt als Ganzes und insbesondere die Beschlussabteilungen verfügen grundsätzlich über weitreichende Spielräume, unabhängig ihre eigenen Prioritäten zu setzen und eine interne Agenda festzulegen (Podszun/Overhoff, 2024). Sowohl im Kartellverwaltungsverfahren als Amtsverfahren (§ 54 Abs. 1 GWB i. V. m. § 22 Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) als auch im Kartellordnungswidrigkeitenverfahren (§ 81 GWB i. V. m. § 47 Abs. 1 Ordnungswidrigkeitengesetz, OWiG) gilt das Opportunitätsprinzip. Damit steht den Beschlussabteilungen bei der Entscheidung über die Fallauswahl ein Ermessen zu. Die gerichtliche Kontrolldichte der behördlichen Ermessensausübung in Kartellverwaltungsverfahren soll nach verbreiteter Auffassung wegen § 76 Abs. 5 Satz 1 GWB zwar höher sein als im allgemeinen Verwaltungsrecht

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

(Lembach, 2022, Rn. 66, m. w. N.). Die Zweckmäßigkeit des Aufgreifens eines Falls ist gerichtlich jedoch nur sehr eingeschränkt überprüfbar (vgl. ↗**Tz. 162**). Das Handeln der Beschlussabteilungen ist insoweit von weitreichender rechtlicher wie faktischer Unabhängigkeit geprägt (dazu bereits ↗**Abschnitt 4.1.3**).

**181** Insbesondere aufgrund der eingeschränkten gerichtlichen Prüfbarkeit stellt sich die Frage nach einem Rechenschaftsmechanismus, der diesen Aspekt der Unabhängigkeit trägt. Die Monopolkommission ist der Auffassung, dass es keiner politisch oder gesetzlich vorgegebenen Zielstellung oder Agenda für das Bundeskartellamt bedarf. Der Auftrag, den Wettbewerb zu schützen, ist hinreichend. Weitergehende Vorgaben würden eine zu große Gefahr für die politische Unabhängigkeit des Amtes bergen. Dennoch würde eine transparente Prioritätensetzung der Behörde der Wertebindung dienen. Hilfreich wäre nach Ansicht der Monopolkommission, wenn die Behörde selbst die Prioritäten für ihre Arbeit setzt und in Art einer Prioritätenliste veröffentlicht. Hierfür gibt es internationale Beispiele. In Irland veröffentlicht die Competition and Consumer Protection Commission (CCPC) im Dreijahresrhythmus ein „Strategy Statement“ (CCPC, 2023). Dort legt sie derzeit vor allem Gewicht auf Interventionen, wo dies für Verbraucherinnen und Verbraucher am wichtigsten ist (CCPC, 2023, S. 5). In den Niederlanden arbeitet die ACM auf Basis ihres „Jaarplan“ (Autoriteit Consument & Markt, 2026). Dieser setzt derzeit Schwerpunkte in den Bereichen Digitalwirtschaft, Nachhaltigkeit, Innovation und Resilienz (Autoriteit Consument & Markt, 2026).[24]

**182** Die Beispiele zeigen, dass solche Maßstäbe zur Prioritätensetzung zum einen allgemeine Ziele wie die Erhöhung der Konsumentenwohlfahrt, der Gesamtwohlfahrt oder die nachhaltige Verbesserung von Wettbewerbsstrukturen beinhalten können. Die von der Behörde gesetzten Prioritäten müssten auch nicht, wie in Irland oder den Niederlanden, im Rahmen eines bestimmten Zeitraums abschließend gelten, sondern könnten anhand von Praxiserfahrungen stetig fortgeschrieben werden. Sie böten in jedem Fall die Möglichkeit, die Arbeit der Behörde besser nachzuvollziehen.

**183** Das ist derzeit nicht immer der Fall. Es ist von außen kaum erkennbar, wie die Beschlussabteilungen Prioritäten setzen. Bei Fusionskontrollverfahren ist der Spielraum schon deshalb begrenzt, weil angemeldete Zusammenschlüsse innerhalb gesetzlicher Fristen geprüft werden müssen. Bei Missbrauchs- und Kartellverfahren besteht demgegenüber ein erhebliches Aufgreifermessen; von außen ist nur begrenzt nachvollziehbar, anhand welcher Kriterien mögliche Fälle ausgewählt werden. Hier sollten zumindest die Aktivitäten im Tätigkeitsbericht nach den einzelnen Beschlussabteilungen aufgeschlüsselt werden. Daraus wird transparenter, welche Abteilungen

[24] Zu weiteren Beispielen von Wettbewerbsbehörden, die über eine Agenda verfügen, vgl. Brook/Cseres (2021, S. 20 ff.) und OECD (2026, S. 11 f.).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

besonders ausgelastet und welche Sektoren besonders von Wettbewerbsproblemen betroffen sind. In der Folge sollte das Bundeskartellamt eine öffentliche Prioritätenliste erarbeiten, die diesem Rechnung trägt.

**184** Anhand dieser könnte bei Missbrauchs- und Kartellfällen das Aufgreifen begründet werden. Auf Basis der Prioritätenliste könnte die gesellschaftliche Bedeutung des Falls qualitativ beurteilt oder wo möglich sogar quantitativ geschätzt werden. Sachverhalte in den strategischen Schwerpunktthemen der Prioritätenliste könnten prioritär behandelt und die Ressourcen der Behörde entsprechend gelenkt werden.

**185** Über die inhaltlichen Schwerpunkte hinaus kann eine Prioritätenliste noch etwas Zweites leisten. Neben der Frage, welche Sachverhalte aufgegriffen werden, steht die Frage, wie beharrlich die Behörde ein Verfahren verfolgt, dessen Ausgang rechtlich ungewiss ist. ↗**Abschnitt 4.3.2.1** hat gezeigt, warum diese Frage nicht dem Einzelfall überlassen bleiben sollte: Eine gerichtliche Niederlage ist sichtbar und lässt sich den Entscheidenden zurechnen, während die Kosten eines nicht aufgegriffenen oder nicht bis zur Entscheidung geführten Verfahrens diffus bei der Allgemeinheit anfallen und niemandem zugerechnet werden. Solange die Behörde nicht erklärt, welche Verfahrensarten für sie besondere Bedeutung haben, entscheidet sich die Bereitschaft, solche Verfahren zu führen, implizit in jeder einzelnen Beschlussabteilung, und zwar unter Anreizen, die zur Vorsicht raten.[25]

**186** Die Prioritätenliste sollte deshalb auch erkennen lassen, welchen Verfahrensarten und Konstellationen die Behörde besondere Bedeutung beimisst. Es geht dabei nicht darum, Risiken zu beziffern oder einzelne Verfahren mit einer Risikoeinschätzung zu versehen. In Betracht kommen dafür aber etwa neuartige und strukturell bedeutsame Wettbewerbsprobleme. Als Merkmale ließen sich benennen, dass die ökonomische Theorie des Schadens hinreichend fundiert ist, dass erhebliche gesamtwirtschaftliche Auswirkungen möglich erscheinen, dass die herkömmlichen Instrumente voraussichtlich nicht ausreichen und dass das Verfahren geeignet ist, ungeklärte Rechtsfragen einer gerichtlichen Klärung zuzuführen. Beispielsweise könnten einzelne Verfahrensarten, etwa solche nach § 19a und § 32f Abs. 3 und 4 GWB, benannt

[25] Wie sich solche Entscheidungssituationen darstellen, zeigt das erste Verfahren nach § 32f Abs. 3 GWB, das das Bundeskartellamt im März 2025 im Anschluss an seine Sektoruntersuchung zu Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel eingeleitet hat. Nachdem die dort ergangenen Auskunftsverlangen im gerichtlichen Eilverfahren in wesentlichen Punkten keinen Bestand hatten, stand die Behörde vor der Wahl, das Verfahren enger zugeschnitten fortzuführen oder bis zu einer weiteren gerichtlichen Klärung ruhen zu lassen. Nach Angaben der Bundesregierung ruht das Verfahren derzeit (BT-Drs. 21/6169, S. 3 f.). Ob dies im Einzelfall zutreffend war, lässt sich von außen nicht beurteilen und wird hier nicht behauptet; die Entscheidung betraf ein neues Instrument bei ungeklärter Rechtslage und war entsprechend schwierig. Sichtbar wird an ihr jedoch, dass solche Abwägungen gegenwärtig ohne eine erklärte Behördenlinie getroffen werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

werden. Erklärt die Behörde solche Verfahrensarten für besonders wichtig, gibt sie damit zugleich zu erkennen, dass sie bereit ist, dort auch Verfahren mit ungewissem Ausgang zu führen. Darin läge auch ein Beitrag zur Entwicklungsoffenheit, weil erst die gerichtliche Klärung neuer Fragen den künftigen Handlungsspielraum absteckt. Um Vorgaben zum Ausgang einzelner Verfahren geht es dabei nicht; die Entscheidung im Einzelfall bleibt bei der zuständigen Beschlussabteilung. Der Gewinn liegt in der Zurechnung: Hat die Behörde erklärt, dass ihr Verfahren in bestimmten Bereichen besonders wichtig sind, ist ein Unterliegen dort nicht mehr allein das Risiko der einzelnen Beschlussabteilung, sondern Ausdruck einer erklärten Behördenlinie. Im Risikomanagement öffentlicher Organisationen ist dieser Gedanke als "Risk Appetite" geläufig: Die Leitung legt auf strategischer Ebene fest, welche Risiken die Organisation zur Erreichung ihrer Ziele einzugehen bereit ist, ohne damit einzelne Entscheidungen vorwegzunehmen.[26] Zugleich wird überprüfbar, ob die Behörde dieser erklärten Linie tatsächlich folgt; eben das macht die Festlegung zu einem Mechanismus der Rückbindung.

**187** Als Mittel der Rechenschaft eignet sich diese öffentliche Prioritätenliste, weil die Priorisierungen von externen Beobachterinnen und Beobachtern diskutiert und auf Basis ihrer Vorschläge verbessert werden könnten. Die Legitimation der Priorisierung durch einen öffentlichen Diskurs würde die Wertebindung des Amtes stärken.[27] Die Prioritätenliste böte außerdem potenziellen Beschwerdeführern zusätzliche Orientierung, welche Aspekte relevant sind, damit das Bundeskartellamt ihren Fall aufgreift. Denn die Beschlussabteilungen des Bundeskartellamts haben – wie oben dargelegt – bei der Auswahl der Missbrauchs- und Kartellfälle, die verfolgt werden, grundsätzlich ein Aufgreifermessen. Insbesondere können sie im Rahmen ihrer Befugnis, Prioritäten zu setzen, vom Aufgreifen eines Falles absehen, wenn andere Aufgaben vordringlich erscheinen. Das zu entscheiden ist jedoch alleine Sache der Beschlussabteilungen.

**188** Die Prioritätenliste ist somit zugleich ein Beispiel dafür, dass politische Unabhängigkeit und Begrenzung von Macht einander nicht ausschließen. Eine Behörde, die selbst offenlegt, woran sie ihre Prioritäten ausrichtet, wird dadurch nicht angreifbarer, sondern weniger angreifbar: Sie kann dem Vorwurf, ihre Fallauswahl folge sachfremden Erwägungen, etwas Belastbares entgegensetzen (dazu ↗**Abschnitt 2.2**).

**189** Etwas weitergehend ließe sich für das Bundeskartellamt ein sektorübergreifendes, datenbasiertes Wettbewerbsmonitoring entwickeln (dazu auch ↗**Abschnitt**

---

[26] Das britische Orange Book versteht unter Risk Appetite Art und Ausmaß der wesentlichen Risiken, die eine Organisation zur Erreichung ihrer Ziele einzugehen bereit ist, und weist die Festlegung der Leitungsebene zu (HM Treasury, 2023, S. 12). Zur Umsetzung bei den Kriterien der Fallauswahl ↗**Tz. 193**.

[27] Zu dieser Öffnung nach außen grundlegend ↗**Abschnitt 5.2**.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**5.3.1.6**). Ergänzend zu einer Prioritätenliste, die vor allem abstrakte und strategische Schwerpunkte vorgibt, würde ein solches Monitoring stärker von beobachtbaren Entwicklungen auf den Märkten ausgehen und daraus mögliche Prüfungsfelder ableiten. Die durch das Wettbewerbsmonitoring gewonnenen Erkenntnisse könnten insbesondere dazu dienen, die strategischen Prioritäten des Bundeskartellamts fortlaufend zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Neue sektorübergreifende Entwicklungen und wiederkehrende wettbewerbliche Problemlagen könnten so frühzeitig in die Schwerpunktsetzung einfließen und dazu beitragen, bestehende Prioritäten anzupassen oder neue Handlungsfelder in die Prioritätenliste aufzunehmen.

**190** Ergänzend zu den strategischen Schwerpunkten stellt sich die Frage, welche Ermessenserwägungen maßgeblich bei der Entscheidung für und wider die Einleitung eines Wettbewerbsverfahrens sind. Hierzu könnte das Bundeskartellamt einen Leitfaden veröffentlichen. Von einer Prioritätenliste zu strategischen Schwerpunkten unterscheiden sich Leitlinien zum Aufgreifermessen dadurch, dass erstere die wettbewerbspolitischen Prioritäten und thematischen Schwerpunkte der Behörde beschreibt, während die Leitlinien abstrakt-generelle Kriterien für die Auswahl konkreter Fälle enthalten (vgl. auch Brook/Cseres, 2021, S. 43). Es gibt bereits allgemeine Veröffentlichungen des Bundeskartellamts mit Hinweisen dazu, wie die Behörde ihr Aufgreifermessen ausübt und welche Fälle sie priorisiert, und zwar die sog. Bagatellbekanntmachung, die Hinweise zur Preisbindung im Lebensmitteleinzelhandel sowie die Genossenschaftsleitlinien (Bundeskartellamt, 2007b; Bundeskartellamt, 2017, Rn. 102 ff.; Bundeskartellamt, 2021b). Die Ausführungen betreffen aber lediglich einzelne, eng umgrenzte Aspekte der Rechtsdurchsetzung und sind recht knapp.

**191** Die Ermessensausübung erfordert eine Gesamtabwägung auf Basis mehrerer Kriterien, die zu gewichten und zueinander in Beziehung zu setzen sind. Diese Abwägung ist komplex und nur ihrem Ergebnis nach binär. Die Behörde kann entweder ein Verfahren einleiten oder von einer Verfahrenseinleitung absehen. Beide Entscheidungsalternativen sind mit erheblichen Auswirkungen verbunden, die bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen sind. Die Einleitung eines Verfahrens bindet über einen unter Umständen mehrjährigen Zeitraum erhebliche Ressourcen sowohl der Behörde als auch der betroffenen Unternehmen. Je nach Gegenstand und Ausgang des Verfahrens kann sie zudem zu weitreichenden Eingriffen in die unternehmerische Tätigkeit führen, etwa bei der Untersagung von Verhaltensweisen oder dem Erlass von Abhilfemaßnahmen (§ 32 Abs. 1 und 2 GWB). Umgekehrt ist auch die Entscheidung, kein Verfahren einzuleiten, nicht folgenlos. Wird ein wettbewerbswidriges Verhalten nicht aufgegriffen, sind andere Marktteilnehmer sowie die Verbraucherinnen und Verbraucher den nachteiligen Auswirkungen des Verstoßes ausgesetzt. Das Aufgreifermessen erfordert daher eine Abwägung sowohl der mit einem Tätigwerden als auch

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der mit einem Untätigbleiben verbundenen Belastungen und Risiken. Die binäre Struktur der Entscheidung reduziert die Komplexität der zugrunde liegenden Ermessensentscheidung nicht. Vielmehr ist gerade angesichts der potenziell langfristigen Folgen beider Entscheidungsalternativen eine sorgfältige Abwägung geboten. Naheliegend ist deshalb, dass die für die Ausübung des behördlichen Aufgreifermessens maßgeblichen Erwägungen möglichst transparent und nachvollziehbar sind (vgl. auch OECD, 2026, S. 12 f., 17). Auch ein Leitfaden zum Aufgreifermessen wäre demnach ein Mittel der Rechenschaft.

**192** Theoretisch gibt es eine Vielzahl potenzieller Abwägungskriterien, in der wettbewerbsrechtlichen Praxis reduziert sich die Auswahl jedoch auf einige wiederkehrende, besonders relevante Kriterien. Zahlreiche Wettbewerbsbehörden haben die für ihre jeweilige Fallpriorisierung maßgeblichen Kriterien festgehalten und in vielen Fällen auch veröffentlicht, darunter die CMA (Competition and Markets Authority, 2023) sowie die ACM (Autoriteit Consument & Markt, 2023).[28] Auch das Sekretariat der Schweizer Wettbewerbskommission setzt sich in einem internen Memo unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit ausführlich mit den für und gegen ein behördliches Verfahren sprechenden Kriterien auseinander (WEKO, 2016). Hierzu zählen unter anderem die Art und Schwere der Wettbewerbsbeschränkung. Maßgeblich könnten dabei die etablierten Schadenstheorien sein. So ist aus der wettbewerbsökonomischen Forschung bekannt, dass horizontale Wettbewerbsbeschränkungen und bestimmte vertikale Beschränkungen den Wettbewerb oft wirksamer behindern als konglomerate Beschränkungen (Kerber/Schwalbe, 2020). Zudem sollten auch dynamische Schadenstheorien in die Beurteilung mit einbezogen werden (Monopolkommission, 2025c). Fälle, die Innovationen behindern, sollten vorrangig aufgegriffen werden. Daneben kann bedeutsam sein, welche Unternehmen oder Verbrauchergruppen von einer Wettbewerbsbeschränkung betroffen sind. Hat eine Wettbewerbsbeschränkung einen vergleichsweise großen Einfluss auf die Lebenshaltungskosten unterer und mittlerer Einkommensgruppen, kann das dafür sprechen, solche Fälle prioritär zu behandeln. Ein weiteres Kriterium könnten die Dauer und der Umfang der Wettbewerbsbeschränkung sein. So sollte die Beschränkung eingehender untersucht werden, wenn eine Vielzahl von Marktakteuren involviert und eine wiederholte oder lang andauernde Wettbewerbsbeschränkung vorliegt.

**193** In Fällen, die außerhalb der strategischen Schwerpunkte liegen, könnte eine besonders sorgfältige Prüfung erfolgen, ob ein Tätigwerden im Einzelfall verhältnismäßig ist. Neben den obigen Abwägungen zur Wettbewerbsschädigung könnten hier stärker der erwartete Verfahrensaufwand, die Bindung der personellen Ressourcen der Be-

[28] Zu weiteren Beispielen vgl. Brook/Cseres (2021, S. 44 ff.) und OECD (2026, S. 18).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

hörde und die realistische Möglichkeit, Rechtsschutz vor den Zivilgerichten zu erlangen, berücksichtigt werden. So könnte hier aus Verhältnismäßigkeitsgründen eher auf die Verfolgung verzichtet werden und die Ressourcen entsprechend prioritär auf die Schwerpunktthemen der Prioritätenliste gelenkt werden (vgl. auch WEKO, 2016). Umgekehrt sollte für Verfahren, die in der Prioritätenliste als besonders bedeutsam benannt sind, das Risiko einer gerichtlichen Auseinandersetzung für sich genommen kein Grund sein, von einem Verfahren abzusehen oder es vorzeitig einvernehmlich zu beenden. Für die Europäische Kommission hat Kreifels (2019) herausgearbeitet, dass sich die Kriterien des Aufgreifens in vier Gruppen einteilen lassen: Wirkungsbezogene Kriterien (insbesondere grenzüberschreitender Bezug, volkswirtschaftliche Relevanz, insbesondere für die Verbraucherwohlfahrt und Zahl der Betroffenen); Sektorpriorisierung (strategische Relevanz bestimmter Sektoren); effizienzbezogene Kriterien (Aufwand und Wahrscheinlichkeit der Feststellung einer Zuwiderhandlung gegen Kartellrecht; vorhergehendes Tätigwerden nationaler Behörden); institutionelle Relevanz (keine alternative Möglichkeit, vor nationalen Gerichten oder Behörden vorzugehen). Diese Systematik macht zugleich deutlich, wie die Kriterien zueinander stehen sollten: Je höher die erwartete Wirkung eines Verfahrens ist, desto weniger Gewicht sollte die Erfolgswahrscheinlichkeit erhalten. Auch die CMA lässt in ihren Priorisierungsgrundsätzen ausdrücklich zu, dass eine erhebliche erwartete Wirkung ein höheres Risiko rechtfertigt (Competition and Markets Authority, 2023, Rn. 3.19).

**194** Das Bundeskartellamt nutzt die vorgenannten Kriterien bereits in seiner Verwaltungspraxis und erwähnt sie teilweise sogar in den in **↗Tz. 190** genannten Veröffentlichungen. Aus Sicht der Monopolkommission wäre es aber sinnvoll, sie in einem allgemeinen Leitfaden zum Aufgreifermessen festzuhalten und zu erläutern. Durch die Veröffentlichung eines solchen Leitfadens sowie einer Prioritätenliste zu strategischen Schwerpunkten würde die gesellschaftliche Bedeutung der Einzelfälle und in Summe die Bedeutung der Behörde selbst transparenter, was zusätzlich der Wertebindung dient. Es würden zudem Anreize für die Behörde insgesamt und die Beschlussabteilungen im Einzelnen geschaffen, ihre gesellschaftliche Bedeutung durch eine entsprechende Fallpriorisierung weiter zu steigern. Die tatsächliche Zielerreichung in den Einzelfällen kann dadurch im Nachhinein besser sowohl durch das Bundeskartellamt als auch durch Externe beurteilt werden. Dies kann die Basis für die in **↗Abschnitt 5.3.2** thematisierte Ex-post-Evaluation sein. Für die Fortschreibung der Prioritätenliste wird zudem bedeutsam, dass sich die Wirkung der eigenen Arbeit künftig deutlich besser messen lässt. Strukturierte Verfahrensdaten könnten ermöglichen, die Erreichung gesetzter Prioritäten empirisch zu überprüfen und die Prioritätenliste daraufhin anzupassen.

**195** Es bietet sich an, die Erarbeitung sowohl der Prioritätenliste als auch des Leitfadens zum Aufgreifermessen dem bereits in **↗Tz. 134 f.** vorgeschlagenen Gremium –

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

oder einem Ausschuss desselben – zu übertragen (dazu ausführlich ↗**Abschnitt 4.2.3**). Zwar würden solche Veröffentlichungen lediglich der allgemeinen fachlichen Orientierung und Transparenz dienen und nicht die Ausübung des Aufgreifermessens im Einzelfall vorwegnehmen. Dennoch ist es naheliegend, die Veröffentlichungen nicht allein der Behördenleitung zu überlassen, sondern sie auf mehrere Entscheidungsträger zu stützen. Insbesondere eine Beteiligung der Beschlussabteilungen erscheint angesichts ihrer Unabhängigkeit bei der Fallauswahl wichtig.[29] Auch bislang ist es im Bundeskartellamt üblich, die Beschlussabteilungen vor der Veröffentlichung von Verwaltungsgrundsätzen einzubinden.

**196** Die Veröffentlichung und Fortschreibung der Prioritätenliste sowie des Leitfadens bleiben allein Sache des Bundeskartellamts. Der öffentliche Diskurs soll der Behörde zusätzliche Informationen, Einschätzungen und Gegenargumente vermitteln, begründet aber weder eine Zielvereinbarung mit externen Stellen noch eine Verpflichtung, bestimmte Prioritäten zu übernehmen. Die Prioritätenliste stärkt damit die Rechenschaftspflicht, ohne die politische Unabhängigkeit der Behörde einzuschränken. Der insgesamt überschaubare Aufwand erscheint angesichts der Stärkung der Rechenschaftspflicht angemessen.

## Empfehlungen

- Das Bundeskartellamt sollte in eigener Verantwortung eine öffentlich einsehbare Prioritätenliste aufstellen, die als Orientierung bei seiner wettbewerbsrechtlichen Arbeit dient.
- Die Prioritätenliste sollte über inhaltliche Schwerpunkte hinaus auch die Verfahrensarten und Konstellationen benennen, denen das Bundeskartellamt besondere Bedeutung beimisst, etwa Verfahren nach § 19a und § 32f Abs. 3 und 4 GWB. Damit gibt es zu erkennen, dass es insbesondere in diesen Bereichen auch Verfahren mit ungewissem Ausgang zu führen bereit ist.
- In den schriftlichen Entscheidungen der Behörde sollte die Prioritätenliste bei den Erwägungen zum Aufgreifermessen und zu den wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen referenziert werden.
- Zudem sollte das Bundeskartellamt einen Leitfaden zur Ausübung seines Aufgreifermessens veröffentlichen. Dies wäre insbesondere für solche Fälle relevant, die nicht zu den strategischen Schwerpunkten der behördlichen Prioritätenliste gehören. Im Leitfaden sollte die Erfolgsaussicht eines Verfahrens umso weniger Gewicht erhalten, je größer seine erwartete Wirkung ist.

[29] Vgl. auch Brook/Cseres (2021, S. 143 mit Fn. 169): “The Decision Divisions are also independent in selecting the cases they pursue. Hence, the Bundeskartellamt does not publish an agenda on a regular basis.”

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- Die Erarbeitung sowohl der Prioritätenliste als auch des Leitfadens sollte durch ein noch zu installierendes behördeninternes Gremium erfolgen.

#### 4.3.2.3 Interne Qualitätssicherung und große Beschlussabteilung

**197** Wer entscheidet, und in welcher Besetzung? Diese Fragen sind für die Prozesse und Strukturen einer Wettbewerbsbehörde grundlegend. Sie sind in ↗**Abschnitt 2.2** bereits angeklungen, und an ihnen entscheidet sich zuerst, ob die im vorangegangenen Abschnitt beschriebene Offenheit für abweichende Perspektiven institutionell verankert ist oder von der Initiative der Beteiligten abhängt. Im Bundeskartellamt ist die Antwort auf die Fragen, wer entscheidet und in welcher Besetzung, in allen Verfahren dieselbe. Auch Entscheidungen in Verfahren, deren wirtschaftliche und rechtliche Tragweite weit über die einer einzelnen Beschlussabteilung zugeordneten Sektoren hinausreicht, z. B. in Verfahren nach § 19a GWB, § 32f Abs. 3 und 4 GWB oder Zusammenschlussfällen von erheblicher volkswirtschaftlicher Bedeutung (z.B. Fälle, die nach der Zwei-Drittel-Regelung von der Europäischen Kommission verwiesen werden), werden im Kern von drei Personen getroffen. Die Zusammensetzung des Dreiergremiums ergibt sich aus dem Geschäftsverteilungsplan und der jeweiligen Personalsituation. Eine institutionalisierte zweite, außerhalb des Dreiergremiums stehende Perspektive auf die Entscheidung ist innerhalb der Behörde nicht vorgesehen. Die einzige Überprüfung erfolgt nachgelagert durch die Gerichte, und sie findet nur statt, wenn Rechtsmittel eingelegt werden.

**198** Dieses Modell hat gewichtige Vorzüge, die nicht leichtfertig aufgegeben werden sollten. Die Verantwortung für einen Fall ist klar zugeordnet, der Abstimmungsaufwand ist gering, die Entscheidenden kennen den Sachverhalt aus eigener Ermittlung, und die fachliche Nähe zum betroffenen Wirtschaftssektor ist hoch. Ein erheblicher Teil der Geschwindigkeit und der Durchsetzungskraft, für die das Bundeskartellamt international geschätzt wird, geht auf diese Konstruktion zurück. Für die große Mehrzahl der Verfahren ist sie deshalb grundsätzlich sachgerecht, auch wenn Maßnahmen getroffen werden müssen, um eine zu große fachliche Nähe, die problematisch werden kann, zu vermeiden (siehe dazu ↗**Abschnitt 5.2.3**).

**199** Bei einer kleinen Gruppe von Verfahren gibt es jedoch Besonderheiten. Wo eine Entscheidung Maßstäbe setzt, die weit über den Einzelfall hinauswirken, sei es für andere Märkte, für die Auslegung neuer Instrumente oder für die Erwartungen ganzer Branchen, sind die Zahl und die Heterogenität der Perspektiven, die in sie einfließen, ein Qualitätsmerkmal. Hinzu kommt, dass gerade diese Verfahren regelmäßig neue Rechtsfragen aufwerfen und deshalb in besonderem Maße auf Kohärenz über die Be-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

schlussabteilungen hinweg angewiesen sind. Hier greift die in ↗**Abschnitt 2.2** formulierte Frage nach der Pluralität von Entscheidungen unmittelbar: Die Entscheidungsmacht im Bundeskartellamt ist zwar breit auf verschiedene Gremien verteilt, aber im Einzelfall eng auf jeweils ein Gremium konzentriert. Wegweisende Entscheidungen zum Aufgreifen und Zuschneiden eines Falls werden faktisch möglicherweise sogar nur durch ein bis zwei Personen getroffen.

**200** Um die Legitimation der Entscheidungsfindung in besonderen Fällen zu erhöhen, sind Ansätze unterschiedlicher Eingriffstiefe denkbar (zum Prinzip der Gegenprüfung im BKartA vgl. Podszun/Rohner, 2023, S. 21 f.). Am wenigsten weitreichend ist eine Zweitbegutachtung: Der Entscheidungsentwurf würde vor Erlass von einer mit dem Fall nicht befassten Beschlussabteilung oder einem wechselnd besetzten internen Prüfgremium mit fachlicher Distanz gegengelesen, ohne dass sich an der Entscheidungszuständigkeit etwas änderte. Ein Vorbild bieten die Prüfpanels, die die Europäische Kommission in bedeutenden Fällen einsetzt, um Beweisführung und ökonomische Argumentation vor der Entscheidung einer kritischen Gegenprüfung zu unterziehen. In Kartell- und Missbrauchsverfahren gibt es das „Peer Review panel“ (Europäische Kommission, 2011a, S. 2 f.) und in Fusionskontrollverfahren das „Scrutiny panel“ (Europäische Kommission, 2024e, Rn. 195 ff.). Hinzu kommen unter anderem die rechtliche Prüfung eines Beschlussentwurfs durch den Juristischen Dienst der Europäischen Kommission (Art. 57 Beschluss (EU) 2024/3080) sowie die Anhörung des Beratenden Ausschusses, der sich aus Vertretern der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten zusammensetzt (Art. 14 Kartellverfahrens-VO). Auch bei der CMA sind interne Kontrollmechanismen vorgesehen. Das auf Grundlage einer Delegation durch die Behördenleitung eingerichtete Case and Policy Committee (CPC) bestellt und autorisiert für Verfahren nach dem Competition Act 1998 die Case Decision Groups (CDG). Das CPC befasst sich mit den Entscheidungsentwürfen der CDG und macht rechtliche, ökonomische oder wettbewerbspolitische Empfehlungen. Das CPC ist fachlich und institutionell breit zusammengesetzt; es vereint Leitungsfunktionen der CMA mit der juristischen bzw. ökonomischen Expertise des General Counsel und des Chief Economic Adviser sowie weiteren erfahrenen Behördenvertretern (vgl. Competition and Markets Authority, 2026b).

**201** Weitergehend ist die Bildung gemischter Fall-Teams, in denen neben der sektorzuständigen Beschlussabteilung Mitarbeitende anderer Beschlussabteilungen sowie das ökonomische Grundsatzreferat verbindlich mitwirken. Dies verbindet die Pluralität der Perspektiven mit dem in ↗**Abschnitt 5.2.4** behandelten internen Wissensaustausch. Am weitesten reicht der Vorschlag von Heike Schweitzer zu einer großen Beschlussabteilung, die in Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung in erweiterter Besetzung entscheidet (Deutscher Bundestag, 2023b, S. 24). Vorbild sind die erweiterten Spruchkörper der Gerichtsbarkeit, die gerade dann zusammentreten, wenn eine

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Frage von grundsätzlicher Bedeutung zu klären ist oder von der Linie eines anderen Spruchkörpers abgewichen werden soll (vgl. nur § 132 Gerichtsverfassungsgesetz oder § 11 Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO). Dieser Gedanke fügt sich in die bewusst gerichtsähnliche Konstruktion des Bundeskartellamts ein.

**202** Die Monopolkommission bewertet diese Optionen anhand der drei Kriterien des **↗Abschnitts 2.3**. Der Leistungsfähigkeit ist mit keinem Modell gedient, das die Verfahren spürbar verlangsamt oder die Verantwortung diffundieren lässt. Das spricht dagegen, die Entscheidungsstruktur in der Breite zu verändern, und dafür, eine erweiterte Befassung auf eine klar umgrenzte und kleine Gruppe von Verfahren zu beschränken. Die Einführung einer rechtlichen Überprüfung des Entscheidungsentwurfs nach dem Vorbild des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission scheint demnach verfehlt. Eine zusätzliche rechtliche Prüfung würde das Verfahren verzögern und könnte zu einer eher „risikoaversen“ Anwendung des Kartellrechts führen. Bei schwierigen Rechtsfragen kann auch ohne Institutionalisierung der Rat der Abteilung P eingeholt werden. Der Entwicklungsoffenheit dient jede der genannten Optionen, weil sie eine zweite, nicht durch den Fallverlauf geprägte Perspektive in die Entscheidung einführt und damit den in den **↗Abschnitten 5.2.1** und **5.2.3** beschriebenen Verfestigungs- und Verzerrungsrisiken entgegenwirkt. Der Wertebindung dient sie ebenfalls: Je weitreichender ein Eingriff ist, desto höher ist sein Legitimationsbedarf, und desto weniger trägt es, wenn die Entscheidung allein von derselben Einheit verantwortet wird, die zugleich ermittelt hat.

**203** Bereits jetzt unterstützen im Bundeskartellamt die Abteilungen G sowie P die Beschlussabteilungen in einzelnen Fällen mit ihrer jeweiligen Expertise. In aufwendigen Verfahren wird die für die Entscheidung zuständige Beschlussabteilung mitunter durch eine andere Beschlussabteilung personell verstärkt.

**204** Die Monopolkommission hält es jedoch für angezeigt, für Verfahren von besonderer Bedeutung, also etwa für solche nach § 19a und § 32f Abs. 3 und 4 GWB, eine institutionalisierte Zweitperspektive vorzusehen. Die Anzahl der Verfahren nach diesen Vorschriften ist überschaubar. Es gab bislang fünf Entscheidungen zur Feststellung einer überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb (§ 19a Abs. 1 GWB); zudem wurden fünf Untersagungsverfahren auf Grundlage von § 19a Abs. 2 GWB abgeschlossen, vier davon mit einer formellen Entscheidung (vgl. Bundeskartellamt, 2026c). Das Bundeskartellamt hat bislang keine Entscheidung gemäß § 32f Abs. 3 oder 4 GWB getroffen; ein Verfahren im Kraftstoffgroßhandel ist anhängig.

**205** Bei der Ausgestaltung der institutionalisierten Zweitperspektive im Bundeskartellamt kommen grundsätzlich sämtliche der vorgenannten Modelle in Betracht. Die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Monopolkommission empfiehlt, dass die Entscheidung einer großen, mit fünf Personen besetzten Beschlussabteilung übertragen wird, bei der etwa Vorsitzende anderer Beschlussabteilungen eingebunden werden könnten. Zudem sollte es einer externen Chefökonomin bzw. einem externen Chefökonomen zustehen, ihre bzw. seine ökonomische Expertise auch in Verfahren der großen Beschlussabteilung beratend einzubringen. Die Einschätzung der Chefökonomin bzw. des Chefökonomen sollte veröffentlicht werden (siehe dazu ↗**Abschnitt 5.2.2**). Das Modell einer großen Beschlussabteilung wäre am weitesten entfernt von dem bereits aktuell im Bundeskartellamt praktizierten Vorgehen, in ausgewählten Fällen weitere Personen außerhalb der zuständigen Beschlussabteilung hinzuziehen oder sich mit ihnen zu koordinieren. Zugleich wäre bei diesem Modell im Gegensatz zu den Alternativen – der verpflichtenden Gegenprüfung durch eine andere Beschlussabteilung und dem gemischten Fall-Team (Matrix) – eine Regelung in der Geschäftsordnung des Bundeskartellamts nicht ausreichend. Vielmehr müsste die gesetzliche Vorgabe zur Kompetenz der Beschlussabteilungen, die Entscheidungen in der Besetzung mit einem oder einer Vorsitzenden und zwei Beisitzenden zu treffen (§ 51 Abs. 3 Satz 1 GWB), angepasst werden.

**206** Bei allen Modellen würde die Entscheidung von derselben Einheit getroffen, die bereits die Ermittlungen durchgeführt hat. Bei dem Modell der großen Beschlussabteilung würden aber, streng genommen, keine Personen von außerhalb des auch für die Entscheidung zuständigen Kollegialorgans hinzugezogen. Insoweit scheinen die beiden anderen Modelle einen Vorteil zu bieten. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass sich die personelle Zusammensetzung der großen Beschlussabteilung durchaus von jener einer „normalen“ Beschlussabteilung unterscheiden würde. Es ist davon auszugehen, dass die zusätzlichen Personen jeweils ein „fresh pair of eyes“ mitbringen, auch wenn sie formell von Beginn an in das Verfahren eingebunden sind. Hinzu kommt, dass auch im aktuellen System die Vorbereitung der Entscheidung in der Regel einer oder einem Beisitzenden, ausnahmsweise zwei Beisitzenden obliegt (Berichterstatter), und möglicherweise weitere Personen, die nicht zu dem Kollegialorgan gehören, daran mitwirken. Demnach sind nicht sämtliche an der Entscheidung beteiligten Personen unmittelbar mit den Ermittlungen befasst.

**207** Für das Modell der großen Beschlussabteilung spricht zudem maßgeblich, dass es Entscheidungen in Verfahren mit besonderer Bedeutung in entsprechend hohem Maße legitimiert (vgl. Schweitzer und Podszun in der Expertenanhörung zur 11. GWB-Novelle (Deutscher Bundestag, 2023b, S. 24, 25 f.); kritisch dagegen Mundt (Deutscher Bundestag, 2023b, S. 25)). Da die beteiligten Personen nicht lediglich an der Entscheidungsfindung mitwirkten, indem sie die Entscheidungen gegenprüften, sondern diese selbst träfen, läge bei ihnen auch eine deutlich größere persönliche Ver-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

antwortung. Dies dürfte zu einer höheren Sorgfalt und Qualität der Entscheidungsfindung beitragen, da die unmittelbare Entscheidungsverantwortung einen stärkeren Anreiz zu einer fundierten und ausgewogenen Prüfung schafft.

**208** Für die personelle Besetzung der großen Beschlussabteilung erscheint eine Besetzung mit fünf Personen sachgerecht. Dadurch würde die Entscheidungsfindung auf eine breitere personelle Grundlage gestellt, ohne die Zahl der an Verfahren von besonderer Bedeutung beteiligten Personen über ein noch überschaubares Maß hinaus zu erhöhen oder ein Missverhältnis zur personellen Besetzung in sonstigen großen Fällen zu begründen (dazu noch sogleich). Die ungerade Zahl der Mitglieder würde zudem eine Mehrheitsentscheidung mit mindestens drei Stimmen ermöglichen. Die beiden über die reguläre Beschlussabteilung hinaus hinzuzuziehenden Mitglieder sollten eine hervorgehobene fachliche und institutionelle Funktion innehaben. Es bietet sich etwa an, Vorsitzende anderer Beschlussabteilungen einzubinden. Grundsätzlich denkbar wäre auch eine Mitwirkung der Chefökonomin oder des Chefökonomen. Allerdings erscheint es der Monopolkommission von größerer Bedeutung, die Position der Chefökonomin oder des Chefökonomen befristet mit einer externen Expertin oder einem externen Experten zu besetzen (dazu noch ↗**Abschnitt 5.2.2**), während § 51 Abs. 4 GWB verlangt, dass die Mitglieder der Beschlussabteilungen Beamte auf Lebenszeit sind. Diese Anforderung sollte auch nicht ohne Weiteres aufgegeben oder verändert werden. Insbesondere sieht das Beamtenrecht strenge Voraussetzungen für Entlassungen vor. Zu einem hohen Schutzniveau verpflichtet auch Art. 4 Abs. 3 ECN+-RL die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Entscheidungsträger in den nationalen Wettbewerbsbehörden (vgl. König, 2017, S. 399; Ludwigs, 2020, S. 580).[30] Dennoch sollte es einer externen Chefökonomin bzw. einem externen Chefökonomen zustehen, ihre bzw. seine ökonomische Expertise auch in Verfahren der großen Beschlussabteilung beratend einzubringen.

**209** Wird ein Fall der großen Beschlussabteilung übertragen, sollte sich die besondere Bedeutung und Komplexität des Verfahrens auch in einer angemessenen Größe des Fall-Teams widerspiegeln. Mehr personelle Kapazitäten sind erforderlich, um die Verfahren innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens mit der gebotenen inhaltlichen Tiefe zu bearbeiten. Dies gilt auch und insbesondere angesichts der erheblichen Ressourcen einzelner Unternehmen und ihrer Beraterinnen oder Berater. Die Schaffung eines „Level Playing Field“ wird die Behörde hier kaum erreichen können; die Rahmenbedingungen sollten sich aber zumindest annähern.

[30] Dazu bereits ↗**Abschnitt 4.1.3**.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**210** Das Modell der großen Beschlussabteilung sollte für Verfahren nach § 19a und § 32f Abs. 3 und 4 GWB und sonstige Fälle von besonderer Bedeutung eingeführt werden. Hierzu könnten etwa fusionskontrollrechtliche Hauptprüfverfahren, „große“ Missbrauchsverfahren oder Fälle, in denen erstmals eine neue Schadenstheorie Anwendung findet, gehören. Auch einzelne Fälle, die zu den vorgeschlagenen strategischen Schwerpunkten der Behörde zählen und deshalb prioritär zu behandeln wären (dazu bereits ↗**Abschnitt 4.3.2.2)**, könnten grundsätzlich von der großen Beschlussabteilung entschieden werden.

**211** Die Entscheidung über die vorgenannten Fragestellungen, d. h. die Besetzung der großen Beschlussabteilung im Einzelfall und die Auswahl der sonstigen Fälle von besonderer Bedeutung, könnte dem in ↗**Tz. 134** vorgeschlagenen Gremium – oder einem Ausschuss desselben – übertragen werden. Die Vielfalt der in dem Gremium vertretenen Perspektiven würde eine ausgewogene Entscheidungsfindung gewährleisten.

**Empfehlungen**

- Für Verfahren von besonderer Bedeutung, insbesondere nach § 19a und § 32f Abs. 3 und 4 GWB, sollte § 51 Abs. 3 Satz 1 GWB dahingehend ergänzt werden, dass die Entscheidung einer großen, mit fünf Personen besetzten Beschlussabteilung übertragen wird. Außerdem sollte es einer externen Chefökonomin bzw. einem externen Chefökonomen zustehen, eine Einschätzung abzugeben, die anschließend veröffentlicht werden muss (siehe dazu ↗**Abschnitt 5.2.2**).
- Die Entscheidungen über die Besetzung der großen Beschlussabteilung im Einzelfall und die Auswahl der sonstigen Fälle von besonderer Bedeutung sollten durch ein noch zu installierendes behördeninternes Gremium getroffen werden.

