



Stille Triebkraft wirtschaftlichen Erfolgs

Wettbewerbspolitik
mit Rückgrat
und Reformgeist

Jens-Uwe Franck | Martin Peitz

Stille Triebkraft wirtschaftlichen Erfolgs

Wettbewerbspolitik
mit Rückgrat
und Reformgeist

Jens-Uwe Franck | Martin Peitz

Auf einen Blick

DEMOKRATIE, MARKTWIRTSCHAFT UND WETTBEWERBSPOLITIK IM ZUSAMMENSPIEL SEHEN

Demokratie, Marktwirtschaft und Wettbewerbspolitik bilden einander stützende Pfeiler unseres Gemeinwesens. Demokratie ohne Marktwirtschaft droht, an wirtschaftlicher Schwäche und Erstarrung zu leiden; Marktwirtschaft ohne wettbewerbliche Ordnung führt zu Machtkonzentration und zur Ausbeutung der Konsumenten; Marktwirtschaft ohne demokratische Kontrolle verliert ihre gesellschaftliche Legitimation. Wettbewerbsschützende Regeln halten Marktzutrittsschranken niedrig, verhindern Kartelle und begrenzen Monopolmacht, sodass Marktführerschaft sich stets im offenen Wettstreit behaupten muss.

Wirksamer Wettbewerbsschutz dient dabei nicht nur der Wirtschaft. Indem er wirtschaftliche Macht begrenzt, mindert er zugleich die Gefahr politischer Einflussnahme durch einzelne Unternehmen und dient damit der Demokratie. Offene Märkte und freier Wettbewerb sind als zentrale Ordnungsprinzipien der Wirtschaftsordnung zu respektieren und zu schützen, da die ihnen zugrunde liegenden gesellschaftlichen Werte als auch die durch sie eröffneten individuellen Freiheitsräume verfassungsrechtlich verankert und geschützt sind.

DEN EU-BINNENMARKT STÄRKEN

Deutschland muss den Ausbau eines funktionsfähigen Binnenmarkts vorantreiben. Dieser eröffnet neue wettbewerbliche Freiheitsräume und ist damit ein wirksames Instrument einer Standortpolitik, die der gesamten Wirtschaft zugutekommt. Unionsweit einheitliche Regelungsrahmen auszuhandeln, kann sich als ein politisch anspruchsvolles Unterfangen erweisen. Doch der Einsatz politischen Kapitals und die Bereitschaft zu schmerzhaften Kompromissen lohnen sich, weil ein solcher Ordnungsrahmen Unternehmen von regulatorischer Fragmentierung entlastet.

Die Stabilität der EU als Wertegemeinschaft und europäisches Friedensprojekt ist in Gefahr, wenn sie nicht mehr als Garant von Wohlstand wahrgenommen wird und das Vertrauen schwindet, dass die Binnenmarktintegration allen Mitgliedstaaten und ihren Bürgerinnen und Bürgern zugutekommt.

WETTBEWERBSPOLITIK, WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND INDUSTRIEPOLITIK ZUSAMMENDENKEN

Eine wirksame Wettbewerbspolitik stärkt die internationale Wettbewerbsfähigkeit, indem sie unternehmerische Anreize stärkt, neue Ideen, Technologien und Produkte in Märkte einzuführen. Wirtschaftliche Stärke entsteht dort, wo Märkte offen und innovationsfreundlich sind, private Investitionen attraktiv gemacht werden und staatliche Eingriffe die Wettbewerbsdynamik fördern, statt sie zu behindern. Dies gilt umso mehr in Zeiten technologischer Umbrüche, handelspolitischer Spannungen und einer bedrohlichen sicherheitspolitischen Lage. Eine auf Wachstum und Resilienz ausgerichtete Wirtschaftspolitik darf auch unter Krisenbedingungen den Wettbewerb als fundamentales Ordnungsprinzip nicht infrage stellen.

Horizontale Industriepolitik beinhaltet die gezielte Stärkung der allgemeinen Standortbedingungen einer Volkswirtschaft. Eine zentrale Aufgabe der Wettbewerbspolitik in diesem Kontext liegt darin, sicherzustellen, dass Infrastruktur effizient bereitgestellt und die Leistungserbringung wettbewerblich organisiert wird.

Ein Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerbspolitik und Industriepolitik entsteht dort, wo Industriepolitik missverstanden wird, nämlich dann, wenn sie nicht die Rahmenbedingungen für Innovation und Wettbewerb stärkt, sondern versucht, bestimmte Unternehmen zu privilegieren.

Bei einer vertikalen Industriepolitik wird gezielt in eine Volkswirtschaft eingegriffen, um bestimmte Geschäftsfelder, Industrien oder Technologien zu fördern, die als gesellschaftlich besonders nützlich angesehen werden. Eine solche Förderung bedarf einer sorgfältigen Begründung und ist möglichst technologieoffen, befristet und wettbewerbskonform auszugestalten. Vertikale Industriepolitik ist mit erheblichen Risiken verbunden. Sie kann private Investitionen verdrängen, Ressourcen fehlleiten, Regulierungsvereinbarung begünstigen und den Binnenmarkt durch unkoordinierte nationale Programme fragmentieren.

Eine aktive Durchsetzung des Kartellverbots muss gerade bei der öffentlichen Auftragsvergabe Priorität haben. Dies schützt öffentliche Mittel und generiert Vertrauen unter Bietern in die Fairness staatlicher Beschaffung.

DEN WETTBEWERBSPOLITISCHEN WERKZEUGKASTEN NUTZEN

Bei neuen Befugnissen wie Abhilfemaßnahmen nach Sektoruntersuchung gemäß § 32f GWB führen der hohe Ressourcenaufwand und die komplexen rechtlichen Anforderungen zu einer zurückhaltenden Anwendung. Auf Basis erster Erfahrungen sollte ein Austausch mit dem Gesetzgeber erfolgen, um gesetzliche Voraussetzungen gegebenenfalls anzupassen und Anwendungsbarrieren zu senken.

Der Schutz wirksamen Wettbewerbs darf nicht auf verhaltensorientierte Maßnahmen beschränkt werden. Eine Akzeptanz verhaltensorientierter Zusagen in der Fusionskontrolle sollte daher nur mit Zurückhaltung erfolgen. **Staatlich verordnete Entflechtungen können in Einzelfällen wettbewerbspolitisch sehr wirksam sein und langfristig die Wirtschaft stärken.** Vor diesem Hintergrund lohnt es, die gesetzlich angeordneten hohen und starren Voraussetzungen für Entflechtungen als Abhilfe bei Kartellrechtsverstößen oder nach Sektoruntersuchungen zu überdenken.