### 4.3.2.4 Veröffentlichung der Entscheidungen

**212** An dieser Stelle sind auch einige Kanäle für eine Rechenschaftspflicht der Behörde gegenüber der Öffentlichkeit zu erwähnen. Das Bundeskartellamt veröffentlicht ausgewählte Entscheidungen und ausgewählte Fallberichte, wenn eine Entscheidung durch freiwilliges Abstellen von potenziell wettbewerbsschädlichen Praktiken nicht notwendig war. Die Tätigkeit der Behörde wird von Medien, Politik und Wissenschaft auf dieser Basis diskutiert und bewertet. Eine Bewertung der Arbeit der Behörde findet darüber hinaus in den Gutachten der Monopolkommission statt. Durch den skizzierten öffentlichen Diskurs wird das öffentliche Bild der Behörde geprägt. Dies schafft Anreize, (medial vermittelte) Entscheidungen mit hoher gesellschaftlicher Bedeutung

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

zu treffen. Es werden jedoch nicht alle Entscheidungen des Bundeskartellamts veröffentlicht (zum Gesetzentwurf zur 12. GWB-Novelle siehe sogleich). Die Veröffentlichungspraxis der Europäischen Kommission ist umfassender. Nach Art. 20 Abs. 2 Verordnung (EG) 139/2004 (FKVO) und Art. 30 Abs. 2 Kartellverfahrens-VO ist sie verpflichtet, einen Großteil ihrer Entscheidungen im Amtsblatt der Europäischen Union zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung erfolgt unter Angabe der Beteiligten und des wesentlichen Inhalts der Entscheidungen, Art. 20 Abs. 2 FKVO und Art. 30 Abs. 2 Kartellverfahrens-VO (vgl. auch Art. 44 Digital Markets Act, Verordnung (EU) 2022/1925, DMA). Zusätzlich zu den Zusammenfassungen im Amtsblatt veröffentlicht die Europäische Kommission die Entscheidungen selbst in nicht vertraulicher Fassung auf ihrer Webseite. Dabei veröffentlicht sie auch Entscheidungen, für die gesetzlich keine Veröffentlichungspflicht vorgesehen ist, etwa Entscheidungen im fusionskontrollrechtlichen Vorprüfverfahren (Westermann, 2025, Rn. 6).

**213** Ein erster Schritt, um die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit zu stärken, sollte nach Ansicht der Monopolkommission darin bestehen, dass das Bundeskartellamt zukünftig stets seine wesentlichen Entscheidungen veröffentlicht und sich anschließende Rechtsmittelverfahren öffentlich einsehbar darstellt. Zwar veröffentlicht das Bundeskartellamt auch jetzt schon einen Teil seiner Entscheidungen. Eine gesetzliche Vorgabe dürfte aber dazu führen, dass diese Praxis ausgeweitet wird. Hinsichtlich der Veröffentlichung von wesentlichen Entscheidungen enthält bereits der Gesetzentwurf für eine 12. GWB-Novelle weitreichende Vorgaben. § 43 Abs. 4 bzw. § 61 Abs. 3 Satz 2 GWB-E sehen vor, dass das Bundeskartellamt zahlreiche Entscheidungen in Verwaltungsverfahren nicht nur im Bundesanzeiger bekanntgibt, sondern auch auf seiner Internetseite veröffentlicht.[31] 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 sonstiger schutzwürdiger Interessen des Betroffenen). Der Gesetzentwurf stellt klar, dass die Veröffentlichung ungeachtet eines anhängigen Rechtsmittelverfahrens erfolgen soll und etwaigen Ausnahmen durch Schwärzungen Rechnung zu tragen ist (Bundesregierung, 2026b, S. 55).

**214** Die Monopolkommission begrüßt die Anpassungsvorschläge. Die Veröffentlichungspflichten erhöhen die Transparenz des Handelns des Bundeskartellamts und

[31] Im Einzelnen: Entscheidungen gemäß § 40 Abs. 2 GWB (§ 43 Abs. 4 GWB-E); sowie Entscheidungen gemäß § 19a Abs. 1 und 2, § 30 Abs. 3, § 31b Abs. 3, den §§ 32 bis 32f, § 34 und § 60 (§ 61 Abs. 3 Satz 2 GWB; in der Gesetzesbegründung unter Ausschluss von § 32c GWB, vgl. (Bundesregierung, 2026b, S. 55).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

verbessern die Kontrolle der getroffenen Entscheidungen. Die Monopolkommission setzt sich seit Jahren für eine stärkere Ex-post-Kontrolle insbesondere im Bereich der Fusionskontrolle ein (Monopolkommission, 2024, S. 352 ff.).[32] Der Mehrwert der Veröffentlichungen auf der Internetseite des Bundeskartellamts wird allerdings auch davon abhängen, dass diese zeitnah erfolgen. In § 43 Abs. 4 und § 61 Abs. 3 Satz 2 GWB-E sollte klargestellt werden, dass das Bundeskartellamt die Entscheidung „unverzüglich nach Erlass im Volltext auf seiner Internetseite veröffentlichen" soll (Monopolkommission, 2026, Tz. 420 ff.).

**215** Des Weiteren sollen die sog. Vorsitzendenschreiben der Beschlussabteilungen zukünftig stets veröffentlicht werden. Dabei handelt sich im Regelfall um Schreiben, mit denen das Bundeskartellamt Unternehmen nach einer informellen Prüfung über seine kartellrechtliche Einschätzung eines Vorhabens informiert. Zumeist wird auf diesem Wege mitgeteilt, dass das Amt von der Einleitung eines Verfahrens absieht, § 32c Abs. 2 GWB. Bislang werden Vorsitzendenschreiben des Bundeskartellamts überwiegend nicht veröffentlicht. Dies führt zu einer Informationsasymmetrie über die Anwendungspraxis des Bundeskartellamts. Während unmittelbar Beteiligte sowie deren Berater Kenntnis von der kartellbehördlichen Einschätzung erlangen, bleibt diese anderen Marktteilnehmern häufig verborgen. Dies ist insbesondere bei solchen Vorsitzendenschreiben problematisch, die Fragen von über den Einzelfall hinausgehender Bedeutung betreffen. Die damit einhergehende selektive Wissensvermittlung steht dem Gebot einer transparenten und möglichst einheitlichen Anwendung des Wettbewerbsrechts entgegen. Eine Veröffentlichung würde außerdem insbesondere kleineren Marktteilnehmern ermöglichen, sich ohne kostenintensive Rechtsberatung über die aktuelle Anwendungspraxis des Bundeskartellamts zu informieren. Zugleich könnte sie zur Konsistenz der behördlichen Rechtsanwendung beitragen und Gerichten, Wissenschaft und Marktteilnehmern eine bessere Kontrolle und Einordnung der behördlichen Rechtsauffassung ermöglichen. Die Veröffentlichung sollte nach Abschluss der jeweiligen Prüfung erfolgen und eine anonymisierte, um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bereinigte Fassung des vollständigen Vorsitzendenschreibens umfassen. Die Erstellung einer nicht-vertraulichen Fassung dürfte angesichts der zunehmenden Digitalisierung nur wenig aufwendig sein (dazu noch ↗**Abschnitt 5.3.3.1**).

## Empfehlungen

- Die im Gesetzentwurf der 12. GWB-Novelle bereits enthaltenen Vorgaben zur Veröffentlichung von wesentlichen Entscheidungen des Bundeskartellamts sollten

[32] Zu einer stärkeren Verankerung einer Evaluationskultur im Bundeskartellamt vgl. noch ↗**Abschnitt 5.3.2**.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dahingehend klargestellt werden, dass die Veröffentlichung unverzüglich nach Erlass der Entscheidung im Volltext erfolgt.

- Vorsitzendenschreiben sollten in anonymisierter und um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bereinigter Form ebenfalls einer Veröffentlichungspflicht unterliegen.

### 4.3.2.5 Legitimation durch Diskurs

**216** Neben der gerichtlichen Kontrolle, interner Qualitätssicherung und Transparenz wird eine Rückbindung von Entscheidungsmacht auch durch den Diskurs in der (Fach-)Öffentlichkeit hergestellt. Dafür ist Transparenz die Voraussetzung. Ein solcher Diskurs kann insbesondere über den Einzelfall hinaus die Maßstäbe und Grundideen der Kartellrechtsanwendung weiterbringen. Auf Seiten der Behörde setzt dies die Offenheit für den Diskurs (und die damit verbundene Kritik) voraus.

**217** Dieser legitimierende Diskurs findet am unmittelbarsten im Verfahren statt, wenn betroffene Unternehmen und ihre Bevollmächtigten mit den Beschlussabteilungen um die Erfassung des Sachverhalts und seine rechtliche Bewertung ringen. Eine Auseinandersetzung mit Einwänden ist damit nicht die Ausnahme, sondern der Regelfall. Sie findet jedoch überwiegend innerhalb des Verfahrens und ohne unabhängige Instanz statt: Das Bundeskartellamt ermittelt und entscheidet zugleich, und eine Überprüfung von außen erfolgt allein durch die Gerichte. Diese prüfen die einzelne Verfügung; nach der Rechtsprechung kann sich die Prüfung auch auf ihre Zweckmäßigkeit erstrecken. Ob die Maßstäbe, nach denen die Behörde über den Einzelfall hinaus entscheidet, noch tragen, wird auf diesem Weg jedoch nicht beantwortet.

**218** Diese Frage ist vor allem Gegenstand des Diskurses in der Fachöffentlichkeit und in der allgemeinen Öffentlichkeit. Getragen wird er von Anwältinnen und Anwälten, Mitarbeitenden von Unternehmen und Verbänden, Richterinnen und Richtern, der Wissenschaft, weiteren Fachleuten oder Institutionen mit gesetzlichem Auftrag wie der Monopolkommission. Die Auseinandersetzung um die Kraftstoffpreise im Jahr 2026 war ein besonders deutliches Beispiel dafür, dass Kritik das Bundeskartellamt zwingen kann, seine Sichtweise im Diskurs zu begründen oder umzusteuern. Durch den Diskurs wird im besten Fall eine legitimatorische Rückbindung erreicht und die Qualität der Entscheidungen und der allgemeinen Maßstäbe erhöht. Gerade für die Qualitätssicherung mag freilich der fachöffentliche Diskurs geeigneter sein als die Polemik in der allgemeinen Öffentlichkeit. Für eine Behörde wie das Bundeskartellamt ist das allerdings durchaus komplex: Eine stark ausgestaltete Unabhängigkeit kann möglicherweise zu einer Immunisierung gegen Einwände führen, da die Position intern

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

kaum getestet wird. Das Räumen der eigenen Position wird schwieriger. In der Öffentlichkeit spricht zudem nach derzeitiger Praxis in der Regel die Präsidentin oder der Präsident und muss dabei Entscheidungen erklären, die sie oder er selbst nicht beeinflussen kann.

**219** Aus der Unabhängigkeit des Bundeskartellamts erwächst deshalb eine besondere Verantwortung im Umgang mit Kritik. Seine Entscheidungen stützen sich nicht auf ein politisches Mandat und unterliegen keiner fachlichen Aufsicht; die gerichtliche Kontrolle erfasst sie nur zum Teil. Ihre Legitimation beruht daher wesentlich auf der fachlichen Qualität und der Überzeugungskraft der Maßstäbe, nach denen sie getroffen werden. Diese lassen sich nicht allein behaupten; sie müssen sich in der Auseinandersetzung mit Einwänden erweisen. Je stärker die Unabhängigkeit des Amtes gesichert wird, wie es die Monopolkommission empfiehlt, desto mehr Gewicht kommt dieser Auseinandersetzung zu.

**220** Das Bundeskartellamt stellt sich dem fachlichen und öffentlichen Diskurs auf vielfältige Weise, z.B. durch eine intensive Medienarbeit, durch die Präsenz auf Veranstaltungen, Diskussionen bei Konferenzen sowie durch die eigene Ausrichtung von Veranstaltungen. Weniger ausgeprägt sind dagegen Verfahren, über die Einwände und Expertise von außen die Behörde institutionell erreichen. Das Bundeskartellamt führt – anders als etwa die britische Wettbewerbsbehörde – so gut wie keine öffentlichen Konsultationen in Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung durch. Es hat bislang keine systematische Ex-post-Evaluation seiner Entscheidungen etabliert und gehört damit zu den Wettbewerbsbehörden ohne entsprechende Praxis (dazu ↗**Abschnitt 5.3.2**). Externe fachliche Expertise wird nur punktuell und anlassbezogen herangezogen; so werden zur Prozessvertretung in aller Regel keine externen Kanzleien hinzugezogen und rechtliche oder ökonomische Gutachten werden für Verfahren kaum von außen eingeholt.[33] Es gibt keinen regelmäßigen institutionalisierten Austausch über aktuelle Entwicklungen, wie er etwa im Wissenschaftlichen Arbeitskreis der Bundesnetzagentur stattfindet. Die Position der Chefökonomin oder des Chefökonomen, die externe ökonomische Perspektiven in die Behörde tragen könnte, wird behördenintern besetzt. Und die Geschäftsordnung, die den Gang der Geschäfte regelt, ist nicht öffentlich verfügbar, sodass sie und mögliche Defizite nicht extern diskutiert werden können. Keiner dieser Befunde ist für sich genommen ein Mangel, und jeder hat nachvollziehbare Gründe. In der Zusammenschau bleiben damit aber die Legitimationsressource des Diskurses und sein Potenzial zur Verbesserung der Entscheidungsqualität ungenutzt.

[33] Ausnahmen bestehen sehr begrenzt, z.B. im Fall von Amtshaftungsprozessen, die von externen Kanzleien geführt wurden, oder im Fall von empirischen Erhebungen, für die entsprechende Marktforschungsinstitute beauftragt wurden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**221** Wie sich diese Offenheit institutionell sichern lässt, ist damit noch nicht entschieden. Drei Wege kommen in Betracht. Der erste setzt bei einer externen Würdigung der Amtspraxis an. Sie besteht in Teilen bereits: Die Monopolkommission begleitet die Praxis des Bundeskartellamts regelmäßig in ihren Hauptgutachten und kann bei Bedarf auch seine Strukturen und Abläufe untersuchen. Am weitestgehenden wäre es, dies um eine periodische externe Überprüfung der Prozesse und Strukturen der Behörde zu ergänzen, wie sie im Rahmen von OECD und ICN als Peer Review international etabliert ist. Sie hätte den Vorzug größter Unabhängigkeit, wäre aber aufwendig und würde als Kontrolle von außen wahrgenommen, was ihre Akzeptanz erschwert. Ein zweiter Weg setzt im Verfahren selbst an: Der fachöffentliche Diskurs kann nur wirksam werden, wenn bekannt ist, welche Fragen die Behörde gerade prüft, und wenn verlässlich geregelt ist, wann und wie Einschätzungen von außen eingeholt werden. Ein dritter Weg knüpft an die bestehende Pflicht zur Erstellung des Tätigkeitsberichts nach § 53 GWB an.

**222** Die bestehende externe Würdigung sollte nach Auffassung der Monopolkommission nicht um eine zusätzliche periodische Überprüfung erweitert, sondern um den zweiten und den dritten Weg ergänzt werden, die sich miteinander verbinden lassen. Im Verfahren sollte das Bundeskartellamt in Leitlinien festlegen, in welchen Fällen es öffentliche Konsultationen durchführt und wie diese ablaufen. Das gibt der Empfehlung, stärker auf öffentliche Konsultationen zu setzen (↗**Abschnitt 5.2.3**), eine verlässliche Form und macht für Unternehmen, Anwaltschaft, Wissenschaft und andere Fachleute vorhersehbar, wann ihre Einschätzung gefragt ist. Hilfreich sind zudem die Übersichten laufender Verfahren, die das Bundeskartellamt auf seiner Internetseite bereits für einen Teil seiner Tätigkeit bereitstellt. Sie erleichtern es Außenstehenden, an ein Verfahren anzuknüpfen und Einwände oder eigene Erkenntnisse einzubringen, auch wenn sie nicht unmittelbar befragt werden. Es bietet sich an, diese Übersichten auf alle laufenden Untersuchungen auszudehnen, soweit das Bekanntwerden eines Verfahrens die Ermittlungen nicht gefährdet, wie insbesondere bei Bußgeldverfahren vor Abschluss der Ermittlungsmaßnahmen. Unabhängig davon sollte das Bundeskartellamt häufiger als bisher externe rechtliche und ökonomische Expertise einholen und dafür eigene Haushaltsmittel erhalten. Die legitimierende Wirkung solcher Gutachten ist begrenzt, weil sie im Auftrag der Behörde und zu den von ihr gestellten Fragen entstehen. Allerdings bringt die Behörde mit der Entscheidung, Expertise von außen einzuholen, selbst zum Ausdruck, dass sie ihre Sichtweise der Prüfung durch Dritte aussetzt.

**223** Im Tätigkeitsbericht sollte das Bundeskartellamt an Vorgänge anknüpfen, die außerhalb der Behörde entstehen und deshalb nicht zu ihrer Disposition stehen, zumal sich eine verfestigte Sichtweise in Selbstauskünften kaum zeigt. Eine Bilanz der eigenen gerichtlichen Verfahren hält die Monopolkommission dafür nicht für geeignet: Die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entscheidungen und anschließenden Rechtsmittelverfahren werden ohnehin öffentlich einsehbar sein, und eine Gegenüberstellung von Erfolgen und Niederlagen könnte gerade die Zurückhaltung verstärken, die ↗**Abschnitt 4.3.2.1** beschreibt. Zwei andere Anknüpfungspunkte bieten sich an.

**224** Erstens die Ergebnisse der Ex-post-Evaluationen, sobald diese eingeführt sind. Sie zeigen, ob die ökonomischen Annahmen, auf denen Entscheidungen beruhten, sich im tatsächlichen Marktgeschehen als tragfähig erwiesen haben. Entscheidend ist, ob die Behörde daraus Folgerungen zieht: Wo sich nach wiederholt kritischen Befunden nichts ändert, liegt genau das Muster vor, das ↗**Abschnitt 5.2.1** als Lernen erster Ordnung beschreibt. Zweitens eine kurze, in eigener Verantwortung verfasste Zusammenstellung der oder des Verfahrensbeauftragten (↗**Abschnitt 5.2.5**), die dem Tätigkeitsbericht beigefügt wird. Gedacht ist nicht an einen umfassenden Bericht, sondern an eine knappe Aufzählung der Konfliktpunkte, die bei der Gewährung von Verfahrensrechten im Berichtszeitraum im Vordergrund standen. Die Darstellung kann abstrakt bleiben und sollte keine Rückschlüsse auf einzelne Verfahren und Beteiligte erlauben, die an einem Bekanntwerden oft selbst kein Interesse haben. Sie macht sichtbar, an welchen Stellen die Verfahrensführung des Bundeskartellamts aus Sicht derjenigen auf Einwände gestoßen ist, die mit der Behörde im Verfahren tatsächlich zu tun haben. Damit erhält die Behörde Anlass, sich mit wiederkehrenden Konfliktpunkten erkennbar auseinanderzusetzen, ohne dass eine nennenswerte zusätzliche Berichtslast entsteht.

## Empfehlungen

- Das Bundeskartellamt sollte begründete Kritik aus der Fachöffentlichkeit erkennbar aufgreifen. Um diese Offenheit institutionell abzusichern, sollte es
  - in Leitlinien festlegen, in welchen Verfahren und in welcher Form es öffentliche Konsultationen durchführt;
  - häufiger externe rechtliche und ökonomische Expertise einholen;
  - in seinen Tätigkeitsbericht nach § 53 GWB die Ergebnisse der Ex-post-Evaluationen aufnehmen und ihm eine knappe, in eigener Verantwortung verfasste Übersicht der oder des Verfahrensbeauftragten über die wesentlichen Konfliktpunkte bei der Gewährung von Verfahrensrechten beifügen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

# 5

# Das Bundeskartellamt als Behörde der Zukunft

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

# 5 Das Bundeskartellamt als Behörde der Zukunft

**225** Dieses Kapitel beantwortet die zweite der beiden Fragen, die dieses Gutachten leiten: Was braucht das Bundeskartellamt über die Sicherung seiner Unabhängigkeit hinaus, um seine Aufgabe unter den Bedingungen einer ungewissen Zukunft weiterhin erfüllen zu können? Es geht damit nicht mehr um Entscheidungsrechte, sondern um Entscheidungsgrundlagen, d. h. um das Wissen, auf dem Entscheidungen beruhen, und um die Fähigkeiten, die eine Behörde dafür braucht.

**226** Die Untersuchung folgt dabei der Reihenfolge, in der diese Grundlagen entstehen. ↗**Abschnitt 5.1** zeigt zunächst, dass die Unabhängigkeit nicht nur zu schützen ist, sondern selbst zur Entscheidungsqualität beiträgt. ↗**Abschnitt 5.2** fragt, über welche Wege Wissen und Kritik von außen in die Behörde gelangen und dort wirksam werden. ↗**Abschnitt 5.3** wendet sich den Anforderungen zu, die der technologische Wandel an Marktbeobachtung, Fallauswahl, Verfahren und nachträgliche Überprüfung stellt.

## 5.1 Gute Entscheidungen durch Unabhängigkeit

**227** ↗**Kapitel 4** hat gezeigt, wie die Unabhängigkeit des Bundeskartellamts gegen Beeinträchtigungen zu sichern ist. Unabhängigkeit ist jedoch nicht nur ein Gut, das verteidigt werden muss. Sie ist zugleich eine Voraussetzung dafür, dass die Behörde fachlich starke Entscheidungen trifft. Wenn Behörden frei von politischem Druck agieren können, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass ihre Entscheidungen auf fundierten Analysen beruhen und langfristige Wirkung entfalten. Wer weisungsfrei entscheidet, entscheidet frei von sachfremden Erwägungen und trägt zugleich eine Verantwortung, die sich nicht an eine übergeordnete Stelle abgeben lässt. Beides prägt, wie in der Behörde gearbeitet wird, wen sie für sich gewinnen kann und wie sich die Entscheidenden selbst verstehen. Das ist der Grund, warum die folgenden Überlegungen zur Zukunftsfestigkeit hier ansetzen und nicht bei der technischen Ausstattung. Dabei ist vorauszuschicken, dass die nachstehend beschriebenen Wirkungen nur für diejenigen Personen gelten, die in der Entscheidung gänzlich weisungsfrei sind, also für die Vorsitzenden und Berichterstattenden der Beschlussabteilungen, nicht für die Behörde insgesamt.

**228** Die Unabhängigkeit einer Behörde wirkt sich maßgeblich auf ihre Fähigkeit aus, hochqualifizierte Fachkräfte zu rekrutieren und zu halten, weil sie sowohl das institutionelle Ansehen als auch die Arbeitsbedingungen nachhaltig prägt. Aus verwaltungs-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

wissenschaftlicher Sicht signalisiert ein hoher Grad an finanzieller und personeller Autonomie, dass Entscheidungen nach fachlichen Kriterien und nicht nach kurzfristigen politischen Vorgaben getroffen werden (Perry/Hondeghem, 2008).

**229** Diese Signalwirkung erhöht die Attraktivität der Behörde für Bewerberinnen und Bewerber wie für Mitarbeitende, die ein hohes Maß an beruflicher Selbstbestimmung und die Möglichkeit, an gesellschaftlich relevanten Projekten zu arbeiten, suchen. Die (wahrgenommene) Unabhängigkeit ist ein zentraler Faktor für die Entscheidung von Talenten, sich im öffentlichen Sektor zu bewerben (Carpenter u. a., 2012; OECD, 2021). Die Unabhängigkeit wirkt somit als Qualitätsmerkmal, das das Vertrauen von potenziellen Bewerberinnen und Bewerbern und Mitarbeitenden in die Wirksamkeit ihrer Arbeit stärkt. Dieses Umfeld fördert wiederum die intrinsische Motivation von Fachkräften, die nach sinnstiftender Tätigkeit streben (Carpenter u. a., 2012; OECD, 2021).

**230** Das wurde auch in den Gesprächen der Monopolkommission mit Mitarbeitenden des Bundeskartellamts bestätigt. Die unabhängige Verantwortung und die Freiheit von sachfremden Erwägungen fördern die intrinsische Motivation der Mitarbeitenden und steigern somit auch die Entscheidungsqualität.

## 5.2 Wissen – Input – Anpassung

### 5.2.1 Bedeutung der Anpassungsfähigkeit

**231** Das Bundeskartellamt genießt ein hohes Ansehen – nicht nur in Deutschland, sondern international. Nach Einschätzung der Monopolkommission und zahlreicher Expertinnen und Experten, mit denen die Monopolkommission gesprochen hat, zählt es zu den führenden Wettbewerbsbehörden weltweit. Das bestätigen auch regelmäßig vordere Platzierungen im Ranking des Global Competition Review und in wissenschaftlichen Analysen (Buccirossi u. a., 2011, S. 199; Global Competition Review, 2024). Die hohe Reputation des Amts beruht auf einer langjährigen Expertise, einer qualifizierten Belegschaft mit tiefen Branchenkenntnissen und einer aktiven internationalen Zusammenarbeit. Es nimmt eine Vorreiterrolle in der Gestaltung von Wettbewerbsregeln, vor allem im Digitalbereich, und der Bearbeitung komplexer Kartell- und Missbrauchsverfahren ein – ein Zeichen für institutionelle Stärke.

**232** Eine weitergehende Bewertung würde erfordern, den Output des Bundeskartellamts – etwa in Form von Verfahrensanzahlen, Sanktionen, Rechtskraft von Entscheidungen – im Verhältnis zu Budget, Personal und Marktbedingungen zu betrachten. Unabhängig von der aktuellen Bewertung gilt: Eine hohe Reputation kann sich schnell verändern – besonders unter öffentlichem Druck. Die heftige Kritik am Umgang mit

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

den Benzinpreisen hat bereits einen Vorgeschmack darauf gegeben, wie schnell das Vertrauen in eine Behörde untergraben werden kann. Ob die neu zu besetzende Leitung in der Lage sein wird, diese Herausforderungen souverän zu meistern, bleibt abzuwarten.

**233** Die Stärke des Bundeskartellamts liegt nicht nur in seiner Vergangenheit, sondern in seiner Fähigkeit, sich kontinuierlich zu reflektieren, zu verbessern und sich an veränderte Anforderungen anzupassen. Die Entwicklungsoffenheit ist eines der zentralen Kriterien für ein starkes Bundeskartellamt der Zukunft (siehe ↗**Abschnitt 2.3**). Literatur aus den Bereichen Betriebswirtschaftslehre und Soziologie zeigt: Der Erfolg kann den Blick auf notwendige Neuerungen verstellen. Gerade bei erfolgreichen und lange etablierten Organisationen darf die Anpassungsfähigkeit deshalb nicht vorausgesetzt werden, sondern muss institutionell gesichert werden.

**234** In der Literatur findet sich eine ganze Reihe von theoretischen Konzepten, die übergreifend die besonderen Herausforderungen beschreiben, mit denen erfolgreiche Organisationen konfrontiert sind. Das Phänomen wird z. B. als „Ikarus-Paradox“ beschrieben (Miller, 1992). Erfolg führt dazu, dass die mit dem Erfolg verbundenen Strategien verstärkt fokussiert werden (Miller, 1992, S. 26). Das kann für die Organisation zu Einschränkungen beim Lernen, der Außenwahrnehmung und der Anpassungsfähigkeit führen (Miller, 1992, S. 24).

**235** Auch das viel zitierte Konzept des „Double Loop Learning“ setzt sich mit der Problematik auseinander, dass die meisten Organisationen sich schwertun, wenn nicht nur graduelle, sondern fundamentale Anpassungen notwendig sind (Argyris, 1977). Dies betrifft alte und erfolgreiche Organisationen im besonderen Maße. Chris Argyris argumentiert, dass die meisten Organisationen mit der Zeit Normen entwickeln, welche die Anpassung anderer grundlegender Normen behindern (Argyris, 1977, S. 116). Dies geschieht, weil das Festhalten an Routinen Reibung und Risiko reduziert. Erfolgs- und Selbstbestätigungsnarrative machen grundlegende Kritik nicht nur unwahrscheinlich, sondern tendenziell unbesprechbar (Argyris, 1990). Bei der Frage nach Verantwortlichkeit für Misserfolg kann durch Mitarbeitende auf die Einhaltung bestehender Normen verwiesen werden. Argyris beschreibt diese Mechanismen ausdrücklich als hinderlich für „Double Loop Learning“, ein Lernen, das nicht nur einzelne Verfahren inkrementell verbessert, sondern fundamentale Prozedere und Annahmen der Organisation betrifft. In erfolgreichen Organisationen sind die durch mangelndes „Double Loop Learning“ entstehenden Friktionen laut Argyris häufig besonders frappierend, weil durch den Erfolg bestehende Probleme lange Zeit überdeckt werden können, die dann erst in weniger erfolgreichen Zeiten an Bedeutung gewinnen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Je älter eine Organisation ist und je erfolgreicher sie war, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass Probleme existieren, deren Lösung durch Normen behindert wird (Argyris, 1977, S. 123).

**236** Auch das Konzept des „Group Think“ kann im Sinne eingeschränkter Flexibilität durch Erfolg interpretiert werden. Das Konzept betrachtet politische Gruppen, die Fehlentscheidungen treffen, z. B. weil sie sich für quasi unfehlbar und unverwundbar halten (Janis, 1972). Vergleichbar ist das Konzept der „Competency Traps“, bei dem Organisationen sich in ihrem Erfahrungsaufbau auf erfolgreiche Verfahren konzentrieren und durch die bestehende große Erfahrung nur noch schwer auf neue überlegene Verfahren umsteigen können (Levitt/March, 1988, S. 322 f.). Das Konzept der „Threat Rigidity“ befasst sich explizit damit, wie Organisationen in Stresssituationen reagieren (Staw u. a., 1981). Demnach verfolgen viele Organisationen in solchen Situationen eine ungünstige Informationsaufnahmestrategie. Die Informationsaufnahme ist zunächst hoch, um zu verifizieren, ob tatsächlich eine Krise vorliegt, sodass es zu einer Informationsüberlastung der oberen Hierarchieebenen kommt (Staw u. a., 1981, S. 512 f.). Danach nimmt die Informationsaufnahme ab und die Entscheidungskontrolle wird stärker zentralisiert, wodurch die Zahl der von der Organisation erwogenen Lösungsstrategien eingeschränkt wird (Staw u. a., 1981, S. 513). Es wird primär auf zu diesem Zeitpunkt der Führungsebene bekannte alte Strategien zurückgegriffen (Staw u. a., 1981, S. 519). Schließlich steigt die Informationsaufnahme wieder, wenn die getroffene Entscheidung gerechtfertigt werden soll (Staw u. a., 1981, S. 513). Insbesondere wenn fundamentale krisenauslösende Änderungen auftreten, Staw u. a. (1981) nennen als Beispiel dauerhafte Budgetkürzungen in öffentlichen Organisationen, kann dem mit einem beschränkten bestehenden Strategieportfolio eines engen Führungszirkels möglicherweise nicht adäquat begegnet werden (Staw u. a., 1981, S. 519 f.).

**237** Die beschriebenen theoretischen Ansätze wurden und werden in der Literatur vielfach rezipiert, auch wenn sie in einzelnen Punkten kritisiert wurden.[34] Amason und Mooney (2008) und Sulphey (2020) liefern darüber hinaus Beispiele dafür, dass vergangene Erfolge die Entscheidungsprozesse in den Organisationen verändern können, etwa dadurch, dass sie eine defensive Denkweise fördern, um die Erfolge zu verteidigen. Allen genannten Ansätzen ist gemein, dass zur nachhaltigen Aufrechterhaltung der Anpassungsfähigkeit einer Organisation stets deren Öffnung für Impulse empfohlen wird.

**238** Miller (1992) betont, dass viele der besten Informationen, ob eine Organisation vom „Ikarus Paradox“ betroffen sein könnte, außerhalb der Organisation liegen (Miller,

---

[34] Siehe z. B. Auqui-Caceres und Furlan (2023) zum Thema „Double Loop Learning“, Rose (2011) zum Thema „Group Think“ und Mazzei u. a. (2025) zum Thema „Threat Rigidity“.

1992, S. 32). Außerdem empfiehlt er besondere Teams für Erneuerungsaktivitäten und eine stetige Selbstprüfung (Miller, 1992, S. 31 f., 34). Basten und Haamann (2018) empfehlen für die Realisierung von „Double Loop Learning“ den Aufbau eines „Chief Knowledge Officer“, der sich damit befasst, wie Wissen aufgebaut, in die Organisation getragen und genutzt wird (Basten/Haamann, 2018, S. 8). Des Weiteren schlagen sie unter anderem „Job rotations“ und „Post mortem evaluations“, also den regelmäßigen Abteilungswechsel von Mitarbeitenden und eine Prüfung abgeschlossener Projekte, vor (Basten/Haamann, 2018, S. 7). Mit Bezug auf das Konzept „Group Think“ sind die Ergebnisse von Asch interessant (Asch, 1952). Er zeigt in einem Experiment, dass eine bedeutende Anzahl an Personen offensichtlich falsche Antworten wählt, wenn diese der Antwort der Gruppe entsprechen. Hiervon nicht betroffen sind selbstbewusste unabhängige Personen (Asch, 1952, S. 228 f.). Auch der aktuellere Forschungsstand zeigt, dass Group-Thinking nach wie vor ein zentrales Risiko für Fehlentscheidungen in Organisationen darstellt, das jedoch durch mehrere neuere Erkenntnisse differenziert wird. So betonen Mannix und Neale (2005), dass funktionale und kognitive Diversität in Teams als Mittel gegen konforme Denkmuster wirkt. Mojzisch u. a. (2025) zeigen, dass Stress und Zeitdruck die Entstehung von Group-Thinking begünstigen.

**239** Insgesamt legen diese Befunde nahe, dass die gezielte Förderung von Diversität, die Einführung strukturierter Gegenpositionen (Devil‘s Advocate) und die Reduktion von Hierarchie- und Zeitdruck entscheidende Maßnahmen sind, um die Gefahr von Group-Thinking in einer modernen Behörde wirksam zu mindern. Auch für die weiteren oben genannten und ähnliche Konzepte lassen sich viele vergleichbare Empfehlungen finden. March (1991) etwa schlägt vor, die Waage zwischen „Exploration“ und „Exploitation“, d. h. zwischen Erkundung neuer Möglichkeiten und Nutzung bestehender Erfahrung, zu halten, indem neue Ideen durch neue Mitarbeitende eingebracht werden und zugleich die bisherige Qualität durch bestehende Mitarbeitende aufrecht erhalten wird.

**240** Allen diesen Lösungsansätzen liegt die Erkenntnis zugrunde, dass keine einzelne Stelle dauerhaft und allein die richtige Perspektive auf komplexe wirtschaftliche Sachverhalte hat — eine Einsicht, deren demokratietheoretische Tragweite bereits in **↗Abschnitt 2.2** entwickelt wurde. Für die organisationsinterne Ebene liefert Niklas Luhmann einen systematischen Zugang. Organisationen reproduzieren sich danach nicht primär über einzelne Entscheidungen, sondern über Entscheidungsprämissen, etwa über Programme, Kommunikationswege, Personalauswahl und Selbstbeschreibungen (Luhmann, 2000). Für eine Behörde mit formal unabhängigen Entscheidungseinheiten ist dabei vor allem die Kategorie der Selbstbeschreibung aufschlussreich. Die Art, wie eine Organisation sich selbst darstellt – wesentlich sprachlich und insbesondere in ihrer Außenkommunikation –, wirkt auf die Organisation zurück und prägt als Prämisse mit, was intern als Erfolg gilt und was überhaupt zur Debatte steht. Eine über

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

lange Zeit erfolgreiche und nach außen einheitlich dargestellte Behörde kann auf diese Weise einen gemeinsamen Deutungsrahmen ausbilden. Dabei darf sie nicht der Gefahr erliegen, dass dieser Deutungsrahmen nicht mehr hinreichend hinterfragt wird.

**241** Hinzu kommt ein Mechanismus, der unmittelbar aus der politischen Unabhängigkeit folgt. Die Abwehrbereitschaft, die eine Behörde gegenüber politischem Zugriff benötigt, ist eine erworbene institutionelle Eigenschaft. Sie bringt aber ein Risiko mit sich, weil sie sich nicht automatisch allein gegen den Zugriff richtet, um dessentwillen sie erworben wurde. Sie kann sich verallgemeinern und dann auch gegenüber Einwänden wirken, für deren Zurückweisung die politische Unabhängigkeit keinen Rechtfertigungsgrund liefert. Wo dies geschieht, wird aus der Unabhängigkeit der Entscheidung die Unangreifbarkeit ihrer Grundlagen.

### 5.2.2 Die Position einer Chefökonomin bzw. eines Chefökonomen

**242** Ein wichtiges Element der Anpassungsfähigkeit könnte zukünftig die Position der Chefökonomin bzw. des Chefökonomen sein. Dafür müsste sie grundlegend neu ausgestaltet werden. Derzeit wird die Position behördenintern an Ökonominnen oder Ökonomen vergeben. Chefökonom ist der Titel der Leiterin oder des Leiters des Referats Ökonomische Grundsatzfragen, das in der Grundsatzabteilung angesiedelt ist. Dieses Referat unterstützt die Beschlussabteilungen bei ihrer Fallarbeit und die Behördenleitung, wenn sie eine entsprechende Unterstützung anfragen (siehe **↗Kapitel 3**). Über die referatsleitende Funktion hinaus beinhaltet die Position in ihrer aktuellen Ausgestaltung die Außendarstellung der ökonomischen Kompetenzen des Amtes und die Beratung der Leitung in ökonomischen Fragen.[35]

**243** Diese Ausgestaltung ist für sich genommen nachvollziehbar. Sie hat jedoch eine Eigenschaft, die im Licht des vorangegangenen Abschnitts Beachtung verdient. Eine Position, die aus dem Haus heraus besetzt wird und in das Haus zurückführt, kann die Rolle eines Gegenpols nur begrenzt ausfüllen. Es ist anzunehmen, dass wer seine fachliche Sozialisation in denselben Einheiten erfahren hat, deren Einschätzungen er prüfen soll, mit ihnen regelmäßig auch die Annahmen teilt. Die Position wirkt dann eher bestätigend als korrigierend und verstärkt damit die Muster, die **↗Abschnitt 5.2.1** beschrieben hat, statt sie zu durchbrechen. Hinzu kommt ein Umstand, der

[35] Angaben auf Basis des vom Bundeskartellamt der Monopolkommission zur Verfügung gestellten Geschäftsverteilungsplans.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

nach außen wirkt. Der Titel steht international für aktuelle wissenschaftliche Expertise. Wird er im Rahmen der üblichen Laufbahnrotation innerhalb des Amtes vergeben, löst die Position in ihrer heutigen Ausgestaltung Erwartungen nicht ein.

**244** Die Monopolkommission empfiehlt zukünftig eine andere Ausgestaltung der Position. Sie soll zu einer stärkeren Öffnung des Bundeskartellamts nach außen beitragen und jeweils eigenständige, neue Impulse in das Bundeskartellamt hineintragen. Anknüpfungspunkt der Überlegungen ist die Ausgestaltung der Position in der Europäischen Kommission. Die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission nutzt ein Modell, bei dem die Chefökonomin bzw. der Chefökonom eine wichtige Rolle in der Fallpraxis einnimmt, die über eine unterstützende Tätigkeit hinausgeht. Das System in der Europäischen Kommission ist grundsätzlich anders aufgebaut. Die Ermittlungen werden von einem Fall-Team der Generaldirektion Wettbewerb durchgeführt. Die abschließende Entscheidung wird aber durch das Kollegium der Kommissionsmitglieder getroffen (Art. 250 AEUV), sofern sie nicht an die Kommissarin für Wettbewerb oder den Generaldirektor für Wettbewerb (sub-) delegiert ist (vgl. Europäische Kommission, 2024d; Europäische Kommission, 2026d). Der Chefökonom repräsentiert in diesem System einen parallelen Informationsstrang neben dem eigentlichen Fall-Team. Er kann – unabhängig von der Position des Fall-Teams – eine eigene ökonomische Einschätzung in den internen Entscheidungsprozess einbringen und diese auch gegenüber der zuständigen Kommissarin vertreten. Bei der Vorbereitung der Entscheidung können dann sowohl die Einschätzungen des Fall-Teams als auch die Einschätzungen des Chefökonomen berücksichtigt werden.

**245** Zusätzliches Gewicht gewinnt die Position bei der Europäischen Kommission, indem sie befristet an externe renommierte Wirtschaftswissenschaftler vergeben wird. Die Berufung von Ökonomieprofessorinnen oder -professoren hat sich in diesem Fall bewährt. Sie verkörpern Expertise und politische Unabhängigkeit. Ihre Karriere nach ihrer Amtszeit hängt nicht vom Wohlwollen von Entscheidungsträgern im Amt ab (Albaek/Régibeau, 2023, S. 809). Vielmehr ist denkbar, dass sie bestrebt sind, ihre Reputation unter den akademischen Kolleginnen und Kollegen für die Zeit nach ihrer Amtszeit zu wahren (Albaek/Régibeau, 2023, S. 809).

**Tabelle 5.1: Chefökonomen der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission**

| Amtszeit | Chefökonom | Herkunft | Verbleib nach Amt* |
|---|---|---|---|
| 09/2003 – 08/2006 | Lars-Hendrik Röller | Deutschland | Präsident der ESMT Berlin |
| 09/2006 – 05/2011 | Damien Neven | Belgien | Professor am Graduate Institute Genf |

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 05/2011 – 08/2013 | Kai-Uwe Kühn | Deutschland | Associate Professor an der University of Michigan |
| 09/2013 – 08/2016 | Massimo Motta | Italien | Professor an der Universitat Pompeu Fabra |
| 09/2016 – 08/2019 | Tommaso Valletti | Italien | Professor am Imperial College London |
| 09/2019 – 07/2023 | Pierre Régibeau | Belgien | Honorary Professor an der University of Essex |
| 08/2023 – 12/2024 | kommissarisch Lluís Saurí-Romero | Spanien | Ab Januar 2025 wieder Deputy Chief Competition Economist, DG COMP |
| seit 01/2025 | Emanuele Tarantino | Italien | |

*Auswahl

Quelle: Eigene Recherchen.

**246** Das Modell der Europäischen Kommission ist nicht eins zu eins auf das Bundeskartellamt übertragbar. Im Bundeskartellamt liegen, wie bereits mehrfach erwähnt, Ermittlung und Entscheidung in der Hand der Beschlussabteilungen. Es gibt keine übergeordnete entscheidungsbefugte Instanz. Ein Nebeneinander von Einschätzung der Beschlussabteilung und Einschätzung einer mit der Funktion des Chefökonomen betrauten Person kann es in dieser Ausgangskonstellation nicht geben. Die Einschätzung der Beschlussabteilung wird für die Entscheidung selbst immer maßgeblich sein, solange das bestehende System nicht grundlegend umgebaut wird. Das ist ausschließlich eine Folge der rechtlichen Konstruktion. Wie in ↗**Abschnitt 4.3.2.3** dargelegt, müssen die Mitglieder der Beschlussabteilungen nach § 51 Abs. 4 GWB Beamtinnen oder Beamte auf Lebenszeit sein. Diese Anforderung lässt sich nicht ohne Weiteres aufgeben; sie dient dem Schutz der Entscheidungsträgerinnen und -träger, zu dem auch Art. 4 Abs. 3 ECN+-RL verpflichtet. Eine extern und befristet berufene Chefökonomin oder ein extern und befristet berufener Chefökonom kann der Beschlussabteilung deshalb nicht angehören. Gerade die externe Berufung ist es zugleich, die der Position ihren Wert als Gegenpol verleiht. Die Frage lautet damit nicht, wie die Position an der Entscheidung beteiligt werden kann, sondern wie sie ohne Entscheidungsbeteiligung Gewicht entfaltet.

**247** Die Chefökonomin oder der Chefökonom sollte in Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung, insbesondere nach § 19a und § 32f Abs. 3 und 4 GWB, eine eigene ökonomische Einschätzung erarbeiten, diese der Beschlussabteilung im Verfahren zur Verfügung stellen und veröffentlichen. Die Wirkung dieses Mechanismus liegt dabei weniger in der Veröffentlichung selbst als in ihrer Erwartung. Das Ignorieren einer fachlich begründeten Gegenposition wird dadurch nicht unmöglich, aber begründungsbedürftig. Damit erhält die Position genau jenes Gewicht, das ihr ohne Entscheidungsbetei-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ligung sonst fehlte. Ein Vorbild für diese Konstruktion findet sich in der Rechtsprechung der Europäischen Union. Die Generalanwältinnen und Generalanwälte am Gerichtshof wirken an der Entscheidung nicht mit; ihre Schlussanträge werden gleichwohl veröffentlicht und weichen nicht selten vom späteren Urteil ab. Sie gelten nicht als Ausdruck interner Uneinigkeit, sondern als Beitrag zur Qualität und Nachvollziehbarkeit der Rechtsprechung. Für eine Behörde, die bewusst gerichtsähnlich konstruiert ist, liegt diese Parallele nahe.

**248** Darüber hinaus kann die Position der Chefökonomin oder des Chefökonomen im bestehenden System eine Bedeutung erfahren, indem die Position als zusätzlicher institutionalisierter interner Rechenschaftsmechanismus fungiert, der die aus ihrer politischen Unabhängigkeit resultierende Entscheidungsmacht der Beschlussabteilungen einhegt. Der Chefökonomin bzw. dem Chefökonomen könnte das Recht eingeräumt werden, Fälle, die sie oder er für besonders relevant hält, den Beschlussabteilungen vorzuschlagen. Solche Vorschläge sollten öffentlich erfolgen, um ihre Ablehnung begründungsbedürftig zu machen. Darüber hinaus wurde in **↗Abschnitt 4.2.3** empfohlen, kritische Personalumsetzungsentscheidungen durch ein noch zu installierendes behördeninternes Gremium treffen zu lassen, zu dem die Chefökonomin oder der Chefökonom gehört. Hier kann die Position genutzt werden, um Machtbefugnisse der Behördenleitung einzuhegen.

**249** Über diese bereits erörterten Befugnisse hinaus kommen weitere Funktionen in Betracht, die sich zu einem zusammenhängenden Aufgabenprofil fügen. Dazu gehört die methodische Verantwortung für die Ex-post-Evaluation (dazu **↗Abschnitt 5.3.2**). Wer die ökonomischen Annahmen einer Entscheidung benennt, ist zugleich die naheliegende Instanz, um deren spätere Überprüfung methodisch anzuleiten. Zudem wäre die Position der Chefökonomin oder des Chefökonomen der institutionelle Ort für den Austausch mit Forschung und datenanalytischer Praxis.

**250** Gegen eine veröffentlichte Einschätzung sind zwei Einwände zu erwarten. Zum einen könnte sie das rechtliche Gehör der Beteiligten berühren, wenn sie Bewertungen enthält, zu denen sich die Betroffenen nicht äußern konnten. Zum anderen tritt die Behörde vor Gericht mit einer Stimme auf. Eine abweichende Einschätzung aus dem eigenen Haus könnte dort gegen sie verwendet werden.

**251** Dem ersten Einwand lässt sich auf zwei Wegen begegnen. Einerseits stützt sich die Einschätzung nur auf die Tatsachen, die auch der Entscheidung zugrunde liegen. Andererseits ist sie in der ökonomischen Bewertung einschließlich der Schadenstheorie frei. Zudem wird sie Teil der Verfahrensakte, sodass die Beteiligten dazu Stellung

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

nehmen können, bevor die Beschlussabteilung entscheidet. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind zu schwärzen. Für die Beteiligten entsteht dadurch kein Nachteil, der über die ohnehin veröffentlichte Entscheidung hinausgeht.

**252** Hinsichtlich des Zeitpunkts der Veröffentlichung schlägt die Monopolkommission vor, die Einschätzung spätestens nach Abschluss des behördlichen Verfahrens zu veröffentlichen. Damit wird die Einschätzung spätestens zu dem Zeitpunkt öffentlich, zu dem die Entscheidung selbst in der Fachöffentlichkeit erörtert wird. Eine Anknüpfung an den rechtskräftigen Abschluss des Beschwerdeverfahrens wäre demgegenüber ungeeignet, weil sie die Veröffentlichung unter Umständen um Jahre verzögern und die Einschätzung damit entwerten könnte.

**253** Damit bleibt, dass eine veröffentlichte Einschätzung in einem laufenden Beschwerdeverfahren von der Gegenseite aufgegriffen werden kann. Die Monopolkommission hält dies für hinnehmbar. Die Einschätzung betrifft die ökonomische Bewertung; dass eine Behörde intern unterschiedliche fachliche Auffassungen erörtert, bevor sie entscheidet, ist der Normalfall und kein Mangel. Vor allem aber entspricht es dem Zweck des Vorschlags, dass die Beschlussabteilung ebenso der Fachöffentlichkeit wie auch einem Gericht darlegen muss, warum sie einer fachlich begründeten Gegenposition nicht gefolgt ist.

**254** Diese zusätzlichen Befugnisse der Position können ihre Wirkung jedoch nur entfalten, wenn der Chefökonom in der Behörde einen gewissen Grad an Autonomie genießt. Denn nur eine Person, deren berufliche Zukunft nicht vom Wohlwollen des Hauses abhängt, wird eine abweichende Einschätzung auch dann formulieren, wenn sie veröffentlicht wird. Ähnlich wie die Interne Revision und wie es im nachfolgenden ↗**Abschnitt 5.2.5** für die Stelle einer oder eines Verfahrensbeauftragten vorgeschlagen wird, muss er fachlich auch von der Leitung des Hauses unabhängig sein, um Ansichten repräsentieren zu können, die nicht der Hausmeinung entsprechen.

**255** Darüber hinaus wäre es auch notwendig, dass die Position von einer Person eingenommen wird, die vor und nach ihrer Tätigkeit als Chefökonomin oder Chefökonom nicht von hausinternen Ansichten und Wohlwollen abhängig ist. Dies kann nur durch eine transparente externe Berufung von fachkundigen Expertinnen und Experten gewährleistet werden. Hier kann das Modell der Europäischen Kommission als Blaupause dienen, indem Professorinnen oder Professoren auf Zeit in diese Position berufen werden. Für die Auswahl folgt daraus, dass sie nicht allein im Haus getroffen werden sollte. Die Position sollte öffentlich ausgeschrieben und mit einem veröffentlichten Anforderungsprofil versehen werden, wie es dieses Gutachten auch für die Behördenleitung vorschlägt. Damit die Unabhängigkeit von der Hausmeinung tatsächlich

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

trägt, sollte die Amtszeit fest bemessen sein. Eine Anschlussverwendung im Bundeskartellamt sollte nicht vorgesehen werden. Je nachdem, wie das Dienstverhältnis der Chefökonomin oder des Chefökonomen ausgestaltet wird, wäre daher auch an eine Cooling-Off-Regelung zu denken, da die beamtenrechtliche Regelung des § 105 BBG eventuell nicht eingreift.

**256** An der Auswahl sollte externe fachliche Expertise verbindlich beteiligt werden, etwa in Gestalt einer Findungskommission, der neben der Behördenleitung Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler angehören. Dieses Verfahren ist der akademischen Berufungspraxis nachgebildet und dürfte zugleich die Bereitschaft erhöhen, sich auf die Position zu bewerben. Eine Auswahl durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie erscheint demgegenüber nicht angezeigt: Sie schüfe einen politischen Zugriff auf eine Position, deren Wert gerade in ihrer fachlichen Eigenständigkeit liegt.

**257** Auch die Teamzusammensetzung des ökonomischen Grundsatzreferats, das ihr bzw. ihm weiterhin unterstellt sein könnte, ist ein entscheidender Faktor. Eine neu berufene externe Leitung des Referats sollte, um neue Impulse setzen zu können, bei der Teamzusammensetzung Gestaltungsspielraum haben. Dies wäre gewährleistet, wenn im ökonomischen Grundsatzreferat teilweise befristete Stellen ohne Aussicht auf Verbeamtung oder Entfristung vergeben werden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**Tabelle 5.2: Chefökonomin / Chefökonom in internationalen Wettbewerbsbehörden**

| Land/Behörde | vorhanden | extern befristet berufen |
|---|---|---|
| Bundeskartellamt | ja | nein |
| Belgien | ja | ja |
| Generaldirektion Wettbewerb | ja | ja |
| Italien | ja | nein |
| Österreich | nein | nein |
| Portugal | ja | nein |
| Schweiz | ja | nein |
| Spanien | nein | nein |
| Vereinigtes Königreich | ja | nein |

Quelle: Befragung der Wettbewerbsbehörden.

**258** In Bezug auf alternative Ausgestaltungsmöglichkeiten der Position ist vor allem festzustellen, dass die Installation einer extern berufenen Chefökonomin oder eines extern berufenen Chefökonomen ohne zusätzliche genuine Kompetenzen nicht erfolgsversprechend wäre. Die Position muss für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler inhaltlich attraktiv sein. Die bisherige bloße Leitungsfunktion für das ökonomische Grundsatzreferat reicht hierzu mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht aus. Es bedarf zusätzlicher Befugnisse. Zu den Nachteilen der vorgeschlagenen Lösungen gehört, dass es im Rahmen der regelmäßigen personellen Wechsel zu Unsicherheiten und Anpassungsschwierigkeiten insbesondere in den Übergangsphasen kommen könnte. Auch sind Inkonsistenzen im Handeln der Behörde zumindest denkbar, wenn neue und bisherige Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber unterschiedliche Ansichten einbringen.

**259** Die beiden Vorschläge — die große Beschlussabteilung nach ↗**Abschnitt 4.3.2.3** und die veröffentlichte ökonomische Einschätzung — verfolgen dasselbe Ziel auf getrennten Wegen. Das eine verbreitert die Entscheidungsbasis innerhalb der Behörde, das andere führt eine fachlich eigenständige Perspektive von außen ein und macht sie überprüfbar. Sie ersetzen einander nicht, sondern ergänzen sich und weil

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sie institutionell voneinander unabhängig sind, kann jeder von ihnen auch dann eingeführt werden, wenn der andere nicht umgesetzt wird.

**Empfehlungen**

- Die Position der Chefökonomin bzw. des Chefökonomen sollte öffentlich ausgeschrieben und extern befristet besetzt werden. Die Auswahl sollte unter verbindlicher Beteiligung externer fachlicher Expertise durch eine Findungskommission erfolgen. Eine Anschlussverwendung im Bundeskartellamt sollte nicht vorgesehen werden. Für die Wahrnehmung ihrer unabhängigen Funktionen sollte die Chefökonomin bzw. der Chefökonom fachlich weisungsfrei gestellt werden. Je nachdem, wie das Dienstverhältnis der Chefökonomin oder des Chefökonomen ausgestaltet wird, wäre daher auch an eine Cooling-Off-Regelung zu denken, da die beamtenrechtliche Regelung des § 105 BBG eventuell nicht eingreift.
- In Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung, insbesondere nach § 19a und § 32f Abs. 3 und 4 GWB, sollte die Chefökonomin oder der Chefökonom eine eigene ökonomische Einschätzung erarbeiten, sie der Beschlussabteilung im Verfahren zur Verfügung stellen und spätestens nach Abschluss des behördlichen Verfahrens veröffentlichen.
- Zu den weiteren Funktionen sollten gehören: das Recht, den Beschlussabteilungen besonders relevante Fälle öffentlich vorzuschlagen; die beratende Einbringung ökonomischer Expertise in Verfahren der großen Beschlussabteilung; die methodische Verantwortung für die Ex-post-Evaluation; der Austausch mit Forschung und datenanalytischer Praxis; sowie die beratende Mitwirkung bei der Aufstellung der Prioritätenliste.
- Eine Mitentscheidung in Fällen ist mit der Position des Chefökonomen bzw. der Chefökonomin nicht verbunden.

### 5.2.3 Input durch Secondments, Revolving Doors, Konsultationen

**260** Aus der verhaltensökonomischen Forschung ist lange bekannt, dass systematische kognitive Verzerrungen existieren, die die menschliche Entscheidungsfindung generell beeinflussen (Simon, 1982; Tversky/Kahneman, 1974). Eine zentrale Verzerrung ist der Confirmation Bias. Der Confirmation Bias beschreibt die Neigung, nach Informationen zu suchen, die bestehende Überzeugungen bestätigen, während widersprechende Hinweise ignoriert oder abgewertet werden. Diese selektive Wahrnehmung kann zu fehlerhaften Schlussfolgerungen führen, insbesondere in komplexen Entscheidungssituationen. Cooper und Kovacic (2012a; 2012b) zeigen, dass unter anderem der Confirmation Bias auch für Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sehr relevant ist und Anpassungen an neue Marktgegebenheiten verzögern oder behindern kann.

**261** Verhaltensverzerrungen können in der Wirtschaft durch Marktmechanismen teilweise selbstkorrigiert werden. Unternehmen, die ineffizient handeln oder falsche Entscheidungen treffen, verlieren Kunden, Kapital oder Marktanteile und werden durch wettbewerbsfähige Alternativen verdrängt. Dieser Druck des Marktes wirkt als natürlicher Anreiz zur Leistungssteigerung und Anpassung. Im Gegensatz dazu unterliegen Beamte nicht diesem Marktzwang. Sie genießen eine lebenslange Beschäftigungsgarantie, die die direkten Konsequenzen von Fehlentscheidungen oder Ineffizienz entscheidend abschwächt. Feedback-Effekte, die Leistungen honorieren oder sanktionieren und dadurch prägen, gibt es nicht in unmittelbarer Form.

**262** Ein weiteres bekanntes Problem der öffentlichen Regulierung, also auch in der Wettbewerbskontrolle, ist das Risiko des „Regulatory Capture“. Es beschreibt eine Situation, in der Regulierungsbehörden von den Unternehmen, die sie überwachen, beeinflusst werden, wie bereits Stigler (1971) herleitete und in der modernen Literatur umfassend analysiert wurde (Dal Bó, 2006). Der Begriff bezeichnet dabei keinen Vorwurf unlauteren Verhaltens. Gemeint ist ein schleichender Angleichungsprozess der Wahrnehmung, der sich aus langer und fachlich intensiver Befassung mit denselben Unternehmen und Märkten ergibt und den die Beteiligten typischerweise selbst nicht bemerken. Die wissenschaftliche Forschung zeigt, dass dies unter anderem durch eine langjährige Interaktion der Behörde mit den betroffenen Unternehmen und dem damit potenziell einhergehenden gemeinsamen Verständnis begünstigt wird. In vielen Fällen dürften die Interessen der betroffenen Unternehmen und der Wettbewerbsbehörden grundsätzlich gegensätzlich sein (Wizemann, 2023). Dennoch sollte die Gefahr nicht unterschätzt werden. Die Folge von Regulatory Capture kann eine Schwächung der Wettbewerbskontrolle sein, z. B. durch zu milde Sanktionen oder zu geringe Verfolgung schädlicher Verhaltensweisen. Letztlich würde die Leistungsfähigkeit der Behörde geschwächt. Das spricht aus Sicht der Monopolkommission dagegen, Regulierung und Wettbewerbsaufsicht in einer Behörde zu bündeln.

**263** Der Confirmation Bias ist eng mit dem Kriterium der Entwicklungsoffenheit verknüpft. Christensen u. a. (2007) argumentieren, dass die Gefahr des Auftretens der genannten Verhaltensverzerrungen besonders ausgeprägt ist, wenn dieselbe Abteilung oder dieselben Mitarbeitenden über Jahre hinweg in einem Wirtschaftssektor festgefahrene Schemata ohne externe Kritik oder interne Überprüfung durch andere Abteilungen anwenden können.

**264** So ist das System der Beschlussabteilungen in Bezug auf potenzielle Verhaltensverzerrungen durchaus auch ambivalent zu beurteilen. Zweifelsohne begünstigt die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

langjährige Befassung mit einzelnen Wirtschaftssektoren eine tiefe Sachkenntnis und ermöglicht vergleichsweise zügige Entscheidungen. Auf der anderen Seite steigt mit der Sachkenntnis und Branchentiefe auch die Gefahr der Befangenheit und des Glaubens an Erkenntnisse, die eventuell von den Marktrealitäten überholt wurden. Das Bundeskartellamt begegnet dem mit einer Rotation der Sektorzuständigkeiten. Diese entfaltet in der Praxis allerdings nicht immer ihre volle Wirkung und bleibt naturgemäß auf die Behörde beschränkt (dazu mehr in ↗**Abschnitt 5.2.4**).

**265** Hinzu kommt, dass eine sektorbezogene Ausrichtung ein Silodenken begünstigen kann, wie es in der organisationsökonomischen Forschung beschrieben wird (Vantaggiato u. a., 2021; de Waal/van den Berg, 2025). Das heißt allgemein, Abteilungen fokussieren sich zu sehr auf ihren Bereich und vernachlässigen bereichsübergreifende Aspekte. Im Kontext der Wettbewerbsdurchsetzung könnten Beschlussabteilungen also zu sehr innerhalb der Wirtschaftssektoren denken, für die sie zuständig sind. Beschlussabteilungen könnten dazu neigen, die Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf den „eigenen“ Sektor zu überzeichnen oder Märkte zu eng zu definieren. Das Problem kann beispielsweise bei Mischkonzernen auftreten. Die Zuteilung von Fusionen erfolgt nach Schwerpunkt, es ist also denkbar, dass man eher „seinen“ Sektor im Blick hat als andere. Je nach Sektor können auch die volkswirtschaftliche Bedeutung oder die besonderen Herausforderungen nur noch schwerlich eingeschätzt werden.

**266** International anzutreffende Systeme sind in diesem Bereich mitunter weniger anfällig gestaltet. Andere Behörden sind eher funktional organisiert und es werden für die jeweiligen Fälle jeweils neue „Case Teams“ zusammengesetzt, so dass die Gefahr der genannten Verzerrungen geringer erscheint. Die Wahrscheinlichkeit ist höher, dass zeitlich aufeinanderfolgende Fälle durch unterschiedlich zusammengesetzte Teams bearbeitet werden. Teammitglieder, die in einem Sektor neu sind, können einen frischen Blick auf Sachverhalte einbringen. Auch die Trennung von Ermittlung und Entscheidung, wie in einigen anderen Behörden praktiziert, kann dazu beitragen, die Verzerrungen abzumildern. Bei einer Trennung von Ermittlung und Entscheidung konzentriert sich die Ermittlungsabteilung auf die objektive Aufklärung des Sachverhalts: Sammlung von Daten, Analyse von Marktstrukturen oder Bewertung von Verträgen oder Geschäftsmodellen. Die Entscheidungsabteilung erhält die Ergebnisse der Ermittlungen in einer strukturierten, objektiven Form – ohne die Interpretationen oder Annahmen der Ermittlungsabteilung. Dies ermöglicht es ihr, ohne intensiven Kontakt zur Branche die Beweislage kritisch zu prüfen und eine fundierte Entscheidung zu treffen (OECD, 2005). Die Gefahr des Confirmation Bias ist geringer, weil eine zweite unabhängige Organisationseinheit auf den Fall schaut (Ottow, 2015, S. 127).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**267** Doch auch im Bundeskartellamt existieren begrüßenswerte Instrumente. So existieren über die Rotation bei der Sektorzuständigkeit hinaus Maßnahmen, um die Entwicklungsoffenheit durch Außenkontakte zu steigern. Dazu gehört die Veranstaltung mehrerer Konferenzen, auf denen zum Thema Kartellrecht diskutiert wird. Das Amt veranstaltet in der Regel jährlich den Arbeitskreis Kartellrecht, der sich primär an Juristinnen und Juristen richtet, und den Arbeitskreis Wettbewerbsökonomie, der primär Wirtschaftswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler adressiert (Bundeskartellamt, 2025a, S. 13). Darüber hinaus finden alle zwei Jahre die Internationale Kartellkonferenz und der Deutsch-Französische Wettbewerbstag statt, die sich an internationale Expertinnen und Experten richten (Bundeskartellamt, 2025a, S. 14 f.). Außerdem steht das Amt über mehrere Organisationen international im Austausch mit anderen Wettbewerbsbehörden. Auf europäischer Ebene dient hierzu das European Competition Network und auf globaler Ebene dienen hierzu die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die UN Trade and Development (UNCTAD), das International Competition Network (ICN) und die G7 (Bundeskartellamt, 2025a, S. 14). Darüber hinaus nehmen Mitarbeitende des Bundeskartellamts nach Aussagen des Amtes gegenüber der Monopolkommission an wissenschaftlichen Konferenzen teil und es werden nationale und internationale Expertinnen und Experten für Vorträge zu aktuellen Themen in die Behörde eingeladen. Hinzu kommt, dass die Mitarbeitenden stetig von den im jeweiligen Fall direkt oder indirekt Beteiligten mit aktuellen Fakten und Studien konfrontiert werden. Wesentliches Feedback kommt also aus dem Markt heraus in der Fallbearbeitung. Schließlich befasst sich die Monopolkommission in ihren Gutachten regelmäßig mit der Arbeit des Amtes.

**268** Zudem stellt sich die Frage, ob das Bundeskartellamt bei der Rechtsdurchsetzung stärker auf öffentliche Konsultationen setzen sollte (dazu bereits ↗**Abschnitt 4.3.2.5**). Das Bundeskartellamt führt bereits sog. Markttests durch. Der genaue Inhalt der einzelnen Markttests wird nicht veröffentlicht. Die Behörde informiert aber in einigen Fällen über ihre Durchführung. Markttests dienen der gezielten Ermittlung entscheidungserheblicher Tatsachen und richten sich typischerweise an Marktteilnehmer, die über unmittelbare Kenntnisse der betroffenen Märkte verfügen. Ihr Zweck besteht unter anderem darin, die Eignung der von den betroffenen Unternehmen angebotenen Verpflichtungszusagen oder Abhilfemaßnahmen zu überprüfen. Rechtsgrundlage für die Durchführung von Markttests sind die allgemeinen behördlichen Ermittlungsbefugnisse, insbesondere das Recht, von Unternehmen die Erteilung von Auskünften zu verlangen (§ 59 GWB). Auch auf Unionsebene gehören Markttests zu den etablierten Ermittlungsinstrumenten. Gemäß Art. 27 Abs. 4 Satz 1 Kartellverfahrens-VO ist die Europäische Kommission vor dem Erlass einer für die betroffenen Unternehmen günstigen Entscheidung (Art. 9 oder 10 Kartellverfahrens-VO) sogar verpflichtet, eine kurze Zusammenfassung des Falls und den wesentlichen Inhalt der be-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

treffenden Verpflichtungszusagen oder der geplanten Vorgehensweise zu veröffentlichen. Interessierte Dritte können dann ihre Bemerkungen hierzu abgeben, Art. 27 Abs. 4 Satz 2 Kartellverfahrens-VO. Von den Markttests zu unterscheiden sind Konsultationen im Zusammenhang mit Verwaltungsgrundsätzen (Leitlinien, Bekanntmachungen etc.) einerseits sowie mit Sektoruntersuchungen andererseits. Solche Konsultationen sind auch beim Bundeskartellamt häufig öffentlich (vgl. zu Sektoruntersuchungen § 32e Abs. 4 Satz 2 GWB).

**269** Für andere Behörden gelten weitergehende Konsultationsverfahren. So führt die Bundesnetzagentur gemäß §§ 12 Abs. 1 Satz 1, 14 Abs. 2 TKG vor Marktdefinitionen, Marktanalysen und Regulierungsverfügungen regelmäßig öffentliche Konsultationen durch. Die Vorgaben beruhen auf Art. 23 f. EECC-RL, der Konsultationen „interessierter Kreise“ vorsieht. Auch bei der CMA des Vereinigten Königreichs sind verschiedene öffentliche Konsultations- und Beteiligungsmöglichkeiten vorgesehen. Dies betrifft insbesondere Marktuntersuchungen und Marktstudien nach dem Enterprise Act 2002 sowie Verfahren im Rahmen des durch den Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024 eingeführten Digitalmarktregimes, etwa bei der Ermittlung des Strategic Market Status von Unternehmen (vgl. Competition and Markets Authority, 2025b).

**270** Für eine entsprechende Öffnung von Verfahren des Bundeskartellamts spricht, dass öffentliche Konsultationen die Transparenz des behördlichen Handelns erhöhen und damit zugleich die Rechenschaftspflicht der Behörde stärken. Sie ermöglichen es, zusätzliche Erkenntnisse in den Entscheidungsprozess einzubeziehen, und können hierdurch die Qualität sowie die Akzeptanz behördlicher Entscheidungen erhöhen. Ein Vorteil öffentlicher und breiter angelegter Konsultationen ist, dass gerade auch die Interessen derjenigen eine größere Chance erhalten, die nicht durch gut organisierte, kartellrechtsnahe Verbände vertreten sind oder an Verfahren beteiligt sind.

**271** Gegen vermehrte öffentliche Konsultationen beim Bundeskartellamt spricht in begrenzter Weise das Kriterium der Leistungsfähigkeit. Öffentliche Konsultationen können den Verfahrensablauf verzögern und den Verwaltungsaufwand erhöhen. Dies stünde im Spannungsverhältnis zu den Bemühungen, kartellbehördliche Verfahren zu beschleunigen und effizienter auszugestalten (dazu noch ↗**Abschnitt 5.3.3**). Hinzu kommt, dass der Erkenntnisgewinn öffentlicher Konsultationen im Bereich der Kartellrechtsdurchsetzung begrenzt sein kann. Während Markttests gezielt Informationen von Marktteilnehmern einholen, die über unmittelbare Kenntnisse der tatsächlichen Marktverhältnisse verfügen, können allgemeine Konsultationen eine größere Bandbreite von Stellungnahmen hervorbringen, deren Relevanz für die Beurteilung des konkreten Sachverhalts unterschiedlich ausgeprägt sein dürfte. Andererseits haben sich in den letzten Jahren die Möglichkeiten rapide verbessert, die Auswertung von Stellungnahmen KI-gestützt zu beschleunigen. Sofern gegen den Einsatz KI-gestützter

Systeme vorgebracht wird, dass in den Unterlagen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten sind, kann den interessierten Kreisen auferlegt werden, diese gegebenenfalls separat einzureichen und klar zu kennzeichnen. Vielfach wird es auch nicht erforderlich sein, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse anzugeben, um Argumente für die Behörde plausibel darzulegen.

**272** Vor diesem Hintergrund erscheint es angezeigt, dass das Bundeskartellamt grundsätzlich stärker auf öffentliche Konsultationen setzt. In Betracht kommen öffentliche Konsultationen besonders in Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung, also etwa im Anwendungsbereich von § 19a GWB (missbräuchliches Verhalten von Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb) und § 32f Abs. 3 und 4 GWB.

**273** Über Markttests in einzelnen Verfahren hinaus erfüllen insbesondere die Grundsatzabteilung und die Prozessabteilung nach Aussage der Mitarbeitenden des Bundeskartellamts die Funktion, neue insbesondere wissenschaftliche Erkenntnisse an die Beschlussabteilungen zu vermitteln. Die Rechts- und Wirtschaftswissenschaften entwickeln sich stetig weiter (Albaek/Régibeau, 2023, S. 813). Zu beachten ist, dass beide Abteilungen hausinterne Abteilungen sind, die mehrheitlich mit Mitarbeitenden besetzt sind, die zuvor unter anderem auch in Beschlussabteilungen gearbeitet haben. Ihre Sicht auf externe Informationen ist dadurch ähnlich geprägt wie jene der Beschlussabteilungen.

**274** Insgesamt ist bei allen genannten Formaten unklar, zu welchem Grad das dabei vermittelte Wissen tatsächlich in die Arbeit der Beschlussabteilungen einfließt. Nur selten wird beispielsweise in Entscheidungen wissenschaftliche Literatur zitiert. Nach Ansicht der Monopolkommission fehlen insbesondere institutionelle Wege, auf denen externes Wissen in der Organisation internalisiert wird. Hier könnte zumindest für bestimmte ökonomische Erkenntnisse die bereits in ↗**Abschnitt 5.2.2** empfohlene Berufung einer externen Person mit einschlägiger Expertise als Chefökonomin oder Chefökonom einen wichtigen Anteil leisten.

**Tabelle 5.3: Personalaustauschprogramm**

| Land/Behörde | vorhanden |
|---|---|
| Bundeskartellamt | nein |
| Belgien | nein |
| Generaldirektion Wettbewerb | nein |

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

| | |
|---|---|
| Italien | nein |
| Österreich | nein |
| Portugal | nein |
| Schweiz | nein |
| Spanien | nein |
| Vereinigtes Königreich | ja |

Quelle: Befragung der Wettbewerbsbehörden.

**275** Wünschenswert wäre auch, dass generell eine Möglichkeit für externe Expertinnen und Experten, z. B. aus der Wirtschaft oder aus der Anwaltschaft, geschaffen wird, gegebenenfalls befristet in der Behörde tätig zu werden und damit deren Entwicklungsoffenheit zu steigern. Es müsste eine mindestens einige Monate umfassende, vor allem auch inhaltlich attraktive Mitarbeit sein, die insbesondere für Kartellrechtsanwältinnen und -anwälte sowie Wettbewerbsökonominnen und -ökonomen interessant ist. Die Wettbewerbsbehörde in Großbritannien praktiziert ein solches Format mit einer Dauer von sechs Monaten (Competition and Markets Authority, 2025a). Der Vorteil wäre erneut, dass die Personen direkt intern Impulse setzen könnten. Eine Hürde könnte darin bestehen, die finanzielle Attraktivität dieser Art von Mitarbeit zu gewährleisten. Allerdings dürfte die Möglichkeit, die Arbeit des Bundeskartellamts vor Ort kennen zu lernen, an sich schon attraktiv für Teile der genannten Personengruppen sein. Eine weitere Hürde dürfte darin bestehen, dass Personen aus der Wirtschaft oder Anwaltschaft insbesondere in den Feldern, in denen sie besondere Expertise haben, mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem gewissen Grad befangen sein werden. Auch Aspekte des Vertrauens auf die Verschwiegenheit solcher externer Expertinnen und Experten sind zu bedenken. Schließlich gilt es bei der Übertragung des Modells der CMA auf das Bundeskartellamt zu bedenken, dass die Fallbearbeiter in anderen Wettbewerbsbehörden die Entscheidung lediglich vorbereiten, beim Bundeskartellamt jedoch auch die Entscheidung selbst (mit-) treffen. Diese Hürden müssten bei der Gestaltung des Programms, der Kandidatenauswahl und Aufgabenzuweisung berücksichtigt werden.

**276** Über diese befristete Einbeziehung von externen Expertinnen und Experten hinaus könnte eine generelle Erhöhung der Durchlässigkeit bei Personalwechseln im Sinne von „Revolving Doors“ zwischen staatlichen Wettbewerbshütern und privaten Akteuren (z. B. Konzernen, Wirtschaftskanzleien, Beratungsunternehmen) erwogen werden. Hier sollte überprüft werden, ob das beamtenrechtliche Laufbahnprinzip

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

oder sonstige beamtenrechtliche Regelungen „Revolving Doors“ übermäßig erschweren und ob für bestimmte Behörden wie das Bundeskartellamt Ausnahmeregelungen oder Erleichterungen erforderlich sind, um mehr Input von außen zu ermöglichen. Bestehende Cooling-Off-Regelungen sollten jedoch beibehalten werden.

**Empfehlungen**

- Das Bundeskartellamt sollte ein Programm aufsetzen, bei dem externe Expertinnen und Experten, z. B. aus der Wirtschaft oder der Anwaltschaft, befristet in der Behörde tätig sein können. Als Vorbild kann das Programm „Secondment opportunities for competition and consumer lawyers“ der CMA dienen. Auch umgekehrt wäre ein Programm denkbar, bei dem Mitarbeitende aus dem Bundeskartellamt befristet für Kooperationspartner in der freien Wirtschaft tätig werden. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob zu starre beamtenrechtliche Vorschriften Personalwechsel im Sinne von „Revolving Doors“ zwischen Wettbewerbsbehörden und der Privatwirtschaft zu stark einschränken. Bestehende Cooling-Off-Regelungen sollten jedoch beibehalten werden.
- Das Bundeskartellamt sollte stärker auf öffentliche Konsultationen setzen, und zwar insbesondere in Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung, also etwa im Anwendungsbereich von § 19a GWB (missbräuchliches Verhalten von Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb) und § 32f Abs. 3 und 4 GWB.

### 5.2.4 Wissensmanagement

277 Neben der Öffnung für einen breiten externen Wissensaustausch lohnt auch ein Blick auf die Instrumente für den internen Wissensaustausch. Das internationale Renommee des Bundeskartellamts geht ganz wesentlich auf die fachliche Expertise und die langjährige Erfahrung der Mitarbeitenden in den jeweiligen Wirtschaftssektoren zurück. Weil die Beschlussabteilungen jeweils unabhängig arbeiten, kommt dem Austausch des Wissens zwischen ihnen besondere Bedeutung zu.

278 Das Bundeskartellamt hat hierfür eine Reihe von Formaten entwickelt. Dazu gehören die wöchentliche Abteilungsleiterkonferenz, Fallvorstellungen im Rahmen von Mittagsformaten („Brown Bags“), in denen etwa große oder besonders interessante Verfahren präsentiert werden, sowie anlassbezogene Gesprächsrunden. Die Prozessabteilung und die Grundsatzabteilung bündeln zudem Informationen aus den Verfahren. Bei gemeinsamen Projekten der Beschlussabteilungen mit dem Referat Ökonomische Grundsatzfragen findet nach Projektende eine gemeinsame Abschlussbe-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sprechung statt. Hinzu kommen persönliche Kontakte und die Rotation der Mitarbeitenden. Die Monopolkommission regt an, diesen Austausch stärker zu institutionalisieren, damit er weniger von Gelegenheiten und dem Engagement Einzelner abhängt.

**279** Die Rotation führt dazu, dass die hausinternen Kontakte in der Regel vielseitig sind. Nach Auskunft des Bundeskartellamts orientiert es sich dabei an der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, nach der die Verwendungsdauer des Personals in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen in der Regel fünf Jahre nicht überschreiten soll (Nr. 4.2), und nutzt die Rotation zugleich, um einen frischen Blick auf Sektoren und Fälle zu gewinnen. Nach Aussagen des Bundeskartellamts gegenüber der Monopolkommission kommt es allerdings vor, dass Mitarbeitende beim Wechsel der Beschlussabteilung die Zuständigkeit für einen Wirtschaftssektor und die zugehörigen Fälle mitnehmen bzw. mit dem Wechsel der Zuständigkeit die hier wirkenden Mitarbeitenden folgten. Dafür gibt es häufig nachvollziehbare praktische Gründe, etwa die Kontinuität in laufenden Verfahren. Im Ergebnis kann eine Person so aber über viele Jahre für denselben Sektor zuständig bleiben, und die Rotation verliert einen Teil ihrer Wirkung, Beharrungskräfte zu verringern und den Austausch zwischen den Beschlussabteilungen zu stärken.

**280** Die Monopolkommission regt deshalb an, die Rotation in eigenen, festen Regeln des Amtes zu verankern und Ausnahmen möglichst eng zu fassen. Die Vorgabe zur Korruptionsprävention bietet dafür einen Ansatzpunkt, verfolgt aber einen anderen Zweck und lässt Verlängerungen zu, sofern die Gründe dokumentiert werden. Feste Regeln des Amtes würden die bestehende Praxis deshalb vor allem verstetigen und auch das Ziel eines frischen Blicks institutionell absichern. Laufende Verfahren können dabei zu Ende geführt werden. Das entspricht dem Grundsatz, Zuständigkeiten in laufenden Verfahren nur aus sachlichem Grund zu wechseln. Die Zuständigkeit für den Sektor und für neue Fälle sollte beim Wechsel von Mitarbeitenden oder beim Wechsel der Branchenzuständigkeiten jedoch grundsätzlich nicht mitgenommen werden. Feste Rotationsregeln dienen damit nicht nur dem Wissensaustausch. Weil sie abstrakt und im Voraus festgelegt sind, sichern sie zugleich die innere Unabhängigkeit: Wechsel von Zuständigkeiten folgen dann einer allgemeinen Regel und nicht einer personalpolitischen Einzelentscheidung (↗**Abschnitt 4.2.3**).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**Tabelle 5.4: Rotation bei Mitarbeiterzuständigkeiten**

| Land/Behörde | vorhanden |
|---|---|
| Bundeskartellamt | ja |
| Belgien | ja |
| Generaldirektion Wettbewerb | ja |
| Italien | ja |
| Österreich | nein |
| Portugal | nein |
| Schweiz | nein |
| Spanien | ja |
| Vereinigtes Königreich | ja |

Quelle: Befragung der Wettbewerbsbehörden.

**281** Zugleich sollte das aufgebaute Wissen der Mitarbeitenden in den Beschlussabteilungen erhalten bleiben. Nach Informationen der Monopolkommission nutzt das Bundeskartellamt in der Fusionskontrolle eine Verfahrensdatenbank für das interne Wissensmanagement. Die Monopolkommission befindet sich seit 2024 in einem engen Austausch mit dem Bundeskartellamt über die Weiterentwicklung dieser Datenbank. Entwicklungspotenzial besteht dabei sowohl hinsichtlich der Datenbreite als auch hinsichtlich der Informationstiefe. Zudem könnte für die Weiterentwicklung KI eingesetzt werden, die demnächst im Bundeskartellamt zur Anwendung kommen soll (↗**Tz. 369**). Dafür gibt es zwei verschiedene Ansätze. Zum einen kann die Verfahrensdatenbank als zentrale Arbeitsplattform ausgestaltet werden, in der die für die Fallbearbeitung erforderlichen Informationen strukturiert erfasst werden. Auf dieser Grundlage ließen sich Entscheidungsdokumente weitgehend automatisiert erstellen. Zum anderen könnten Entscheidungsdokumente so verfasst und aufgebaut werden, dass die relevanten Informationen mithilfe von KI möglichst zuverlässig ausgelesen und in die Verfahrensdatenbank überführt werden können. Dies beinhaltet, dass die zu erfassenden Angaben in den Dokumenten möglichst strukturiert, einheitlich und über längere Zeiträume hinweg konsistent dargestellt werden.

**282** Die Monopolkommission sieht im ersten Ansatz das größere Potenzial, weil die Informationen dann bereits bei der Fallbearbeitung strukturiert anfallen und nicht

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

nachträglich aus den Dokumenten erschlossen werden müssen. Wünschenswert wäre, in einem solchen System neben den bislang erfassten Informationen mindestens auch die wettbewerblichen Erwägungen, etwa zu Marktabgrenzungen, Marktanteilen, wesentlichen Wettbewerbern und wettbewerblich problematischen Verhaltensweisen, nach Abschluss der Verfahren zu dokumentieren.[36] Dadurch würden diese Informationen auch für Mitarbeitende transparent, die in anderen Beschlussabteilungen vergleichbare Überlegungen anstellen müssen. Dies gilt insbesondere bei Querschnittstechnologien, bei denen Informationen über einen Sektor auch für andere Sektoren relevant sein können. Um den Aufwand gering zu halten, könnte an die Abschlussbesprechungen angeknüpft werden, die das Amt in wichtigen Fällen und bei Projekten mit dem Referat Ökonomische Grundsatzfragen bereits durchführt. Sie könnten bei größeren Verfahren zur Regel werden und für die Dokumentation aufgezeichnet werden.

**Tabelle 5.5: Abschlussbesprechungen bei Fällen**

| Land/Behörde | Reguläres Format |
|---|---|
| Bundeskartellamt | in wichtigen Fällen |
| Belgien | in wichtigen Fällen |
| Generaldirektion Wettbewerb | in wichtigen Fällen |
| Italien | nein |
| Österreich | in wichtigen Fällen |
| Portugal | immer |
| Schweiz | in wichtigen Fällen |
| Spanien | nein |
| Vereinigtes Königreich | immer |

Quelle: Befragung der Wettbewerbsbehörden.

**283** Eine Dokumentation erscheint besonders relevant in den § 19a-Verfahren. Die § 19a-Verfahren wurden bislang von vier unterschiedlichen Beschlussabteilungen geführt (Microsoft und Meta von B6, Alphabet von B7, Amazon von B2 und Apple von B9).

[36] Ein gut gepflegtes Tool zum Wissensmanagement könnte perspektivisch auch dazu genutzt werden, interne Entscheidungsdokumente zu Fusionskontrollentscheidungen weitestgehend automatisiert zu erstellen. Ein solches Vorgehen dürfte erhebliches Potenzial für Zeitersparnis bieten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Das hat Vorteile, da jede Beschlussabteilung sehr spezifische Fachkenntnisse über einige jeweils betroffene Sektoren besitzt. Das Wesen des § 19a GWB liegt jedoch in der Betrachtung einer „überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb“. Eine rein sektorbezogene Betrachtung stößt hier an Grenzen. Informationen zur wettbewerblichen Abwägung in einer Beschlussabteilung sind auch für andere Beschlussabteilungen relevant. Insgesamt spricht gerade bei den § 19a-Verfahren viel für eine funktionale Organisationsform, also eine Zusammenarbeit über die Beschlussabteilungen hinweg, um marktübergreifende Aspekte zu erfassen. Das gilt nicht allein in den § 19a-Verfahren, sondern auch dann, wenn Querschnittstechnologien eine wichtige Rolle spielen. Als zentrale Querschnittstechnologien spielen z. B. KI-Anwendungen eine immer größere Rolle in vielen Wirtschaftssektoren und entsprechend sind marktübergreifende Effekte vielfach relevant. Das Referat Digitale Wirtschaft unterstützt die Beschlussabteilungen hier bereits bei deren Aufbau.

**284** Die Dokumentation wird mit Aufwand verbunden sein, allerdings dürften KI-gestützte Systeme beispielsweise bei der Dokumentation von Projektbesprechungen den Aufwand erheblich reduzieren können. Sie können Informationen automatisiert verschlagworten. Ein mit den resultierenden Informationen gespeistes Wissensmanagement-System könnte inhaltlich von der Grundsatzabteilung betreut werden, während die technische Verantwortung bei der Leitung für Monitoring, Innovation und Technologie läge (↗**Abschnitt 5.3.1.3**). Es sollte allen Mitarbeitenden zur Verfügung stehen. Mit dem Einsatz solcher Systeme entsteht zugleich eine neue Struktur- und Steuerungsaufgabe. Ein KI-gestütztes Wissensmanagement prägt mit, welche Informationen in künftigen Verfahren sichtbar werden und welche nicht. Es wirkt damit als Entscheidungsprämisse im Sinne des ↗**Abschnitts 5.2**. Erforderlich sind von Beginn an klare Regeln zu Datenqualität, zur Nachvollziehbarkeit der Verschlagwortung, zu Zugriffsrechten und zur regelmäßigen Überprüfung der Systeme (zur Nutzung von KI-Anwendungen bei der Fallarbeit vgl. noch ↗**Tz. 369**).

**Tabelle 5.6: Wissensmanagementsystem**

| Land/Behörde | vorhanden |
|---|---|
| Bundeskartellamt | ja |
| Belgien | ja |
| Generaldirektion Wettbewerb | ja |
| Italien | ja |
| Österreich | ja |

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

| | |
|---|---|
| Portugal | ja |
| Schweiz | ja |
| Spanien | ja |
| Vereinigtes Königreich | ja |

Quelle: Befragung der Wettbewerbsbehörden.

**285** Über das eigentliche Wissensmanagement hinaus stellt sich die Frage, wie fachübergreifende analytische und technologische Kompetenzen innerhalb einer Wettbewerbsbehörde organisatorisch verankert werden. Das Bundeskartellamt hatte zeitweise eine eigenständige Einheit für Datenanalysen geschaffen. Im Januar 2014 wurde neben dem Referat „Ökonomische Grundsatzfragen“ (G3) das Referat G3A „Datenerfassung und Ökonometrie“ innerhalb der Grundsatzabteilung eingerichtet. Gleichzeitig wurde die Funktion des Chefökonomen geschaffen, der die Tätigkeit beider Referate koordinierte. Nach Darstellung des Bundeskartellamts sollte damit der zunehmenden Bedeutung datengestützter Analysemethoden Rechnung getragen und deren Einsatz in konkreten Verfahren erleichtert werden. Die Aufgaben von G3 und G3A wurden dabei ausdrücklich als komplementär verstanden und dienten insbesondere der Unterstützung der Beschlussabteilungen bei der Bewertung von Einzelfällen und der Durchführung von Sektoruntersuchungen (Bundeskartellamt, 2015). Im Zuge späterer Umstrukturierungen wurde G3A wieder in das Referat G3 integriert (Monopolkommission, 2022, Tz. 344). Nach Aussagen des Bundeskartellamts gegenüber der Monopolkommission hatte sich die Trennung zwischen allgemeiner wettbewerbsökonomischer Analyse einerseits und ökonometrischer Datenanalyse sowie der Prüfung darauf gestützter Parteigutachten andererseits für das vergleichsweise kleine Team nicht bewährt. Die Beschlussabteilungen werden in Fällen, in denen sie das Referat hinzuziehen, typischerweise von einem Zweierteam unterstützt. Für diese Form der fallbezogenen Unterstützung ist die Zusammenführung folgerichtig. Die Monopolkommission sieht Bedarf für eine eigenständige Einheit aus einem anderen Grund. Datengestützte Analysen gewinnen über den Einzelfall hinaus an Bedeutung, etwa für die Marktbeobachtung, die Fallauswahl und die Ex-post-Evaluation. Eine Einheit, die solche Analysen auch aus eigenem Antrieb vornimmt, erfüllt eine andere Aufgabe als die Unterstützung auf Anfrage der Beschlussabteilungen. Diesen Gedanken greift ↗**Abschnitt 5.3.1.3** auf.