Das Wettbewerbsrecht stellt flexible Instrumente zur Verfügung, die wettbewerbles Fehverhalten auch im digitalen Umfeld sanktionieren können. Dennoch stößt die klassische Kartellrechtsdurchsetzung im Digitalsektor an ihre Grenzen. Die EU verfolgt mit dem Digital Markets Act (DMA) einen Ex-ante-Regulierungsansatz zur Kontrolle struktureller Marktmacht in Plattformmärkten. Die Anwendungspraxis wird darüber entscheiden, wie nachhaltig erfolgreich die regulatorischen Ziele des DMA von Offenheit und Fairness verwirklicht werden und inwieweit ein Nachjustieren des DMA erforderlich sein wird.

Mit § 19a GWB verfügt Deutschland über ein eigenes Instrument, das insbesondere im Digitalsektor zur Anwendung kommt. Das Instrument erlaubt eine flexible, an die Marktbedingungen angepasste Verhaltensregulierung. Es kann somit in sinnvoller Weise komplementär zum DMA eingesetzt werden.

DAS EU-WETTBEWERBSRECHT FORTENTWICKELN

Für die Weiterentwicklung des EU-Wettbewerbsrechts sind neben der Rechtsprechung der EU-Gerichte und der EU-Gesetzgebung vor allem die Praxis der Europäischen Kommission einschließlich ihrer umfangreichen Leitlinien maßgeblich, die faktisch auch die Auslegungs- und Anwendungs-

praxis der nationalen Behörden und Gerichte erheblich beeinflusst. Daher müssen Mitgliedstaaten und nationale Wettbewerbsbehörden sich bei scheinbar rein technischen Leitlinienreformen frühzeitig einbringen, da die Kommission darüber weitreichende Weichenstellungen in der Wettbewerbspolitik vornehmen kann.

Damit die Europäische Kommission potenziell wettbewerbsbeschränkende Akquisitionen auch in dynamischen Märkten konsequent erfassen kann, sollten die umsatzbasierten Schwellenwerte auch auf EU-Ebene um eine Transaktionswertschwelle ergänzt werden.

Aufgrund komplexer Analysen entstehen bei der Fusionskontrolle hohe Verfahrens- und Beweislasten. Eine verstärkte Verwendung ökonomisch fundierter Vermutungstatbestände, gegebenenfalls verbunden mit einer Beweislastumkehr, könnte Verfahren vereinfachen und beschleunigen.

Wettbewerbsfremde Erwägungen, insbesondere industriepolitische Wünsche nach Größe („European Champions“) oder Beschäftigungssicherung dürfen nicht in die Fusionskontrollentscheidung einsickern.

Die Überarbeitung der Leitlinien zur Fusionskontrolle bietet die Chance, mehr Klarheit darüber zu schaffen, wie Effizienzgewinne einer Fusion angemessen zu berücksichtigen sind. Die Kommission sollte bei ihrer Fusionsprüfung auch Effizienzgewinne außerhalb des Marktes berücksichtigen, sofern sie europäischen Verbrauchern zugutekommen. **Teil einer modernen und strategischen Wettbewerbspolitik ist die Berücksichtigung von Resilienz- und Sicherheitsaspekten.** Diese können teils im Rahmen der Wettbewerbsanalyse in der Fusionskontrolle und teils in einer separaten Analyse berücksichtigt werden, um wirtschaftliche Sicherheit mit marktwirtschaftlicher Offenheit in Einklang zu bringen.

Für die Reform der Kartellverfahrensverordnung 1/2003 ist eine Stärkung und Klärung der abhilferechtlichen Kompetenzen der Kommission sinnvoll. Erstens sollten die wettbewerbsherstellenden Abhilfemaßnahmen ausdrücklich verankert werden. Zweitens sollten die gesetzlichen Anforderungen an strukturelle Abhilfen abgesenkt werden.

Um das Kronzeugenprogramm attraktiver zu machen und die Aufdeckung von Hardcore-Kartellen zu erleichtern, sollten Kronzeugen beim Schadensersatz stärker privilegiert werden, etwa durch einen Ausgleichsanspruch gegenüber Mitkartellanten.

DAS WETTBEWERBSRECHT IN DEUTSCHLAND KONSOLIDIEREN UND PUNKTUELL JUSTIEREN

Um Aufwand für Unternehmen und Behörden zu reduzieren, sollte auf Basis von Anmeldedaten geprüft werden, ob für die Fusionskontrolle im GWB die Umsatzschwellen angehoben werden können, ohne dadurch ein übermäßiges Risiko einzugehen, relevante Zusammenschlüsse aus dem Kontrollbereich herausfallen zu lassen.

Die Befugnis, die Fusionskontrolle auf Grundlage einer Sektoruntersuchung unternehmensbezogen auszuweiten, hat das Bundeskartellamt bislang nur einmal genutzt. Es sollte daher geprüft werden, ob die gesetzlichen Anwendungsvoraussetzungen zu hoch angesetzt sind. Die Transaktionswertschwelle des § 35 Abs. 1a GWB hat sich bewährt, sollte jedoch fortlaufend beobachtet werden, insbesondere im Lichte nicht erfasster Fälle und der Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten mit Call-in-Optionen.

Nachdem das Anfechtungsrecht Dritter gegen Ministererlaubnisse so stark eingeschränkt wurde, dass faktisch kaum noch Rechtsmittel möglich sind, sollte der Gesetzgeber diese Entscheidung revidieren und wieder Optionen für eine wirksame gerichtliche Kontrolle schaffen. Die Praxis von Nebenabreden und deren Monitoring im Rahmen von Ministererlaubnissen ist kritisch zu überprüfen.

Aus verbraucherpolitischer Sicht kann es sinnvoll sein, Lücken bei der Durchsetzung des Verbraucherrechts zu schließen und hierfür Synergien zu nutzen, indem das Bundeskartellamt damit betraut wird. Dieses kann dazu beitragen, gerade auch die wettbewerbsfördernden Aspekte des Verbraucherschutzrechts wirksam zur Geltung bringen.

Inhalt

Vorwort – <i>Mark Speich</i>	11
Geleitwort – <i>Clemens Fuest</i>	13
Einführung	15
Teil 1: Unsere wettbewerbliche Grundordnung	
Demokratie, Marktwirtschaft und Wettbewerbspolitik	18
EU-Binnenmarkt und Wettbewerbspolitik	22
Teil 2: Weichenstellungen für mehr Wettbewerbsfähigkeit	
Bürokratieabbau und offene Märkte	28
Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation	32
Wettbewerbspolitik, Industriepolitik und Standortpolitik	35
Wettbewerbskonforme vertikale Industriepolitik	38
Wettbewerbskonforme öffentliche Auftragsvergabe	45
Teil 3: Einsatz und Fortentwicklung des Wettbewerbsrechts	
Ausschöpfung des wettbewerbspolitischen Werkzeugkastens: Von Ex-ante-Regulierung bis Entflechtung	50
Vermachtung in Digitalmärkten – Möglichkeiten und Grenzen der Wettbewerbspolitik	59
Aktualisierungen im EU-Wettbewerbsrecht	65
Reformdebatten zum Wettbewerbsrecht in Deutschland: Konsolidierung und punktuelle Justierungen	76
Literatur	95
Die Autoren	101

Vorwort

Unsere Soziale Marktwirtschaft gründet auf der Überzeugung, dass wirtschaftliche Freiheit und gesellschaftlicher Ausgleich nur auf der Basis einer funktionierenden Wettbewerbsordnung dauerhaft miteinander vereinbar sind. Wettbewerb ist dabei kein nachgeordnetes Steuerungsinstrument, sondern konstitutives Prinzip: Er begrenzt wirtschaftliche Macht, eröffnet Teilhabe und schafft die Voraussetzungen für Innovation und Wohlstand. Wo Wettbewerb versagt oder ausgehöhlt wird, geraten nicht nur Märkte, sondern auch zentrale Elemente der freiheitlichen Ordnung unter Druck.