**286** Ein Vergleich mit anderen Wettbewerbsbehörden zeigt demgegenüber eine Tendenz, datenanalytische und technologische Kompetenzen als eigenständige horizontale Funktion zu institutionalisieren. Bei der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission unterstützt seit Kurzem die horizontale Einheit „Data Analysis and Technology“ unter dem Chief Technology Officer die Fallarbeit unter anderem durch

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Datenanalyse, digitale Ermittlungen, Market Monitoring, digitale Forensik, eDiscovery und die technische Analyse von KI-Systemen (Europäische Kommission, 2026e, S. 97). Ihr Aufgabenbereich geht damit deutlich über klassische ökonometrische Tätigkeiten hinaus. Eine vergleichbare Entwicklung findet sich bei der britischen Competition and Markets Authority (CMA). Dort sind Daten-, Technologie- und Analysekompetenzen gegenwärtig im Bereich „Data, Technology and Insights“ gebündelt, der von einem Chief Data, Technology and Insight Officer geleitet wird. Dieser ist Teil des Senior Executive Teams und verantwortet behördenweit die Arbeiten zu Daten, Technologie und Analytics einschließlich künstlicher Intelligenz. An diese Entwicklung knüpft der Vorschlag in ↗**Abschnitt 5.3.1.3** an.

**Empfehlungen**

- Die Verfahrensdatenbank des Bundeskartellamts sollte zu einem umfassenden Wissensmanagement-System weiterentwickelt werden, das alle relevanten Bereiche abdeckt und allen Mitarbeitenden ad hoc wesentliche Informationen zu abgeschlossenen Fällen bereitstellt. Ergänzend können KI-gestützte Zugriffe auf digital geführte Akten einen flexiblen Zugang zu den vorhandenen Informationen ermöglichen und damit die strukturierte Verfahrensdatenbank sinnvoll ergänzen.
- Die Rotation zwischen den Beschlussabteilungen sollte in festen Regeln des Amtes verankert werden. Mitarbeitende sollten nach einem Wechsel grundsätzlich nicht für ihren bisherigen Sektor zuständig bleiben, auch wenn dieser in eine andere Beschlussabteilung verlagert wird; laufende Verfahren können zu Ende geführt werden.
- Die in wichtigen Fällen bereits üblichen Abschlussbesprechungen sollten bei größeren Verfahren zur Regel werden und dokumentiert werden.

### 5.2.5 Einrichtung der Stelle einer oder eines Verfahrensbeauftragten

**287** Das Bundeskartellamt vereint, wie dargestellt, Ermittlung und Entscheidung jeweils bei denselben Personen. Dieses System, das einzelnen Personen große Macht gibt, kann potentiell dazu führen, dass es in einzelnen Verfahren zu einer Verengung von Sichtweisen kommt oder im Einzelfall Verfahrensrechte nicht korrekt gewährt werden. Dem kann möglicherweise durch die Einrichtung der Stelle einer oder eines Verfahrensbeauftragten abgeholfen werden. In einigen größeren europäischen Wettbewerbsbehörden gibt es jeweils mindestens eine solche Position:

- bei der Europäischen Kommission (deutsche Sprachfassung: „Anhörungsbeauftragter“),

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- der CMA (in Verfahren nach dem Competition Act 1998: „Procedural Officer"; in Verfahren nach dem Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024: „Procedural Complaints Adjudicator")
- und der Autorité de la concurrence („Conseiller Auditeur").

**Tabelle 5.7: Stelle einer oder eines Anhörungs-/ Verfahrensbeauftragten**

| Land/Behörde | Anhörungs-/Verfahrensbeauftragter (ja/nein) | Eigene Entscheidungskompetenzen | Amtszeit |
|---|---|---|---|
| Bundeskartellamt | nein | - | - |
| Belgien | nein | - | - |
| Europäische Kommission | ja | ja | unbegrenzt |
| Frankreich | ja | nein | 5 Jahre (Wiederernennung möglich) |
| Italien | nein | - | - |
| Österreich | nein | - | - |
| Portugal | nein | - | - |
| Schweiz | nein | - | - |
| Spanien | nein | - | - |
| Vereinigtes Königreich | ja | ja | unbegrenzt |

Quelle: Eigene Recherchen und Auskunft der Wettbewerbsbehörden sowie Article R461-9 I Code de commerce.

### 5.2.5.1 Aufgaben und Konzeption

**288** Die oder der Anhörungs- bzw. Verfahrensbeauftragte trägt – vereinfacht dargestellt – dazu bei, dass die Unternehmen ihre Verfahrensrechte wirksam ausüben können. Sie oder er dient der Gewährleistung eines fairen und unparteiischen Verfahrens, indem er in Konfliktfällen zwischen den Unternehmen und der Behörde vermittelt und etwa bei der Wahrnehmung rechtlichen Gehörs sowie bei der Akteneinsicht unterstützt. Durch die Absicherung der Verfahrensintegrität stärkt die oder der Anhörungs- bzw. Verfahrensbeauftragte zugleich die Legitimität und Akzeptanz wettbewerbsbehördlicher Entscheidungen. Darüber hinaus verringert sie oder er das Risiko eines Confirmation Bias (dazu bereits ↗**Abschnitt 5.2.3**) und verhindert eine übermäßige Machtkonzentration bei einzelnen Entscheidungsträgern. In institutioneller Hinsicht

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

übernimmt die oder der Anhörungs- bzw. Verfahrensbeauftragte für prozessuale Fragestellungen auch eine Funktion, die der einer Chefökonomin oder eines Chefökonomen für ökonomische Fragestellungen (dazu bereits **↗Abschnitt 5.2.2**) vergleichbar ist: Sie oder er trägt innerhalb des behördlichen Entscheidungsprozesses zur Qualitätssicherung bei.

**289** Die Aufgaben und Kompetenzen der Anhörungs- bzw. Verfahrensbeauftragten in den drei zuvor genannten Behörden – der Europäischen Kommission, der CMA und der Autorité de la concurrence – unterscheiden sich wie folgt (zur institutionellen Ausgestaltung siehe noch **↗Abschnitt 5.2.5.2**). Die Rolle der beiden Anhörungsbeauftragten der Europäischen Kommission ist vergleichsweise stark. Neben der Organisation und Durchführung einer im Einzelfall stattfindenden mündlichen Anhörung[37] kommt den Anhörungsbeauftragten die Rolle einer Vermittlerin oder eines Vermittlers zwischen der Generaldirektion (GD) Wettbewerb und den Unternehmen zu. Dabei können die Anhörungsbeauftragten für die Europäische Kommission bindende Entscheidungen unter anderem über die Verlängerung von Schriftsatzfristen und die Gewährung von Akteneinsicht treffen (Art. 4 Abs. 2 lit. c bzw. Art. 7 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 4 Beschluss des Kommissionspräsidenten). Die Anhörungsbeauftragten erstellen nach der mündlichen Anhörung einen Zwischenbericht und am Ende des Verfahrens einen Abschlussbericht über die Wahrung der Verfahrensrechte. Der Abschlussbericht wird der Europäischen Kommission zusammen mit dem Beschlussentwurf der Generaldirektion Wettbewerb vorgelegt und von jener bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt (Art. 16, 17 Beschluss des Kommissionspräsidenten).

**290** Vergleichbar mit den Anhörungsbeauftragten der Europäischen Kommission ist die oder der Procedural Officer im Vereinigten Königreich, die oder der von den Unternehmen in Wettbewerbsverfahren der CMA angerufen werden kann. Sie oder er leitet die mündliche Anhörung und trifft Entscheidungen über bestimmte prozessuale Fragen, die für die Fallbearbeiterinnen und Fallbearbeiter in Kartell- und Missbrauchsverfahren bindend sind, Rule 6 (5), Rule 8 Competition Act 1998 (Competition and Markets Authority's Rules) Order 2014; vgl. auch (CMA, 2026a). Wie die Anhörungsbeauftragten der Europäischen Kommission erstellt die oder der Procedural Officer einen Bericht über die mündliche Anhörung, Rule 6 (6), (7) Competition Act 1998 (Competition and Markets Authority's Rules) Order 2014. In Fusionskontrollverfahren sowie bei Marktstudien und Marktuntersuchungen nach dem Enterprise Act 2002 beschränken sich die Zuständigkeiten der oder des Procedural Officer auf Vertraulichkeitsfragen, zu denen sie oder er im Übrigen nur Empfehlungen abgeben kann (Competition and

[37] Vgl. Art. 14 Durchführungsverordnung (EG) Nr. 773/2004 bzw. Art. 15 Durchführungsverordnung (EU) 2023/914; vgl. auch Art. 10 ff. Beschluss des Präsidenten der Europäischen Kommission über Funktion und Mandat des Anhörungsbeauftragten in bestimmten Wettbewerbsverfahren (Beschluss des Kommissionspräsidenten).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Markets Authority, 2025c, Rn. 12.51, 18.2, 18.6; Competition and Markets Authority, 2026c, Rn. 5.2).

**291** Die Rolle der oder des Conseiller Auditeur der Autorité de la concurrence ist – ihrer oder seiner Bezeichnung entsprechend – insgesamt eher beratend. Sie oder er kann von den Unternehmen bei Konflikten hinzugezogen werden, aber auch auf eigene Initiative tätig werden (Article R461-9 II Code de commerce). Im Unterschied zu den Modellen der Europäischen Kommission und der CMA kann die oder der Conseiller Auditeur nur Empfehlungen aussprechen und keine Entscheidungen treffen. In einem Bericht an die Präsidentin oder den Präsidenten der Behörde und – optional – an die Generalberichterstatterin oder den Generalberichterstatter nimmt sie oder er Stellung zum Ablauf des Verfahrens, wobei sie oder er auch Maßnahmen zur Verbesserung der Verfahrensrechte der Unternehmen vorschlagen kann (Article L461-4 und Article R461-9 II Code de commerce).

**292** Die Position einer oder eines Verfahrensbeauftragten im Bundeskartellamt sollte sich eher am Modell der Autorité de la concurrence als an jenem der Europäischen Kommission oder der Competition and Markets Authority orientieren. Mündliche Anhörungen im Sinne des § 56 Abs. 7 Satz 1 GWB („Verhandlungen“) haben in der Entscheidungspraxis des Bundeskartellamts nur eine geringe Bedeutung. In den meisten Fällen erfolgt die Wahrnehmung rechtlichen Gehörs vor allem schriftlich, während mündlicher Austausch in der Regel bilateral und informell stattfindet. Bei der Organisation oder der Durchführung von Anhörungen ist bislang also kaum Unterstützungsbedarf vorhanden. Ob und inwiefern sich dies künftig ändern könnte, sollte mit der 12. GWB-Novelle eine Aufwertung der mündlichen Anhörung einhergehen (dazu noch ↗**Tz. 376**), bleibt abzuwarten. Gegebenenfalls könnte sich hieraus ein Tätigkeitsfeld für eine Verfahrensbeauftragte oder einen Verfahrensbeauftragten ergeben (vgl. auch Studienvereinigung Kartellrecht, 2026, Rn. 42). Dass eine Verfahrensbeauftragte oder ein Verfahrensbeauftragter in Verfahren des Bundeskartellamts zudem bindende Entscheidungen trifft, ist nach aktueller Rechtslage nicht möglich, weil die alleinige Entscheidungskompetenz gemäß § 51 Abs. 2 Satz 1 GWB bei den Beschlussabteilungen liegt. Diese Entscheidungskompetenz umfasst verfahrensvorbereitende und -abschließende Verfügungen (Stockmann/Picht, 2024a, Rn. 23; Zorn, 2022, Rn. 13; wohl auch Quellmalz, 2025a, Rn. 2: „gemeint sind Sachentscheidungen wie Untersagung, einstweilige Anordnung, Beiladung und Auskunftsverlangen“).

**293** Dagegen dürfte Potenzial vorhanden sein für eine Entlastung der Beschlussabteilungen, etwa bei der Schwärzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.[38] Zu

[38] Vgl. aber ↗**Abschnitt 5.3.3.3** zu dem Vorschlag für die Einführung der anwaltsvertraulichen Akteneinsicht im Kartellverwaltungsverfahren.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

berücksichtigen ist zwar, dass Dritte, die mit dem Sachverhalt nicht vertraut sind, größere Mühe als die jeweiligen Fallbearbeiterinnen und Fallbearbeiter haben werden, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu identifizieren. Denkbar ist aber eine Schwärzung nach Maßgabe der jeweiligen Fallbearbeiterinnen und Fallbearbeiter bzw. in enger Zusammenarbeit mit diesen. Dabei könnte der Einsatz digitaler Instrumente die Identifizierung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen künftig erleichtern (dazu noch ↗**Abschnitt 5.3.3.1**). Die Fallbearbeiterinnen und Fallbearbeiter werden bei der Umsetzung der Schwärzungen ohnehin bereits durch Bürokräfte des Bundeskartellamts unterstützt. Eine gewisse Erleichterung, wenn auch keine Befreiung von der Prüfung des Vorliegens von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, stellt für die Beschlussabteilungen zudem § 56 Abs. 6 GWB dar. Demnach können sie von den Unternehmen verlangen, bei der Einreichung von Schriftsätzen etwaige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse kenntlich zu machen, und – falls dennoch keine Kenntlichmachung erfolgt – von der Zustimmung zur Offenlegung ausgehen.

**294** Wie bei den drei zuvor genannten Wettbewerbsbehörden könnte die oder der Verfahrensbeauftragte im Bundeskartellamt zudem insbesondere als niedrigschwellige Vermittlungsinstanz bei Konflikten über die Gewährung von Verfahrensrechten tätig werden (vgl. auch Studienvereinigung Kartellrecht, 2026, Rn. 42). Zwar missbrauchen einzelne Unternehmen ihre Verfahrensrechte, um Verfahren zu behindern (dazu noch ↗**Abschnitt 5.3.3**). Dies lässt sich aber nicht verallgemeinern. Dass eine Vermittlung zwischen dem Bundeskartellamt und den Unternehmen zielführend sein kann, macht die Rechtsprechung deutlich. So stellte das OLG Düsseldorf in einer jüngeren Entscheidung fest, „dass es im Verfahren vor dem Bundeskartellamt erhebliche Irritationen zwischen Verteidigern, Betroffenen und dem Bundeskartellamt gegeben hatte“ (OLG Düsseldorf, V-6 Kart 2/21 (OWi), 5.3.2025, Fahrwerks-Aluminiumbauteile). Zu bedenken ist außerdem, dass neben den Verfahrensbeteiligten (einschließlich der Beigeladenen, § 54 Abs. 2 GWB) auch Dritten einzelne Rechte zustehen (z. B. auf Auskunft aus oder Einsicht in Aktenbestandteile gemäß § 56 Abs. 5 GWB).[39] Insbesondere Beigeladene und Dritte haben häufig ein Interesse an einer besonders strengen wettbewerbsbehördlichen Kontrolle und könnten daher ebenfalls von der Vermittlung durch einen Verfahrensbeauftragten profitieren. Generell könnte die Einrichtung der Stelle einer oder eines Verfahrensbeauftragten dazu beitragen, dass der

[39] Der Gesetzentwurf für eine 12. GWB-Novelle sieht vor, dass die Akteneinsicht von Beigeladenen, die an dem streitigen Rechtsverhältnis nicht derart beteiligt sind, dass die Entscheidung auch ihnen gegenüber nur einheitlich ergehen kann, künftig im Ermessen der Kartellbehörde steht, § 56b Abs. 1 Satz 2 GWB-E. Die Gesetzesbegründung spricht hier unter Bezugnahme auf den BGH von einer gesetzlichen Klarstellung (Bundesregierung, 2026b, S. 52 f.; vgl. BGH, KVB 69/23, 20.02.2024, Google Offenlegung). Die Monopolkommission ist der Auffassung, dass die Rechte Beigeladener und Dritter – trotz des damit verbundenen Aufwands – eher gestärkt als geschwächt werden sollten (dazu noch ↗**Abschnitt 5.3.3**); vgl. auch Monopolkommission (2026, Tz. 416).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Umgang mit wiederkehrenden Fragestellungen fall- und beschlussabteilungsübergreifend stärker harmonisiert wird.

**295** Verfahrensbeteiligte sowie Dritte sollten die Möglichkeit haben, die Verfahrensbeauftragte oder den Verfahrensbeauftragten hinzuzuziehen, wenn sie sich in ihren Verfahrensrechten beschränkt sehen. Dritte sollten zudem ein berechtigtes Interesse darlegen müssen. Die oder der Verfahrensbeauftragte sollte sich zeitnah um eine Lösung des Konflikts bemühen. Insoweit könnte sie oder er – wie die oder der Conseiller Auditeur der Autorité de la concurrence und teilweise auch die oder der Procedural Officer der CMA – „bloße" Empfehlungen für das weitere Verfahren aussprechen. Demnach könnte eine Verfahrensbeauftragte oder ein Verfahrensbeauftragter im Bundeskartellamt folgende Aufgaben übernehmen:

- Unterstützung bei der Gewährung von Verfahrensrechten – insbesondere des Anspruchs auf rechtliches Gehör sowie des Rechts auf Akteneinsicht – durch die Beschlussabteilungen, z. B. Schwärzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen; und insbesondere
- Vermittlung zwischen Unternehmen und Beschlussabteilungen bei Konflikten über Verfahrensrechte, z. B. zu Umfang, Form und Zeitpunkt der Anhörung oder der Akteneinsicht.

**296** Aus Sicht der Monopolkommission ist es wichtig, dass die Verfahren des Bundeskartellamts durch die Einrichtung der Stelle einer oder eines Verfahrensbeauftragten nicht zusätzlich übermäßig formalisiert werden. Dies gilt sowohl für die drei „klassischen" kartellrechtlichen Säulen (Fusionskontrolle, Missbrauchsaufsicht, wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen) als auch für beide Verfahrensordnungen (Verwaltungsverfahren und Ordnungswidrigkeitenverfahren). Eine wie vorstehend skizzierte Stelle einer oder eines Verfahrensbeauftragten, die auch zur Entlastung der Beschlussabteilungen und im Übrigen vermittelnd tätig würde, ist damit aber ohne Weiteres vereinbar und kann somit grundsätzlich in allen Kartellverfahren der Behörde zum Einsatz kommen. Wenn Verfahren polarisierter geführt werden, wie es in einer Ausgangsthese dieses Gutachtens formuliert wurde, ist eine gewisse Formalisierung und Neutralisierung allerdings auch unumgänglich.

**297** Die Einrichtung der Stelle einer oder eines Verfahrensbeauftragten würde den Umstand adressieren, dass die Beschlussabteilungen sowohl die Ermittlungen führen als auch die Entscheidungen treffen. Damit verfügen sie – auch im internationalen Vergleich – über eine starke Stellung, die eines passenden Mechanismus der Rechenschaftspflicht bedarf. Es besteht die Gefahr, dass sich eingespielte Sichtweisen ohne äußere Korrektur verfestigen (dazu bereits ↗**Abschnitt 5.2.3**). Derzeit ist die Verfahrensführung der Beschlussabteilungen häufig nur eingeschränkt überprüfbar. Eine gerichtliche Kontrolle von wettbewerbsbehördlichen Entscheidungen findet in vielen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Fällen nicht statt. Wenn Rechtsmittel eingelegt werden, sind die Gerichtsverfahren zudem häufig aufwendig und langwierig (vgl. Podszun, 2021; Podszun/Overhoff, 2024; Podszun/Robertson, 2025).[40] Insoweit wäre die oder der Verfahrensbeauftragte ein wichtiges zusätzliches Korrektiv.

**298** Die Mitwirkung einer oder eines Verfahrensbeauftragten und die damit verbundene teilweise Trennung von Verfahrensführung und Entscheidungsfindung hätte auch den Vorteil, dass Bedenken wegen mangelnder Objektivität bei ersterer weniger stark auf letztere durchschlagen. So ist jüngst ein Beschluss des Bundeskartellamts wegen der Besorgnis der Befangenheit der an der Entscheidung beteiligten Mitarbeitenden aufgehoben worden (BGH, KVR 8/24, 3.12.2024, Lufthansa Eilverfahren; OLG Düsseldorf, VI-Kart 7/22 (V), 20.8.2025, Lufthansa Hauptsache; vgl. auch Franck, 2024). Der BGH und das OLG Düsseldorf stützen ihre Entscheidungen jeweils auf Mängel beim Verfahrensablauf im Zusammenhang mit der Gewährung von Akteneinsicht. Auch zuvor hat die Rechtsprechung die Aktenführung des Bundeskartellamts bereits kritisiert (OLG Düsseldorf, V-6 Kart 6/17 (OWi), 2.10.2018, „Wurstkartell“).

#### 5.2.5.2 Institutionelle Verankerung

**299** Neben dem Zuschnitt der Aufgaben und Kompetenzen einer oder eines Verfahrensbeauftragten ist die organisatorische Verankerung im Bundeskartellamt wichtig. Die Rolle einerseits sowie der institutionelle Zuschnitt der Position des Verfahrensbeauftragten andererseits müssen kongruent sein. Bedeutsam sind deshalb insbesondere das Maß an Unabhängigkeit eines Verfahrensbeauftragten und der Bedarf an personeller Unterstützung.

**300** In den drei bereits zuvor zu Vergleichszwecken betrachteten Wettbewerbsbehörden, Europäische Kommission, CMA und Autorité de la concurrence, fällt die institutionelle Verankerung der oder des jeweiligen Anhörungs- bzw. Verfahrensbeauftragten unterschiedlich aus. Bei der Europäischen Kommission gibt es zurzeit zwei Anhörungsbeauftragte für Wettbewerbsverfahren. Diese sind nicht Teil der Generaldirektion Wettbewerb, sondern administrativ dem für Wettbewerb zuständigen Kommissionsmitglied zugeordnet (Art. 2 Abs. 2 Beschluss des Kommissionspräsidenten). Das Kommissionsmitglied ist wiederum Teil des Kollegiums, das gemäß Art. 250 AEUV die Beschlüsse der Europäischen Kommission fasst. Die Anhörungsbeauftragten werden von der Europäischen Kommission ernannt. Die Aussetzung ihres Mandats sowie ihre Abberufung oder Versetzung müssen durch einen begründeten Beschluss der Kommission erfolgen (Art. 2 Abs. 2 Beschluss des Kommissionspräsidenten). Die Anhörungsbeauftragten verfügen über einen Personalstab mit zurzeit acht Mitarbeitenden,

[40] Dazu bereits ↗**Abschnitt 4.3.2.1.**

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

darunter sechs Beraterinnen oder Berater („Advisors“) und zwei Bürokräfte („Assistants“) (Europäische Kommission, 2026a).

**301** Die oder der Procedural Officer der CMA und die oder der Conseiller Auditeur der Autorité de la concurrence sind Mitarbeitende der jeweiligen Behörde, aber nicht Teil der für die Fallbearbeitung zuständigen Teams. Wie bei der Europäischen Kommission – und im Unterschied zum Bundeskartellamt – existiert bei der CMA und der Autorité de la concurrence ohnehin eine personelle Trennung zwischen Ermittlung und Entscheidung. Laut des Organigramms der Autorité de la concurrence untersteht die oder der Conseiller Auditeur zudem nicht der Behördenleitung (Autorité de la concurrence, 2026).

**302** Die oder der Procedural Officer wird von der Behörde selbst ernannt (Competition and Markets Authority, 2026a), während die Ernennung der oder des Conseiller Auditeur gemäß Article L461-4 Code de commerce durch ministeriellen Erlass erfolgt. Als Conseiller Auditeur kommen nur Personen in Betracht, die die Befähigung zum Richteramt haben oder gleichwertige Garantien für Unabhängigkeit und fachliche Kompetenz bieten.[41] Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben werden die oder der Procedural Officer von einem Sekretariat der CMA und die oder der Conseiller Auditeur von den Ermittlungsdiensten der Autorité de la concurrence unterstützt (Article R461-9 III Code de commerce). Die oder der Conseiller Auditeur wird für eine Dauer von fünf Jahren ernannt, wobei eine einmalige Wiederernennung möglich ist (Article R461-9 I Code de commerce). Die Mandate der Anhörungsbeauftragten der Europäischen Kommission und der oder des Procedural Officer sind dagegen zeitlich nicht begrenzt (dazu bereits ↗**Tabelle 5.7**). In allen drei Behörden üben die aktuellen Anhörungs- bzw. Verfahrensbeauftragten diese Funktion bereits einige Zeit aus.[42]

**303** Die Anhörungsbeauftragten der Europäischen Kommission sind vergleichsweise unabhängig und personell gut ausgestattet, während die oder der Procedural Officer der CMA und die oder der Conseiller Auditeur der Autorité de la concurrence merklich dahinter zurückfallen. Betrachtet man die Aufgaben und Kompetenzen der oder des Anhörungs- bzw. Verfahrensbeauftragten, die Organisation der Entscheidungsfindung

---

[41] Article L461-4 Code de commerce: “[…] Un conseiller auditeur possédant la qualité de magistrat ou offrant des garanties d'indépendance et d'expertise équivalentes est nommé par arrêté du ministre chargé de l'économie après avis du collège. […].“

[42] Europäische Kommission: (1) Dorothe Dalheimer, seit März 2020, zuvor Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, davor Generaldirektion Wettbewerb; (2) Wouter Wils, seit Februar 2025 und bereits von September 2010 bis Mai 2021, zuvor Mitglied des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission. CMA: Frances Barr, April 2014, zuvor Office of Fair Trading, der Vorgängerbehörde der CMA. Autorité de la concurrence: Jean-Pierre Bonthoux, seit Mai 2019, zuvor Erster Generalanwalt am Cour d’appel de Paris. Stand: September 2026.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sowie die Größe der jeweiligen Behörde, könnte sich die Position einer oder eines Verfahrensbeauftragten im Bundeskartellamt eher an den zuletzt genannten Behörden orientieren.

**304** Mit Blick auf die Unabhängigkeit ist vor allem zu berücksichtigen, dass die Überlegungen der Monopolkommission lediglich auf eine unterstützende und vermittelnde Rolle der oder des Verfahrensbeauftragten zielen, aber keine eigenen Entscheidungskompetenzen umfassen (dazu bereits ↗**Tz. 292 ff**.). Da die Entscheidungen im Bundeskartellamt von den Beschlussabteilungen getroffen werden und die Abteilungen G sowie P jene ohnehin in vielfältiger Weise unterstützen, wäre es denkbar, die Verfahrensbeauftragte oder den Verfahrensbeauftragten dort zu verorten und für eine regelmäßige Rotation der personellen Besetzung zu sorgen. Allerdings sind Mitarbeitende der Abteilungen G sowie P gegenüber der Behördenleitung weisungsgebunden. Dies könnte die innere Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen von der Behördenleitung einschränken. Zudem könnte eine behördeninterne Rotation der personellen Besetzung zur Folge haben, dass sich eine Person in ihrer vorübergehenden Rolle als Verfahrensbeauftragte bzw. Verfahrensbeauftragter nicht neutral verhält, sondern gegenüber ihren oder seinen früheren bzw. zukünftigen Kolleginnen und Kollegen im Bundeskartellamt zu nachsichtig ist. Dann bestünde die Gefahr, dass die Positionen der Unternehmen in Konfliktfällen nicht ausreichend berücksichtigt und etwaige Defizite bei dem Umgang mit Verfahrensrechten nicht behoben würden.

**305** Es wäre deshalb vorzugswürdig, die Position der oder des Verfahrensbeauftragten mit einer externen Person und befristet zu besetzen. Dabei sollte es sich um eine erfahrene Expertin oder einen erfahrenen Experten handeln. Der Auswahl der Person sollte eine öffentliche Ausschreibung mit klarem Kompetenzprofil vorausgehen. Die Auswahl der Person sollte unter verbindlicher Beteiligung externer fachlicher Expertise durch eine Findungskommission erfolgen (vgl. bereits entsprechend zur Position der Chefökonomin bzw. des Chefökonomen ↗**Abschnitt 5.2.2**).

**306** Die oder der Verfahrensbeauftragte könnte organisatorisch unmittelbar der Behördenleitung zugeordnet werden. In Betracht kommt eine Stabsstelle wie die bereits vorhandene Interne Revision. Deren typische Aufgaben in einer Bundesbehörde würden zumindest teilweise den hier für den Verfahrensbeauftragten vorgesehenen Funktionen entsprechen (vgl. § 5 VwV IR). In jedem Fall wäre klarzustellen, dass die oder der Verfahrensbeauftragte keinen fachlichen Weisungen unterliegt, und zwar weder seitens des Ministeriums noch seitens der Behördenleitung (vgl. auch Studienvereinigung Kartellrecht, 2026, Rn. 42). Zur Wahrung der Unabhängigkeit der Position der oder des Verfahrensbeauftragten und zur Verhinderung von Machtkonzentration wäre es außerdem wichtig, die oder den Verfahrensbeauftragten für einen bestimmten Zeitraum zu bestellen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**307** Angesichts der begrenzten Zuständigkeiten wäre es ausreichend, die Verfahrensbeauftragte oder den Verfahrensbeauftragten mit überschaubaren personellen Ressourcen auszustatten. Einige Arbeit würde zwar anfallen, wenn man die Unterstützung der Beschlussabteilungen etwa bei der Schwärzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen für die Zwecke der Akteneinsicht ernst nimmt. Letztlich wäre damit aber kaum zusätzlicher Aufwand für das Bundeskartellamt verbunden, weil die Beschlussabteilungen entsprechend entlastet würden und der oder dem Verfahrensbeauftragten dementsprechend Personal aus einer anderen Abteilung zugeordnet werden kann.

**Empfehlungen**

- Im Bundeskartellamt sollte die Stelle einer oder eines Verfahrensbeauftragten eingerichtet werden, die die Beschlussabteilungen bei der Gewährung von Verfahrensrechten unterstützt und – insbesondere – in Konfliktfällen zwischen den Beschlussabteilungen und den Unternehmen vermittelt.
- Die Position der oder des Verfahrensbeauftragten sollte extern und befristet besetzt werden. Die Person sollte nach einer öffentlichen Ausschreibung durch eine Findungskommission ausgewählt werden.
- Die oder der Verfahrensbeauftragte sollte keinen fachlichen Weisungen unterliegen und geringfügige personelle Ressourcen erhalten.

## 5.3 Wettbewerbsschutz im digitalen Zeitalter

### 5.3.1 Innovation als dritte Säule des Wettbewerbsschutzes

#### 5.3.1.1 Law – Econ – Tech als Säulen

**308** Die Kartellrechtsanwendung wurde bislang vor allem als Zusammenspiel von Recht und Ökonomie begriffen. Der Wettbewerbsschutz steht aber auf drei Säulen:

- Recht gibt den Rahmen der Freiheitssicherung vor, aus der der Wettbewerbsschutz als Sicherung der unternehmerischen Handlungs- und wirtschaftlichen Entscheidungsfreiheit folgt. Das Recht stellt das Instrumentarium für hoheitliche Eingriffe zur Verfügung, z. B. durch die Befugnisse der Behörden und begrenzt zugleich dieses Instrumentarium.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- Ökonomie rechtfertigt die Interventionen auf Basis von Wohlstandskonzepten. Die Ökonomie leistet das tiefgehende Verständnis der Wettbewerbsidee. Sie analysiert die Wirksamkeit des Vorgehens und gibt Impulse für die richtige Steuerung der Maßnahmen.
- Technologie als dritte Säule sorgt für permanente dynamische Bewegung und ist Teil des Wettbewerbskonzepts. Wo es zu technologischen Entwicklungen kommt, verändert sich automatisch die Wettbewerbssituation. Technologischer Fortschritt ermöglicht und erfordert neue Arten von Interventionen und eine sich ständig verbessernde Analyse.

**309** Die Monopolkommission ist überzeugt, dass wenn heute eine staatliche Institution neu geschaffen würde, um den Wettbewerb zu schützen und zu fördern, diese einen starken Fokus auf Technologie hätte. Das würde sich sowohl in der Konzeption des Wettbewerbsschutzes spiegeln als auch in der Ausgestaltung dieser Institution. Eine solche Behörde würde auf drei Säulen bauen: Law – Econ – Tech. Die Anwendung des Rechts und seine ökonomische Durchdringung würden durch ein datengetriebenes Wettbewerbsmonitoring unter Einsatz neuer Technologien komplementiert.

**310** In der aktuellen Praxis des Bundeskartellamts ist dies teilweise schon angelegt: Mit Sektoruntersuchungen und dem „New Competition Tool“ in § 32f GWB, mit den Markttransparenzstellen, mit dem digital intensiv aufbereiteten Wettbewerbsregister oder mit dem Einsatz moderner digitaler Tools in der Kartellbekämpfung wird bereits eine datengetriebene, digitale Rechtsdurchsetzung gefördert. Das Vergabe-Screening, das mit der 12. GWB-Novelle neu eingeführt werden soll (§ 32h GWB-E), geht ebenfalls in diese Richtung. Die Monopolkommission schlägt vor, den technologischen Ansatz des Wettbewerbsschutzes noch weiter zu stärken.

### 5.3.1.2 Wettbewerbsbelebung durch Innovation

**311** Der enge Zusammenhang zwischen Wettbewerbsschutz und Innovationsförderung ist beispielhaft in § 2 GWB und Art. 101 Abs. 3 AEUV anerkannt, wo der technische und wirtschaftliche Fortschritt bei der Prüfung von Wettbewerbsbeschränkungen berücksichtigt wird. Das Innovationsziel zieht sich auch sonst durch kartellrechtliche Vorschriften[43], Rechtsprechung und wettbewerbsökonomische Theorie, spätestens seit Nikolai Kondratieffs Mutmaßung, dass kapitalistische Systeme langen, innovationsgetriebenen Wachstumszyklen unterliegen, und Joseph Schumpeters Beschreibung der „kreativen Zerstörung“ als Kern des Kapitalismus. Wettbewerb fördert Innovation insbesondere dadurch, dass Unternehmen, die Wettbewerb ausgesetzt sind, immer wieder Neuerungen am Markt präsentieren. Wettbewerbsdruck ist der

[43] Im chinesischen Anti-Monopoly Law ist 2022 explizit die Förderung von Innovation als Schutzzweck in Art. 1 benannt worden.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Garant dafür, dass die Vorteile von Innovationen an Verbraucherinnen und Verbraucher weitergereicht werden.

**312** Gerade technologische Durchbrüche haben immer wieder zu neuen Wettbewerbskonstellationen geführt: Das Smartphone hat den zum damaligen Zeitpunkt gefestigten Mobiltelefon-Sektor aufgewirbelt. Die Streaming-Technologie hat den Verleih von Videos obsolet gemacht und zu enormen Wettbewerbsentwicklungen im TV-Entertainment geführt. Alternativen zum Verbrennermotor verändern derzeit den Automobilmarkt. Am Rande sei bemerkt, dass sich das derzeitige Kartellrecht durch enge Marktabgrenzungen als Basis von Entscheidungen häufig schwer tut, solche neuen Phänomene, die marktübergreifend wirken, zu erfassen.

**313** Die Beispiele zeigen auch, dass Innovation erstarrte Märkte oder gefestigte monopolistische oder oligopolistische Strukturen erschüttern kann, bei denen die Anwendung des klassischen Kartellrechts, also eine regulatorisch induzierte Wettbewerbsbelebung, nicht mehr durchgreift. Je weniger gut bestreitbar Märkte sind, je höher die Marktzutrittsschranken sind, desto wichtiger wird das Offenhalten von Innovationspfaden. Die Europäische Kommission hat das in den Agrochemie-Fusionen der Jahre 2016/2017 erkannt. In den digital geprägten Märkten, in der Energiewirtschaft oder im Entsorgungssektor ist es gut denkbar, dass regulatorische Bemühungen für mehr Wettbewerb nur kleinschrittig vorwärts kommen, dass aber technologische Entwicklungen schlagartig erhebliche Wirkungen entfalten können.

**314** Die Erkenntnis, dass Innovation zu mehr Wettbewerb führen kann und der wirksamste Mechanismus ist, um Verkrustungen aufzubrechen, ist gerade angesichts hochkonzentrierter Märkte, z.B. in der Digitalwirtschaft, von überragender Bedeutung. Hinzu kommt, dass die volkswirtschaftliche Bedeutung von Innovation spätestens durch den Draghi-Report für Europa zu einer Schlüsselthematik geworden ist. Der enge Zusammenhang von Wettbewerb und Innovation legt nahe, dass diese Erkenntnis auch von Wettbewerbsbehörden institutionell abgebildet werden sollte. Diesen Wettbewerbsaspekt sollte das Bundeskartellamt also künftig stärker in den Blick nehmen.

**315** Wenn es in stark konzentrierten Branchen gelingen kann, durch Innovation wieder Wettbewerb zu ermöglichen, sollte sich dies im Wettbewerbsschutz niederschlagen. Die Monopolkommission befürwortet, dass Innovationsförderung durch das Bundeskartellamt stärker als bislang in den Blick genommen wird. Das Aufbrechen von Marktzutrittsschranken, das Offenhalten von Innovationspfaden, die Ermöglichung von Wachstum für Start-ups und die Diffusion neuer Erkenntnisse, gerade in hochkonzentrierten Branchen, sollten sich auch in der Prioritätensetzung niederschlagen (zur Aufstellung der Prioritätenliste siehe ↗**Abschnitt 4.3.2.2**).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**316** Institutionell bedeutet dies, dass die technologische Kompetenz im Bundeskartellamt gestärkt werden sollte. Die Monopolkommission empfiehlt dafür vier Maßnahmen: die Berufung einer Leiterin oder eines Leiters für Monitoring, Innovation und Technologie, die Benennung von Koordinatorinnen und Koordinatoren („Innovationsscouts“) in den Beschlussabteilungen, die stärkere Integration technologieaffiner Kolleginnen und Kollegen in die Fall-Teams und den Aufbau eines datengetriebenen Wettbewerbsmonitorings.

#### 5.3.1.3 Berufung einer Leiterin oder eines Leiters für Monitoring, Innovation und Technologie

**317** Um branchenübergreifend große technologische Linien und Innovationsentwicklungen im Blick zu haben, sollte eine Leiterin oder ein Leiter für Monitoring, Innovation und Technologie benannt werden. Ziel der Position ist es insbesondere, neue technologische Möglichkeiten für eine wirksamere Rechtsdurchsetzung zu identifizieren und für das Bundeskartellamt nutzbar zu machen. International gibt es hierfür Beispiele. Die CMA im Vereinigten Königreich besitzt die Position Chief Data, Technology & Insight Officer.[44] Diese ist nicht nur für die IT-Infrastruktur, IT-Anwendungen und die Bereitstellung von Datenanalysewerkzeugen und -methoden in der Behörde zuständig. Zu den Kernaufgaben gehört unter anderem auch die Analyse aufkommender Technologien und wie diese Märkte prägen (Competition and Markets Authority, o. J.b). Die Europäische Kommission verfügt über einen Chief Technology Officer. Dieser ist unter anderem speziell für die Bereitstellung von Datenanalysewerkzeugen und -methoden und die Analyse aufkommender Technologien und wie diese Märkte prägen zuständig (Europäische Kommission, 2024a, S. 2). Die beiden Vorbilder unterscheiden sich dabei in der Ausgestaltung der Position. Bei der Europäischen Kommission ist der Chief Technology Officer ebenso wie die Chefökonomin als Bediensteter auf Zeit ausgeschrieben und mit einem Hochschullehrer besetzt worden. Bei der CMA handelt es sich demgegenüber um eine reguläre Führungsposition des Senior Civil Service, die der Geschäftsleitung angehört und im üblichen Auswahlverfahren besetzt wird; die derzeitige Amtsinhaberin bringt einen gemischten Hintergrund aus Wissenschaft, Regulierungsbehörde und Beratung mit.

**318** Vergleicht man das Bundeskartellamt mit der CMA, fällt auf, dass viele Aufgaben des Chief Data, Technology & Insight Officer derzeit durch die Abteilung Digitale Dienste erbracht werden. Das gilt z. B. für die Betreuung der IT-Infrastruktur, der IT-Anwendungen, der IT-Forensik und die Bereitstellung von Datenanalysewerkzeugen. Darüber hinaus existiert seit 2019 in der Grundsatzabteilung des Bundeskartellamts das Referat Digitale Wirtschaft. Es betreut konzeptionelle Projekte im Bereich Digitale

[44] Derzeitige Amtsinhaberin ist Karen Croxson (Competition and Markets Authority, o. J.b).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Wirtschaft und unterstützt die Beschlussabteilungen bei ihren Verfahren im digitalen Bereich (Bundeskartellamt, 2020). Zudem unterstützt das Referat Ökonomische Grundsatzfragen, das ebenfalls in der Grundsatzabteilung angesiedelt ist, die Beschlussabteilungen im Bereich der Datenanalyse. Während in der CMA die besagten Kompetenzen also in einer sehr breit aufgestellten IT-Abteilung unter dem Chief Data, Technology & Insight Officer gebündelt werden, ist die Abteilung Digitale Dienste im Bundeskartellamt enger aufgestellt und es existieren neben ihr weitere einschlägige Organisationseinheiten. Auch beim Vergleich mit der Generaldirektion Wettbewerb zeigt sich, dass dort Kompetenzen gebündelt sind, die im Bundeskartellamt auf verschiedene Organisationseinheiten verteilt sind.

**319** Die Monopolkommission hält es für angezeigt, die bislang verteilten Kompetenzen für digitale Dienste (u. a. IT-Forensik), Datenanalysemethoden und -werkzeuge, Datenanalyse sowie die Beobachtung technologischer Entwicklungen unter einer Leiterin oder einem Leiter für Monitoring, Innovation und Technologie zu bündeln. Ihre Aufgabe ist es, technologische Impulse aufzunehmen und dafür zu sorgen, dass sie im Amt tatsächlich umgesetzt werden. Es soll an zentraler Stelle eine sichtbare Stärkung der Digital- und Innovationskapazität geben. Die Person soll vor allem neue Tools für eine verbesserte Rechtsdurchsetzung einbringen und zugleich Technologietrends für das Amt aufbereiten. Daraus folgen zwei Anforderungen, die zunächst in Spannung zueinander stehen. Einerseits muss die Position über die bislang getrennt geführten Organisationseinheiten hinweg verbindlich steuern können. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sie Impulse zwar formuliert, diese aber zwischen den beteiligten Einheiten versickern oder sich die Einheiten gegenseitig blockieren. Andererseits soll sie keine weitere Abteilung neben den bestehenden sein, deren Leitung von Betriebs- und Verwaltungsaufgaben absorbiert wird. Einer fachlichen Unabhängigkeit von der Behördenleitung bedarf sie nicht. Im Gegenteil beruht ihre Durchsetzungskraft gerade darauf, dass sie mit dem Rückhalt der Präsidentin oder des Präsidenten handelt.

**320** Die herkömmlichen Organisationsformen bilden diese Anforderungen jeweils nur zur Hälfte ab. Eine Abteilungsleitung verfügt über Weisungsbefugnisse, ordnet die Position aber in die Linie ein und belastet sie mit der Verantwortung für den laufenden IT-Betrieb und die Informationssicherheit. Eine Stabsstelle ist unmittelbar der Behördenleitung zugeordnet, hat nach herkömmlichem Verständnis jedoch keine Weisungsbefugnis gegenüber der Linie. Die Verwaltungspraxis kennt allerdings Zwischenformen, in denen eine unmittelbar der Leitung zugeordnete Funktion mit behördenweiten Beteiligungs- und Steuerungsrechten ausgestattet ist, ohne die übrigen Organisationseinheiten zu leiten. Das bekannteste Beispiel ist die oder der Beauftragte für den Haushalt, die bzw. der unmittelbar der Leitung der Dienststelle unterstellt werden soll und bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen ist (§ 9 Abs. 1 und 2 BHO). Für den Bereich der Daten findet sich eine vergleichbare Konstruktion bei

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der Deutschen Bundesbank. Dort ist die Funktion des Chief Data Officer unmittelbar dem Präsidenten zugeordnet, die Funktionsinhaberin leitet zugleich den Zentralbereich Daten und Statistik (Deutsche Bundesbank, 2026).

**321** Die Monopolkommission schlägt vor, die Position nach diesem Muster als Stabsstelle mit Steuerungsrechten auszugestalten. Sie sollte unmittelbar der Präsidentin oder dem Präsidenten zugeordnet sein, die oder der Vorgesetzte bleibt. Der Position sollte eine eigene Einheit unterstellt werden, in der sämtliche Aspekte der Datenanalyse, IT-Forensik und Technologiebeobachtung zusammengeführt werden und die das datengetriebene Wettbewerbsmonitoring (↗**Abschnitt 5.3.1.6**) aufbaut. Die ökonometrische Analyse kann im Einzelfall beim Referat Ökonomische Grundsatzfragen verbleiben. Die Stabsstelle stellt hierfür Beratung, Daten, Werkzeuge und Infrastruktur bereit. Die übrigen einschlägigen Organisationseinheiten, insbesondere die Abteilung Digitale Dienste, verbleiben in der Linie. Ihnen gegenüber sollte die Position durch die Geschäftsordnung mit folgenden Rechten ausgestattet werden:

- mit der Federführung für eine behördenweite Daten- und Technologiestrategie, die die Präsidentin oder der Präsident für alle Organisationseinheiten verbindlich in Kraft setzt;
- mit einem Zustimmungsvorbehalt bei IT- und Datenvorhaben sowie Beschaffungen von strategischer Bedeutung, einschließlich der Einführung von KI-Anwendungen;
- mit der Bewirtschaftung eines eigenen Budgets für Innovations- und Technologievorhaben;
- sowie mit einem sachlich auf diese Fragen begrenzten fachlichen Weisungsrecht, insbesondere zur Priorisierung von Entwicklungsvorhaben und zur Festlegung gemeinsamer Standards und Werkzeuge. Das Weisungsrecht umfasst selbstverständlich nicht die Entscheidung von Fällen in den Beschlussabteilungen.

**322** Die Dienstaufsicht verbleibt bei den jeweiligen Abteilungsleitungen. Kommt keine Einigung zustande, entscheidet die Präsidentin oder der Präsident. Hinzu kommen ein unmittelbares Vortragsrecht und die Mitwirkung in der Runde der Abteilungsleitungen.

**323** Einer Gesetzesänderung bedarf es hierfür nicht. Die Präsidentin oder der Präsident regelt die Verteilung und den Gang der Geschäfte durch die Geschäftsordnung (§ 51 Abs. 2 GWB) und kann in diesem Rahmen eigene Steuerungsrechte sachlich begrenzt auf eine unmittelbar zugeordnete Stelle übertragen.[45] Weil diese Rechte auf einer Entscheidung der Behördenleitung beruhen und von ihr auch wieder zurückgenommen werden können, sollten sie in der Geschäftsordnung ausdrücklich geregelt

[45] Die Geschäftsordnung bedarf der Bestätigung durch das Bundesministerium für Wirtschaft.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

und mit dieser veröffentlicht werden (↗**Abschnitt 4.3.1.3**). Diese Position sollte extern und befristet besetzt werden, um Wissen aus einem sich schnell wandelnden Feld in das Amt zu holen und in regelmäßigen Abständen zu erneuern. Weil die Position technologische Impulse umsetzen soll, ist mit ihr keine fachliche Weisungsfreiheit und kein Recht zur Veröffentlichung eigener Einschätzungen verbunden. Eine Besetzung mit ausgewiesener Expertise kann an den Vergütungsstrukturen des öffentlichen Dienstes scheitern; hierfür sollten Spielräume geschaffen werden. Dass die Besetzung einer solchen Stelle mit Schwierigkeiten verbunden sein kann, zeigt die Europäische Kommission. Dort blieb die entsprechende Position über Jahre unbesetzt, bevor die Berufung im Jahr 2025 gelang (John, 2025).[46]

**324** Die Anschlussfähigkeit an die technologische Entwicklung lässt sich jedoch nicht allein durch eine zentrale Leitungsfunktion dauerhaft sichern. Vielmehr sollte Technologie- und Innovationskompetenz auch in den Beschlussabteilungen selbst verankert werden. Hierzu bieten sich sowohl dezentrale Koordinatorinnen und Koordinatoren als auch technologieaffine Berichterstatterinnen und Berichterstatter an. Darüber hinaus stehen die in ↗**Abschnitt 5.2.3** erörterten Instrumente zur Verfügung – Secondments und der Austausch mit der Forschung –, die gerade im technologischen Bereich besonders naheliegen. Die Leiterin oder der Leiter für Monitoring, Innovation und Technologie wäre dabei die Stelle, an der diese Impulse zusammenlaufen, bewertet und in die Fallarbeit übersetzt werden.

## Empfehlungen

- Das Bundeskartellamt sollte eine Leiterin oder einen Leiter für Monitoring, Innovation und Technologie berufen, die bzw. der die heute auf mehrere Organisationseinheiten verteilten Zuständigkeiten für digitale Dienste, Datenanalysemethoden und -werkzeuge, Datenanalyse sowie die Beobachtung technologischer Entwicklungen behördenweit steuert. Ziel der Position ist es insbesondere, neue technologische Möglichkeiten für eine wirksamere Rechtsdurchsetzung zu identifizieren und für das Bundeskartellamt nutzbar zu machen.
- Die Position sollte als Stabsstelle unmittelbar der Präsidentin oder dem Präsidenten zugeordnet werden und eine eigene Einheit für Datenanalyse, IT-Forensik, Technologiebeobachtung und Wettbewerbsmonitoring leiten. Gegenüber den übrigen einschlägigen Organisationseinheiten sollte sie durch die Geschäftsordnung mit der Federführung für eine verbindliche Daten- und Technologiestrategie, einem Zustimmungsvorbehalt bei strategischen IT- und Datenvorhaben, einem eigenen Innovationsbudget und einem sachlich begrenzten fachlichen Weisungsrecht ausgestattet werden.

[46] Derzeitiger Amtsinhaber ist Yves-Alexandre de Montjoye (Europäische Kommission, 2025).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- Die Position sollte befristet mit einer externen Person in einem offenen Auswahlverfahren anhand eines veröffentlichten Anforderungsprofils besetzt werden. Anders als bei der Chefökonomin oder dem Chefökonomen ist eine fachliche Weisungsfreiheit nicht vorgesehen. Für eine externe Besetzung sollten die erforderlichen vergütungsrechtlichen Spielräume geschaffen werden.

#### 5.3.1.4 Berufung von Koordinatorinnen und Koordinatoren für Monitoring, Innovation und Technologie

**325** Die Monopolkommission empfiehlt, dass in jeder nach Branchen aufgestellten Beschlussabteilung eine Koordinatorin oder ein Koordinator für Monitoring, Innovation und Technologie benannt wird. Diese Personen sollen als Spezialistinnen und Spezialisten dafür zuständig sein, die großen technologischen Linien und Innovationsentwicklungen in und um die jeweiligen Branchen im Blick zu behalten. Diese Koordinatorinnen und Koordinatoren sollen als Andockstelle für die Leiterin oder den Leiter für Monitoring, Innovation und Technologie und auch die Chefökonomin oder den Chefökonomen dienen. Ziel ist es, Wissen über Technologie und Innovation systematisch zu sammeln, aufzubereiten und mittelbar insbesondere über die Leiterin oder den Leiter für Monitoring, Innovation und Technologie behördenweit zu verteilen. Die Fallbearbeiterinnen und -bearbeiter in den Beschlussabteilungen können zwar im konkreten Fall oft die Branchenentwicklungen einschätzen. Sie können aber nicht alle zugleich ein umfassendes Wissen über Technologiezyklen, Entwicklungen in anderen Märkten, neue (natur-)wissenschaftliche Erkenntnisse oder Chancen für Synergien mit anderen Märkten bewerten. Damit Innovation und Technologie als Zentralthemen des Wettbewerbsschutzes wirklich in der Fallpraxis ankommen, ist die Berufung solcher Koordinatorinnen und Koordinatoren („Innovationsscouts“) ein Signal.

#### 5.3.1.5 Integration technologieaffiner Berichterstatterinnen und Berichterstatter

**326** Tech als dritte Säule des Wettbewerbsschutzes kann auch dazu führen, dass die Einstellungskriterien verändert werden. Sinnvoll wäre es, in die Beschlussabteilungen und die Fall-Teams Entscheiderinnen und Entscheider zu holen, die über naturwissenschaftliche oder technologische Kenntnisse verfügen, z. B. durch ein Studium von Ingenieurwissenschaften, Data Sciences, Naturwissenschaften oder ähnlichen Bereichen. Das notwendige rechtliche und ökonomische Rüstzeug würden sie „on the job“ erwerben. Die Struktur der Beschlussabteilungen mit ihrem Kammerprinzip erlaubt, dass nicht jede Berichterstatterin bzw. jeder Berichterstatter über alle Fähigkeiten ver-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

fügen muss – die Fallarbeit ist dann echtes Teamwork. Die Fachexpertise aus genauerer Kenntnis von FuE-Entwicklungen würde die Sichtweisen auf Wettbewerb deutlich ergänzen.

**Empfehlungen**

- Das Bundeskartellamt würde zusätzlich von einer vermehrten Rekrutierung von Personen mit naturwissenschaftlichem oder technischem Hintergrund in die Beschlussabteilungen profitieren. Diese könnten als Andockstelle für die Leiterin oder den Leiter Monitoring, Innovation und Technologie fungieren. Ziel wäre es, auch unter Einbeziehung des Chefökonomen-Teams, strategische Zukunftsszenarien zu entwickeln, Marktzutrittsschranken zu identifizieren und das Abblocken von Innovationspotenzialen zu entdecken.

#### 5.3.1.6 Aufbau eines datengetriebenen Wettbewerbsmonitorings

**327** Die genannten kleineren personellen Verschiebungen – Berufung einer Leiterin oder eines Leiters für Monitoring, Innovation und Technologie, Berufung von Koordinatorinnen und Koordinatoren für Monitoring, Innovation und Technologie, Einstellung technologieaffiner Mitarbeitender – würden zu einem größeren Projekt beitragen. Das Bundeskartellamt sollte ein datengetriebenes Wettbewerbsmonitoring einführen. Dies wäre eine Beobachtungsstelle, die die Lage des Wettbewerbs in den verschiedenen Branchen kontinuierlich auswertet. Die Kartellrechtsanwendung würde erheblich stärker datenbasiert. Das würde sich nicht nur im konkreten Einzelfall niederschlagen, sondern auch bei der Fallauswahl und bei der Ex-post-Evaluation. Die Monopolkommission geht davon aus, dass ein solches Screening das Potenzial hat, den Wettbewerbsschutz erheblich zu steigern, und zwar gerade in den Bereichen, in denen aktuell noch sog. blinde Flecken sind, also Wettbewerbsprobleme, die gar nicht gesehen werden.

**328** Ein sektorübergreifendes Wettbewerbsmonitoring könnte laufend verfügbare Kennzahlen, Daten und sonstige Marktinformationen zusammenführen und sowohl quantitativ auswerten als auch qualitativ daraufhin interpretieren, welche wettbewerblichen Entwicklungen sich abzeichnen. Gerade die zentrale Betrachtung verschiedener Sektoren könnte dabei zusätzlichen Erkenntnisgewinn schaffen, weil Entwicklungen, die innerhalb eines einzelnen Marktes noch nicht ungewöhnlich erscheinen, als Teil eines breiteren Musters sichtbar werden könnten, wenn ähnliche Veränderungen zeitgleich in anderen Branchen auftreten. Dies könnte etwa neue Formen der Abschottung, parallele Veränderungen von Geschäftsmodellen oder wiederkehrende Strategien marktmächtiger Unternehmen betreffen. In diesem Sinne könnte ein

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

datengetriebenes Wettbewerbsradar zugleich Elemente von „strategic foresight“ enthalten und eine Frühwarnfunktion übernehmen, indem es auf Branchen aufmerksam macht, in denen der Wettbewerb bereits beeinträchtigt ist oder Vermachtungen und andere Fehlentwicklungen drohen, auch wenn diese Bereiche bislang nicht in den Fokus des Bundeskartellamts geraten sind. Solche blinden Flecken können zum Beispiel entstehen, wenn es in einer Branche keine Beschwerdeführenden gibt. Das Monitoring könnte den Beschlussabteilungen zusätzliche Anhaltspunkte dafür liefern, wo eine vertiefte Prüfung besonders erfolgversprechend erscheint, Wettbewerbspotenziale durch frühzeitige Eingriffe geschützt werden können und Prioritäten bei der Fallauswahl gesetzt werden sollten.

**329** Das Monitoring wäre, im Zusammenwirken mit den branchenspezifischen Erkenntnissen aus den Beschlussabteilungen, auch die Basis für eine verstärkte „competition advocacy“. Als ein solches „Werben für den Wettbewerb“ wird insbesondere die Rolle verstanden, auf staatliche Wettbewerbsbeschränkungen hinzuweisen, z. B. auf Marktzutrittshürden durch Regulierung oder auf Wettbewerbsverzerrungen durch bestimmte Vorgaben. Die Monopolkommission leistet diese Form der Competition Advocacy in Deutschland bereits. Sie könnte aber noch erheblich ausgebaut werden. Das Bundeskartellamt könnte dazu, wie es bereits jetzt teilweise der Fall ist, Stellungnahmen zu Wettbewerbswirkungen von Gesetzen oder Gesetzgebungsvorhaben abgeben, mit denen sich die angesprochenen Institutionen (z. B. das federführende Ministerium) befassen müssten.

**330** Die Monopolkommission hat noch keine Details ausgearbeitet, wie ein solches Monitoring aufgebaut werden müsste. Dabei wären insbesondere eine Komplettüberwachung von Unternehmen und eine bürokratische Datenerhebung zu vermeiden. Gleichwohl gibt es inzwischen viele mögliche Erkenntnisquellen, sodass ein bisher praktizierter eher zufälliger wettbewerblicher Zugriff ohne Wirksamkeitskontrolle nicht mehr zeitgemäß ist. Die systematische Auswertung von Kennziffern zum Wettbewerb und eine datenbasierte Ausrichtung der Kartellrechtsdurchsetzung sind eine enorme Chance für den Wettbewerbsschutz der Zukunft. Mit KI liegen dafür auch die Instrumente vor.

**331** Für den Aufbau einer solchen Einheit sollten folgende Regeln gelten: Es sollte primär auf bereits verfügbare Daten zugegriffen werden, insbesondere auf Daten, die der öffentlichen Hand schon vorliegen. Beobachtet werden könnten Risikoindikatoren, etwa Konzentrationsraten, HHI, gleichzeitige Preisanpassungen, Auffälligkeiten in Patentregistern oder an Finanzmärkten, hohe Marktzutrittsbarrieren, Übernahmeserien, starke vertikale Integration etc. Eine intensivere wettbewerbliche Analyse sollte nur beim Vorliegen von näher zu definierenden Schwellen erfolgen, z. B. wenn Beschwerden zunehmen, wenn bestimmte Grenzwerte überschritten werden, wenn in anderen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Jurisdiktionen Verfahren geführt wurden oder wenn ein datenbasiertes Frühwarnsystem für den Wettbewerb anschlägt. Eigene Datenerhebungen müssen den Grundsätzen von Datensparsamkeit und Verhältnismäßigkeit genügen (Datenminimierung). Neben der algorithmischen Auswertung muss es immer Transparenz und eine menschliche Kontrolle geben. Zugleich könnten die bisherigen Maßnahmen der Kartellbehörde eingespeist werden. So würde u. a. transparent gemacht, in welchen Branchen die Kartellbehörden besonders aktiv sind – und in welchen nicht. Der Aufbau der Einheit setzt dennoch Ressourcen voraus. Das Bundeskartellamt braucht dafür eigenes Personal mit Datenkompetenz und ein Budget für Daten, die nicht öffentlich verfügbar sind und nur kommerziell beschafft werden können.

**332** Im Sinne des hier verfolgten Ansatzes von Law – Econ – Tech müssten die Daten, Indikatoren und Schwellen nicht nur anhand klassischer ökonomischer Benchmarks für den Wettbewerb definiert werden, sondern gerade auch mit Blick auf Innovationshemmnisse und innovationsfreundliche Marktbedingungen. Diese Art des Wettbewerbsmonitorings würde daher sich entwickelnde Märkte und Wettbewerbspotenziale, Trends in der Forschung und Start-up-Ökosysteme besonders fördern müssen. Bestandteil dieser Arbeiten sind Szenario-Analysen für künftige Entwicklungen und Ex-post-Analysen (siehe dazu sogleich). Eine enge Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und Institutionen wie der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), der Bundesagentur für Sprunginnovationen (SPRIND) und natürlich der Monopolkommission kann die Zusammenhänge von Wettbewerb und Innovation weiter erhellen und zu einer stärker koordinierten Wettbewerbs- und Innovationspolitik führen.

**Empfehlungen**

- Das Bundeskartellamt sollte ein datenbasiertes Wettbewerbsmonitoring aufbauen und dabei einen Schwerpunkt auf Innovation und Technologie als Treiber des Wettbewerbs legen.

### 5.3.2 Ex-post-Evaluationen für eine datenbasierte und lernende Wettbewerbsbehörde

**333** Maßgeblich für die langfristige Leistungsfähigkeit von Wettbewerbsbehörden ist ihre Anpassungsfähigkeit (dazu bereits ↗**Abschnitt 5.2**). Der erste Schritt ist, dass Anpassungsbedarf erkannt wird. Ex-post-Evaluationen sind hierfür ein unverzichtbares Instrument. Durch sie können aus abgeschlossenen Entscheidungen belastbare Erkenntnisse für künftige Verfahren gewonnen werden. Sie schaffen eine Verbindung zwischen vergangener behördlicher Entscheidungspraxis, tatsächlicher Marktentwicklung und künftiger Fallbearbeitung. Evaluation ist damit das Instrument, mit dem

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

eine Behörde ihre eigenen Entscheidungsprämissen überprüfbar macht.[47] Gerade darin liegt eine besondere Herausforderung für das Bundeskartellamt: Die Überprüfung der eigenen Entscheidungspraxis erfolgt nicht aufgrund von Einwänden eines Gerichts, eines Verfahrensbeteiligten oder der Wissenschaft, sondern anhand der tatsächlichen Entwicklung des Marktes.

**334** Welche Fälle Gegenstand einer Ex-post-Evaluation sein sollten, kann sich an den strategischen Schwerpunkten der Behörde orientieren (siehe dazu **↗Abschnitt 4.3.2.2**). Eine Prioritätenliste kann bestimmte Sektoren, Verhaltensweisen oder wettbewerbspolitische Ziele priorisieren und damit Hinweise geben, bei welchen abgeschlossenen Verfahren eine vertiefte rückblickende Untersuchung besonders relevant erscheint. Ergänzend kann ein datengetriebenes Wettbewerbsmonitoring Märkte oder Entwicklungen identifizieren, bei denen sich eine Ex-post-Evaluation anbietet (siehe dazu **↗Abschnitt 5.3.1.6**). Die Verbindung wirkt zugleich in die entgegengesetzte Richtung. Ex-post-Evaluationen liefern Erkenntnisse über die tatsächlichen Wirkungen behördlicher Entscheidungen. Solche Erkenntnisse können über den Einzelfall und die konkrete Evaluationsfrage hinausweisen. Zeigen sich wiederkehrende Wirkungsmechanismen, unterschätzte Wettbewerbsprobleme oder Grenzen bisheriger Prioritäten, können die Ergebnisse in das Wettbewerbsmonitoring zurückgespielt und bei der Fortschreibung der strategischen Prioritätenliste berücksichtigt werden.

#### 5.3.2.1 Lernen als Aufgabe einer erfolgreichen Wettbewerbsbehörde

**335** Am Beginn einer behördlichen Entscheidung steht eine sorgfältige Vorbereitung. Bei einer Wettbewerbsbehörde umfasst dies die systematische Sammlung von Informationen, die Auswertung verfügbarer Daten sowie verschiedene rechtliche und ökonomische Analysen. Wirtschaftliche Theorien, empirische Erkenntnisse und branchenspezifische Besonderheiten werden zusammengeführt. Auf dieser Grundlage bewertet die Behörde die aktuelle Situation, trifft z. B. in Fusionskontrollverfahren Annahmen über künftige Entwicklungen der betroffenen Märkte, wägt Argumente ab und schätzt mögliche Entscheidungsauswirkungen ein. Dann trifft sie ihre Entscheidung (Oschmann, 2024).

**336** Behördliches Lernen findet auf mehreren Ebenen eines Entscheidungsprozesses statt. Grundsätzlich erweitern die in einem Verfahren gewonnenen Erkenntnisse

[47] Dass Evaluierungen in der Bundesverwaltung zwar vorgesehen, in ihrem Nutzen für die spätere Praxis aber bislang nicht ausgeschöpft werden, hat der Nationale Normenkontrollrat auf Grundlage von über 120 Evaluierungen seit 2013, rund 40 Praxischecks und einer Befragung von 60 Legistinnen und Legisten der Bundesministerien dargelegt (Nationaler Normenkontrollrat, 2026).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

das Wissen der Behörde über Märkte, Geschäftsmodelle, ökonomische Zusammenhänge und die Anwendung wettbewerbsrechtlicher Instrumente. Dieses Wissen kann durch unterschiedliche Formen des Austauschs weiterentwickelt und für spätere Verfahren nutzbar gemacht werden. Hierzu zählen etwa (interne und externe) Workshops und Seminare, der Austausch zwischen den Beschlussabteilungen, Gespräche mit Verfahrensbeteiligten und Marktakteuren sowie die Teilnahme an wissenschaftlichen und fachlichen Konferenzen. Hinzu kommen externe Impulse, etwa durch den Austausch mit anderen Wettbewerbsbehörden, der Wissenschaft oder die Würdigung der Amtspraxis durch die Monopolkommission.

**337** Behördliches Lernen kann jedoch auch unmittelbar an den eigenen Entscheidungen und deren tatsächlichen Auswirkungen ansetzen. Hierfür muss die Behörde ihre Entscheidungen im Nachhinein überprüfbar machen und nachvollziehen, wie sich diese tatsächlich ausgewirkt haben. Dabei geht es um die Frage, ob Annahmen und Prognosen die tatsächlichen Entwicklungen zutreffend abgebildet haben, ob die gewählten Instrumente wirksam waren und ob interne Abläufe mit Blick auf die Entscheidungsqualität optimiert werden können. Fließen die gewonnenen Erkenntnisse in künftige Verfahren ein, entsteht ein Kreislauf, in dem Vorbereitung, Entscheidung, Wirkung und erneute Entscheidung miteinander verbunden sind. Ohne diesen Kreislauf werden Entscheidungen zwar auf Grundlage sorgfältiger Analysen getroffen, doch es fehlt der Bezug zu ihren tatsächlichen Auswirkungen.

#### 5.3.2.2 Ex-post-Evaluationen als Lerninstrument

**338** Ex-post-Evaluationen sind für institutionelles Lernen besonders geeignet. Sie konfrontieren die Behörde mit der Wirkung ihrer Arbeit.[48] Dadurch können Impulse für notwendige Anpassungen entstehen (siehe dazu ↗**Abschnitt 5.2**). Anwendungsfelder für Ex-post-Evaluationen in der Wettbewerbspolitik bestehen dabei sowohl in der Fusionskontrolle als auch bei Maßnahmen der Missbrauchs- und Kartellaufsicht sowie bei verstoßunabhängigen Maßnahmen nach § 32f Abs. 3 und 4 GWB. Solche Eva-

[48] Die sektoral organisierten Beschlussabteilungen des Bundeskartellamts bearbeiten wiederholt Verfahren in denselben Märkten und verfügen dadurch über ausgeprägtes branchenspezifisches Wissen. Dieses Erfahrungswissen kann helfen, Marktentwicklungen früh zu erkennen, geeignete Evaluationsfälle auszuwählen und empirische Ergebnisse sachgerecht einzuordnen. Die wiederkehrende Fallbearbeitung kann Ex-post-Evaluationen jedoch nicht ersetzen. Zwar vermittelt die fortlaufende Befassung mit einem Markt wichtige Erkenntnisse über Veränderungen der Marktverhältnisse; sie erlaubt für sich genommen aber regelmäßig keine belastbare Aussage darüber, ob diese Veränderungen auf eine konkrete behördliche Entscheidung oder auf andere Einflussfaktoren wie allgemeine Markttrends, makroökonomische Entwicklungen oder externe Ereignisse zurückzuführen sind.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

luationen untersuchen datengestützt die tatsächlichen Entwicklungen auf den betroffenen Märkten nach einer behördlichen Entscheidung und gleichen diese mit den der Entscheidung zugrunde liegenden Annahmen und Erwartungen ab.[49]

**339** In der Fusionskontrolle können Ex-post-Evaluationen verschiedene Funktionen erfüllen. Wettbewerbsfördernde Zusammenschlüsse können fälschlicherweise untersagt werden, während wettbewerbsschädliche Zusammenschlüsse fälschlicherweise freigegeben werden können. Evaluationen machen solche Fehler besser beobachtbar und ermöglichen in Summe die Wirksamkeit der Fusionskontrolle zu bewerten (Duso u. a., 2011). Darüber hinaus können Evaluationen Wirkungen von Zusammenschlüssen aufdecken, die über Preisänderungen hinausgehen und möglicherweise nicht immer hinreichend von der Behörde antizipiert werden. Sie können auch beispielsweise Produktvielfalt (Argentesi u. a., 2021), Qualität (Chen/Gayle, 2019), Kosten (Engberg u. a., 2004) und Innovation (Ornaghi, 2009) betreffen.

**340** Ex-post-Evaluationen können außerdem dazu dienen, die Wirksamkeit von Nebenbestimmungen in Fusionskontrollverfahren und Untersagungen in Missbrauchsverfahren zu überprüfen. Sie können untersuchen, ob verhaltensbezogene oder strukturelle Auflagen die mit ihnen verfolgten Ziele tatsächlich erreicht haben und ob andere Maßnahmen möglicherweise wirksamer gewesen wären (z. B. Friberg/Romahn, 2015; Lagos, 2018). Des Weiteren können Ex-post-Evaluationen in der Zusammenschlusskontrolle dazu beitragen, Ex-ante-Prüfinstrumente weiterzuentwickeln (Garmon, 2017). Darüber hinaus können Ex-post-Evaluationen Hinweise darauf geben, welche Wirkungsmechanismen bei künftigen Fusionskontrollprüfungen untersucht werden sollten (Oschmann, 2025).

**341** In der Missbrauchsaufsicht können Ex-post-Evaluationen wichtige Erkenntnisse über die tatsächliche Wirksamkeit behördlicher Maßnahmen liefern (Duso u. a., 2020). So kann evaluiert werden, ob die Abstellung des Missbrauchs tatsächlich zu einer Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen geführt hat oder das betroffene Unternehmen die behördliche Anordnung durch Ausweichstrategien umgeht. In der Kartellverfolgung könnte evaluiert werden, ob die Abstellung einer wettbewerbsbeschränkenden Absprache den Wettbewerb nachhaltig wiederhergestellt hat. Ein möglicher Indikator wäre, ob die Preise nach dem Ende eines Kartells wieder auf ein wettbewerbliches Niveau zurückgekehrt sind oder weiterhin überhöht bleiben. Auch bei

[49] Davon zu unterscheiden ist die gesetzlich vorgesehene Würdigung der kartellrechtlichen Entscheidungspraxis durch die Monopolkommission nach § 44 Abs. 1 GWB. Diese umfasst als externe und unabhängige Bewertung insbesondere die Amtspraxis des Bundeskartellamts sowie die Rechtsprechung auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts. Die hier betrachteten Ex-post-Evaluationen gehen darüber hinaus, indem sie auf Grundlage empirischer Daten die tatsächliche Entwicklung der betroffenen Märkte nach einer konkreten behördlichen Entscheidung untersuchen und diese mit den zum Entscheidungszeitpunkt zugrunde gelegten Annahmen und Erwartungen abgleichen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

verstoßunabhängigen Entscheidungen nach § 32f Abs. 3 und 4 GWB ist der Nutzen von Ex-post-Evaluationen evident. Ex-post-Evaluationen könnten hier beispielsweise prüfen, ob angeordnete Maßnahmen tatsächlich strukturelle Wettbewerbsprobleme gemildert haben und ob unbeabsichtigte Effekte aufgetreten sind.

**342** In den Gesprächen, die die Monopolkommission im Zuge dieses Sondergutachtens geführt hat, sprachen sich die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner ganz überwiegend für belastbare Evaluationsstudien aus und sahen darin eine wichtige Grundlage für die Weiterentwicklung des Kartellrechts.

#### 5.3.2.3 Evaluation der Verfahrenspraxis auf Basis einer breiten Datenbasis

**343** Neben der Evaluation einzelner oder mehrerer Entscheidungen kann auch die Verfahrenspraxis selbst Gegenstand systematischer Auswertung sein. Dabei kann analysiert werden, welche Faktoren die Entscheidungspraxis einer Wettbewerbsbehörde prägen. Dies entspricht gewissermaßen dem in ↗**Abschnitt 5.2.1** beschriebenen Ansatz des „Double loop learning“ von Argyris (1977).

**344** Solche Evaluationen können beispielsweise in der Zusammenschlusskontrolle untersuchen, welche Merkmale die Wahrscheinlichkeit einer Untersagung oder der Einleitung eines Hauptprüfverfahrens erhöhen (Affeldt u. a., 2021). Dadurch könnte die Konsistenz der Verfahrenspraxis zwischen den Beschlussabteilungen geprüft werden. Es könnte weiterhin aufschlussreich sein zu untersuchen, ob vergleichbare Fallkonstellationen in unterschiedlichen Abteilungen ähnlich behandelt werden. Dies könnte etwa Unterschiede bei Marktabgrenzungen, Prüfungstiefe oder ökonomischen Analysen sichtbar machen. Auch institutionelle Veränderungen lassen sich auf diese Weise untersuchen (Duso u. a., 2013). Beispielsweise könnte analysiert werden, wie sich eine Neuordnung von Zuständigkeiten, die stärkere Einbindung ökonomischer Expertise oder Änderungen der personellen Ausstattung auf Prüfungstiefe, Verfahrensdauer und Entscheidungspraxis auswirken. Diese Untersuchungen könnten über die Zusammenschlusskontrolle hinausgehen. Für diese Art der Evaluation ist eine andere Datenbasis erforderlich als für die Evaluation der Auswirkungen von Einzelentscheidungen (siehe ↗**Abschnitt 5.2.4**).

#### 5.3.2.4 Internationale Praxis der Ex-post-Evaluation

**345** Viele Wettbewerbsbehörden nutzen Ex-post-Evaluationen insbesondere in der Zusammenschlusskontrolle bereits als Bestandteil des institutionellen Lernens. Ein Bericht der ICN Merger Working Group zeigt, dass 17 von 35 antwortenden Wettbe-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

werbsbehörden in den zehn Jahren vor der Befragung Ex-post-Evaluationen von Zusammenschlüssen durchgeführt oder in Auftrag gegeben hatten. Darunter sind die Europäische Kommission sowie Wettbewerbsbehörden aus Brasilien, Finnland, Israel, Italien, Japan, Österreich, Schweden, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten. Evaluationen dieser Behörden betrafen teilweise alle in einem Zeitraum geprüften Zusammenschlüsse, teilweise bestimmte Sektoren oder Fallgruppen und teilweise einzelne Zusammenschlüsse. Vor allem sektor- bzw. fallgruppenbezogene Analysen und Einzelfallevaluationen sind üblich, weil eine Prüfung aller Zusammenschlüsse mit hohem Daten- und Ressourcenaufwand verbunden ist (International Competition Network, 2022).

**346** Die Durchführung von Ex-post-Evaluationen geschieht international durch Beschäftigte der Wettbewerbsbehörde, externe Fachleute aus Wissenschaft, Forschungsinstituten, ökonomischen Beratungsunternehmen oder aus Teams, deren Mitglieder aus verschiedenen Bereichen kommen.[50] Beschäftigte der Wettbewerbsbehörde verfügen meist über einen unkomplizierteren Zugang zu vertraulichen Verfahrensakten und zum nicht verschriftlichten Hintergrundwissen der ursprünglichen Entscheidung. Die durch ein Team aus Beschäftigten der Wettbewerbsbehörde gewonnenen Erkenntnisse verbleiben in der Behörde und stärken die Kompetenzen der beteiligten Beschäftigten. Gegen Teams aus Beschäftigten der Wettbewerbsbehörde sprechen das Risiko institutioneller Befangenheit, die Arbeitsbelastung und fehlende methodische Spezialkenntnisse. Dieses Risiko der Befangenheit steigt zusätzlich, wenn Mitglieder des Evaluationsteams an der untersuchten Entscheidung beteiligt waren (OECD, 2016).

**347** Externe Fachleute bringen spezialisierte methodische Kenntnisse und eine unabhängigere Perspektive ein. Ihre Beauftragung verursacht allerdings zusätzliche Kosten und verkompliziert die Nutzung vertraulicher Informationen sowie die dauerhafte Verankerung der Erkenntnisse in der Behörde. Durch gemischte Teams oder extern wissenschaftlich beratene Teams aus Beschäftigten der Wettbewerbsbehörde können die Verfügbarkeit behördlichen Fallwissens und unmittelbares Lernen verbunden werden mit externer methodischer Expertise und Unabhängigkeit (OECD, 2016).

**348** ↗**Tabelle 5.8** zeigt, dass Ex-post-Evaluationen unter den befragten europäischen Wettbewerbsbehörden bislang unterschiedlich stark institutionell verankert

[50] Evaluationen kartellrechtlicher Entscheidungen entstehen gelegentlich ausschließlich aus generellem wissenschaftlichem Interesse. Sie ermöglichen neue empirische Erkenntnisse über die Wirkungsweise wettbewerblicher Eingriffe. Die Ex-post-Evaluationen der deutschen Fusionskontrollverfahren Edeka/Plus (B2-333/07, 30.06.2008) und EG Group/OMV (B8-77/21, 10.02.2022) zählen zu den wenigen Untersuchungen, die unabhängig von behördlichen Aufträgen oder sonstiger Auftragsforschung allein aus wissenschaftlicher Initiative entstanden sind (Oschmann, 2025; Rickert u. a., 2021).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sind. Während die Wettbewerbsbehörden in Italien, Österreich, Spanien und dem Vereinigten Königreich bereits Ex-post-Evaluationen durchgeführt haben, ist dies neben dem Bundeskartellamt auch in Belgien, Portugal und der Schweiz bislang nicht der Fall. Auffällig ist zudem, dass die Behörden, die Ex-post-Evaluationen durchführen, mit Ausnahme Spaniens externe Fachleute einbeziehen.

**Tabelle 5.8: Ex-post-Evaluationen internationaler Wettbewerbsbehörden**

| Land/Behörde | Evaluation durchgeführt | Einbezug Externer |
|---|---|---|
| Bundeskartellamt | nein | - |
| Belgien | nein | - |
| Generaldirektion Wettbewerb | ja | ja |
| Italien | ja | ja |
| Österreich | ja | ja |
| Portugal | nein | - |
| Schweiz | nein | - |
| Spanien | ja | nein |
| Vereinigtes Königreich | ja | ja |

Quelle: Befragung der Wettbewerbsbehörden.

### 5.3.2.5 Möglichkeiten zur institutionellen Ausgestaltung in Deutschland

**349** Voraussetzung für eine regelmäßige und belastbare Durchführung von Ex-post-Evaluationen ist, dass die hierfür erforderlichen rechtlichen, personellen und sachlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Dies betrifft unabhängig davon, ob Evaluationen durch das Bundeskartellamt, die Monopolkommission oder externe wissenschaftliche oder fachliche Stellen durchgeführt werden, insbesondere drei Punkte. Erstens bedarf es einer hinreichenden Rechtsgrundlage, die den Zugang zu den für Evaluationszwecke erforderlichen Verfahrensdaten ermöglicht. Dabei sollte der Datenzugang sowohl für öffentliche Institutionen als auch für externe Forschung unter geeigneten Vertraulichkeits- und Datenschutzvorkehrungen eröffnet werden, etwa nach dem Vorbild bestehender Forschungsdatenzentren. Zweitens müssen ausrei-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

chende personelle Kapazitäten mit spezifischer ökonomischer und empirischer Evaluationskompetenz vorhanden sein. Drittens sind ausreichende finanzielle Mittel für den Erwerb externer Markt- und Unternehmensdaten erforderlich, da belastbare Ex-post-Evaluationen vielfach auf Daten angewiesen sind, die nicht aus den Verfahrensakten selbst gewonnen werden können. Ohne diese drei Voraussetzungen lässt sich eine regelmäßige Ex-post-Evaluation wettbewerbsbehördlicher Entscheidungen unabhängig vom gewählten institutionellen Modell nur eingeschränkt umsetzen.

**350** Eine internationale Besonderheit in der deutschen institutionellen Ausgangslage ist, dass mit der Monopolkommission bereits eine politisch unabhängige Institution existiert, die gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB die Amtspraxis des Bundeskartellamts würdigt. Diese gesetzliche Aufgabe weist eine inhaltliche Nähe zu Ex-post-Evaluationen auf. Durch quantitative Evaluationsstudien könnte die Monopolkommission eine wichtige Rolle übernehmen, etwa indem sie Evaluationsfragen formuliert, Fallauswahl und Methodik kritisch begleitet, externe Expertise einbindet und Ergebnisse in ihre gutachterliche Tätigkeit aufnimmt.

**351** Das Bundeskartellamt verfügt aufgrund seiner operativen Fallbearbeitung über einen unvermeidbaren Informations- und Wissensvorteil hinsichtlich der Fallpraxis. Es kann daher besonders gut einschätzen, welche Entscheidungen sich für eine Ex-post-Evaluation eignen, etwa weil im Ausgangsverfahren neuartige Schadenstheorien geprüft wurden. Eine federführende Rolle innerhalb der Behörde könnte dabei das ökonomische Grundsatzreferat bzw. die Chefökonomin oder der Chefökonom übernehmen. Für Letzteres spricht insbesondere, dass die Position an der Schnittstelle zwischen ökonomischer Expertise, Fallpraxis und Behördenleitung angesiedelt ist und damit geeignet erscheint, Erkenntnisse aus Ex-post-Evaluationen in die laufende Entscheidungspraxis der Behörde zurückzuführen. Zugleich könnte die fachliche Unabhängigkeit der Chefökonomin bzw. des Chefökonomen dazu beitragen, dass auch potenziell kritische Fälle für eine Evaluation ausgewählt, daraus resultierende kritische Erkenntnisse behördenintern aufgegriffen und bei zukünftigen Verfahren berücksichtigt werden. Auf diese Weise könnte die Position zugleich die Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit des gesamten Evaluationsprozesses stärken.

**352** Eine Fallauswahl sollte jedoch nicht allein durch die Behörde erfolgen, deren Entscheidungen evaluiert werden. Die Monopolkommission bringt eine politisch unabhängige institutionelle Perspektive ein, während akademische Einrichtungen über methodische Expertise und Erfahrungen mit empirischen Evaluationen verfügen. Das Bundeskartellamt, die Monopolkommission sowie akademische Fachleute sollten deshalb regelmäßig mögliche Evaluationsprojekte gemeinsam erörtern. Gegenstand dieser Gespräche sollten die Fallauswahl, die Evaluationsfragen, die Datenverfügbarkeit sowie die methodische und ressourcenbedingte Umsetzbarkeit sein.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**353** Das Bundeskartellamt könnte bei verfügbaren personellen Ressourcen Evaluationen aus eigener Initiative durchführen. Eine solche interne Verankerung benötigt jedoch einen unabhängigen Gegenpol. Wie in ↗**Abschnitt 5.2.1** gezeigt, besteht gerade in langjährig erfolgreichen Organisationen die Gefahr, dass etablierte Annahmen und Deutungsmuster fortgeschrieben werden, wenn Überprüfung und Bewertung ausschließlich innerhalb derselben Organisation stattfinden. Ex-post-Evaluationen sollten deshalb regelmäßig durch externe wissenschaftliche oder fachliche Expertise begleitet werden. Darüber hinaus sollten sowohl das Bundeskartellamt als auch das Bundeswirtschaftsministerium Evaluationsprojekte vollständig an wissenschaftliche Einrichtungen, unabhängige Fachleute oder ökonomische Beratungsunternehmen vergeben können.

**354** Ex-post-Evaluationen sollten künftig zu einem regelmäßigen Bestandteil wettbewerbsbehördlichen Lernens werden. Für die Durchführung von Ex-post-Evaluationen empfiehlt sich unter den aktuellen Gegebenheiten kein einheitliches Modell. Die Zuständigkeit und Ausgestaltung sollten sich nach der Fragestellung und den verfügbaren Kapazitäten richten.

**355** Entscheidend für den Lernerfolg ist, dass eine Ex-post-Evaluation erst dann Wirkung entfalten kann, wenn ihre Ergebnisse innerhalb der Behörde wahrgenommen, diskutiert und bei zukünftigen Entscheidungen berücksichtigt werden. Die Ergebnisse sollten in Workshops und Schulungen mit den Beschlussabteilungen erörtert und in einem behördenweit zugänglichen Wissensmanagementsystem dokumentiert werden. Soweit Evaluationen methodische oder verfahrensbezogene Schwächen offenlegen, sind behördliche Leitlinien entsprechend anzupassen.

## Empfehlungen

- Die Auswahl und Vorbereitung von Ex-post-Evaluationen soll kooperativ ausgestaltet werden. Bundeskartellamt, Monopolkommission und akademische Fachleute sollten geeignete Fälle, Evaluationsfragen, Datenverfügbarkeit und Methodik regelmäßig gemeinsam erörtern.
- Ex-post-Evaluationen sollen künftig deutlich häufiger durchgeführt und ihre operative Umsetzung flexibel ausgestaltet werden. Je nach Fragestellung und Kapazitäten sollten das Bundeskartellamt, die Monopolkommission, externe Fachleute oder gemischte Teams Evaluationen durchführen können. Hierfür sind ausreichende personelle und sachliche Ressourcen erforderlich.
- Die Rückkopplung von Evaluationsergebnissen soll in die Praxis des Bundeskartellamts institutionell abgesichert werden. Das Bundeskartellamt sollte hierfür eine zentrale Stelle benennen und Ergebnisse behördenintern verbreiten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

### 5.3.3 Verfahrensmodernisierung

**356** In Wettbewerbsverfahren ist ein angemessener Ausgleich zwischen den Interessen der Behörde einerseits und der Unternehmen andererseits herzustellen. Eine leistungsfähige und durchsetzungsstarke Wettbewerbsbehörde ist eine zentrale Voraussetzung für funktionierenden Wettbewerbsschutz. Das Bundeskartellamt führt eine Vielzahl von Fusionskontroll-, Missbrauchs- und Kartellverfahren, die weitreichende Abhilfemaßnahmen und hohe Geldbußen zur Folge haben können. Die Ausübung der behördlichen Ermittlungs- und Entscheidungsbefugnisse hat effektiv und effizient zu erfolgen, die Verfahren müssen handhabbar sein.