Gleichwohl ist in den vergangenen Jahren zu beobachten, dass der Wettbewerbspolitik in der politischen Praxis nicht immer der Stellenwert eingeräumt wurde, der ordnungspolitisch notwendig ist. Oft genug haben industriepolitische Zielsetzungen dazu beigetragen, wettbewerbliche Maßstäbe zu relativieren. Dabei sollte Wettbewerb nicht allein als Durchsetzung des Kartellrechts begriffen werden – so wichtig und zentral diese Aufgabe ist. Wettbewerb ist vielmehr Leitprinzip wirtschaftspolitischen Handelns insgesamt – bei der Gestaltung von Märkten ebenso wie bei Regulierung und staatlicher Intervention.

Besonders deutlich treten diese Fragen im Kontext digitaler Märkte zutage. Die Konzentration wirtschaftlicher Macht bei wenigen global agierenden Plattformunternehmen hat den Blick dafür geschärft, dass Wettbewerbspolitik weit über Effizienzfragen hinausreicht. Sie ist auch ein Instrument zur Sicherung offener Strukturen, pluraler Wertschöpfung und demokratischer Gestaltungsfähigkeit. In diesem Sinne ist eine wirksame europäische Wettbewerbspolitik nicht nur ein Beitrag zur ökonomischen Leistungsfähigkeit, sondern auch zur Resilienz politischer Freiheitsordnungen.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Weiterentwicklung des bestehenden Ordnungsrahmens ihre Bedeutung. Eine leistungsfähige Wettbewerbspolitik stärkt die Wettbewerbsfähigkeit, indem sie Marktzugang sichert, Marktmacht begrenzt und Innovationsanreize entfaltet. Sie unterscheidet sich dabei grundlegend von administrativer Detailsteuerung – und darf nicht mit pauschalen Forderungen nach Deregulierung oder einer Schwächung

bewährter Kontrollinstrumente verwechselt werden. Eine Reduzierung der Fusionskontrolle oder der Kartellrechtsdurchsetzung im Namen des Bürokratieabbaus liefe dem ordnungspolitischen Anliegen zuwider.

Der vorliegende Sammelband greift diese Grundfragen auf und leistet einen Beitrag zur aktuellen Reformdebatte der europäischen Wettbewerbspolitik. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie Instrumente und Verfahren so weiterentwickelt werden können, dass sie den veränderten Marktrealitäten Rechnung tragen, ohne die grundrechtlich gebotenen Grenzen staatlichen Handelns zu überschreiten. Dabei geht es insbesondere um das Zusammenspiel von Effektivität, Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit in der Anwendung des Wettbewerbsrechts.

Darüber hinaus werden zentrale europäische Reformprozesse – von der Fortentwicklung der Fusionskontrollpraxis bis hin zu verfahrensrechtlichen Fragen der Kartellrechtsdurchsetzung – in einen größeren ordnungspolitischen Zusammenhang gestellt. Auch nationale Anpassungsoptionen werden ausgelotet, wo sie zur Entlastung von Unternehmen und Behörden beitragen können, ohne den Schutz des Wettbewerbs zu schwächen. Nicht zuletzt wird der Blick auf die Schnittstellen zwischen Wettbewerbs- und Verbraucherpolitik gerichtet, denn gerade hier lassen sich erhebliche Potenziale für eine wirksamere Durchsetzung wettbewerbsrechtlicher Prinzipien entwickeln.

Mit dieser Publikation möchte die Konrad-Adenauer-Stiftung einen Impuls für eine sachliche, differenzierte und ordnungspolitisch fundierte Auseinandersetzung über die Zukunft der Wettbewerbspolitik in Deutschland und Europa leisten. Wettbewerb ist kein Selbstzweck – aber ein Grundelement einer lebensdienlichen, freiheitlichen Wirtschaftsordnung. Diese Überzeugung zu stärken, ist Anliegen des vorliegenden Bandes.

Dr. Mark Speich

Generalsekretär der Konrad-Adenauer-Stiftung

Geleitwort

In freiheitlich, demokratisch und marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften spielt der wirtschaftliche Wettbewerb eine zentrale Rolle. Er sorgt dafür, dass Unternehmen effizient arbeiten und Innovationen vorantreiben. Konsumentinnen und Konsumenten profitieren von einer größeren Auswahl, besserer Qualität und niedrigen Preisen. Wo Wettbewerb funktioniert, entfaltet sich wirtschaftliche Dynamik – wo er eingeschränkt wird, drohen Wohlstandsverluste, strukturelle Verkrustungen und eine Schwächung der unternehmerischen Leistungsfähigkeit. Wettbewerbsbeschränkungen verschärfen darüber hinaus Probleme wirtschaftlicher Ungleichheit, denn sie begünstigen Marktmacht, die üblicherweise einigen Wenigen hohe Gewinne einbringt, während die große Mehrheit verliert. Mit ihrem Bericht setzen Jens-Uwe Franck und Martin Peitz genau an dieser grundlegenden Einordnung an.

Der Wettbewerb in modernen Volkswirtschaften ist immer wieder gefährdet. Unternehmen können versucht sein, ihre Marktposition über Absprachen, marktbeherrschende Strukturen oder strategische Marktzutrittschürden zu sichern. Auch politische Entscheidungen – etwa durch Regulierung, staatliche Beihilfen oder protektionistische Maßnahmen – können unbeabsichtigt wettbewerbsbeschränkend wirken. Solche Tendenzen erfordern eine wachsame Wettbewerbspolitik.

Gerade in einem europäischen Binnenmarkt mit über 450 Millionen Menschen kommt der europäischen Wettbewerbspolitik eine besondere Bedeutung zu. Sie gewährleistet, dass freier Marktzugang für alle gilt, und verhindert, dass nationale Interessen über gemeinsame Marktprinzipien gestellt werden. Damit schafft sie faire Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen und stärkt zugleich die internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas. Eine wachsame Wettbewerbspolitik ist ein wesentlicher Baustein einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik.