**357** Die – isoliert betrachtet – beste Entscheidung nützt nichts, wenn sie zu spät kommt, weil der Wettbewerb zwischenzeitlich weiteren – unter Umständen unumkehrbaren – Schaden genommen hat. Die Verfahrensdauer hat sich, nicht nur im Wettbewerbsrecht, zu einem echten Problem sinnvoller Rechtsdurchsetzung und effektiver Regulierung entwickelt. Dies gilt zunächst für die Unionsebene, wo der Intel-Fall symptomatisch für überlange Missbrauchsverfahren steht. Der Fall geht auf die Beschwerde eines Wettbewerbers von Intel aus dem Jahr 2000 zurück. Nachdem die Europäische Kommission erst im Jahr 2009 einen Bußgeldbeschluss gegenüber Intel erlassen hatte, ist der Fall weiterhin vor den Unionsgerichten anhängig und noch immer – 26 bzw. 17 Jahre später – nicht rechtskräftig (vgl. zuletzt EuG, T-1129/23, 10.12.2025, Intel Corporation; erneut Rechtsmittel zum EuGH eingelegt, C-143/26 P). Auch die Missbrauchsverfahren gegen die großen Digitalkonzerne dauern häufig zu lange. Der EU-Gesetzgeber hat hierauf mit der Einführung des DMA reagiert.

**358** In Deutschland leidet die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts ebenfalls unter langwierigen Verfahren. Als Beispiel für einen Fall, der über viele Jahre kaum vorangekommen war, ist das 50+1-Verfahren des Bundeskartellamts gegenüber der DFL zu nennen. Der Fall hat seinen Ursprung im Jahr 2018 und wurde erst kürzlich abgeschlossen: Das Bundeskartellamt hat das Verfahren durch ein sog. Vorsitzendenschreiben ohne Erlass einer förmlichen Verfügung eingestellt (BKartA, B6-37/18, 12.8.2026). Auch das Presse-Grosso-Verfahren ist nach nahezu zwei Jahren nur mit einem Vorsitzendenschreiben beendet worden (BKartA, V-54/22, 10.2.2026). Dabei hat das Bundeskartellamt das Verhalten geduldet, ohne es – trotz der vergleichsweise langen Verfahrensdauer – abschließend kartellrechtlich geprüft zu haben (vgl. OLG Düsseldorf, VI-Kart 5/26 (V), 30.7.2026; Kühling, 2026).

**359** Die langen Verfahrensdauern sind nicht einseitig dem Bundeskartellamt anzulasten. Die Masse der Verfahren ist beeindruckend, die Sachverhalte sind komplex, einige Unternehmen verteidigen sich mit außergewöhnlich großen Ressourcen. Hinzu

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

kommt, dass nicht nur die Behördenverfahren, sondern häufig auch die anschließenden gerichtlichen Verfahren erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. So war etwa das Verfahren zur Feststellung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung von Amazon beim Bundeskartellamt deutlich kürzer als das anschließende Beschwerdeverfahren, obwohl der Gesetzgeber die gerichtliche Zuständigkeit hier gemäß § 73 Abs. 5 GWB auf den BGH beschränkt hat (BGH, KVB 56/22, 23.4.2024; BKartA, B2-55/21, 5.7.2022).

**360** Das deutsche Kartellrecht gewährleistet ein hohes Niveau an Verfahrensrechten für Unternehmen, die von wettbewerbsbehördlichen Maßnahmen betroffen sind. Hierzu gehören unter anderem die Rechte auf Anhörung und Akteneinsicht (im Kartellverwaltungsverfahren: § 56 GWB; im Ordnungswidrigkeitenverfahren: § 46 Abs. 1 OWiG i. V. m. §§ 147, 406e, 475 Strafprozessordnung (StPO) und § 49 OWiG sowie § 55 OWiG). Die Gewährung der Verfahrensrechte durch die Beschlussabteilungen könnte durch die Verfahrensbeauftragte bzw. den Verfahrensbeauftragten künftig einheitlicher gehandhabt werden (dazu bereits ↗**Abschnitt 5.2.5**).

**361** In vielen Fällen stoßen Dritte kartellbehördliche Ermittlungen durch Hinweise auf (mutmaßliche) Verstöße erst an oder tragen – mitunter als Beigeladene – maßgeblich zum Fortgang eines Verfahrens bei. Der Beitrag, den Dritte insoweit leisten, sollte sich auch in der Ausgestaltung ihrer prozessualen Stellung widerspiegeln; ihre Rechte sollten daher eher gestärkt als geschwächt werden.

**362** Neben der Möglichkeit für Unternehmen, ihre Verfahrensrechte effektiv wahrzunehmen, besteht ein Interesse an einer effizienten Verfahrensführung. Die Gewährung der Verfahrensrechte kann für die Beschlussabteilungen aufwendig sein. Die Mitarbeitenden verbringen viel Zeit mit organisatorischen Aufgaben, die für die wettbewerbliche Prüfung des Sachverhalts oder die Bearbeitung anderer Fälle fehlen könnte. Zu solchen Aufgaben zählt die Prüfung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen anderer Unternehmen für die Zwecke der Akteneinsicht (vgl. § 56 Abs. 4 Satz 1 GWB). Besonders problematisch ist es zudem, wenn Unternehmen ihre eigentlich legitimen Verfahrensrechte im Einzelfall so missbrauchen, dass sie gezielt Strategien einsetzen, um die Behörde zu überlasten. Hierzu zählt das sog. spamming the regulator, also die Lieferung kaum beherrschbarer Datenmengen (vgl. Monopolkommission, 2025c, S. 3).

**363** Die im Folgenden erörterten Instrumente, also Digitalisierung, Verfahrensstruktur und Akteneinsichtsmodelle, sind pragmatisch. Sie setzen an einzelnen Stellschrauben des Verfahrens an und lassen sich vergleichsweise leicht umsetzen. Die

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Monopolkommission hält sie für sinnvoll und wirksam, weil sie die behördliche Leistungsfähigkeit steigern würden. Sie verkennt aber nicht, dass die Maßnahmen an einer tieferliegenden Ursache vorbeigehen können, wenn diese nicht zugleich benannt wird.

**364** Verwaltungsverfahren in Deutschland sind in hohem Maße auf Absicherung angelegt. Sachverhalte werden umfassend ermittelt, Entscheidungen mehrfach abgestimmt, Formulierungen daraufhin geprüft, ob sie einer gerichtlichen Überprüfung in jeder Hinsicht standhalten. Diese Sorgfalt hat gute Gründe: Sie schützt die Betroffenen, sie sichert die Gleichbehandlung, und sie ist die Kehrseite eines Rechtsstaats, der staatliches Handeln vollständig überprüfbar hält. Sie hat jedoch einen Preis, der lange unterschätzt wurde. Wo Vollständigkeit vor Geschwindigkeit geht, wird Zeit nicht als eigenständige Qualitätsdimension behandelt, obwohl eine wettbewerbsrechtliche Entscheidung, die zu spät kommt, ihren Zweck ebenso verfehlt wie eine inhaltlich fehlerhafte. Verstärkt wird dies durch Strukturmerkmale, die sich nicht kurzfristig ändern lassen: durch das Laufbahn- und Beamtenrecht, durch die Abstimmungsverfahren zwischen Einheiten und Ebenen und durch eine Anreizlage, in der ein sichtbarer Fehler schwerer wiegt als eine unsichtbar unterlassene Chance (dazu bereits ↗**Abschnitt 4.3.2.2**). Dieser Befund wird außerhalb des Wettbewerbsrechts geteilt: Die Initiative für einen handlungsfähigen Staat attestiert den Behörden des Bundes eine ausgeprägte Absicherungsmentalität, ein „Silo- und Ressortdenken“, einen hohen Perfektionsanspruch und eine zu geringe Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme (Jäkel u. a., 2025, S. 51).

### 5.3.3.1 Mehr Digitalisierung bei der Verfahrensführung

**365** Einige der genannten Schwierigkeiten sind durch eine stärkere Digitalisierung der Verfahrensführung adressierbar. Der Gesetzentwurf für eine 12. GWB-Novelle enthält Anpassungsvorschläge, um die Digitalisierung des kartellbehördlichen Verfahrens voranzutreiben. Hervorzuheben ist, dass für Anmeldungen und Anzeigen von Zusammenschlüssen ab dem Jahr 2028 eine eigene Internetplattform zur Verfügung stehen soll (§ 39 Abs. 1 i. V. m. § 187 Abs. 15 GWB-E).[51] Außerdem werden die Vorschriften über elektronische Zustellungen modernisiert (§§ 59 Abs. 5, 61 Abs. 1 Satz 2 und 3, 82c, 86a Abs. 2 GWB-E). Die Digitalisierung ist eine wichtige Säule des mit dem Gesetzentwurf insgesamt verfolgten Ziels, kartellbehördliche Verfahren schneller und effizienter auszugestalten (Bundesregierung, 2026b, S. 1, 2, 20).

[51] Die Internetplattform ist bereits in § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GWB genannt. Ihre Nutzung ist aber noch nicht obligatorisch. Vielmehr steht sie für Fusionskontrollanmeldungen derzeit beim Bundeskartellamt nicht zur Verfügung. Dies gilt auch für die Möglichkeit der rechtssicheren Anmeldung per E-Mail (§ 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GWB a. F.), die infolge einer Gesetzesänderung im Rahmen des Gesetzes für den Bürokratierückbau im Bereich des Bundesministeriums des Innern vom 3. Juli 2026 gestrichen worden ist; vgl. Bundeskartellamt (2026a).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**366** Diese Anpassungsvorschläge sind ausdrücklich zu begrüßen (Monopolkommission, 2026, Tz. 420 ff., zum Referentenentwurf). Gleichwohl sind sie auf einzelne Verfahrensschritte beschränkt und weit entfernt von einer durchgängig digitalen Verfahrensführung. Sinnvoll wäre insbesondere die Einführung eines modernen elektronischen Verfahrensportals, zu dem neben dem Bundeskartellamt auch die Unternehmen in allen kartellbehördlichen Verfahren Zugang haben. Eine Internetplattform, wie sie der Gesetzentwurf für die Einreichung von Fusionskontrollanmeldungen sowie -anzeigen vorsieht, ist ein erster Schritt in diese Richtung. Ein Verfahrensportal würde die Aktenführung und die Kommunikation erleichtern und die Transparenz für die Beteiligten erhöhen. So könnten etwa schnell und sicher Dokumente ausgetauscht und Akteneinsicht gewährt werden.

**367** Für die formelle elektronische Kommunikation mit dem Bundeskartellamt steht neben dem Versand von E-Mails mit qualifizierter elektronischer Signatur derzeit das besondere elektronische Behördenpostfach zur Verfügung (Bundeskartellamt, 2026a; vgl. auch § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GWB für Fusionskontrollanmeldungen). Größere Dateien stellt das Bundeskartellamt den Unternehmen auf Servern, die vom Informationstechnikzentrum Bund (ITZ Bund, dem zentralen IT-Dienstleister des Bundes) betrieben werden, zum Download bereit. Zudem können Auskunftsverlangen des Bundeskartellamts, wie in § 59 Abs. 1 Satz 7 Halbs. 2 GWB vorgesehen, mittels einer Internetplattform beantwortet werden. Eine entsprechende Plattform steht auch in EU-Wettbewerbsverfahren zur Beantwortung von Auskunftsverlangen der Europäischen Kommission zur Verfügung (electronic Request for Information, eRFI; vgl. Europäische Kommission, 2026b). Die eRFI-Plattform ist speziell auf die Bedürfnisse einer Wettbewerbsbehörde zugeschnitten und bietet zusätzliche Funktionen. Insgesamt erreichen die Lösungen, die beim Bundeskartellamt zur Kommunikation und zum Dokumentenaustausch vorhanden sind, weder den Funktionsumfang noch die Benutzerfreundlichkeit einer modernen Internetplattform.

**368** Das Verfahrensportal muss technisch zuverlässig und rechtssicher ausgestaltet sein.[52] Naheliegender als die Einführung eines eigenständigen Produkts für das Bundeskartellamt erscheint die Entwicklung bzw. Nutzung gemeinsamer Basiskomponenten der Bundesverwaltung, ergänzt um spezifische Fachfunktionen, oder die Übernahme einer im Ausland bereits genutzten Lösung. Die Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung setzt auf gemeinsame Basisdienste, offene Standards und interoperable Schnittstellen („Deutschland-Stack“; vgl. Wildberger, 2025). Ein solches modulares Vorgehen könnte Synergieeffekte nutzen und zugleich den besonderen Anforderungen kartellbehördlicher Verfahren Rechnung tragen. Das Verfahrensportal sollte

[52] Der Bundesrechnungshof stellte in der Vergangenheit fest, dass das Bundeskartellamt über einen Zeitraum von zehn Jahren bekannte Sicherheitsmängel bei der IT nicht beseitigt habe (Bundesrechnungshof, 2021).

daher nicht lediglich als mögliche Ergänzung einzelner digitaler Verfahrensschritte verstanden werden, sondern als langfristiges Zielbild einer durchgängig digitalen kartellbehördlichen Verfahrensführung.

**369** Die Aktenführung ist in Teilen des Bundeskartellamts (etwa beim Wettbewerbsregister) bereits elektronisch. Die elektronische Verfahrensakte unterscheidet sich von dem zuvor erwähnten Verfahrensportal insofern, als sie die behördeninterne Grundlage für eine vollständig digitale Aktenführung bildet, ohne den Beteiligten einen unmittelbaren Zugang zur Akte zu eröffnen. In der Justiz steht die elektronische Aktenführung – nicht ohne die üblichen Umstellungs- und Adaptionsschwierigkeiten – mittlerweile flächendeckend zur Verfügung. Grundlage hierfür war das Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs vom 5. Juli 2017. Dieses Gesetz hat die verschiedenen Verfahrensordnungen – StPO, VwGO, Zivilprozessordnung etc. – um Vorschriften zur elektronischen Aktenführung ergänzt und den Bund sowie die Länder verpflichtet, spätestens zum 1. Januar 2026 elektronische Gerichtsakten einzuführen. Das Bundeskartellamt setzt bei der behördlichen elektronischen Verfahrensakte ebenfalls auf eine justizförmige Lösung. Die Einführung einer solchen Verfahrensakte soll kurzfristig auch in den Verfahren zur Durchsetzung des Kartellrechts erfolgen. Es ist zu erwarten, dass in der Folge die Aktenführung erleichtert und die Verlässlichkeit sowie Nachvollziehbarkeit der Verfahrensdokumentation verbessert werden (zu Defiziten bei der Aktenführung in der Fallpraxis vgl. bereits ↗**Tz. 298**).[53]

**370** Zudem treibt das Bundeskartellamt den Einsatz von KI-Anwendungen voran. Wettbewerbsverfahren sind regelmäßig durch sehr große Dokumentenmengen geprägt, deren Auswertung einen erheblichen Anteil der behördlichen Kapazitäten bindet. KI-Anwendungen können etwa die Recherche in umfangreichen Aktenbeständen, die Identifikation relevanter Dokumente oder die Aufarbeitung sowie Darstellung von Informationen beschleunigen, ohne die ökonomische und rechtliche Bewertung zu ersetzen. Ebenso bieten sie die Möglichkeit der automatisierten Erkennung und Schwärzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, etwa zur Vorbereitung von Akteneinsicht oder der Veröffentlichung von Entscheidungen. Derartige Systeme werden bereits in anderen Wettbewerbsbehörden eingesetzt oder erprobt (etwa bei der CMA, vgl. Nichols, 2020; vgl. auch Cunha Rodrigues, 2026) und können die Effizienz der Verfahren deutlich steigern. Die vorgenannten Einsatzgebiete verdeutlichen zugleich, dass Sicherheit und Vertraulichkeit der Daten große Bedeutung haben. Das ITZ Bund, dem bei der Umsetzung der Digitalisierungsstrategie eine wichtige Rolle zukommt (Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung, 2025), hat deshalb für die

[53] Der Gesetzgeber ging schon vor Jahren von der Einführung der elektronischen Akte aus. So sieht § 56 Abs. 3 Satz 2 GWB eine Gewährung der Akteneinsicht durch Ausdruck der betreffenden Aktenteile vor; vgl. auch Bundesregierung (2020, S. 111).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bundesverwaltung eine eigene KI-Plattform, KIPITZ, entwickelt (Informationstechnikzentrum Bund, 2026). Diese Software steht dem Bundeskartellamt mittlerweile zur Verfügung und soll dort zeitnah eingesetzt werden. Die Verantwortung für KI-Anwendungen sollte bei der Leitung für Monitoring, Innovation und Technologie liegen (↗**Abschnitt 5.3.1.3**).

**Empfehlungen**

- Die geplante Einführung einer elektronischen Verfahrensakte sowie der Einsatz spezifischer KI-Anwendungen stellen aus Sicht der Monopolkommission wichtige Schritte auf dem Weg zu einer weiteren Digitalisierung der Verfahrensführung des Bundeskartellamts dar.
- KI-Anwendungen sollten systematisch in der Fallarbeit eingesetzt werden, etwa bei der Auswertung großer Dokumentenmengen und der Schwärzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Die Verantwortung dafür sollte bei der Leitung für Monitoring, Innovation und Technologie liegen.
- Schrittweise soll ein skalierbares elektronisches Verfahrensportal für kartellbehördliche Verfahren eingeführt werden. Vorab zu prüfen sind insbesondere die technische Ausgestaltung, die Nutzung gemeinsamer Basiskomponenten der Bundesverwaltung, ein geeigneter Stufenplan und der Ressourcenbedarf.

### 5.3.3.2 Stärkere Strukturierung von Verfahren mittels Meilensteinen und Fristen

**371** Es gibt verschiedene, komplementäre Ansätze, um wettbewerbsbehördliche Verfahren zu beschleunigen und effizienter auszugestalten. Ein Vorteil der Verfahren des Bundeskartellamts ist zwar in vielen einfach gelagerten (insbesondere Fusionskontroll-) Fällen ihr geringer Formalisierungsgrad. In komplexen Kartell- und Missbrauchsfällen könnten die Verfahren jedoch stärker strukturiert werden. Die Monopolkommission hat bereits in einem Policy Brief zum EU-Wettbewerbsrecht Überlegungen zu Anpassungen in Kartell- und Missbrauchsverfahren der Europäischen Kommission geäußert. Sie hat dort vorgeschlagen, Verfahrensfristen mit Meilensteinen einzuführen und das Kommissionsverfahren frühzeitig auf einige wenige, klar strukturierte Schriftsatzrunden sowie mündliche Anhörungen auszurichten. Dies würde dazu führen, dass Verfahren von Anfang an strukturiert werden, der Verhandlungsstoff abgeschichtet wird, Prioritäten gesetzt werden, die Transparenz für die betroffenen Unternehmen erhöht wird und die Verfahren insgesamt schneller werden (Monopolkommission, 2025c, S. 2 f.).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**372** Im Gegensatz zur Fusionskontrolle unterliegen Kartell- und Missbrauchsverfahren bislang keinen allgemeinen gesetzlichen Bearbeitungsfristen. Dies führt immer wieder einmal zu langen, intransparenten Verfahren und kann für die betroffenen Unternehmen sowie für Dritte erhebliche Rechtsunsicherheit zur Folge haben. Dabei beschränken sich Verzögerungen und lange Verfahrensdauern nicht auf komplexe Missbrauchsverfahren. Auch andere Fälle werden mitunter verschleppt und ziehen sich über Jahre hin (vgl. zum 50+1-Verfahren bereits ↗**Tz. 358**). Eine stärkere Strukturierung der Verfahren und ein aktives „Case Management“ könnten für Abhilfe sorgen. Dies ist auch insofern von Bedeutung, als die nationalen Wettbewerbsbehörden bei der Anwendung der Art. 101 und 102 AEUV gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 1 ECN+-RL verpflichtet sind, ihre Verfahren innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens durchzuführen.

**373** Ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Beschleunigung und Straffung behördlicher Kartell- und Missbrauchsverfahren liegt in einer stärkeren Strukturierung insbesondere des frühen Verfahrensstadiums. Dies betrifft den Zeitraum nach der Verfahrenseinleitung, der in der Regel damit endet, dass das Bundeskartellamt den Unternehmen seine vorläufige rechtliche Einschätzung mitteilt (sog. Abmahnschreiben; vgl. Quellmalz, 2025c, Rn. 2) und ihnen gemäß § 56 Abs. 1 GWB Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Gerade zu Verfahrensbeginn sind die Ermittlungen häufig dadurch gekennzeichnet, dass verschiedene tatsächliche und rechtliche Gesichtspunkte parallel untersucht werden. Dies ist angesichts des möglicherweise noch nicht hinreichend aufgeklärten Sachverhalts in einem frühen Verfahrensstadium und der Komplexität von Wettbewerbsfällen nachvollziehbar. Es besteht jedoch die Gefahr, dass sich die Ermittlungen schrittweise auf immer neue Einzelfragen erstrecken, die in der Gesamtschau keine große Rolle spielen und mitunter wieder fallengelassen werden. Das Verfahren verliert dadurch an Kontur, die Bearbeitung verzögert sich und für die betroffenen Unternehmen bleibt über einen längeren Zeitraum unklar, welcher konkrete Vorwurf letztlich Gegenstand des Verfahrens ist und wie dessen Fortgang ist.

**374** Vor diesem Hintergrund sollte das Bundeskartellamt den Verfahrensstoff möglichst frühzeitig festlegen. Dies erfordert freilich keine abschließende rechtliche Bewertung. Vielmehr geht es darum, zeitnah nach Verfahrensbeginn zu bestimmen, auf welche Verhaltensweise(n) sich das Verfahren konzentriert. Entscheidend ist, dass die Behörde den Untersuchungsrahmen bewusst eingrenzt und ihre weiteren Ermittlungen konsequent hieran ausrichtet. Das Bundeskartellamt sollte lediglich diejenigen Sachverhaltskomplexe identifizieren, die den möglichen Wettbewerbsverstoß in seinem Kern erfassen und für eine effektive Rechtsdurchsetzung maßgeblich sind. Eine stärkere Priorisierung der wesentlichen Aspekte würde zu einem effizienteren Einsatz behördlicher Ressourcen und größerer Transparenz führen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**375** Die vorgeschlagene Strukturierung bedeutet zwangsläufig, dass einzelne untergeordnete oder erst später bekannt werdende Tatvorwürfe nicht mehr in dem laufenden Verfahren adressiert werden. Dies wäre jedoch zugunsten einer effizienteren Rechtsdurchsetzung hinzunehmen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass jedes neu auftretende Detail den Verfahrensumfang erweitert und dadurch den Abschluss des gesamten Verfahrens verzögert. Selbstverständlich muss das Bundeskartellamt die Möglichkeit behalten, auf schwerwiegende Verstöße oder wesentliche Tatsachen, die erst später bekannt werden, zu reagieren.

**376** Die frühzeitige Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands dient zugleich der Rechtssicherheit der betroffenen Unternehmen. Das Bundeskartellamt sollte gegenüber den Unternehmen bereits in einem frühen Verfahrensstadium kommunizieren, welche Verhaltensweisen Gegenstand des Verfahrens sind und auf welche tatsächlichen und rechtlichen Fragen sich die weiteren Ermittlungen konzentrieren. Dies kann in Form einer „frühen“ öffentlichen mündlichen Anhörung geschehen, wie dies bereits für Verfahren auf Grundlage von § 32f Abs. 3 und 4 GWB vorgesehen ist (§ 56 Abs. 7 Satz 3 und 5 GWB). Die mündliche Anhörung soll dem Gesetzentwurf für eine 12. GWB-Novelle zufolge künftig wohl ohnehin eine Aufwertung erfahren, indem sie „unbürokratischer, flexibler und stärker partizipativ“ ausgestaltet wird (Bundesregierung, 2026b, S. 51). Dabei wäre allerdings darauf zu achten, dass die frühzeitige Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands keinen Raum für „Deals“ zu den Vorwürfen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht eröffnet. Die Entscheidung über den Verfahrensgegenstand bleibt allein Aufgabe des Bundeskartellamts und hat sich an den Prioritäten einer wirksamen Rechtsdurchsetzung zu orientieren.

**377** Die frühzeitige Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands könnte mit der Einführung einer gesetzlichen Frist für die Phase zwischen der Verfahrenseinleitung und der Mitteilung der vorläufigen rechtlichen Einschätzung einhergehen. Für den Fall, dass die praktischen Erfahrungen mit einer solchen Fristenregelung positiv sind, könnte eine Frist auch für das weitere Verfahren bis zum Erlass der das Verfahren abschließenden Entscheidung eingeführt werden. Eine Frist erscheint hier aber von geringerer Bedeutung, da diese Verfahrensphase häufig kürzer ist und stärker davon abhängt, wie die Unternehmen sich zu den Vorwürfen des Bundeskartellamts verhalten.

**378** Auch jenseits der Fusionskontrolle sind Fristenregelungen bei der Wettbewerbsdurchsetzung keine Seltenheit mehr. Der EU-Gesetzgeber hat mit dem DMA eine Möglichkeit geschaffen, den Wettbewerbsschutz im Digitalbereich zu beschleunigen. Hierzu tragen im DMA neben einer vereinfachten Feststellung der Normadressaten und klar spezifizierten Verhaltenspflichten auch Verfahrensfristen bei. Der DMA sieht für verschiedene Verfahrensschritte konkrete Fristen vor; etwa für die Designierung ei-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

nes Torwächters (Art. 3 Abs. 4 DMA: 45 Arbeitstage), für die Festlegung von Maßnahmen zur Einhaltung der Verpflichtungen (Art. 8 Abs. 2 Unterabs. 2 und Abs. 5 DMA: grundsätzlich sechs Monate bzw. drei Monate für die vorläufige Beurteilung) sowie für den Erlass einer Nichteinhaltungsentscheidung (Art. 29 Abs. 2 DMA: zwölf Monate).

**379** Das GWB kennt ebenfalls einzelne Fristenregelungen. So soll das Bundeskartellamt eine Sektoruntersuchung gemäß § 32e Abs. 3 GWB innerhalb von 18 Monaten nach ihrer Einleitung abschließen. Auch verstoßunabhängige Maßnahmen im Nachgang zu einer Sektoruntersuchung sollen innerhalb von 18 Monaten ergehen, § 32f Abs. 7 GWB. Über den Antrag auf eine Entscheidung, dass kein Anlass zum Tätigwerden besteht, soll das Bundeskartellamt innerhalb von sechs Monaten entscheiden (§ 32c Abs. 4 GWB).

**380** Sämtliche der vorgenannten Fristen sind nicht als Ausschlussfristen ausgestaltet, sondern dienen als Ordnungsfristen („Soll-Fristen“) der Verfahrenssteuerung. Die Europäische Kommission bzw. das Bundeskartellamt bleibt daher auch nach Fristablauf zum Erlass der jeweiligen Entscheidung befugt. Starre Verfahrensfristen, die eine Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls ausschließen, sieht der EuGH kritisch.[54] Bei einer starren Fristenregelung besteht das Risiko, dass Verfahren vorschnell abgeschlossen oder behördliche Ressourcen zulasten anderer Fälle umgeschichtet werden müssen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Konkurrenz zu fristgebundenen Fusionskontrollverfahren. Hinzu kommt, dass betroffene Unternehmen das Verfahren durch eine unterlassene Mitwirkung derart blockieren könnten, dass das Bundeskartellamt wegen einer etwaigen Fristüberschreitung gar keine Entscheidung mehr treffen könnte.[55] Im Gegensatz zu einer Ausschlussfrist ist die Überschreitung einer Soll-Frist möglich. Eine Überschreitung kommt jedoch nur ausnahmsweise in Betracht und muss gut begründet sein. Derart ausgestaltete Fristenregelungen hält der EuGH zwar nicht für unionsrechtlich geboten, aber grundsätzlich für zulässig.[56] Er betont, dass angemessene Verfahrensfristen im Interesse sowohl der

---

[54] EuGH, C-511/23, 30.1.2025, Caronte & Tourist – zur Unvereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Unionsrecht, gemäß derer die Wettbewerbsbehörde verpflichtet ist, ein Ermittlungsverfahren innerhalb von 90 Tagen ab Kenntniserlangung von dem Verhalten einzuleiten, und anderenfalls ein Verfolgungshindernis besteht. Vgl. auch EuGH, C-491/24, 18.12.2025, Apple und Amazon.

[55] Zu dem insgesamt eher skeptischen Feedback der nationalen Wettbewerbsbehörden zu der Überlegung, Fristen im EU-Wettbewerbsverfahren einzuführen, vgl. Europäische Kommission (2024b, S. 134).

[56] EuGH, C-588/24, 15.1.2026, Imballaggi Piemontesi – zur Vereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Unionsrecht, gemäß derer die Wettbewerbsbehörde die ursprünglich festgesetzte Frist für den Abschluss der Ermittlungen aus sachlichen Gründen verlängern kann, sofern die Verlängerung begründet sowie gerichtlich überprüfbar ist und die Gesamtdauer des Verfahrens angemessen bleibt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

betroffenen Unternehmen als auch der nationalen Wettbewerbsbehörden festgelegt werden (EuGH, C-511/23, 30.1.2025, Caronte & Tourist).

**381** Vorschläge für die Einführung einer Ordnungsfrist (nur) für die Ermittlungsphase gibt es derzeit in der Schweiz. Die dortige Regierung, der Bundesrat, hat im Mai 2026 einen Gesetzentwurf zur Reform der Wettbewerbsbehörden verabschiedet (Schweizerischer Bundesrat, 2026). Der Entwurf sieht unter anderem vor, dass das Sekretariat der Schweizer Wettbewerbskommission (WEKO) den betroffenen Unternehmen spätestens zwölf Monate nach Eröffnung einer Untersuchung das vorläufige Untersuchungsergebnis mitteilt, Art. 28a Abs. 1 Kartellgesetz-E. Die Frist kann bei einer besonders komplexen oder umfangreichen Untersuchung gemäß Art. 28a Abs. 1 Kartellgesetz-E um höchstens ein Jahr verlängert werden, und bei einer Ausdehnung der Untersuchung auf weitere Untersuchungsgegenstände beginnt sie gemäß Art. 28a Abs. 1 Kartellgesetz-E neu zu laufen. Die Fristenregelungen sollen vor allem die Parteirechte stärken (Schweizerischer Bundesrat, 2026).

**382** Im Vereinigten Königreich bestehen für Verfahren nach dem Competition Act 1998, der wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und Marktmachtmissbräuche betrifft, keine gesetzlichen Fristen. Die Verfahrensführung der CMA ist dennoch sehr stark strukturiert sowie auf Transparenz und Effizienz ausgerichtet. Das Vorgehen der CMA ergibt sich aus einer allgemeinen, verfahrensübergreifenden Guidance, die für Verfahren nach dem Competition Act 1998 durch eine spezifische Guidance konkretisiert wird (Competition and Markets Authority, 2024; Competition and Markets Authority, 2026c). Demnach wird den betroffenen Parteien in einer „notice of investigation“ unter anderem ein fallspezifischer Zeitplan mitgeteilt (Competition and Markets Authority, 2024, Rn. 3.7; Competition and Markets Authority, 2026c, Rn. 5.2). Der Verfahrensstand wird im weiteren Verlauf regelmäßig überprüft und der Zeitplan bei Bedarf aktualisiert (Competition and Markets Authority, 2024, Rn. 3.10; Competition and Markets Authority, 2026c, Rn. 5.6). In Verfahren nach dem Competition Act 1998 strukturiert der Zeitplan zunächst insbesondere die Ermittlungsphase bis zur Entscheidung über den Erlass einer Mitteilung der Beschwerdepunkte und wird anschließend um die weiteren Verfahrensschritte ergänzt (Competition and Markets Authority, 2026c, Rn. 5.6 mit Fn. 24). Der Zeitplan gehört nicht zu den in Section 25A Competition Act 1998 ausdrücklich vorgesehenen Bestandteilen der „notice of investigation“.

**383** Das italienische Recht sieht in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 Gesetz Nr. 287/90 vor, dass die AGCM Kartell- und Missbrauchsverfahren innerhalb einer angemessenen Zeit („in tempi ragionevoli“) durchführt. In der Einleitungsentscheidung teilt die AGCM den Parteien unter anderem eine Frist für den Abschluss des Verfahrens mit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 Gesetz Nr. 287/90 i. V. m. Art. 6 Abs. 3 Dekret Nr. 217/98 des Präsidenten der

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Republik). Im weiteren Verfahrensverlauf kann die AGCM zusätzliche Fristen für einzelne Meilensteine, wie etwa die Mitteilung der Beschwerdepunkte, festlegen. In der Mitteilung der Beschwerdepunkte selbst wird wiederum eine Frist für den Abschluss des Ermittlungsverfahrens genannt, Art. 14 Abs. 2 Satz 1 Dekret Nr. 217/98 des Präsidenten der Republik. Die Fristen können verlängert werden.[57]

**384** Aus Sicht der Monopolkommission ist es grundsätzlich nachrangig, wie die vorgeschlagenen Anpassungen bei der Verfahrensstruktur beim Bundeskartellamt umgesetzt werden – durch gesetzliche Vorgaben bzw. Ermächtigungen oder eine Initiative der Behörde selbst. Der Ansatz der CMA beruht im Wesentlichen auf behördlicher Selbstdisziplin. Das italienische Recht verpflichtet die AGCM zwar zur Mitteilung einer Verfahrensfrist, überlässt die Festlegung der Fristdauer aber der Behörde. Für das Bundeskartellamt erscheinen gesetzliche Vorgaben, einschließlich Fristenregelungen, vorzugswürdig. Sie würden die oben herausgearbeiteten Anforderungen an Verfahrensstruktur und Verfahrensdauer verbindlich festlegen. Dadurch würde ein höheres Maß an Rechtssicherheit gewährleistet und verhindert, dass die Verfahrensbeschleunigung allein von der Verwaltungspraxis abhängt. Dies wäre auch deshalb wichtig, weil im Bundeskartellamt die Verfahrensführung den unabhängigen Beschlussabteilungen obliegt und sich eine einheitliche Verfahrenspraxis daher nicht ohne Weiteres mittels behördeninterner Vorgaben sicherstellen lässt. Zudem sind, wie dargelegt, einzelne Fristenregelungen dem deutschen Wettbewerbsrecht nicht fremd.

**385** Ein weiteres Element zur Beschleunigung und Steigerung der Effizienz von Kartellverwaltungsverfahren könnte in einer Begrenzung des Umfangs von Schriftsätzen im Gerichtsverfahren liegen.[58] Wettbewerbsrechtliche Streitigkeiten zeichnen sich zwar in aller Regel durch komplexe Fragestellungen aus, deren Beantwortung in tatsächlicher wie rechtlicher Hinsicht einigen Raum erfordert. Eine Schriftsatzbegrenzung würde die Beteiligten aber dazu zwingen, ihren Vortrag auf die entscheidungserheblichen Tatsachen- und Rechtsfragen zu konzentrieren. Dies würde zugleich Anreize schaffen, den Vortrag stärker zu strukturieren und Wiederholungen zu vermeiden. Eine Konzentration auf das Wesentliche ist einer der in ↗**Tz. 371** erwähnten Vorschläge der Monopolkommission, um Wettbewerbsverfahren zu beschleunigen (vgl. auch Niemeyer, 2025).

---

[57] Dazu bereits Fn. 56.

[58] Im gerichtlichen Kartellordnungswidrigkeitenverfahren dürfte sich das Problem überlanger Schriftsätze schon allein aufgrund des dort geltenden Mündlichkeits- und Unmittelbarkeitsgrundsatzes (§ 71 Abs. 1 OWiG i. V. m. den §§ 226 ff., 250, 261 StPO) in geringerem Maße stellen als im gerichtlichen Kartellverwaltungsverfahren. Da der Schwerpunkt der Tatsachenfeststellung im Bußgeldverfahren auf der Hauptverhandlung liegt, kommt dem schriftlichen Vortrag insgesamt eine weniger zentrale Bedeutung zu.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**386** Eine Schriftsatzbegrenzung sieht nicht nur die Verfahrensordnung des Gerichts der Europäischen Union vor (Art. 201 Abs. 2 Satz 2 bzw. Art. 206 Abs. 2 Satz 2; vgl. auch Praktische Durchführungsbestimmungen zur Verfahrensordnung des Gerichts, Rn. 156 ff.). In anderen Jurisdiktionen gibt es – in unterschiedlichen Ausgestaltungen – ebenfalls Vorgaben für Schriftsätze (vgl. Kahl, 2026). Auch der Deutsche Richterbund hat sich für die Möglichkeit ausgesprochen, den Umfang von Schriftsätzen in Zivilverfahren zu begrenzen (Deutscher Richterbund, 2022, S. 26 f.). Der Deutsche Juristentag hat eine entsprechende Empfehlung für Zivilverfahren zwar abgelehnt (Deutscher Juristentag, 2024, S. 10), für wirtschaftsrechtliche Verfahren jedoch angenommen (Deutscher Juristentag, 2022, S. 23).

**387** Demnach erscheint die Einführung einer Schriftsatzbegrenzung für das gerichtliche Kartellverwaltungsverfahren naheliegend. Da das Gerichtsverfahren aber nicht Gegenstand dieses Gutachtens ist, sieht die Monopolkommission von einer entsprechenden Empfehlung ab. Gegen eine Schriftsatzbegrenzung im behördlichen Verfahren spricht, dass dieses der erstmaligen Aufarbeitung des Sachverhalts sowie seiner rechtlichen Würdigung dient. Sowohl das Bundeskartellamt als auch die Unternehmen müssen ihren Standpunkt hier umfassend darlegen können. Die Argumentation im gerichtlichen Verfahren kann demgegenüber regelmäßig auf dem Behördenverfahren aufbauen, sodass sich Wiederholungen eher vermeiden lassen und Umfangsvorgaben leichter zu rechtfertigen sind.

**Empfehlungen**

- Das kartellbehördliche Verfahren sollte stärker strukturiert werden. Hierzu sollte zunächst eine frühzeitige Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands erfolgen.
- Außerdem sollte der Verfahrensablauf durch ein aktives und vorausschauendes „Case Management“ sowie Meilensteine mit Fristen gesteuert werden. In Betracht kommt insbesondere eine Ordnungsfrist für die Ermittlungsphase, d. h. bis zu dem Erlass einer vorläufigen wettbewerblichen Einschätzung.

#### 5.3.3.3 Einführung einer anwaltsvertraulichen Akteneinsicht im Kartellverwaltungsverfahren

**388** Speziell mit Blick auf die Akteneinsicht kommt in Betracht, die Möglichkeit der anwaltsvertraulichen Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren einzuführen, und zwar sowohl für die Verfahrensbeteiligten (einschließlich der Beigeladenen, § 54 Abs. 2 GWB) als auch für Dritte. Dies hätte den Vorteil, dass auf eine Schwärzung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der jeweils anderen Unternehmen für die Zwecke

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der Akteneinsicht verzichtet werden könnte. Der Bedarf für eine entsprechende Regelung könnte sich insbesondere daraus ergeben, dass derzeit keine geeigneten digitalen Lösungen zur Verfügung stehen, die es dem Bundeskartellamt ermöglichen würden, mit überschaubarem Aufwand zuverlässig und zeitnah um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bereinigte Aktenfassungen zu erstellen. Durch die Einführung der anwaltsvertraulichen Akteneinsicht könnten die Effizienz von Kartellverwaltungsverfahren und damit letztlich die Leistungsfähigkeit der Behörde gesteigert werden (vgl. zu diesem Kriterium ↗**Abschnitt 2.3**).

**389** Im Kartellordnungswidrigkeitenverfahren wird die Akteneinsicht in der Regel bereits durch den Verteidiger (§ 46 Abs. 1 OWiG i. V. m. § 147 Abs. 1 StPO) – und nicht durch den (Neben-) Betroffenen selbst (§ 49 OWiG) – wahrgenommen (Klusmann, 2026, Rn. 66, 74). Der Verteidiger kann seiner Mandantschaft zwar Informationen aus den Akten zur Verfügung stellen, muss dann aber für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sorgen (vgl. BGH, KRB 59/07, 04.10.2007, Akteneinsichtsgesuch; Krauß/Cannevel, 2024, Rn. 82). Zudem ist das Recht auf Akteneinsicht Dritter insgesamt weniger weitreichend als jenes des (Neben-) Betroffenen bzw. dessen Verteidigers. So erhalten Geschädigte, die beabsichtigen, die Akteneinsicht zur Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen zu nutzen, nach Maßgabe des § 89c Abs. 5 GWB allenfalls Einsicht in einzelne Aktenbestandteile. Das Erfordernis der Wettbewerbsbehörde, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse für die Zwecke der Akteneinsicht zu schwärzen, besteht damit im Ordnungswidrigkeitenverfahren insgesamt in geringerem Umfang als im Verwaltungsverfahren.

**390** Die Gewährung vollständiger Akteneinsicht an Rechtsanwälte im Kartellverwaltungsverfahren kann allerdings Fehlanreize setzen. Das Bundeskartellamt ist im Verwaltungsverfahren in besonderem Maße auf die Mitwirkung Beigeladener und Dritter angewiesen, vor allem durch die Beantwortung von Auskunftsverlangen gemäß § 59 GWB. Hierzu kann sich das Bundeskartellamt formloser Auskunftsersuchen, deren Beantwortung freiwillig ist, sowie förmlicher Auskunftsbeschlüsse bedienen (Wirtz, 2024, Rn. 3 f.). In diesem Zusammenhang gelangen häufig zahlreiche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in die Verfahrensakte. Während im Ordnungswidrigkeitenverfahren der Schwerpunkt der Ermittlungen regelmäßig auf dem Nachweis einer wettbewerbsbeschränkenden Absprache liegt, richtet sich das Verwaltungsverfahren stärker auf die Beurteilung der (potenziellen) Auswirkungen des in Rede stehenden Verhaltens auf den Wettbewerb. Hierfür sind insbesondere Informationen zum Marktumfeld, etwa zu Marktanteilen, Wettbewerbsverhältnissen und Geschäftsstrategien, die auch von Dritten beigetragen werden, von Bedeutung. Im Vergleich zum Ordnungswidrigkeitenverfahren enthält die Verfahrensakte im Verwaltungsverfahren daher typischerweise in größerem Umfang vertrauliche Informationen anderer Unternehmen. Es liegt nahe, dass die Bereitschaft der Unternehmen zur Beantwortung von

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Auskunftsersuchen beeinträchtigt werden könnte, wenn sie befürchten müssten, dass ihre sensiblen Daten im Wege der Akteneinsicht anderen Marktteilnehmern – insbesondere Wettbewerbern – zugänglich werden. Eine solche Abschreckungswirkung könnte die Effektivität der behördlichen Sachverhaltsaufklärung im Verwaltungsverfahren beeinträchtigen.