Die fortschreitende Digitalisierung stellt die Wettbewerbspolitik vor neue und komplexe Herausforderungen. Digitale Märkte sind häufig durch starke Netzwerkeffekte, hohe Skalierbarkeit und Daten als strategische Ressource geprägt – Faktoren, die dazu führen können, dass einzelne Unternehmen sehr schnell marktbeherrschende Positionen einnehmen. Für die Wettbewerbspolitik bedeutet dies, dass traditionelle Instrumente der Marktabgrenzung und Marktanalyse weiterentwickelt, datenbasierte Geschäftsmodelle genauer verstanden und Maßnahmen ergriffen werden müssen, die sowohl Innovation ermöglichen als auch missbräuchliche Marktmacht verhindern.

Der vorliegende Bericht benennt klar die Rolle von Wettbewerb und Wettbewerbspolitik in der Marktwirtschaft, zeigt die Gefahren wettbewerbsbeschränkender Entwicklungen auf und beleuchtet die Bedeutung einer starken europäischen Wettbewerbspolitik. Er leistet einen wichtigen Beitrag zur rechten Zeit und regt die Diskussion über eine zukunftsfähige Ausgestaltung des Wettbewerbsrahmens an. Dazu enthält er konkrete Handlungsvorschläge dafür, wie Wettbewerbsrecht in Deutschland und auf europäischer Ebene anzuwenden und weiterzuentwickeln ist.

Vor dem Hintergrund geopolitischer Herausforderungen gewinnen Markteinriffe, die den Wettbewerb verzerren, an politischer Unterstützung. Nicht alle diese Eingriffe sind schädlich, aber sie bedürfen der sorgfältigen Analyse und Begründung. Diese Herausforderungen rechtfertigen jedoch nicht, die Prinzipien einer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft infrage zu stellen. Die Politik ist gut beraten, bei diesen Eingriffen Leitlinien zu beachten, die Jens-Uwe Franck und Martin Peitz in diesem Bericht entwickelt haben.

Für alle, die an der wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Entwicklung Deutschlands und Europas sowie an der zentralen Rolle des Wettbewerbs interessiert sind, ist dieser Bericht Pflichtlektüre.

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest
Präsident des ifo Instituts

Einführung

Wettbewerb zwischen Ideen, Technologien und Produkten erlaubt es, beschränkte Ressourcen bestmöglich einzusetzen. Wettbewerbsbeschränkungen in einem Markt führen zur ineffizienten Nutzung von Ressourcen nicht nur in diesem Markt, sondern häufig auch zu Verwerfungen in anderen Märkten und Sektoren. Das ist besonders offensichtlich bei Produkten und Dienstleistungen, die Teil einer Wertschöpfungskette sind. Monopolpreise für eine solche Vorleistung machen den Konsum von Produkten, die auf diese Vorleistung angewiesen sind, weniger attraktiv. Monopolmacht hat somit Fehlallokationen in nachgelagerten, aber auch in vorgelagerten und benachbarten Märkten zur Folge. Funktionierender Wettbewerb hat dagegen die Eigenschaft, dass Ressourcen dort eingesetzt werden, wo sie den größten Wohlstand schaffen.

In einer Welt, in der aufgrund von geopolitischen Entwicklungen und andauernder Übernutzung natürlicher Ressourcen deren Einsatz tendenziell reduziert werden soll, ist es besonders wichtig, dass Ressourcen dort eingesetzt werden, wo sie der Gesellschaft am meisten nutzen. Funktionierender Wettbewerb ist damit eine entscheidende Komponente für ein dauerhaft tragfähiges und nachhaltiges Wirtschaftssystem.

Deutschland und Europa stehen vor großen wirtschaftlichen Herausforderungen. Dazu bedarf es kühler Analyse und klarer institutioneller Ordnung. Wie Enrico Letta und Mario Draghi in ihren Berichten betonen, ist ein starker, unabhängiger und ökonomisch fundierter Wettbewerbsschutz eine Grundvoraussetzung für eine international wettbewerbsfähige und resiliente europäische Wirtschaft.¹

Funktionierender Wettbewerb bedarf klarer Regeln, für deren Durchsetzung Wettbewerbsbehörden und Gerichte zuständig sind. Den Wettbewerbsbehörden sollte dabei ein breit gefächertes Instrumentenkasten zur Verfügung stehen. Eingriffe in den Markt müssen auf Grundlage klarer Hypothese über mögliche wettbewerbsbehindernde Wirkungen eines bestimmten Verhaltens oder einer Marktstruktur erfolgen (sogenannte *theories of harm* oder auch „Schadenstheorien“). Hierbei ist zu beachten, dass Behörden so

ausgestattet sind, dass sie ihre Aufgaben gut erfüllen können und dass sie von politischer Einflussnahme geschützt sind. Ebenso braucht es kompetente Gerichte mit hinreichender Ausstattung. So kann Wettbewerbspolitik effektiv wirken.

Darüber hinaus soll funktionierender Wettbewerb als grundlegende Orientierung wirtschaftspolitischen Handelns dienen – nicht lediglich im Rahmen der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts, sondern als strukturierendes Prinzip für die Ausgestaltung von Märkten und Regulierung insgesamt.

Funktionierender Wettbewerb ist eine entscheidende Voraussetzung für die wirtschaftliche Erneuerung Europas. Denn sie fördert Anpassungsfähigkeit und Innovationskraft.

Im Folgenden wird aus dem Leitbild eines funktionierenden Wettbewerbs ein wettbewerbspolitisches Handlungskonzept entwickelt und drei Teilen zugeordnet. Leser und Leserinnen, denen es allein auf die Empfehlungen für den Einsatz und die Fortentwicklung des wettbewerbsrechtlichen Handlungsrahmens ankommt, seien sogleich auf den dritten Teil verwiesen. Zuvor adressieren wir im zweiten Teil die Herausforderungen durch globale Verwerfungen und industriepolitische Versuchungen, um zu skizzieren, wie wettbewerbspolitisch Kurs zu halten ist, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu stärken. Zunächst jedoch ist im ersten Teil auf die nicht nachlassende Bedeutung der ideellen Grundlagen unseres ordnungspolitischen Fundaments hinzuweisen: Demokratie, Marktwirtschaft und Wettbewerb als sich gegenseitig stärkende Prinzipien in einem offenen europäischen Binnenmarkt.



Teil 1:
Unsere wettbewerbliche
Grundordnung

Demokratie, Marktwirtschaft und Wettbewerbspolitik

Demokratie, Marktwirtschaft und Wettbewerbspolitik bilden einander stützende Pfeiler unseres Gemeinwesens. Demokratie ohne Marktwirtschaft droht, an wirtschaftlicher Schwäche und Erstarrung zu leiden; Marktwirtschaft ohne wettbewerbliche Ordnung führt zu Machtkonzentration und zur Ausbeutung der Konsumenten; und Marktwirtschaft ohne demokratische Kontrolle verliert ihre gesellschaftliche Legitimation. Wettbewerbsschützende Regeln halten Marktzutrittschranken niedrig, verhindern Kartelle und begrenzen Monopolmacht, sodass Marktführerschaft sich stets im offenen Wettstreit behaupten muss. Effektiver Wettbewerbsschutz dient dabei nicht nur der Wirtschaft, sondern auch der Demokratie, indem er Machtkonzentration im Markt und darüber hinaus begrenzt.

Demokratie, Marktwirtschaft und Wettbewerbspolitik sind tragende Pfeiler unseres Gemeinwesens, die einander stützen. Eine funktionierende Marktwirtschaft ist attraktiv und legitimiert sich in den Augen der Menschen, weil sie ihnen die Freiheit gibt, ihres eigenen Glückes Schmied zu sein, zugleich aber auch Gemeinwohl verspricht: Wohlstand durch Innovation und ökonomischen Erfolg. Diese Attraktivität kann die Marktwirtschaft nicht aus sich selbst heraus gewährleisten. Marktakteure, die ohne wettbewerbsschützende Regeln ihren individuellen Gewinn maximieren, neigen dazu, den Wettbewerb zu beschränken und dem Markt damit seiner sozialen Funktion zu berauben. Ohne wirksame Wettbewerbspolitik droht der Markt seine Dynamik zu verlieren und in wirtschaftlicher Machtkonzentration zu erstarren. Die produktive und dynamische Kraft des Wettbewerbs muss deshalb regulierend geschützt und gefördert werden.

Wettbewerbsschützende Regeln sollen Marktzutrittschranken niedrig halten, Kartelle verhindern und Monopolmacht begrenzen. Sie sorgen dafür, dass Marktführerschaft nicht zu einer verfestigten Stellung wirtschaftlicher Dominanz führt, sondern sich im offenen Wettstreit um die bessere Idee immer wieder neu behaupten muss. Dieser Wettstreit um die bessere Idee ist

ein zentraler Bestandteil der **sozialen Marktwirtschaft**:² Eine funktionierende Wettbewerbsordnung stellt sicher, dass Märkte offen, dynamisch und leistungsgerecht bleiben und ihre Ergebnisse im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher ausfallen. Das Wettbewerbsrecht schützt diese Ordnung, indem es wirtschaftliche Macht begrenzt und faire Marktprozesse sichert. Gerade dadurch wird der soziale Anspruch der sozialen Marktwirtschaft eingelöst. Denn nur eine wettbewerblich organisierte Wirtschaft schafft die Produktivität und den Wohlstand, die den materiellen Spielraum für sozialen Ausgleich, Teilhabe und gesamtgesellschaftliche Stabilität ermöglichen.

Wirtschaftliche Macht kann freilich nicht nur innerhalb des Marktes missbraucht werden. Wer über große ökonomische Ressourcen verfügt, kann versuchen, politischen Einfluss zu nehmen, um bestehende Privilegien oder Vorteile abzusichern oder Regulierung im eigenen Interesse zu beeinflussen. In diesem Sinne ist wirksamer Wettbewerbsschutz nicht nur Wirtschafts-, sondern zugleich **Demokratieschutz**: Er begrenzt Machtkonzentration – im Markt und über ihn hinaus.³

Eine Geistesverwandtschaft zwischen Wettbewerb und Demokratie zeigt sich darin, dass beide Systeme auf einem offenen und dynamischen Prozess beruhen – nämlich auf der Idee, dass Macht, sei sie politischer oder wirtschaftlicher Natur, nicht dauerhaft zementiert werden darf. Sie muss sich vielmehr in einem freien Vergleich aus Sicht von Bürgern und Konsumenten immer wieder neu legitimieren und bewähren: Wie politische Konkurrenz in einer Demokratie Machtwechsel ermöglicht, sorgt wirtschaftlicher Wettbewerb dafür, dass kein Unternehmen oder Akteur dauerhafte Vorherrschaft erlangt. In beiden Fällen verhindert Wettbewerb, dass Strukturen erstarren und Gesellschaften unter der unkontrollierten oder unverantwortlichen Ausübung von Macht leiden.

Aus dieser Geistesverwandtschaft erwächst eine wechselseitige Stärkung von Marktwirtschaft und Demokratie. Demokratisch legitimierte Institutionen, die Rechtsstaatlichkeit und Ordnung sichern, stärken die gesellschaftliche Akzeptanz der Marktwirtschaft. Umgekehrt gewinnt eine Demokratie an Beständigkeit, wenn sie materiellen Wohlstand und soziale Sicherheit fördert. Wohlstand und soziale Sicherheit werden wesentlich durch eine dynamische,

zugleich regulierte Marktwirtschaft gefördert. Wenn Ludwig Ehrhard schrieb: „Wohlstand für alle‘ und ‚Wohlstand durch Wettbewerb‘ gehören untrennbar zusammen; das erste Postulat kennzeichnet das Ziel, das zweite den Weg, der zu diesem Ziel führt“;⁴ postuliert er die ordnungspolitische Idee, dass Wettbewerb selbst das Instrument ist, um breiten Wohlstand zu schaffen. Eine Marktwirtschaft, die so verstanden und politisch eingebettet ist, stärkt zugleich die demokratische Legitimation unserer gesellschaftlichen Ordnung, weil sie Teilhabe ermöglicht und Macht begrenzt.

Zwar können marktwirtschaftliche Elemente auch in nichtdemokratischen oder autoritären Systemen bestehen, doch fehlt dort oft die unabhängige rechtliche und institutionelle Absicherung, der es bedarf, um eine stabile Wettbewerbsordnung dauerhaft zu gewährleisten. Ökonomische Freiheit bleibt in solchen Systemen meist prekär, weil Marktzugang, Eigentumsrechte oder Wettbewerbsschutz letztlich von politischer Gunst abhängen. Eine verfassungsrechtlich gesicherte, funktionierende Demokratie bietet demgegenüber rechtsstaatliche Verlässlichkeit und ermöglicht somit eine stabile, zugleich aber anpassungsfähige Wettbewerbsordnung.

Im Kern gilt: Demokratie ohne Marktwirtschaft droht an wirtschaftlicher Schwäche und Erstarrung zu leiden; Marktwirtschaft ohne wettbewerbliche Ordnung führt zu Machtkonzentration und zur Ausbeutung der Konsumenten; und Marktwirtschaft ohne demokratische Kontrolle verliert ihre gesellschaftliche Legitimation. Das ist ein Vermächtnis ordoliberalen Denkens: Das Zusammenspiel dieser drei Elemente – Freiheit, Ordnung und Verantwortung – kann eine offene und zugleich stabile Gesellschaft gewährleisten.