**391** Für eine Einführung der anwaltsvertraulichen Akteneinsicht im Kartellverwaltungsverfahren spricht jedoch, dass Unternehmen gemäß § 59 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2, Abs. 5 Satz 1 GWB verpflichtet sind, (förmliche) Auskunftsbeschlüsse des Bundeskartellamts zu befolgen. Ein Verstoß gegen diese Pflicht ist gemäß § 81 Abs. 2 Nr. 6 GWB bußgeldbewehrt. Eine Mitwirkung Beigeladener und Dritter ist damit nicht allein von der freiwilligen Kooperationsbereitschaft abhängig, sondern rechtlich durchsetzbar. Zudem könnten Rechtsanwälte ausdrücklich dazu verpflichtet werden, Akteninhalte, die vertrauliche Informationen anderer Unternehmen enthalten, nicht an ihre Mandantschaft weiterzugeben. Vergleichbare Interessenkonflikte stellen sich bereits im Kartellordnungswidrigkeitenverfahren, ohne dass hieraus – soweit ersichtlich – grundlegende praktische Probleme erwachsen (dazu bereits ↗**Tz. 388**). Es ist ohnehin fraglich, inwiefern Rechtsanwälte einen Anreiz haben, ihrer Mandantschaft Informationen weiterzugeben, deren Kenntnis zwar im operativen Geschäft von Vorteil für das Unternehmen sein könnte, aber dessen Verfahrensposition gegenüber dem Bundeskartellamt kaum verbessern würde. Vor diesem Hintergrund erscheint das Risiko einer unkontrollierten Weitergabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen jedenfalls deutlich begrenzt. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass es im Kartellverwaltungsverfahren keinen absoluten Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gibt. § 30 VwVfG spricht insofern von einem Anspruch darauf, dass die Geheimnisse nicht „unbefugt“ offenbart werden; und § 56 Abs. 4 Satz 1 GWB verlangt, dass die Versagung der Akteneinsicht aus wichtigem Grund geboten ist. Demnach darf die Kartellbehörde Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenlegen, wenn dies verhältnismäßig ist, das Geheimhaltungsinteresse also im Einzelfall hinter anderen wichtigen Interessen, wie der Förderung der Ermittlungen, zurücktritt (BGH, KVB 69/23, 20.2.2024, Google - Offenlegung; vgl. auch BGH, KVB 56/22, 23.4.2024, Amazon - Überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb; KVB 61/23, 26.5.2025, Apple - Anhörungsrüge; dazu bereits ↗**Tz. 271**; zum Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses vgl. BVerwG, 10 C 2.24, 30.4.2025, Auswertungsvermerke).

**392** Denkbar sind außerdem Lösungen im Rahmen von „confidentiality rings“, wie sie im EU-Wettbewerbsverfahren vorgesehen sind. Im Gegensatz zum deutschen Recht unterscheidet das EU-Wettbewerbsrecht nicht grundlegend zwischen Verwaltungsverfahren und Ordnungswidrigkeitenverfahren. Das EU-Wettbewerbsrecht kennt auch keine anwaltsvertrauliche Akteneinsicht. Die Europäische Kommission stellt

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

aber zwei Instrumente zur Verfügung, um den Aufwand für die Schwärzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu minimieren bzw. den Zugang zu vertraulichen Informationen zu gewährleisten (Europäische Kommission, 2011b, Rn. 95 ff.).[59] Zum einen ist ein Verfahren vorgesehen, bei dem sich die beteiligten Unternehmen – das Unternehmen, das Akteneinsicht begehrt, sowie das Unternehmen, das den Schutz seiner Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geltend macht – unter der Aufsicht der Generaldirektion Wettbewerb auf die Einsichtnahme durch einen bestimmten Personenkreis einigen. Neben externen Beratern kommen grundsätzlich auch Personen in Betracht, die dem auskunftsberechtigten Unternehmen angehören, aber möglichst weit entfernt vom operativen Geschäft sind. Zum anderen gibt es die Möglichkeit der Einsichtnahme in einem speziellen Datenraum. Dieses Verfahren steht vor allem für die Einsicht in quantitative Daten für ökonometrische Analysen zur Verfügung. Die Einsichtnahme kann nur durch externe Beraterinnen und Berater, d. h. Rechtsbeistände und Wirtschaftsberater, unter der Aufsicht eines Kommissionsbeamten erfolgen.

**393** Gegenüber solchen einzelfallbezogenen Lösungen erscheint die Einführung einer anwaltsvertraulichen Akteneinsicht jedoch vorzugswürdig, soweit es in erster Linie darum geht, den mit der Behandlung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verbundenen Aufwand der Behörde zu reduzieren. Denn auch bei „confidentiality rings“ müssen die schutzwürdigen Informationen zunächst identifiziert und abgegrenzt werden, bevor für einzelne solcher Informationen der Kreis der Zugangsberechtigten und die Modalitäten der Einsichtnahme festgelegt werden. Durch die Übermittlung der vollständigen, ungeschwärzten Akte an die Rechtsanwälte der Verfahrensbeteiligten bzw. Dritten könnte bei einer anwaltsvertraulichen Akteneinsicht auf jene Schritte gerade verzichtet werden.

## Empfehlungen

- Im Kartellverwaltungsverfahren sollte die Möglichkeit der anwaltsvertraulichen Akteneinsicht eingeführt werden.

[59] Zu digitalen Lösungen vgl. bereits ↗**Abschnitt 5.3.3.1**.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

# 6

# Das Bundeskartellamt im europäischen und globalen Konzert

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

# 6 Das Bundeskartellamt im europäischen und globalen Konzert

**394** Das Bundeskartellamt ist seit seiner Gründung 1958 in den europäischen und internationalen Kontext eingebunden. Zugleich ist das Wettbewerbsrecht mit der Globalisierung der Märkte zu einem länderübergreifenden Rechtsgebiet geworden. Viele Fälle betreffen mehrere Jurisdiktionen. Innerhalb der EU sind dafür gut funktionierende Mechanismen geschaffen worden, insbesondere das European Competition Network (ECN). International wächst vor allem über die Zusammenarbeit im International Competition Network (ICN), in der OECD oder in der G7 ein vertrauensvoller Zusammenhalt der Wettbewerbsbehörden.

## 6.1 Staatliche Territorialitätsbindung versus wirtschaftliche Globalisierung

**395** Ein internationales Wettbewerbsrecht hat sich nicht etablieren können. Es war einst durchaus in Griffweite, etwa bei der berühmten Konferenz in Bretton Woods, mit der Havanna-Charta (1947) oder bei der Verhandlung der sog. Singapore Issues in der World Trade Organization (1996). Aus der Wissenschaft heraus wurde der Draft International Antitrust Code (1993) vorgeschlagen. Alle diese Pläne zerschlugen sich und wirken heute utopisch.

**396** Das Bundeskartellamt spielt sowohl in der EU als auch auf internationaler Bühne eine herausragende Rolle. Präsident Andreas Mundt hat von 2013 bis 2025 das ICN geleitet und entscheidend weiterentwickelt, die vom Kartellamt ausgerichtete Internationale Kartellkonferenz in Berlin ist ein Markenzeichen und äußerst bedeutendes Forum, innerhalb der EU gilt das Bundeskartellamt als eine führende nationale Behörde.

**397** Zwischen der hoheitlichen Territorialitätsbindung der Behörde, das Bundeskartellamt ist nur im Geltungsbereich des GWB zuständig (§ 185 Abs. 2 GWB), und den grenzüberschreitenden Unternehmensaktivitäten besteht eine Diskrepanz. Die Monopolkommission ist der Auffassung, dass die europäische Vernetzung und internationale Ausrichtung des Bundeskartellamts unbedingt fortzuführen und – wo möglich – auszubauen sind. Dafür müssen die entsprechenden Organisationseinheiten der Behörde erhalten werden, die sich auf europäischer Ebene vernetzen und internationale Kontakte wahren. Außerdem muss ein Budget für Konferenzausrichtungen und -teilnahmen vorhanden sein.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**398** Die Vielfalt der Wettbewerbsbehörden in aller Welt ist eine Chance, die sich bei einer internationalen verbindlichen Wettbewerbsrechtsordnung, also der Etablierung eines „Weltkartellamtes“, nicht bieten würde.[60] Der Wettbewerb zwischen den internationalen Wettbewerbsordnungen führt zu immer neuen Lösungen und gegenseitigem Lernen. Insbesondere zwischen den Wettbewerbsbehörden in der EU gibt es zuweilen, so hat es den Anschein, einen gesunden gegenseitigen Ansporn zur Leistung. Die Impulse, die sich aus Entwicklungen in anderen Ländern ergeben, sind auch in diesem Gutachten der Monopolkommission sichtbar. Dies ist eine Stärke des pluralen multi-level-Durchsetzungssystems.

## 6.2 Das Bundeskartellamt in der EU

**399** Innerhalb der EU hat das Zusammenspiel von nationaler Behörde und europäischer Wettbewerbsaufsicht erhebliche Wandlungen erfahren, die stark zu Lasten der nationalen Entscheidungsbefugnisse gingen. Seit 1990 hat die Europäische Kommission eine eigene Fusionskontrolle, sodass die besonders großen Übernahmen in Brüssel geprüft werden. Die Kartellverfahrens-VO hat das Verhältnis von europäischem Recht und nationalem Recht geordnet, den Vorrang des europäischen Rechts klargestellt und die nationalen Behörden zu dessen Durchsetzung ermächtigt, aber zugleich damit auch in eine gewisse Unterordnung unter die Europäische Kommission gezwungen. Das deutsche Kartellrecht wurde 2005 umfassend an das europäische Kartellrecht angeglichen. Die Zusammenarbeit in Europa wurde vor allem durch den Vertrag von Lissabon (2009) so stark, dass Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik heute eher Domänen der EU als der nationalen Institutionen sind. Die Generaldirektion Wettbewerb hat mindestens die Rolle eines „primus inter pares“ inne. Es führt kein Weg an der Feststellung vorbei, dass die besonders gewichtigen Fälle heutzutage eher in Brüssel als in Bonn bearbeitet werden.

**400** Innerhalb der Europäischen Union sollte das Zusammenspiel mit den weiteren Behörden, insbesondere der Generaldirektion Wettbewerb, auch die Fallauswahl leiten. Das geschieht derzeit nicht immer ohne Friktionen, wenn etwa nationale Behörden Verfahren gegen digitale Gatekeeper führen, die möglicherweise sinnvoller bei der Europäischen Kommission geführt würden (vgl. AGCM, A528, 30.11.2021, FBA Amazon; EU-Kommission, AT.40462/AT.40703, 20.12.2022, Amazon Marketplace/Amazon Buy Box).

**401** Drei Grundsätze können vor diesem Hintergrund das Zusammenspiel in Europa leiten: Erstens sollte das Bundeskartellamt stets als tatkräftige Auffangbehörde bereit

[60] Zur wissenschaftlichen Diskussion über verschiedene Modelle der internationalen Governance siehe z.B. Bätge (2009), Baetge (2009), Budzinski (2008), Klauß (2008), Podszun (2003), Reimers (2007), Uhsler (2026).

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

stehen, falls die Rechtsdurchsetzung in Brüssel hakt. Da die Europäische Kommission als politische Behörde entscheidet, können eine geänderte Prioritätensetzung oder politisch motivierte Interventionen zu einem Abfallen der europäischen Rechtsdurchsetzung in Qualität und Quantität führen. Diese Gefahr stand jüngst bei der Durchsetzung von Maßnahmen gegen US-amerikanische Konzerne im Raum (EU-Kommission, AT.40670, 5.9.2025 – Google - Adtech and Data-related practices; vgl. Monopolkommission, 2025b). Zweitens kann sich das Bundeskartellamt, solange die Rechtsdurchsetzung in Brüssel funktioniert, auf experimentellere, gewagtere Verfahren konzentrieren. Damit können neue Aspekte des Wettbewerbsschutzes ausgetestet werden. Dem Kartellamt kommt dann eine Pionierrolle zu, die es z. B. bei der Umsetzung des § 19a GWB bereits eingenommen hat. Drittens sollte das Kartellamt gezielt das erfassen, was durch die Europäische Kommission nicht wettbewerblich berücksichtigt wird, aber gleichwohl erhebliche volkswirtschaftliche Auswirkungen hat. Das gilt z. B. dort, wo die Europäische Kommission keine Zuständigkeiten hat.[61] Das Bundeskartellamt hat in der Praxis der vergangenen Jahre diese drei Rollen bereits ausgefüllt.

## 6.3 Das Bundeskartellamt international

**402** Schon jetzt nimmt das Bundeskartellamt international eine Schlüsselrolle ein, etwa als „thought leader“ in den Diskursen, durch Trainingsprogramme mit jungen Kartellrechtsjurisdiktionen und durch die Mitarbeit im ICN und anderen Foren. Mit den USA gibt es ein Abkommen zur Zusammenarbeit von 1976, mit der Schweiz von 2023. In §§ 50a bis 50e GWB hat der Gesetzgeber Grundlagen geschaffen, um im europäischen Netzwerk zu kooperieren.

**403** Die internationalen Verbindungen, gerade auch zu Behörden, die erst seit Kurzem oder unter schwierigen Bedingungen agieren, sind wichtig. Der internationale Austausch ist keine Einbahnstraße, sondern bringt immer wieder Impulse, die die Offenheit und Anpassung des Bundeskartellamts stärken. Das belegt beispielhaft die Einführung des Vergabe-Screenings, das in anderen Ländern schon funktioniert.

**404** Möglicherweise könnte die internationale Zusammenarbeit sogar noch ausgebaut werden. Das Ziel könnte eine internationale Arbeitsteilung sein, so wie sie im European Competition Network angelegt, wenn auch bisher nicht vollendet ist. Es kann nicht effizient sein, dass eine große internationale Fusion von einer großen Zahl von Wettbewerbsbehörden weltweit parallel geprüft werden muss. Dass wiederum Italien, Frankreich, Deutschland und Großbritannien sich neben der Europäischen Kommission mit den mächtigen digitalen Gatekeepern befassen, hat zwar einen gewissen

[61] Zusammenschlüsse unterhalb der Schwellenwerte oder ohne Kontrollwechsel im Sinne des europäischen Rechts, Abhängigkeitskonstellationen ohne Marktbeherrschung, Wettbewerbsbeschränkungen ohne grenzüberschreitende Dimension, z. B. auf Regionalmärkten.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Mehrwert, bringt aber auch diese Behörden an ihre Grenzen. Für kleinere Behörden ist es gar nicht denkbar, Verfahren gegen ein Unternehmen wie Alphabet einzuleiten. Außerdem unterscheiden sich die wettbewerblichen Fragen, die ein Unternehmen wie Microsoft aufwirft, in Deutschland, Südkorea, Kolumbien und der Türkei womöglich nur unwesentlich. In solchen Konstellationen sollte erwogen werden, eine „lead agency" zu bestimmen, die den Fall auch im Namen der übrigen Länder führt, oder international gemischte Fall-Teams zusammenzustellen, die kooperativ ermitteln und entscheiden (vertiefend: Podszun, 2016).

**405** So könnten sich z.B. Italien, Frankreich und Deutschland darauf verständigen, welche Behörde welchen Gatekeeper untersucht und so ihre Kräfte bündeln. In einer gemeinsamen Arbeitsgruppe könnten Missbrauchsverfahren im Bereich KI von Behördenvertreterinnen und -vertretern aus der EU, den Philippinen, Kanada und Südafrika gemeinsam konzipiert und geführt werden. Die gegenseitigen Ermittlungen würden unterstützt, die Ergebnisse könnten gegenseitig anerkannt werden. Bei Fusionen könnte eine leitende Behörde bekannt geben, dass sie gewillt ist, die Federführung zu übernehmen; andere Jurisdiktionen könnten sich anschließen. Für Entwicklungsländer könnte das Bundeskartellamt unentgeltlich tätig werden, für Behörden aus anderen Staaten wäre evtl. eine Kompensation vorzusehen. Die Idee solcher Vorschläge ist es, die internationalen Transaktionskosten für Unternehmen und Behörden zu senken und in einer Art bottom-up-approach die Souveränitätsfalle des Völkerrechts zu umgehen. Dazu müssten im nationalen Recht die Voraussetzungen geschaffen werden. Gerade die sog. „Middle Powers", die ein fortgesetztes Interesse an einer Konstitutionalisierung der internationalen Beziehungen haben, könnten so effizient zusammenarbeiten.

## Empfehlungen

- Das Bundeskartellamt sollte seine internationale Ausrichtung beibehalten und intensivieren. Dazu sind entsprechende Organisationseinheiten und ausreichend Ressourcen vorzuhalten.
- Das Bundeskartellamt sollte die Möglichkeit erhalten, Wettbewerbsfälle, die sein Territorium betreffen, zur Ermittlung und Entscheidung an Behörden aus anderen Staaten abzugeben. Zugleich sollte es in die Lage versetzt werden, auf Bitten anderer Wettbewerbsbehörden Ermittlungen und Entscheidungen für deren Territorien zu treffen.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

# 7

# Gesamtschau und Empfehlungen auf einen Blick

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

# 7 Gesamtschau und Empfehlungen auf einen Blick

**406** Dieses Kapitel bündelt alle Empfehlungen dieses Gutachtens. Die vertiefende Begründung und die rechtliche, ökonomische und organisatorische Einordnung der einzelnen Empfehlungen finden sich in den jeweiligen Abschnitten des Gutachtens.

**407** Bevor die einzelnen Empfehlungen aufgeführt werden, seien die Linien zusammengeführt, die dieses Gutachten durchziehen. Ausgangspunkt waren die in **↗Kapitel 1** entwickelten Fragen:

**1** Ist die Unabhängigkeit des Bundeskartellamts institutionell so gesichert, dass sie einer schleichenden oder abrupten Beeinträchtigung seiner Arbeit standhält?

**2** Was braucht das Bundeskartellamt darüber hinaus, um seine Aufgabe unter den Bedingungen einer ungewissen Zukunft weiterhin erfüllen zu können?

**408** Diese Fragen wurden in **↗Kapitel 2** weiter differenziert und in Anforderungen an eine Wettbewerbsbehörde der Zukunft und Kriterien für die Bewertung von Gestaltungsoptionen übersetzt. Der Blick auf das Bundeskartellamt in den **↗Kapitel 3** bis **↗Kapitel 6** legt folgende Antworten auf die beiden Ausgangsfragen nahe:

**409** Erstens: Die Unabhängigkeit des Bundeskartellamts ist im Kern stark und hat sich bewährt. Das Bundeskartellamt ist eine zentrale leistungsfähige Institution im demokratischen Rechtsstaat. Dass es seine Aufgaben seit vielen Jahren erfolgreich wahrnimmt und international einen hervorragenden Ruf genießt, verdankt es dabei nicht allein seiner Konstruktion, sondern der fachlichen Qualität und dem Engagement derer, die dort im Schutze dieser Unabhängigkeit arbeiten. Gegen einen offenen Zugriff ist die Unabhängigkeit des Amtes bereits heute prinzipiell gut geschützt; anfällig ist sie jedoch für die subtilen Formen der Beeinträchtigung. Sie hängt an Punkten, die jeder für sich betrachtet weniger wesentlich wirken: an der Dauer und der Ausgestaltung der Amtsführung an der Spitze, an personalpolitischen Entscheidungen, die bis in laufende Verfahren hineinwirken können, an ihrer Ausstattung mit hinreichenden Ressourcen durch die Politik und daran, dass die innere Ordnung der Behörde von außen nicht einsehbar ist. Angesichts internationaler Entwicklungen, die zeigen, wie angreifbar selbst etablierte Wettbewerbsbehörden sind, kommt ein weiterer Gesichtspunkt hinzu: Angegriffen wird eine unabhängige Behörde selten an ihrer Unabhängigkeit, sondern an deren Rechtfertigung. Der typische Vorwurf lautet, sie entscheide ohne Auftrag und ohne Kontrolle. Rechtliche Absicherungen tragen dagegen

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

nur so weit, wie die Behörde zugleich fortlaufend erkennen lässt, nach welchen Maßstäben sie ihre Fälle auswählt, wie ihre Entscheidungen vor Gericht ausgehen und wie sie mit Einwänden umgeht. Rechenschaft und Transparenz sind deshalb kein Preis, den die Unabhängigkeit kostet; sie sind ihr wirksamster Schutz.

**410** Zweitens: Für die Zukunft braucht das Amt keine grundlegende Neuerfindung. Was es braucht, ist die Fähigkeit, sich selbst zu korrigieren, z. B. durch institutionalisierte Lernprozesse, belastbare ökonomische und technologische Kompetenz, die systematische Überprüfung seiner Entscheidungen im Nachhinein und Verfahren, die dem Tempo der Märkte standhalten. Diese Fähigkeit ist zugleich die Antwort auf eine Nebenfolge großer Unabhängigkeit und großen Erfolgs: dass eine Behörde ihre eigenen Maßstäbe bildet und sich in diesen einrichtet. Je geringer die Kontrolldichte der Machtausübung von außen ist, desto gefährlicher kann diese Entwicklung werden. Entscheidend ist deshalb, ob eine einmal eingeschlagene Entscheidungslinie überhaupt wieder zur Disposition steht. In dieser Hinsicht ist wichtig, dass gerichtliche Kontrolle erhalten bleibt und andere Impulse von außen aufgenommen werden.

**411** Daraus folgt kein neues Modell, sondern eine gezielte Justierung. Die Monopolkommission empfiehlt eine Absicherung der Unabhängigkeit des Bundeskartellamts und der Entscheidung in seinen Beschlussabteilungen. Dabei geht es zum einen um die Unabhängigkeit von der Politik, zum anderen um die innere Unabhängigkeit innerhalb des Amtes. Im demokratischen Rechtsstaat kann solche Unabhängigkeit freilich nur gewährt werden, wenn sie durch Rechenschaft und Transparenz rückgebunden wird. Zugleich sind die Nebenfolgen auszutarieren, die mit ihr einhergehen: dass Entscheidungen über die Behörde hinweg nicht kohärent ausfallen und dass Ressourcen nicht dort eingesetzt werden, wo sie gesamtwirtschaftlich am meisten bewirken. Die Empfehlungen dieses Gutachtens setzen an beidem an.

**412** Eine Einschätzung, mit der dieses Gutachten begonnen hat, hat sich in der Untersuchung bestätigt: Das Bundeskartellamt gehört über einen langen Zeitraum zu den führenden Wettbewerbsbehörden. Dahinter steht Arbeit, die selten sichtbar wird. Hier sei die akribische Fallarbeit und darunter schwierige Verfahren wie z. B. die Aufdeckung von Absprachen in der Grundstoff- und der Bauwirtschaft genannt, die über Jahre verdeckt praktiziert wurden und langwierige Ermittlungen voraussetzen, deren Ergebnis zu Beginn nicht feststeht. Von anderer Art, aber ebenso aussagekräftig ist der Aufbau des Wettbewerbsregisters, das die Behörde seit 2021 betreibt. Die Befunde der Monopolkommission zur Weiterentwicklung betreffen nicht die Fallbearbeitung, sondern Strukturen, die auch bei sorgfältigster Amtsführung fortwirken. Sie hat skizziert, wie Bewährtes zukünftig so weiterentwickelt werden kann, dass die Basis des vergangenen Erfolgs bewahrt und das Risiko des Festhaltens an nicht mehr Zeitgemäßem behoben wird. Dabei ist das Maß zu wahren: Das unabhängige Entscheiden im

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bundeskartellamt macht zwar den Kern der Kartellrechtsdurchsetzung aus. Allerdings sind nur etwa ein Drittel der Mitarbeitenden überhaupt in Positionen, in denen sie mit solchen Entscheidungen befasst sind. Im Übrigen ist das Bundeskartellamt eine Verwaltungsbehörde, die wie andere auch hierarchisch aufgebaut ist und die mit den typischen Erscheinungsformen behördlichen Arbeitens zu tun hat. Potenziale für die Zukunft bestehen insbesondere noch bei Digitalisierung und Verfahrensmodernisierung.

**413** Die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts trifft auf wirtschaftliche, technologische, gesellschaftliche und geopolitische Umbrüche, auf die eine Wettbewerbsbehörde nicht mit den Routinen der Vergangenheit reagieren kann. Der Einsatz künstlicher Intelligenz ist dabei nur die sichtbarste Anforderung. Innovation wird zum Schlüsselbegriff für den Wettbewerb und die Wettbewerbsaufsicht. Die permanente Erneuerung, die der Wettbewerb mit sich bringt, ist auch eine Anforderung für die Institutionen, die ihn schützen.

**414** Aus diesen Befunden leitet die Monopolkommission die folgenden Empfehlungen ab. Sie sind nach fünf Themenbereichen gegliedert und fortlaufend nummeriert:

- Unabhängigkeit vor politischer Einflussnahme schützen
- Unabhängigkeit intern sichern
- Entwicklungsoffenheit fördern
- Wettbewerb im digitalen Zeitalter schützen
- Internationale Vernetzung stärken

## Unabhängigkeit vor politischer Einflussnahme schützen

### ...DURCH EIN KLARES MANDAT

**1** Das Bundeskartellamt sollte auch in Zukunft nicht zu viele Zusatzaufgaben übernehmen. Die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts sollte weiterhin im Zentrum seiner Tätigkeit stehen. Dies sollte sich in der Zahl der für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts zuständigen Abteilungen sowie Mitarbeitenden widerspiegeln. ↗**Abschnitt 4.1.1**

**2** Aufgaben, die das Bundeskartellamt zusätzlich übernimmt, sollten der politischen Unabhängigkeit unterliegen und durch klar ersichtliche Synergieeffekte zu der Kerntätigkeit gekennzeichnet sein. Denkbar erscheint etwa, dass das Bundeskartellamt Verstöße gegen das Verbraucherrecht ahnden kann, wenn es eine Sektoruntersuchung durchgeführt hat und eine individuelle Rechtsverfolgung nicht zu erwarten ist. ↗**Abschnitt 4.1.1**

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**3** Wenn andere Behörden (z. B. die Bundesnetzagentur) über relevanten hohen technischen Sachverstand verfügen, kann dies ein Argument für den Verbleib oder die Zuordnung dieser Tätigkeiten bei bzw. zu diesen Behörden sein. Andernfalls würde riskiert, dass der technische Sachverstand den Entscheidungsträgerinnen und -trägern nicht unmittelbar zur Verfügung steht. Eine solche Lösung macht eine enge Abstimmung der Behörden für eine wettbewerblich einheitliche Vorgehensweise erforderlich, die in den Fachgesetzen meist jedoch bereits jetzt schon vorgesehen ist. ↗**Abschnitt 4.1.1**

## ...DURCH EINE UNABHÄNGIGE AMTSLEITUNG

**4** Das Verfahren zur Auswahl von Präsidentin oder Präsident sollte so transparent wie möglich durchgeführt werden. Insbesondere sollte in einer öffentlichen Ausschreibung und in einem klaren Kompetenzprofil dargelegt werden, wie die Person mit Blick auf Eignung, Befähigung und fachliche Leistung ausgewählt wird. In das GWB sollte eine Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung aufgenommen werden. ↗**Abschnitt 4.1.2.2**

**5** Die Amtszeit von Präsidentin oder Präsident sollte künftig begrenzt werden. Es bietet sich hierbei an, je nach der künftigen Machtfülle des Präsidentenamts eine maximale Amtszeit von etwa acht bis zwölf Jahren festzulegen. Dabei sollte es keine Möglichkeit der Wiederernennung geben, um politischen Einfluss möglichst zu reduzieren. Die im Gesetzentwurf für eine 12. GWB-Novelle vorgesehene Amtszeitbegrenzung auf acht Jahre ohne die Möglichkeit einer Wiederernennung wird von der Monopolkommission begrüßt. ↗**Abschnitt 4.3.1.1**

## ...DURCH GESETZLICHE ABSICHERUNG

**6** Die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen des Bundeskartellamts in Einzelfällen sollte ausdrücklich im Gesetz verankert werden. Dies sollte durch eine Regelung in § 51 Abs. 2 GWB erfolgen, die bestimmt, dass die Entscheidungen in Einzelfällen unabhängig und frei von Weisungen der Leitung oder anderer Stellen getroffen werden. Einer verfassungsrechtlichen Verankerung der behördlichen politischen Unabhängigkeit bedarf es nicht. ↗**Abschnitt 4.1.3**

## ...DURCH ÖFFENTLICHE TRANSPARENZ

**7** Das Bundeskartellamt sollte in eigener Verantwortung eine öffentlich einsehbare Prioritätenliste aufstellen, die als Orientierung bei seiner wettbewerbs-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

rechtlichen Arbeit dient. Die Prioritätenliste sollte über inhaltliche Schwerpunkte hinaus auch die Verfahrensarten und Konstellationen benennen, denen das Bundeskartellamt besondere Bedeutung beimisst, etwa Verfahren nach § 19a und § 32f Abs. 3 und 4 GWB. Damit gibt es zu erkennen, dass es insbesondere in diesen Bereichen auch Verfahren mit ungewissem Ausgang zu führen bereit ist. In den schriftlichen Entscheidungen der Behörde sollte die Prioritätenliste bei den Erwägungen zum Aufgreifermessen und zu den wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen referenziert werden. ↗**Abschnitt 4.3.2.2**

**8** Zudem sollte das Bundeskartellamt einen Leitfaden zur Ausübung seines Aufgreifermessens veröffentlichen. Dies wäre insbesondere für solche Fälle relevant, die nicht zu den strategischen Schwerpunkten der behördlichen Prioritätenliste gehören. Im Leitfaden sollte die Erfolgsaussicht eines Verfahrens umso weniger Gewicht erhalten, je größer seine erwartete Wirkung ist. Die Erarbeitung sowohl der Prioritätenliste als auch des Leitfadens sollte durch ein noch zu installierendes behördeninternes Gremium erfolgen. ↗**Abschnitt 4.3.2.2**

**9** Das Bundeskartellamt sollte in seinem Tätigkeitsbericht nach § 53 GWB regelmäßig und in einheitlichem Format die Entwicklung seiner personellen und sachlichen Ausstattung im Verhältnis zu seinen Aufgaben darstellen. Auszuweisen wären insbesondere die Verteilung der Planstellen und des tatsächlichen Personaleinsatzes auf wesentliche Aufgabenbereiche, unbesetzte Stellen, neu übertragene oder wesentlich erweiterte Aufgaben einschließlich des in den Gesetzesmaterialien hierfür angesetzten zusätzlichen Erfüllungsaufwands sowie Aufgaben, deren Bedeutung zurückgegangen ist oder für die Personal in andere Bereiche umgeschichtet wurde. Eine gesetzliche Verankerung in § 53 GWB wäre möglich, aber nicht zwingend erforderlich. Bei der Übertragung neuer Aufgaben sollte der im Gesetzgebungsverfahren ausgewiesene Erfüllungsaufwand nachgehalten werden. Weicht die Mittelzuweisung davon oder von der mittelfristigen Finanzplanung ab, sollte dies erkennbar und begründet erfolgen. ↗**Abschnitt 4.1.4**

**10** Zur Verbesserung der Transparenz über die internen Prozesse des Bundeskartellamts sollten künftig die Geschäftsordnung und der Geschäftsverteilungsplan im Internet veröffentlicht werden. Dazu ist § 51 Abs. 2 GWB um eine entsprechende Passage zu ergänzen. Eine weitere Einschränkung der Befugnis der Leitung, Geschäftsordnung und Geschäftsverteilungsplan festzulegen, die über das Zustimmungserfordernis des Ministeriums hinausreicht, erscheint nicht erforderlich. ↗**Abschnitt 4.3.1.3**

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**11** Zusätzlich sollten Gesprächstermine des Präsidiums in einem öffentlich einsehbaren Kalender verzeichnet werden, wie dies bereits bei der Europäischen Kommission üblich ist. ↗**Abschnitt 4.3.1.3**

## Unabhängigkeit intern sichern

### ...DURCH EINE VERBREITERTE ENTSCHEIDUNGSMACHT

**12** Hinsichtlich einzelner Befugnisse, die als besonders weitreichend oder missbrauchsanfällig angesehen werden, könnte die Verbreiterung der Entscheidung auf mehrere Personen erwogen werden. Zu erstgenannter Kategorie könnten die Erarbeitung einer Prioritätenliste zu strategischen Schwerpunkten der Behörde und eines Leitfadens zum Aufgreifermessen sowie die Besetzung und Zuständigkeit einer großen Beschlussabteilung gezählt werden, zur zweitgenannten Kategorie Einzelentscheidungen der Personalpolitik, die letztlich einen Eingriff in die Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen darstellen können. Dies könnte dergestalt erfolgen, dass in solchen Fällen die jeweilige Entscheidung durch ein noch zu installierendes behördeninternes Gremium getroffen wird, dessen Mitglieder unabhängig handeln. ↗**Abschnitt 4.3.1.2**

**13** Für Verfahren von besonderer Bedeutung, insbesondere nach § 19a und § 32f Abs. 3 und 4 GWB, sollte § 51 Abs. 3 Satz 1 GWB dahingehend ergänzt werden, dass die Entscheidung einer großen, mit fünf Personen besetzten Beschlussabteilung übertragen wird. Außerdem sollte es einer externen Chefökonomin bzw. einem externen Chefökonomen zustehen, eine Einschätzung abzugeben, die anschließend veröffentlicht werden muss. Die Entscheidungen über die Besetzung der großen Beschlussabteilung im Einzelfall und die Auswahl der sonstigen Fälle von besonderer Bedeutung sollten durch ein noch zu installierendes behördeninternes Gremium getroffen werden. ↗**Abschnitt 4.3.2.3**

### ...DURCH GESCHÜTZTE FALLZUSTÄNDIGKEITEN

**14** In der Geschäftsordnung sollte vorgesehen werden, dass ein Wechsel der Zuständigkeit in einem laufenden Verfahren, z. B. ein Austausch der Berichterstatterin oder des Berichterstatters, nur aus sachlichem Grund zulässig und schriftlich zu begründen ist. Geht der Wechsel auf die Behördenleitung zurück und widerspricht die oder der Vorsitzende der zuständigen Beschlussabteilung, bedarf er der Zustimmung eines noch zu installierenden behördeninternen Gremiums. Die Festlegung von Verwaltungsgrundsätzen durch die Präsidentin oder den Präsidenten führt zu einer gewissen Bindungswirkung und

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

steht daher in einem Spannungsverhältnis zur Unabhängigkeit der Beschlussabteilungen. Um möglicher Kritik einer unzulässigen Steuerung vorzubeugen, sollte hier ebenfalls das genannte Gremium an der formalisierten Festsetzung von Verwaltungsgrundsätzen beteiligt werden. ↗**Abschnitt 4.2.3** und ↗**Abschnitt 4.2.2**

### ...DURCH TRANSPARENZ UND KRITIKOFFENHEIT

**15** Die im Gesetzentwurf der 12. GWB-Novelle bereits enthaltenen Vorgaben zur Veröffentlichung von wesentlichen Entscheidungen des Bundeskartellamts sollten dahingehend klargestellt werden, dass die Veröffentlichung unverzüglich nach Erlass der Entscheidung im Volltext erfolgt. Vorsitzendenschreiben sollten in anonymisierter und um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bereinigter Form ebenfalls einer Veröffentlichungspflicht unterliegen. ↗**Abschnitt 4.3.2.4**

**16** Das Bundeskartellamt sollte begründete Kritik aus der Fachöffentlichkeit erkennbar aufgreifen. Um diese Offenheit institutionell abzusichern, sollte es

- in Leitlinien festlegen, in welchen Verfahren und in welcher Form es öffentliche Konsultationen durchführt;
- häufiger externe rechtliche und ökonomische Expertise einholen;
- in seinen Tätigkeitsbericht nach § 53 GWB die Ergebnisse der Ex-post-Evaluationen aufnehmen und ihm eine knappe, in eigener Verantwortung verfasste Übersicht der oder des Verfahrensbeauftragten über die wesentlichen Konfliktpunkte bei der Gewährung von Verfahrensrechten beifügen. ↗**Abschnitt 4.3.2.5**

## Entwicklungsoffenheit fördern

### ...DURCH DIE POSITION CHEFÖKONOMIN/CHEFÖKONOM

**17** Die Position der Chefökonomin bzw. des Chefökonomen sollte öffentlich ausgeschrieben und extern befristet besetzt werden. Die Auswahl sollte unter verbindlicher Beteiligung externer fachlicher Expertise durch eine Findungskommission erfolgen. Eine Anschlussverwendung im Bundeskartellamt sollte nicht vorgesehen werden. Für die Wahrnehmung ihrer unabhängigen Funktionen sollte die Chefökonomin bzw. der Chefökonom fachlich weisungsfrei gestellt werden. Je nachdem, wie das Dienstverhältnis der Chefökonomin oder des

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Chefökonomen ausgestaltet wird, wäre daher auch an eine Cooling-Off-Regelung zu denken, da die beamtenrechtliche Regelung des § 105 BBG eventuell nicht eingreift. ↗**Abschnitt 5.2.2**

**18** In Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung, insbesondere nach § 19a und § 32f Abs. 3 und 4 GWB, sollte die Chefökonomin oder der Chefökonom eine eigene ökonomische Einschätzung erarbeiten, sie der Beschlussabteilung im Verfahren zur Verfügung stellen und spätestens nach Abschluss des behördlichen Verfahrens veröffentlichen. ↗**Abschnitt 5.2.2**

**19** Zu den weiteren Funktionen sollten gehören: das Recht, den Beschlussabteilungen besonders relevante Fälle öffentlich vorzuschlagen; die beratende Einbringung ökonomischer Expertise in Verfahren der großen Beschlussabteilung; die methodische Verantwortung für die Ex-post-Evaluation; der Austausch mit Forschung und datenanalytischer Praxis; sowie die beratende Mitwirkung bei der Aufstellung der Prioritätenliste. Eine Mitentscheidung in Fällen ist mit der Position des Chefökonomen bzw. der Chefökonomin nicht verbunden.↗**Abschnitt 5.2.2**

## ...DURCH EXTERNE IMPULSE

**20** Das Bundeskartellamt sollte ein Programm aufsetzen, bei dem externe Expertinnen und Experten, z. B. aus der Wirtschaft oder der Anwaltschaft, befristet in der Behörde tätig sein können. Als Vorbild kann das Programm „Secondment opportunities for competition and consumer lawyers“ der CMA dienen. Auch umgekehrt ist ein Programm denkbar, bei dem Mitarbeitende aus dem Bundeskartellamt befristet für Kooperationspartner in der freien Wirtschaft tätig werden. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob zu starre beamtenrechtliche Vorschriften Personalwechsel im Sinne von „Revolving Doors“ zwischen Wettbewerbsbehörden und der Privatwirtschaft zu stark einschränken. Bestehende Cooling-Off-Regelungen sollten jedoch beibehalten werden. ↗**Abschnitt 5.2.3**

**21** Das Bundeskartellamt sollte stärker auf öffentliche Konsultationen setzen, und zwar insbesondere in Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung, also etwa im Anwendungsbereich von § 19a GWB (missbräuchliches Verhalten von Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb) und § 32f Abs. 3 und 4 GWB. ↗**Abschnitt 5.2.3**

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

### ...DURCH SYSTEMATISCHES WISSENSMANAGEMENT

**22** Die Verfahrensdatenbank des Bundeskartellamts sollte zu einem umfassenden Wissensmanagement-System weiterentwickelt werden, das alle relevanten Bereiche abdeckt und allen Mitarbeitenden ad hoc wesentliche Informationen zu abgeschlossenen Fällen bereitstellt. Ergänzend können KI-gestützte Zugriffe auf digital geführte Akten einen flexiblen Zugang zu den vorhandenen Informationen ermöglichen und damit die strukturierte Verfahrensdatenbank sinnvoll ergänzen. ↗**Abschnitt 5.2.4**Abschnitt

**23** Die Rotation zwischen den Beschlussabteilungen sollte in festen Regeln des Amtes verankert werden. Mitarbeitende sollten nach einem Wechsel grundsätzlich nicht für ihren bisherigen Sektor zuständig bleiben, auch wenn dieser in eine andere Beschlussabteilung verlagert wird; laufende Verfahren können zu Ende geführt werden. ↗**Abschnitt 5.2.4**

**24** Die in wichtigen Fällen bereits üblichen Abschlussbesprechungen sollten bei größeren Verfahren zur Regel werden und dokumentiert werden. ↗**Abschnitt 5.2.4**

### ...DURCH EINE ODER EINEN VERFAHRENSBEAUFTRAGTEN

**25** Im Bundeskartellamt sollte die Stelle einer oder eines Verfahrensbeauftragten eingerichtet werden, die die Beschlussabteilungen bei der Gewährung von Verfahrensrechten unterstützt und – insbesondere – in Konfliktfällen zwischen den Beschlussabteilungen und den Unternehmen vermittelt. ↗**Abschnitt 5.2.5.1**

**26** Die Position der oder des Verfahrensbeauftragten sollte extern und befristet besetzt werden. Die Person sollte nach einer öffentlichen Ausschreibung durch eine Findungskommission ausgewählt werden. Die oder der Verfahrensbeauftragte sollte keinen fachlichen Weisungen unterliegen und geringfügige personelle Ressourcen erhalten. ↗**Abschnitt 5.2.5.2**

## Wettbewerb im digitalen Zeitalter schützen

### ...DURCH TECHNOLOGISCHE EXPERTISE

**27** Das Bundeskartellamt sollte eine Leiterin oder einen Leiter für Monitoring, Innovation und Technologie berufen, die bzw. der die heute auf mehrere Organi-

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sationseinheiten verteilten Zuständigkeiten für digitale Dienste, Datenanalysemethoden und -werkzeuge, Datenanalyse sowie die Beobachtung technologischer Entwicklungen behördenweit steuert. Ziel der Position ist es insbesondere, neue technologische Möglichkeiten für eine wirksamere Rechtsdurchsetzung zu identifizieren und für das Bundeskartellamt nutzbar zu machen. ↗**Abschnitt 5.3.1.3**

**28** Die Position sollte als Stabsstelle unmittelbar der Präsidentin oder dem Präsidenten zugeordnet werden und eine eigene Einheit für Datenanalyse, IT-Forensik, Technologiebeobachtung und Wettbewerbsmonitoring leiten. Gegenüber den übrigen einschlägigen Organisationseinheiten sollte sie durch die Geschäftsordnung mit der Federführung für eine verbindliche Daten- und Technologiestrategie, einem Zustimmungsvorbehalt bei strategischen IT- und Datenvorhaben, einem eigenen Innovationsbudget und einem sachlich begrenzten fachlichen Weisungsrecht ausgestattet werden. ↗**Abschnitt 5.3.1.3**

**29** Die Position sollte befristet mit einer externen Person in einem offenen Auswahlverfahren anhand eines veröffentlichten Anforderungsprofils besetzt werden. Anders als bei der Chefökonomin oder dem Chefökonomen ist eine fachliche Weisungsfreiheit nicht vorgesehen. Für eine externe Besetzung sollten die erforderlichen vergütungsrechtlichen Spielräume geschaffen werden. ↗**Abschnitt 5.3.1.3**

**30** Das Bundeskartellamt sollte ein datenbasiertes Wettbewerbsmonitoring aufbauen und dabei einen Schwerpunkt auf Innovation und Technologie als Treiber des Wettbewerbs legen. Dafür müssen entsprechende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. ↗**Abschnitt 5.3.1.6**

**31** Das Bundeskartellamt würde zusätzlich von einer vermehrten Rekrutierung von Personen mit naturwissenschaftlichem oder technischem Hintergrund in die Beschlussabteilungen profitieren. Diese könnten als Andockstelle für die Leiterin oder den Leiter Monitoring, Innovation und Technologie fungieren. Ziel wäre es, auch unter Einbeziehung des Chefökonomen-Teams, strategische Zukunftsszenarien zu entwickeln, Marktzutrittsschranken zu identifizieren und das Abblocken von Innovationspotenzialen zu entdecken. ↗**Abschnitt 5.3.1.5**

### ...DURCH SYSTEMATISCHE EX-POST-EVALUATIONEN

**32** Die Auswahl und Vorbereitung von Ex-post-Evaluationen soll kooperativ ausgestaltet werden. Bundeskartellamt, Monopolkommission und akademische Fachleute sollten geeignete Fälle, Evaluationsfragen, Datenverfügbarkeit und Methodik regelmäßig gemeinsam erörtern. ↗**Abschnitt 5.3.2.5**

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**33** Ex-post-Evaluationen sollen künftig deutlich häufiger durchgeführt und ihre operative Umsetzung flexibel ausgestaltet werden. Je nach Fragestellung und Kapazitäten sollten das Bundeskartellamt, die Monopolkommission, externe Fachleute oder gemischte Teams Evaluationen durchführen können. Hierfür sind ausreichende personelle und sachliche Ressourcen erforderlich. ↗**Abschnitt 5.3.2.5**

**34** Die Rückkopplung von Evaluationsergebnissen in die Praxis des Bundeskartellamts soll institutionell abgesichert werden. Das Bundeskartellamt sollte hierfür eine zentrale Stelle benennen und Ergebnisse behördenintern verbreiten. ↗**Abschnitt 5.3.2.5**

## ...DURCH EINE VERFAHRENSMODERNISIERUNG

**35** Die geplante Einführung einer elektronischen Verfahrensakte sowie der Einsatz spezifischer KI-Anwendungen stellen aus Sicht der Monopolkommission wichtige Schritte auf dem Weg zu einer weiteren Digitalisierung der Verfahrensführung des Bundeskartellamts dar. ↗**Abschnitt 5.3.3.1**

**36** KI-Anwendungen sollten systematisch in der Fallarbeit eingesetzt werden, etwa bei der Auswertung großer Dokumentenmengen und der Schwärzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Die Verantwortung dafür sollte bei der Leitung für Monitoring, Innovation und Technologie liegen. ↗**Abschnitt 5.3.3.1**

**37** Schrittweise soll ein skalierbares elektronisches Verfahrensportal für kartellbehördliche Verfahren eingeführt werden. Vorab zu prüfen sind insbesondere die technische Ausgestaltung, die Nutzung gemeinsamer Basiskomponenten der Bundesverwaltung, ein geeigneter Stufenplan und der Ressourcenbedarf. ↗**Abschnitt 5.3.3.1**

**38** Das kartellbehördliche Verfahren sollte stärker strukturiert werden. Hierzu sollte zunächst eine frühzeitige Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands erfolgen. Außerdem soll der Verfahrensablauf durch Meilensteine mit Fristen gesteuert werden. In Betracht kommt insbesondere eine Ordnungsfrist für die Ermittlungsphase, d. h. bis zu dem Erlass einer vorläufigen wettbewerblichen Einschätzung. ↗**Abschnitt 5.3.3.2**

**39** Im Kartellverwaltungsverfahren sollte die Möglichkeit der anwaltsvertraulichen Akteneinsicht eingeführt werden. ↗**Abschnitt 5.3.3.3**

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

## Internationale Vernetzung stärken

**40** Das Bundeskartellamt sollte seine internationale Ausrichtung beibehalten und intensivieren. Dazu sind entsprechende Organisationseinheiten und ausreichend Ressourcen vorzuhalten. ↗**Abschnitt 6.3**

**41** Das Bundeskartellamt sollte die Möglichkeit erhalten, Wettbewerbsfälle, die sein Territorium betreffen, zur Ermittlung und Entscheidung an Behörden aus anderen Staaten abzugeben. Zugleich sollte es in die Lage versetzt werden, auf Bitten anderer Wettbewerbsbehörden Ermittlungen und Entscheidungen für deren Territorien zu treffen. ↗**Abschnitt 6.3**

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

# Quellenverzeichnis

**Acemoglu, D./Robinson, J. A.** (2013), Warum Nationen scheitern, Frankfurt am Main, 2013.

**Affeldt, P./Duso, T./Szücs, F.** (2021), Twenty-five Years European Merger Control: The Determinants of the Commission's Decisions, International Journal of Industrial Organization, 76, S. 102720.

**Albaek, S./Régibeau, P.** (2023), Chapter 3: The EU Competition from the Perspective of the Chief Economist, Regulation 1/2003 and EU Antitrust Enforcement, 2023.

**Amason, A. C./Mooney, A. C.** (2008), The Icarus paradox revisited: How strong performance sows the seeds for dysfunction in future strategic decision-making, Strategic Organization, 6, S. 407–434.

**Argentesi, E./Buccirossi, P./Cervone, R./Duso, T./Marrazzo, A.** (2021), The effect of mergers on variety in grocery retailing, International Journal of Industrial Organization, 79, S. 102789.

**Argyris, C.** (1977), Double loop learning in organizations, Harvard business review, 55, S. 115–125.

**Argyris, C.** (1990), Overcoming Organizational Defenses: Facilitating Organizational Learning, Boston, 1990.

**Asch, S. E.** (1952), Effects of group pressure upon the modification and distortion of judgments, Organizational influence processes, https://gwern.net/doc/psychology/1952-asch.pdf.

**Auqui-Caceres, M.-V./Furlan, A.** (2023), Revitalizing Double-Loop Learning in Organizational Contexts: A Systematic Review and Research Agenda, Wiley Online Library, European Management Review, 20, S. 741–761.

**Autorité de la concurrence** (2023), The Board, https://www.autoritedelaconcurrence.fr/en/college, Abruf am 03.07.2026.

**Autorité de la concurrence** (2026), Organisation chart, https://www.autoritedelaconcurrence.fr/en/organisation-chart, Abruf am 26.08.2026.

**Autoriteit Consument & Markt** (2023), Beleidsregel prioritering van handhavingsonderzoeken, 2023.

**Autoriteit Consument & Markt** (2026), ACM Jaarplan 2026 | ACM, https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-jaarplan-2026, Abruf am 22.05.2026.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**Avdasheva, S./Golovanova, S./Katsoulacos, Y.** (2019), Optimal Institutional Structure of Competition Authorities Under Reputation Maximization, Springer, Review of Industrial Organization, 54, S. 251–282.

**Baetge, D.** (2009), Globalisierung des Wettbewerbsrechts: Eine internationale Wettbewerbsordnung zwischen Kartell- und Welthandelsrecht, Tübingen, 2009.

**Basten, D./Haamann, T.** (2018), Approaches for Organizational Learning: A Literature Review, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, Sage Open, 8.

**Bätge, J.** (2009), Wettbewerb der Wettbewerbsordnungen?: Überlegungen zum richtigen Grad von Dezentralität und Harmonisierung im Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Baden-Baden, 2009.

**Bauer, L. T./Wyszynski, M./Niehaves, B.** (2025), Diversity in govtech - who's represented in innovative technology supplied to public administration? Inter-national conference on digital government research, International conference on digital government research.

**Bechtold, R./Bosch, W.** (2025), in: GWB, 11. Auflage, § 52 GWB.

**Berlin, I.** (2006), Zwei Freiheitsbegriffe, in: Hardy, H. (Hrsg.), Freiheit. Vier Versuche, Frankfurt am Main, 2006.

**Bild** (2026), „Dämmert der Pensionierung entgegen": CDU wirft Kartellamts-Chef Faulheit vor, bild.de, https://www.bild.de/politik/inland/daemmert-der-pensionierung-entgegen-cdu-wirft-kartellamts-chef-faulheit-vor-69bad44551a86ef41e1e48a2, Abruf am 11.05.2026.

**Bloch, C. W.** (2011), Measuring Public Innovation in the Nordic Countries: Final Report, CFA Scientific Reports, 2, S. 445–498.

**Bogumil, J./Jann, W.** (2020), Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 3. Auflage, 2020.

**Boukamel, O./Emery, Y./Gieske, H.** (2019), Towards an Integrative Framework of Innovation Capacity, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, 24, S. 1–31.

**Brook, O./Cseres, K.** (2021), Policy Report: Priority Setting in EU and National Competition Law Enforcement, SSRN, https://www.ssrn.com/abstract=3930189, Abruf am 24.08.2026.

**Brown, W.** (2026), US FTC Republicans' split highlights risks of two-member commission, MLex, https://www.mlex.com/mlex/articles/2515894/print?section=mlex/mergers-acquisitions, Abruf am 21.08.2026.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**Buccirossi, P./Ciari, L./Duso, T./Spagnolo, G./Vitale, C.** (2011), Measuring the deterrence properties of competition policy: The competition policy indexes, Journal of Competition Law & Economics, 7, S. 165–204.

**Budzinski, O./Haucap, J.** (2019), Kartellrecht und Ökonomik: Institutions Matter!, DICE Ordnungspolitische Perspektiven, 102.

**Budzinski, O.** (2008), The Governance of Global Competition: Competence Allocation in International Competition Policy, Cheltenham, 2008.

**Budzinski, O./Kuchinke, B.** (2012), Deal or No Deal? Consensual Arrangements as an Instrument of European Competition Policy, De Gruyter, Review of Economics, 63, S. 265–292.

**Bundeskartellamt** (2007a), Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2005/2006 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet, Bonn, 2007.

**Bundeskartellamt** (2007b), Bekanntmachung Nr. 18/2007 über die Nichtverfolgung von Kooperationsabreden mit geringer wettbewerbsbeschränkender Bedeutung („Bagatellbekanntmachung“), 13.03.2007.

**Bundeskartellamt** (2009), Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2007/2008 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet, 16/13500, Bonn, 2009.

**Bundeskartellamt** (2011a), Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2009/2010 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet, Bonn, 2011.

**Bundeskartellamt** (2011b), Bundeskartellamt baut Kartellverfolgung aus.

**Bundeskartellamt** (2015), Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2013/2014 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet, 2013/2014, Bonn, 30.06.2015.

**Bundeskartellamt** (2017), Hinweise zum Preisbindungsverbot im Bereich des stationären Lebensmitteleinzelhandels, 07.2017.

**Bundeskartellamt** (2018), 60 Jahre Bundeskartellamt 1958-2018, 2018.

**Bundeskartellamt** (2020), Das Bundeskartellamt - Jahresbericht 2019, 2020.

**Bundeskartellamt** (2021a), Das Bundeskartellamt Organisation, Aufgaben und Tätigkeit, 2021.

**Bundeskartellamt** (2021b), Leitlinien für die Vereinbarkeit des Genossenschaftswesens mit dem Kartellrecht, 11.2021.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**Bundeskartellamt** (2024), Neue IT-Abteilung im Bundeskartellamt, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/AktuelleMeldungen/2024/01_08_2024_Abteilung_D.html, Abruf am 30.09.2026.

**Bundeskartellamt** (2025a), Das Bundeskartellamt - Jahresbericht 2024/25, 2025.

**Bundeskartellamt** (2025b), Pressemitteilung: Missbrauchsaufsicht über Energiepreisbremsen: Prüfverfahren weitgehend abgeschlossen; Rückflüsse von rund 200 Mio. Euro, Bundeskartellamt, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2025/12_18_2025_Energiepreisbremsen.html, Abruf am 17.04.2026.

**Bundeskartellamt** (2026a), Elektronische Kommunikation, https://www.bundeskartellamt.de/DE/Infothek_Service/Kontakt/ElektronischeKommunikation/elektronischekommunikation_artikel.html, Abruf am 30.09.2026.

**Bundeskartellamt** (2026b), Organigramm des Bundeskartellamtes, Bundeskartellamt, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sonstiges/Organigramm.html, Abruf am 17.04.2026.

**Bundeskartellamt** (2026c), Verfahren gegen große Digitalkonzerne auf der Basis von §19a GWB, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Downloads/Liste_Verfahren_Digitalkonzerne.html?nn=50118, Abruf am 30.09.2026.

**Bundesminister für Wirtschaft** (1957), Bundeskartellamt, Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache 20, Az. Z 3--1556/57, https://dserver.bundestag.de/btd/03/000/0300020.pdf, Abruf am 28.08.2026.

**Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung** (2025), Erster Digital-Haushalt der Bundesrepublik beschlossen, Pressemitteilung, 14.11.2025.

**Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2026), Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, vom 04.06.2026.

**Bundesrechnungshof** (2021), Bekannte IT-Sicherheitsmängel im Bundeskartellamt bestehen nach zehn Jahren immer noch, https://bundesrechnungshof.de/berichte/bekannte-it-sicherheitsmaengel-im-bundeskartellamt-bestehen-nach-zehn-jahren-immer-noch, Abruf am 02.10.2026.

**Bundesregierung** (1959), Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit im Jahre 1958 sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet, BT-Drs. III/1000 vom 15. April 1959, Bonn, 15.04.1959.

**Bundesregierung** (2009), Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2007/2008, 16/13500, 22.06.2009.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**Bundesregierung** (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0 und anderer wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen (GWB-Digitalisierungsgesetz), BT-Drs. 19/23492 vom 19.10.2020.

**Bundesregierung** (2025a), Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2026 Einzelplan 09 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BT-Drs. 21/600 vom 15.08.2025.

**Bundesregierung** (2025b), Modernisierungsagenda – für Staat und Verwaltung, https://bmds.bund.de/themen/staatsmodernisierung/modernisierungsagenda-bund, Abruf am 28.08.2026.

**Bundesregierung** (2026a), Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ruben Rupp, Robin Jünger, Alexander Arpaschi, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD, BT-Drs. 21/3959, 02.02.2026.

**Bundesregierung** (2026b), Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und anderer Gesetze (12. GWB-Novelle), BR-Drs. 469/26 vom 14.08.2026.

**Bundeswettbewerbsbehörde** (2026), Europäisches Medienfreiheitsgesetz - Anpassungen in der nationalen Medienfusionskontrolle, Test, https://www.bwb.gv.at/news/detail/europaeisches-medienfreiheitsgesetz-anpassungen-in-der-nationalen-medienfusionskontrolle?sword_list%5B0%5D=7er&sword_list%5B1%5D=wettbewerb, Abruf am 07.07.2026.

**Bundeswettbewerbsbehörde** (o. J.), Aufgaben der BWB, https://www.bwb.gv.at/die_bwb/aufgaben_der_bwb, Abruf am 07.07.2026.

**Carpenter, J./Doverspike, D./Miguel, R. F.** (2012), Public service motivation as a predictor of attraction to the public sector, Journal of Vocational Behavior, 80, S. 509–532.

**CCPC** (2023), CCPC publishes Strategy Statement 2024-2026, CCPC Business, https://www.ccpc.ie/business/ccpc-publishes-strategy-statement-2024-2026/, Abruf am 22.05.2026.

**Chen, Y./Gayle, P. G.** (2019), Mergers and product quality: Evidence from the airline industry, International Journal of Industrial Organization, 62, S. 96–135.

**Christensen, T./Lægreid, P./Roness, P. G./Røvik, K. A.** (2007), Organization Theory and the Public Sector: Instrument,culture and myth, Oxon, 2007.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**Competition and Markets Authority** (2023), Prioritisation Principles, CMA188, https://www.gov.uk/government/publications/cma-prioritisation-principles, Abruf am 30.09.2026.

**Competition and Markets Authority** (2024), Guidance on the CMA's investigation procedures in Competition Act 1998 cases, CMA8, 19.12.2024.

**Competition and Markets Authority** (2025a), Secondment opportunities for competition and consumer lawyers – Competition and Markets Authority, https://competitionandmarkets.blog.gov.uk/2025/01/14/secondment-opportunities-for-competition-and-consumer-lawyers-3/, Abruf am 27.04.2026.

**Competition and Markets Authority** (2025b), How the UK's digital markets competition regime works, Guidance, https://www.gov.uk/guidance/how-the-uks-digital-markets-competition-regime-works, Abruf am 27.08.2026.

**Competition and Markets Authority** (2025c), Mergers: guidance on jurisdiction and procedure, Guidance, 19.12.2025.

**Competition and Markets Authority** (2026a), Procedural complaints: raising procedural issues in CMA cases, Guidance, https://www.gov.uk/guidance/procedural-officer-raising-procedural-issues-in-cma-cases#the-procedural-officers-decisions-in-competition-act-investigations, Abruf am 30.09.2026.

**Competition and Markets Authority** (2026b), Case and Policy Committee (CPC) terms of reference, https://www.gov.uk/government/publications/case-and-policy-committee-terms-of-reference/case-and-policy-committee-cpc-terms-of-reference, Abruf am 30.09.2026.

**Competition and Markets Authority** (2026c), Transparency and disclosure - statement of CMA's policy and approach: CMA6, Guidance, 23.07.2026.

**Competition and Markets Authority** (o. J.a), About us, Competition and Markets Authority, https://www.gov.uk/government/organisations/competition-and-markets-authority/about, Abruf am 18.05.2026.

**Competition and Markets Authority** (o. J.b), Dr Karen Croxson, https://www.gov.uk/government/people/karen-croxson, Abruf am 10.09.2026.

**Competition Council of the Republik of Lithuania** (o. J.), Council management, https://kt.gov.lt/en/about-us/our-management, Abruf am 17.02.2026.

**Cooper, J. C./Kovacic, W. E.** (2012a), Behavioral Economics and its Meaning for Antitrust Agency Decision Making, Journal of Law, Economics & Policy, 8, S. 779–800.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

**Cooper, J. C./Kovacic, W. E.** (2012b), Behavioral Economics: Implications for Regulatory Behavior, Journal of Regulatory Economics, 41, S. 41–58.

**Cunha Rodrigues, N.** (2026), Current challenges regarding artificial intelligence and competition, Wirtschaft und Wettbewerb, 76, S. 362–363.

**Dal Bó, E.** (2006), Regulatory Capture: A Review, Oxford Review of Economic Policy, 22, S. 203–225.

**Davis, N./McBride, K./Kleinaltenkamp, M.** (2025), Move fast and break things? Barriers to govtech procurement in the United Kingdom, International conference on digital government research.

**Department for Business & Trade** (2025), Strategic steer to the Competition and Markets Authority, https://www.gov.uk/government/publications/strategic-steer-to-the-competition-and-markets-authority/strategic-steer-to-the-competition-and-markets-authority, Abruf am 03.07.2026.

**Deutsche Bundesbank** (2026), Organisationsplan der Zentrale der Deutschen Bundesbank, https://www.bundesbank.de/resource/blob/604160/695bf2dd308c623a91eb61f14289463e/472B63F073F071307366337C94F8C870/organisationsplan-der-zentrale-data.pdf.

**Deutscher Bundestag** (2006), Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2007 (Haushaltsgesetz 2007) – Einzelplan 09, https://dserver.bundestag.de/btd/16/023/1602300.pdf.

**Deutscher Bundestag** (2007), Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Preismissbrauch im Bereich der Energieversorgung und des Lebensmittelhandels, 16/5847, 27.06.2007.

**Deutscher Bundestag** (2023a), Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und anderer Gesetze, 20/6824, 16.05.2023.

**Deutscher Bundestag** (2023b), Wortprotokoll der 48. Sitzung des Wirtschaftsausschusses, 20/48, Berlin, 14.06.2023.

**Deutscher Juristentag** (2022), Beschlüsse des 73. Deutschen Juristentages Bonn 2022, Bonn, 2022.

**Deutscher Juristentag** (2024), Beschlüsse des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Stuttgart, 2024.

**Deutscher Richterbund** (2022), Initiativstellungnahme des Deutschen Richterbundes zur besseren Bewältigung von Massenverfahren in der Justiz, Berlin, 05.2022.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**Dreyer, S.** (2013), Locating a regulator in the governance structure: A theoretical framework for the operationalization of independence, The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies: Shedding New Light on Formal Actual Independence Against the National Cases, 2013.

**Duso, T.** (2005), Lobbying and Regulation in a Political Economy: Evidence from the U.S. Cellular Industry, Public Choice, 122, S. 251–276.

**Duso, T./Gugler, K./Szücs, F.** (2013), An Empirical Assessment of the 2004 EU Merger Policy Reform, Economic Journal, 123, S. 596–619.

**Duso, T./Gugler, K./Yurtoglu, B. B.** (2011), How effective is European merger control?, European Economic Review, 55, S. 980–1006.

**Duso, T./Szücs, F./Böckers, V.** (2020), Abuse of dominance and antitrust enforcement in the German electricity market, Energy Economics, 92, S. 104936.

**Engberg, J./Wholey, D./Feldman, R./Christianson, J. B.** (2004), The effect of mergers on firms' costs: evidence from the HMO industry, The Quarterly Review of Economics and Finance, 44, S. 574–600.

**Europäische Kommission** (2011a), Proceedings for the application of Articles 101 and 102 TFEU: Key actors and checks and balances, https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/publications_en?prefLang=de.

**Europäische Kommission** (2011b), Bekanntmachung der Kommission über bewährte Vorgehensweisen in Verfahren nach Artikel 101 und 102 des AEUV, ABl. C 308/6, 20.10.2011.

**Europäische Kommission** (2024a), Publication of the post of Chief Technology Officer (grade AD14) – Directorate-General for Competition (DG COMP), https://ec.europa.eu/dgs/human-resources/seniormanagementvacancies/CV_Encadext/act/act_getAvis.cfm?dossier=456895&langue=EN.

**Europäische Kommission** (2024b), Evaluation of Regulations 1/2003 and 773/2004, Commission Staff Working Document, SWD(2024) 216 final, 05.09.2024.

**Europäische Kommission** (2024c), Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts, COM(2024) 558 final, 29.11.2024.

**Europäische Kommission** (2024d), Merger Manual of Procedures, Introduction, 29.11.2024.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**Europäische Kommission** (2024e), Merger Manual of Procedures, Types of Procedures, 29.11.2024.

**Europäische Kommission** (2025), Professor Yves-Alexandre de Montjoye appointed as Chief Technology Officer in DG Competition, https://ec.europa.eu/news-room/comp/items/904335/en, Abruf am 14.09.2026.

**Europäische Kommission** (2026a), Contact the Hearing Officers, Competition Policy, https://competition-policy.ec.europa.eu/hearing-officers/contact-hearing-officers.

**Europäische Kommission** (2026b), eRFI (electronic Request for Information), Competition Policy, https://competition-policy.ec.europa.eu/mergers/procedures/erfi_en.

**Europäische Kommission** (2026c), Individual calendar of Executive Vice-President Teresa Ribera, https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/calendar-items-president-and-commissioners_en, Abruf am 14.09.2026.

**Europäische Kommission** (2026d), Antitrust Manual of Procedures Decision-making procedures, 05.2026.

**Europäische Kommission** (2026e), Report on Competition Policy 2025, SWD(2026) 125 final, Brussels, 05.05.2026.

**Fels, A./Ergas, H.** (2014), Institutional Design of Competition Authorities, DAF/COMP/WD(2014)85, 2014.

**Franck, J.-U.** (2024), Das Bundeskartellamt zwischen Condor, Kranich und „Mutterhaus“: Von der Freiheit vor politischer Einflussnahme, Wirtschaft und Wettbewerb, S. 639–646.

**Franck, J.-U./Peitz, M.** (2026), Stille Triebkraft wirtschaftlichen Erfolgs, https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/stille-triebkraft-wirtschaftlichen-erfolgs, Abruf am 03.07.2026.

**Friberg, R./Romahn, A.** (2015), Divestiture requirements as a tool for competition policy: A case from the Swedish beer market, International Journal of Industrial Organization, 42, S. 1–18.

**Garmon, C.** (2017), The accuracy of hospital merger screening methods, RAND Journal of Economics, 48, S. 1068–1102.

**Gilardi, F.** (2008), Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe, Cheltenham, 2008.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**Global Competition Review** (2022), Netherlands: Authority for Consumers & Markets, Netherlands: Authority for Consumers & Markets, https://globalcompetitionreview.com/insight/enforcer-hub/2023/organization-profile/netherlands-authority-consumers-markets, Abruf am 17.02.2026.

**Global Competition Review** (2023), Sweden: Competition Authority, Sweden: Competition Authority, https://globalcompetitionreview.com/insight/enforcer-hub/2023/organization-profile/sweden-competition-authority, Abruf am 17.02.2026.

**Global Competition Review** (2024), Top 10 Agencies, Top 10 Agencies, https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2024/article/top-10-agencies, Abruf am 28.01.2026.

**Grösss, S.** (2024a), in: Jaeger, W./Kokott, J./Schroeder, D./Pohlmann, P./Seeliger, D. (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht, 108. EL, 5/2024, § 51 GWB.

**Grösss, S.** (2024b), in: Jaeger, W./Kokott, J./Schroeder, D./Pohlmann, P./Seeliger, D. (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht, 108. EL, 5/2024, § 52 GWB.

**Gutiérrez, J. D./Podszun, R.** (2024), Why market economies need watchdogs, EL PAÍS, https://english.elpais.com/economy-and-business/2024-02-13/why-market-economies-need-watchdogs.html, Abruf am 13.03.2026.

**Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf** (2019), Forum Unternehmensrecht am 29. Oktober 2019, https://www.ikartr.hhu.de/en/forum-unternehmensrecht/forum-unternehmensrecht-am-29-oktober-2019, Abruf am 27.08.2026.

**HM Treasury** (2023), The Orange Book: Management of Risk – Principles and Concepts, 05.2023.

**Hyman, D. A./Kovacic, W. E.** (2013), Institutional Design, Agency Life Cycle, and the Goals of Competition Law, Fordham Law Review, 81, S. 2163–2193.

**Informationstechnikzentrum Bund** (2026), Die KI-Plattform des Bundes: KIPITZ, https://www.itzbund.de/DE/itloesungen/egovernment/kipitz-ki-plattform/kipitz-ki-plattform.html, Abruf am 26.08.2026.

**Initiative Verwaltungsrebellen** (o. J.), Manifest der Verwaltungsrebellen, https://verwaltungsrebellen.de/manifest-der-verwaltungsrebellen/, Abruf am 07.10.2026.

**International Competition Network** (2022), Report on Ex Post Merger Evaluation, 2022.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**Jäkel, J./de Maizière, T./Steinbrück, P./Voßkuhle, A.** (2025), Abschlussbericht: Initiative für einen handlungsfähigen Staat, 978-3-451-84002–9, Freiburg im Breisgau, 14.07.2025.

**Janis, I. L.** (1972), Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes., Houghton Mifflin.

**Jenny, F.** (2016), The institutional design of Competition Authorities : Debates and Trends, 2016.

**John, B.** (2025), EU ends long search for DG Comp chief technology officer, https://globalcompetitionreview.com/article/eu-ends-long-search-dg-comp-chief-technology-officer, Abruf am 14.09.2026.

**Jungermann, S.** (2022), in: Jaeger, W./Kokott, J./Pohlmann, P./Schroeder, D./Seeliger, D. (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht, 101. EL, 3/2022, § 53 GWB.

**Kahl, L. M. A.** (2026), Die Pflicht des Rechtsanwalts zu knappem Vortrag, Juristenzeitung, 81, S. 489–496.

**Kaur, M./Buisman, H./Bekker, A./McCulloch, C.** (2022), Innovative Capacity of Governments: A Systemic Framework, 51, Paris, 2022.

**Kerber, W./Schwalbe, U.** (2020), Die ökonomischen Grundlagen des Wettbewerbsrechts, 2020.

**Klauß, I.** (2008), Die Aufsicht über ein Gemeinsames Wettbewerbsgebiet: Grundlagen, Entwicklungslinien und Perspektiven der behördlichen Zusammenarbeit bei der Aufsicht über grenzüberschreitend wirkende Wettbewerbsbeschränkungen, Baden-Baden, 2008.

**Klusmann, M.** (2026), in: Wiedemann, G. (Hrsg.), Handbuch des Kartellrechts, 5. Auflage, § 57.

**Könen, D./Dogs, M.** (2023), Überprüfungspflicht der Unabhängigkeit von ECN-Behörden im EU-Beschwerdeverfahren, Wirtschaft und Wettbewerb, S. 130–135.

**König, C.** (2017), Zur geplanten Stärkung der nationalen Wettbewerbsbehörden bei der Durchsetzung des EU-Kartellrechts, Neue Zeitschrift für Kartellrecht, S. 397–402.

**Kovacic, W. E./Hyman, D. A.** (2012a), Competition Agency Design: What's on the Menu?, Public Law and Legal Theory Paper No. 2012-135 working paper.

**Kovacic, W. E./Hyman, D. A.** (2012b), Competition Agency Design: What's on the Menu?, Routledge, European Competition Journal, 8, S. 527–538.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**Krauß, K./Cannevel, S.** (2024), in: Kamann, H.-G./Ohlhoff, S./Völcker, S. (Hrsg.), Handbuch Kartellverfahren und Kartellprozess, 2. Auflage, § 19.

**Kreifels, S.** (2019), Die Prioritätensetzung der Europäischen Kommission beim Aufgreifen kartellrechtlicher Fälle, Baden-Baden, 2019.

**Kühling, J.** (2026), Kartellrechtswidrigkeit des FFF-Vorhabens zur Umgestaltung des Presse-Grossos (?), Wirtschaft und Wettbewerb, S. 474.

**Lagos, V.** (2018), Effectiveness of Merger Remedies: Evidence from the Retail Gasoline Industry, The Journal of Industrial Economics, 66, S. 942–979.

**Latvian Public Service Media** (2025), Competition open for Competition Council role, https://eng.lsm.lv/article/society/society/13.06.2025-competition-open-for-competition-council-role.a603177/, Abruf am 27.08.2026.

**Lembach, C.** (2022), in: Bunte, H.-J. (Hrsg.), Kartellrecht, 14. Auflage, § 76 GWB.

**Levitsky, S./Ziblatt, D.** (2018), Wie Demokratien sterben: Und was wir dagegen tun können, 2018.

**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.

**Lexology** (2013), The Netherlands launches new consumer and market authority – the new Dutch super regulator, Lexology, https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=78f2f3a5-bea7-48f4-a85a-665b6f038c74, Abruf am 19.02.2026.

**Ludwigs, M.** (2020), Unionalisierung der Unabhängigkeit nationaler Kartellbehörden – Der Regierungsentwurf zur 10. GWB-Novelle als Vorbote defizitärer Richtlinienumsetzung, Neue Zeitschrift für Kartellrecht, S. 576–581.

**Luhmann, N.** (2000), Organisation und Entscheidung, Opladen/Wiesbaden, 2000.

**Mäger, T./Achenbach, H.** (2019), „Süßwaren, Tapeten, Rossmann… Was ist der Maßstab für Geldbußen?“, Wirtschaft und Wettbewerb, S. 68–71.

**Maggetti, M.** (2007), De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis, Regulation & Governance, 1, S. 271–294.

**Mannix, E./Neale, M. A.** (2005), What Difference Make a Difference? The Promise and Reality of Diverse Teams in Organization, Psychol Sci Public Interest, 6, S. 31–55.

**March, J. G.** (1991), Exploration and exploitation in organizational learning, INFORMS, Organization Science, 2, S. 71–87.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**Mazzei, M. J./DeBode, J./Gangloff, K. A./Song, R.** (2025), Old Habits Die Hard: A Review and Assessment of the Threat-Rigidity Literature, Sage Publications Sage CA: Los Angeles, CA, Journal of Management, 51, S. 2154–2181.

**Miller, D.** (1992), The Icarus paradox: How exceptional companies bring about their own downfall, Elsevier, Business Horizons, 35, S. 24–35.

**Mojzisch, A./Bahnr, J.-H./Roswag, M./Häusser, J. A.** (2025), Effects of acute stress on group descision-making: Taking stock and looking ahead, Zeitschrift für angewandte Organisationspsychologie, 56, S. 523–536.

**Monopolkommission** (2018), Hauptgutachten XXII, Wettbewerb 2018, Baden-Baden, 2018.

**Monopolkommission** (2020), Hauptgutachten XXIII, Wettbewerb 2020, Baden-Baden, 2020.

**Monopolkommission** (2022), Hauptgutachten XXIV, Wettbewerb 2022, Baden-Baden, 2022.

**Monopolkommission** (2023), Stellungnahme zur Öffentliche Konsultation zur Modernisierung des Wettbewerbsrechts durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2023.

**Monopolkommission** (2024), Hauptgutachten XXV, Wettbewerb 2024, Baden-Baden, 2024.

**Monopolkommission** (2025a), Sondergutachten 84: Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette, Baden-Baden, 2025.

**Monopolkommission** (2025b), Wettbewerbskontrolle von Google darf kein Spielball internationaler Interessen sein, Pressemitteilung, 02.09.2025.

**Monopolkommission** (2025c), EU-Wettbewerbsrecht: Mehr Tempo, mehr Durchschlagskraft!, Policy Brief, Ausgabe 14, 10.2025.

**Monopolkommission** (2026), Hauptgutachten XXVI, Wettbewerb 2026: Für eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik, Baden-Baden, 2026.

**Nationaler Normenkontrollrat** (2026), Wirksam und praxisnah regieren durch Evaluierung und Praxischecks, 2026.

**Nichols, S.** (2020), Predictive coding: how technology could help to streamline cases, Competition and Markets Authority Blog, https://competitionandmarkets.blog.gov.uk/2020/07/24/predictive-coding-how-technology-could-help-to-streamline-cases/, Abruf am 26.08.2026.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**Niemeyer, H.-J.** (2025), Luxemburg als Vorbild!, Neue Zeitschrift für Kartellrecht, S. 565–566.

**Niskanen, W. A.** (1968), The Peculiar Economics of Bureaucracy, Papers and Proceedings of the Eightieth Annual Meeting of the American Economic Association, 58, S. 293–305.

**North, D. C.** (1992), Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen, 1992.

**OECD** (2005), Country Studies, European Commission - Peer Review of Competition Law and Policy, 2005.

**OECD** (2016), Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies' enforcement decisions, 2016.

**OECD** (2021), Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service, Paris, 2021.

**OECD** (2023), The Optimal Design, Organisation and Powers of Competition Authorities, OECD Publishing, OECD Roundtables on Competition Policy Papers.

**OECD** (2026), Case prioritisation and prosecutorial discretion by competition authorities, No. 333, 2026.

**Office for the Protection of Competition of the Czech Republic** (o. J.), History of the Office, History of the Office, https://uohs.gov.cz/en/about-the-office/history-of-the-office.html, Abruf am 17.02.2026.

**Ornaghi, C.** (2009), Mergers and innovation in big pharma, International Journal of Industrial Organization, 27, S. 70–79.

**Oschmann, S.** (2024), Ein Plädoyer für mehr Ex-post-Evaluationen in der deutschen Fusionskontrolle, Wirtschaft und Wettbewerb, S. 571–576.

**Oschmann, S.** (2025), Vertical Market Structure Matters: The Case of a Horizontal Retail Merger in the German Gasoline Market, DICE Discussion Paper No. 418.

**Ottow, A.** (2015), Market & Competition Authorities, 2015.

**Perry, J. L./Hondeghem, A.** (2008), Motivation in Public Management: The Call of Public Service, 2008.

**Pfeffer, J./Salancik, G. R.** (1978), The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective, University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**Podszun, R.** (2003), Internationales Kartellverfahrensrecht: Ein Beitrag zur Konstitutionalisierung des globalen Wirtschaftsrechts, Bern, 2003.

**Podszun, R.** (2014), Wirtschaftsordnung durch Zivilgerichte, 17.07.2014.

**Podszun, R.** (2016), Neue Impulse für ein globalisiertes Kartellrecht, Zeitschrift für Wettbewerbsrecht, S. 360–387.

**Podszun, R.** (2021), Die Überprüfung kartellbehördlicher Entscheidungen durch den BGH – Eine empirische Analyse des Zeitraums 2000-2019 –, Wirtschaft und Wettbewerb, S. 216–2022.

**Podszun, R./Busch, C./Henning-Bodewig, F.** (2018), Behördliche Durchsetzung des Verbraucherrechts?, 2018.

**Podszun, R./Overhoff, N.** (2024), in: Rodger, B./Brook, O./Bernatt, M./Marcos, F./Outhuijse, A. (Hrsg.), Judicial Review of Competition Law Enforcement in the EU Member States and the UK, Germany Report.

**Podszun, R./Robertson, V. H. S. E.** (2025), Die Überprüfung kartellrechtlicher Entscheidungen durch die Rechtsprechung in Deutschland und Österreich, Wirtschaft und Wettbewerb, S. 3–10.

**Podszun, R./Rohner, T.** (2023), Neue Befugnisse für das Bundeskartellamt – Die 11. GWB-Novelle, Stellungnahme für den Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestags, Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 20(9)268, 13.06.2023.

**Quellmalz, J. H.** (2025a), in: Kersting, C./Meyer-Lindemann, H. J./Podszun, R. (Hrsg.), Kartellrecht, 5. Auflage, § 51 GWB.

**Quellmalz, J. H.** (2025b), in: Kersting, C./Meyer-Lindemann, H. J./Podszun, R. (Hrsg.), Kartellrecht, 5. Auflage, § 52 GWB.

**Quellmalz, J. H.** (2025c), in: Kersting, C./Meyer-Lindemann, H. J./Podszun, R. (Hrsg.), Kartellrecht, 5. Auflage, § 56 GWB.

**Rawls, J.** (1993), Political Liberalism, New York, 1993.

**Reimers, T.** (2007), Probleme und Perspektiven der Internationalisierung des Wettbewerbsrechts, Baden-Baden, 2007.

**Reuters** (2025), Britain tells antitrust regulator to focus on economic growth, Reuters, 15.05.2025.

**Rickert, D./Schain, J. P./Stiebale, J.** (2021), Local Market Structure and Consumer Prices: Evidence from a Retail Merge, The Journal of Industrial Economics, 69, S. 692–729.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**Romanian Competition Council** (o. J.), Structure, Structure, https://www.consiliul-concurentei.ro/en/about-us/description-of-competition-council/structure/, Abruf am 08.10.2026.

**Rose, J. D.** (2011), Diverse Perspectives on the Groupthink Theory – A Literary Review, Emerging Leadership Journeys, 4, S. 37–57.

**Schneider, H.-H.** (2022a), in: Bunte, H.-J. (Hrsg.), Kartellrecht, 14. Auflage, § 51 GWB.

**Schneider, H.-H.** (2022b), in: Bunte, H.-J. (Hrsg.), Kartellrecht, 14. Auflage, § 52 GWB.

**Schneider, H.-H.** (2022c), in: Bunte, H.-J. (Hrsg.), Kartellrecht, 14. Auflage, § 53 GWB.

**Scholten, M.** (2011), Independent, hence unaccountable?, Review of European Administrative Law, 4.

**Schweizerischer Bundesrat** (2026), Botschaft zur Änderung des Kartellgesetzes (Reform Wettbewerbsbehörden), BBl 2026 1594 vom 16.06.2026.

**Simon, H. A.** (1982), Model of bounded rationality, Economic Analysis and Public Policy, 1982.

**Staw, B. M./Sandelands, L. E./Dutton, J. E.** (1981), Threat rigidity effects in organizational behavior: A multilevel analysis, JSTOR, Administrative Science Quarterly, S. 501–524.

**Steinbeis, M.** (2024), Die verwundbare Demokratie, 2024.

**Stigler, G. J.** (1971), The Theory of Economic Regulation, The Bell Journal of Economics and Management Science, 2, S. 3–21.

**Stockmann, K.** (2008), Das Bundeskartellamt im 51. Jahr, ZWeR, S. 137–145.

**Stockmann, K./Picht, P. G.** (2024a), in: Körber, T./Schweitzer, H./Zimmer, D. (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 7. Auflage, § 51 GWB.

**Stockmann, K./Picht, P. G.** (2024b), in: Körber, T./Schweitzer, H./Zimmer, D. (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 7. Auflage, § 52 GWB.

**Studienvereinigung Kartellrecht** (2026), Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (12. GWB-Novelle), Stellungnahme der Studienvereinigung Kartellrecht e.V. zu den mit dem Referentenentwurf vorgeschlagenen Änderungen, https://www.studienvereinigung.de/publikationen/stellungnahmen.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**Sulphey, M. M.** (2020), How Icarus paradox doomed kingfisher airlines, Vision, 24, S. 118–124.

**Supreme Court of the United States** (2026), 25-332 Trump v. Slaughter (06/29/2026), https://www.supremecourt.gov/opinions/25pdf/25-332_qn12.pdf, Abruf am 30.06.2026.

**Table.Briefings** (2026), Energiepreise: Reiche behält sich Maßnahmen gegen Benzinabzocke vor, https://table.media/ceo/news/energiepreise-reiche-behaelt-sich-massnahmen-gegen-benzinabzocke-vor, Abruf am 21.05.2026.

**The Guardian** (2025), Chair of competition watchdog steps down after Labour intervention, 21.01.2025.

**Tversky, A./Kahneman, D.** (1974), Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases, Science, 185, S. 1124–1131.

**Uhsler, S.** (2026), Das Kartellrecht der europäischen Handelsabkommen: Impetus für die Konvergenz nationaler Kartellrechtsordnungen?, 2026.

**Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów** (o. J.), O UOKiK, https://uokik.gov.pl/o-uokik, Abruf am 18.05.2026.

**Vantaggiato, F. P./Kassim, H./Connolly, S.** (2021), Breaking out of silos: explaining cross-departmental interactions in two European bureaucracies, Journal of European Public Policy, 28, S. 1432–1452.

**de Vries, H./Bekkers, V./Tummers, L.** (2016), Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda, Public Administration, 94, S. 146–166.

**de Waal, A./van den Berg, R.** (2025), Increasing Collaboration Through Silo-busting: a Case Study, Schmalenbach Journal of Business Research.

**Wagner-von Papp, F.** (2026), Independence slaughtered, Wirtschaft und Wettbewerb, S. 445–446.

**WEKO** (2016), Das Opportunitätsprinzip in kartellrechtlichen Verfahren und Abklärungen, Memorandum, 30.03.2016.

**Westermann, K.** (2025), in: Kersting, C./Meyer-Lindemann, H. J. (Hrsg.), Kartellrecht, 5. Auflage, Art. 21 FKVO.

**Wildberger, K.** (2025), Rede des Bundesministers für Digitales und Staatsmodernisierung, Dr. Karsten Wildberger, zum Haushaltsgesetz 2026 vor dem Deutschen Bundestag am 25. November 2025 in Berlin, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/bmds-haushaltsgesetz-2026-2396054, Abruf am 26.08.2026.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

**Wirtz, M.** (2024), in: Körber, T./Schweitzer, H./Zimmer, D. (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 7. Auflage, § 59 GWB.

**Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages** (2024), Zur Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur, WD 3-3000-052/24, 03.06.2024.

**Wizemann, S.** (2023), Finanzmarktregulierung und Kartellrecht, Marktordnungsrecht der Finanzdienstleistungen, 2023.

**Zimmer, D.** (2026), Under Pressure: The Independence of Competition Authorities, im Erscheinen.

**Zorn, A.** (2022), in: Säcker, F. J./Meier-Beck, P. (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 4. Auflage, § 51 GWB.

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*

# Weitere Verzeichnisse

## Abbildungen

Abbildung 3.1: Aufbau des Bundeskartellamts 36
Abbildung 3.2: Stellen der Organisationsbereiche im Bundeskartellamt Stand April 2026 38

## Tabellen

Tabelle 3.1: Personalstruktur internationaler Wettbewerbsbehörden 41
Tabelle 4.1: Zusätzliche Zuständigkeiten internationaler Wettbewerbsbehörden 47
Tabelle 4.2: Öffentliche Ausschreibung der Behördenleitungen 59
Tabelle 4.3: Internationale Entscheidungsmodelle 72
Tabelle 4.4: Amtszeitbegrenzungen von Kartellbehörden im internationalen Vergleich 82
Tabelle 4.5: Amtszeiten der Präsidenten des Bundeskartellamts 83
Tabelle 4.6: Amtszeitbegrenzungen unabhängiger Institutionen (Beispiele) 85
Tabelle 4.7: Behördenleitung durch Einzelspitze oder Kollegium 88
Tabelle 4.8: Veröffentlichung der Geschäftsordnung 91
Tabelle 4.9: Agenda in internationalen Wettbewerbsbehörden 101
Tabelle 5.1: Chefökonomen der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission 128
Tabelle 5.2: Chefökonomin / Chefökonom in internationalen Wettbewerbsbehörden 133
Tabelle 5.3: Personalaustauschprogramm 139
Tabelle 5.4: Rotation bei Mitarbeiterzuständigkeiten 143
Tabelle 5.5: Abschlussbesprechungen bei Fällen 144
Tabelle 5.6: Wissensmanagementsystem 145
Tabelle 5.7: Stelle einer oder eines Anhörungs-/ Verfahrensbeauftragten 148
Tabelle 5.8: Ex-post-Evaluationen internationaler Wettbewerbsbehörden 172

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

# Boxen

Box 2.1: Leistungsfähigkeit als Qualitätskriterium behördlichen Handelns _____29
Box 2.2: Entwicklungsoffenheit als Qualitätskriterium behördlichen Handelns ____31
Box 2.3: Wertebindung als Qualitätskriterium behördlichen Handelns_____32
Box 4.1: Ausschreibung: Mögliche Kriterien für ein Kompetenzprofil_____60
Box 4.2: Personalpolitik als Einfallstor unzulässiger Steuerung? _____79

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), Starkes Bundeskartellamt, Sondergutachten 85.

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

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

DATENSTAND Oktober 2026

*Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*