Demokratieförderung und Konsumentenwohlfahrt

Der Aufstieg der digitalen Gatekeeper hat den Blick geschärft für die demokratiestabilisierende Bedeutung einer wirksamen Wettbewerbspolitik. In einer Zeit, in der zentrale Prinzipien liberaler Demokratien zunehmend unter Druck geraten, rückt das Kartellrecht nicht nur als wirtschaftliches, sondern auch als demokratiepolitisches Instrument in den Fokus.⁵ So willkommen diese Wirkung ist, begründet sie keine eigenständige Zielsetzung für die Anwendung des Kartellrechts und sonstige wettbewerbsfördernde Regulierung. **Im Einzelfall kann es sinnvoll sein, mit der Durchsetzung des Kartellrechts auch Ziele wie Meinungsvielfalt und Medienpluralität zu stützen.**⁶ Allerdings hält die Rechtsordnung hierfür eigene Instrumente bereit, etwa die Medienkonzentrationskontrolle, mit denen solche legitimen Schutzziele unmittelbar verfolgt werden können.⁷ Im Grundsatz gilt: **Wer Wettbewerbspolitik auf den Schutz der Konsumenten ausrichtet, stärkt zugleich die Grundlagen einer demokratisch verfassten Gesellschaft.**

Indem sich im Kern die Orientierung von Wettbewerbspolitik und -praxis am Konsumentenwohl durchgesetzt hat,⁸ wird zugleich die Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung gefestigt. Vor diesem Hintergrund ist es konsequent, dass die Quantifizierung von Konsumentenvorteilen in vielen Wettbewerbsbehörden ein fester Bestandteil wettbewerbsbehördlicher Praxis geworden ist. Vorreiter war die britische Competition and Markets Authority (CMA).⁹ Sie berichtet, dass ihr Eingreifen pro Jahr zu einer Steigerung der Konsumentenwohlfahrt in Milliardenhöhe geführt habe. Nach Befunden der OECD führen zahlreiche Wettbewerbsbehörden weltweit regelmäßig Wirkungsanalysen ihrer Entscheidungen durch, um den Nutzen für Verbraucherinnen und Verbraucher zu messen – wenn auch mit unterschiedlicher methodischer Tiefe und Reichweite.¹⁰ Diese Analysen können belegen, dass kartellrechtliche Interventionen sich tatsächlich in höherer Konsumentenwohlfahrt niederschlagen. Solche Ex-post-Analysen liefern zugleich ein starkes Argument für eine ressourcenstarke und durchsetzungsfähige Wettbewerbspolitik.

Auch wenn Wirkungsanalysen wertvolle Erkenntnisse liefern, bedeutet das nicht, dass jeder einzelne kartellrechtliche Eingriff auf einer detaillierten Konsumentenwohlfahrtsanalyse beruhen müsste. Ein regelbasierter Wettbewerbschutz muss für seine praktische Wirksamkeit auch die Durchsetzungsmöglichkeiten und -kosten berücksichtigen. Nicht zuletzt sind die Ressourcen der Wettbewerbsbehörden begrenzt. Das rechtfertigt die gesetzgeberische oder richterliche Entwicklung vereinfachender Regeln, sofern dabei die Risiken einer systematisch überzogenen oder zu eng gefassten Regulierung hinreichend bedacht werden (Fehlerkostenbetrachtung).

EU-Binnenmarkt und Wettbewerbspolitik

Deutschland muss den Ausbau eines funktionsfähigen Binnenmarkts vorantreiben. Dieser eröffnet neue wettbewerbliche Freiheitsräume. Binnenmarktpolitik ist damit ein wirksames Instrument einer horizontal ausgerichteten Standortpolitik.

Unionsweit einheitliche Regelungsrahmen auszuhandeln, ist ein politisch anspruchsvolles Unterfangen. Doch der Einsatz politischen Kapitals und die Bereitschaft zu schmerzhaften Kompromissen lohnen sich, weil ein solcher Ordnungsrahmen Unternehmen von regulatorischer Fragmentierung entlastet. Die Stabilität der EU als Wertegemeinschaft und europäisches Friedensprojekt wäre gefährdet, wenn sie nicht mehr als Garant von Wohlstand wahrgenommen wird und das Vertrauen schwindet, dass die Binnenmarktintegration allen Mitgliedstaaten und ihren Bürgerinnen und Bürgern zugutekommt.

2024 stellte Mario Draghi in einer viel beachteten Rede vor dem Europäischen Parlament fest:

„Europe faces a choice between paralysis, exit or integration. Exit has been tried and has not delivered what its proponents hoped for. Paralysis is becoming untenable as we slide towards greater anxiety and insecurity. So, integration is our only hope left.“¹¹

Die Binnenmarktintegration erschließt Freiheitsräume für Marktteilnehmer in der Union, um als Unternehmer, Verbraucher oder Arbeitnehmer grenzüberschreitend agieren zu können. Binnengrenzen werden geschliffen, um den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital zu öffnen.¹²

Die Idee des europäischen Binnenmarkts ist im Kern eine ökonomische: Kapital, Arbeit, Waren und Dienstleistungen sollen sich innerhalb der Union frei bewegen können. Ihre Verfügbarkeit darf nicht durch künstliche Barrie-

ren eingeschränkt werden: weder durch nationale Regulierung noch durch unternehmerisch errichtete Marktzutrittschürden. So entsteht ein Raum, in dem grenzüberschreitende Transaktionen erleichtert, Ressourcen effizienter eingesetzt und Wettbewerbsdruck wie Innovationskraft gesteigert werden. Trotz aller institutionellen Unvollkommenheiten, politischen Reibungen und Dissonanzen bleibt festzuhalten: Im Rückblick ist die Europäische Union eine Erfolgsgeschichte.

Das in den Europäischen Verträgen gezeichnete Konzept eines unionsweiten Binnenmarktes ist ordoliberal inspiriert. Geschaffen werden soll eine unionsweite Ordnung, in der den Menschen die Freiheit gewährleistet und zugemutet wird, ihre Ziele und Wege selbst zu wählen. Die Anziehungskraft der EU als politisches Projekt beruht in erheblichem Maße darauf, als Garant von Prosperität und Wohlstand wahrgenommen zu werden. Es kann deshalb ihre Stabilität erschüttern, wenn die Überzeugung schwindet, dass die Binnenmarktintegration der Wohlfahrt aller Mitgliedstaaten und ihrer Bewohner nützt. In diesem Sinne baut ein funktionierender Binnenmarkt nicht nur auf ein demokratisch und rechtsstaatlich verfasstes Gemeinwesen auf, sondern sichert auch die Rolle und das Selbstverständnis der Union als Wertegemeinschaft ab, die auf den Prinzipien von Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit gründet.¹³

Die EU-Wettbewerbspolitik einschließlich des klassischen kartellrechtlichen Instrumentariums (Kartellverbot, Missbrauchskontrolle, Fusionskontrolle) legitimiert sich auf EU-Ebene als binnenmarktintegrierendes Recht. Es soll ein besonderes Augenmerk darauf haben, dass Unternehmen nicht die Verschmelzung der Märkte konterkarieren. Trotz dieses besonderen Akzents folgt das EU-Wettbewerbsrecht im Kern den Leitprinzipien einer klassischen Kartellrechtsordnung. Dabei kann ihr die Konsumentenwohlfahrt normative Richtschnur sein. Neben dem Kartellrecht wirken Beihilfenkontrolle, Grundfreiheiten und die übrigen binnenmarktpolitischen Instrumente komplementär. Sie ermöglichen Wettbewerb, indem sie Marktzutrittsschranken und Wettbewerbsverzerrungen durch mitgliedstaatliche Regulierung und Subventionen abbauen.

Deutschland muss sich dafür einsetzen, diese Instrumente zu stärken und wirksam durchzusetzen. Denn hierdurch werden neue wettbewerbliche

Freiheitsräume kreiert. In diesem Sinne ist Binnenmarktpolitik als ein zentrales Instrument horizontaler Standortpolitik zu verstehen. Es ist eine Binsenweisheit, aber gleichwohl richtig, dass Deutschland ökonomisch enorm von einem gut funktionierenden Binnenmarkt profitiert. Deutschland muss deshalb hierfür Vorreiter sein und durch das eigene Handeln im Sinne der Union Vertrauen dafür schaffen, bei politischen Entscheidungen, insbesondere solchen, die den Binnenmarkt betreffen, immer auch das Wohl und Wehe der ganzen Union im Blick zu haben.

Die Schaffung eines unionsweit einheitlichen Regelungsrahmens, eines *level playing fields*, durch Angleichung regulierender Standards für Gesundheit, Umwelt, Tierwohl, Datenschutz usw. oder womöglich auch die Etablierung eines **Herkunftslandprinzips** ist ein mühevolleres politisches Geschäft und erfordert viel Ausdauer. Politisches Kapital hierfür einzusetzen und auch als schmerzlicher empfundene Kompromisse zu akzeptieren, zahlt sich letztlich aus, weil es erheblich mehr wettbewerbliche Freiheit generieren kann, wenn Unternehmen Geschäftsmodelle nicht (mehr) an einer fragmentierten Regulierungslandschaft ausrichten müssen. Dafür lohnt es sich, auch dicke (politische) Bretter zu bohren, wie etwa die Vergabe von Frequenzen für Hochleistungs-Breitbandnetze, beginnend mit 6G, europaweit zu harmonisieren. Dies könnte dazu beitragen, die Investitionsbereitschaft beträchtlich zu erhöhen.¹⁴ Stellen sich künftig neue Herausforderungen, die Regulierung erfordern, sollte der Blick immer sogleich auch nach Brüssel gehen, um regulatorische Fragmentierung von vornherein zu verhindern.

Freilich ist aus wettbewerbspolitischer Perspektive nicht nur die Harmonisierung an sich, sondern auch das Niveau der (harmonisierten) Regulierung beachtlich. Denn die Regulierung von Gemeinwohlstandards kreiert Marktzutrittsschranken und begünstigt die Platzhirsche am Markt. Diese möglichen Zielkonflikte dürfen nicht außer Betracht bleiben.

Goldplating

Bei der Umsetzung europäischer Regulierungsstandards in nationales Recht kommt es gelegentlich zum sogenannten Goldplating, das sodann regelmäßig Kritik auslöst.¹⁵ Dabei lassen sich zwei Phänomene unterscheiden. Erstens kann es vorkommen, dass das Unionsrecht punktuell nur Mindeststandards festlegt und den Mitgliedstaaten erlaubt, strengere Regeln einzuführen, etwa um Unternehmen zusätzliche Organisationsanforderungen oder Verhaltenspflichten aufzuerlegen. Die Nutzung dieser Spielräume sollte vermieden werden, weil dadurch Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt bestehen bleiben oder neue entstehen und die Ziele der Binnenmarktpolitik unterlaufen werden. Zweitens kann der nationale Gesetzgeber aber auch die Geltung einer europäischen Vorgabe über deren eigentlichen Anwendungsbereich hinaus erweitern. Die Bewertung hängt hier vom Einzelfall ab: Zwar kann dies das nationale Regulierungsniveau punktuell erhöhen und damit womöglich wettbewerbsbehindernd wirken, zugleich kann es aber dazu beitragen, das Regulierungsniveau im Binnenmarkt (freiwillig) stärker anzugleichen, damit Effizienzen zu schaffen und Marktzutrittschranken zu senken.

Das Innovations- und Investitionsdefizit Europas ist zu einem großen Teil das Resultat einer unvollendeten Integration des Binnenmarkts.

Besonders augenfällig zeigt sich das auf den digitalen Geschäftsfeldern. Gerade dort hängt der Erfolg kluger Ideen entscheidend von der Fähigkeit ab, Geschäftsmodelle rasch ausrollen zu können und starke Netzwerkeffekte zu erzeugen. Doch die Vielfalt nationaler Regelungen hemmt das Wachstum und die internationale Expansion europäischer Tech-Unternehmen.¹⁶ Gewiss spielen auch kulturelle und sprachliche Unterschiede eine Rolle, dies vor allem bei Geschäftsmodellen, die sich an Endverbraucher richten. Umso wichtiger ist es jedoch, die beeinflussbaren Faktoren konsequent anzugehen und die regulatorischen Hemmnisse zu beseitigen.

Kluge Ideen brauchen Kapital, das bereit ist, Wagnisse einzugehen. Doch trotz aller Bemühungen bleiben Europas Kapitalmärkte zersplittert. Es fehlt ihnen an Tiefe, Effizienz und Dynamik. Besonders der Markt für Wagniskapital ist im internationalen Vergleich nach wie vor schwach entwickelt. Die Ursachen liegen offenbar auch in der uneinheitlichen Durchsetzung harmonisierter Regeln, im Fehlen einer zentralen europäischen Wertpapieraufsicht, einer Art „EU-SEC“, sowie in der mangelnden Harmonisierung von Steuer- und Insolvenzrecht.¹⁷ Zu prüfen ist auch, ob die Regulierung etwa von Pensionsfonds grenzüberschreitende und risikoreiche Investitionen übermäßig behindert und ob eine grenzüberschreitende Kreditvergabe gefördert werden

kann. Sicherzustellen ist insbesondere, dass die Mitgliedstaaten nicht grenzüberschreitende Akquisitionen im Bankensektor mittels ihrer nationalen Fusionskontrolle verhindern, um eine national ausgerichtete Kreditvergabe zu begünstigen.¹⁸



**Teil 2:
Weichenstellungen für
mehr Wettbewerbsfähigkeit**

Bürokratieabbau und offene Märkte

Je höher die administrative Last und je stärker die Regulierung im EU-Binnenmarkt zersplittert ist, desto geringer fällt die Dynamik von Unternehmensgründungen und der Etablierung neuer Geschäftsmodelle aus. Das verringert die Marktvielfalt, hemmt Innovationsdruck und schwächt die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft.

Bürokratieabbau insbesondere für KMU reduziert Markteintritts-schranken und führt somit zur Marktöffnung. In diesem Sinne ist Bürokratieabbau Teil einer modernen Wettbewerbspolitik.

Zahlreiche empirische Studien belegen, dass hohe Regulierungs- und Verwaltungskosten die Wettbewerbsdynamik mindern und die gesamtwirtschaftliche Effizienz beeinträchtigen.¹⁹ Strenge Markteintrittsregeln gehen regelmäßig mit geringerer Gründungsaktivität, schwächerem Beschäftigungswachstum und einer verzögerten Anpassung an technologische Veränderungen einher.²⁰ Überzogene Zulassungs- und Genehmigungspflichten dämpfen nicht nur Investitionen und Beschäftigung,²¹ sondern behindern die Wirtschaft dabei, auf strukturelle und technologische Umbrüche flexibel zu reagieren.²² Für Deutschland kommt die OECD im *Economic Survey Germany 2025* zu einem klaren Befund: Hohe Markteintrittsbarrieren und komplexe Verwaltungsverfahren bremsen die wirtschaftliche Dynamik und hemmen das Unternehmenswachstum. Eine Verringerung des Verwaltungsaufwands und eine beschleunigte Digitalisierung des öffentlichen Sektors könnten demnach entscheidend dazu beitragen, Innovation und Produktivitätszuwächse wiederzubeleben.²³

Diese Einschätzung stützt auch der OECD-Indikator für Produktmarktregulierung (Product Market Regulation, PMR), der als Gradmesser für die Regulierungsintensität in den Mitgliedstaaten gilt. Mit einem Wert von 1,5 (auf einer Skala von 0 = geringe bis 6 = starke Regulierung) liegt Deutschland über dem OECD-Durchschnitt von 1,3.²⁴ Besonders hoch sind die Belastungen bei Genehmigungs- und Lizenzverfahren. Im Dienstleistungssektor liegen Berufs- und Zulassungsregulierungen laut OECD weiterhin über dem Durch-

schnitt anderer Industrieländer. Das behindert den Marktzutritt und das Wachstum neuer Anbieter.²⁵

Regulierende Eingriffe erfolgen meist mit guten Absichten. Ein Beispiel, das die Spannung zwischen legitimen Schutzinteressen und wirtschaftlicher Belastung anschaulich zeigt, ist das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG). Es verpflichtet Unternehmen seit 2023, menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten entlang ihrer gesamten Lieferkette einzuhalten und nachzuweisen. Kritiker betonen, dass das Gesetz erhebliche bürokratische Folgekosten verursacht. Das gilt insbesondere für mittelständische Unternehmen, die nicht über spezialisierte Compliance-Strukturen verfügen. Die damit verbundenen Berichtspflichten, Informationsanforderungen und Dokumentationspflichten erhöhen die Unternehmenskosten und führen zu Wettbewerbsnachteilen, wenn ausländische Konkurrenten geringeren Auflagen unterliegen.²⁶

Zwar verfolgen die Regelungen legitime Ziele, doch ohne effiziente Verwaltungsverfahren und abgestufte Pflichten droht eine Überregulierung, die Investitionen, Innovationen und Markteintritte hemmt. Der Gesetzesvorschlag der jetzigen Bundesregierung, die Berichtspflichten aus dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz zu reduzieren, trägt den Bedenken teilweise Rechnung, aber ein Teil der Kosten ist den Unternehmen bereits entstanden. Mittlerweile ist auch die Europäische Union tätig geworden: Die neue EU-Richtlinie über unternehmerische Nachhaltigkeitssorgfalt (CSDDD; Richtlinie (EU) 2024/1760) ist am 25. Juli 2024 in Kraft getreten und muss binnen zwei Jahren in nationales Recht umgesetzt werden. Inhaltlich geht sie in seiner aktuellen Fassung in einigen Punkten über das LkSG hinaus. Das bietet die Gelegenheit, über das EU-Mindestmaß hinausgehende Auflagen aus dem Gesetz zu streichen.²⁷

Damit sind wir bei einem weiteren Aspekt regulatorischer Hemmnisse: das bereits im Vorabschnitt angesprochene Phänomen des sogenannten Goldplating, also der nationalen Umsetzung von EU-Richtlinien, die über die gemeinschaftlich vereinbarten Mindestvorgaben hinausgeht.²⁸ Bei der nationalen Umsetzung von EU-Recht bleiben die sozialen Kosten des Goldplating zu oft unbeachtet.²⁹ Diese beinhalten die zusätzlichen Kosten für die betroffenen

Unternehmen und Behörden sowie die gesellschaftlichen Kosten bei einer Fragmentierung des Binnenmarkts.

Administrative Belastung durch Goldplating

Eine Studie des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2017 zeigt anhand des Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF), dass über die EU-Regulierung hinausgehende nationale Auflagen und Verfahrensvorgaben die administrative Belastung sowohl für Antragsteller als auch für die mit der Mittelvergabe betrauten Verwaltungsbehörden deutlich erhöhen. Dadurch steigen die Bürokratiekosten und Investitions- wie Wettbewerbshemmnisse werden verstärkt.³⁰

In der politischen Debatte wird Goldplating zunehmend als Wachstumsbremse betrachtet. Der wissenschaftliche Beraterkreis für evidenzbasierte Wirtschaftspolitik beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie empfiehlt in seiner *Wachstumsagenda für Deutschland 2025*, zukünftig auf eine solche „Übererfüllung“ von EU-Vorgaben zu verzichten.³¹ Außerdem könnten bestehende Regelungen überprüft und dort angepasst werden, wo sie die Vorgaben unnötig verschärfen oder verkomplizieren. Eine Vereinfachung kann auch durch stärkere Vereinheitlichung und Digitalisierung von Verwaltungsverfahren erzielt werden.

Für EU-Länder im Allgemeinen und Deutschland im Besonderen gilt, dass Monitoring- und Evaluierungsverfahren bislang nicht systematisch angewandt werden. Damit wird der internationale Standard guter Verwaltungspraxis nicht erfüllt.³² Als Teil einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik können Monitoring und Ex-post-Evaluierungen helfen, Fehlentwicklungen zu korrigieren und Bürokratiekosten in Verwaltung und Wirtschaft zu senken.

Das Wort Bürokratie ist negativ belegt. Dabei soll aber nicht vergessen werden, dass Regulierung legitime Schutz- und Förderziele wie öffentliche Sicherheit, Gesundheits-, Verbraucher-, Umwelt- und Arbeitnehmerschutz verfolgt. Regulierung umfasst Verhaltensregeln, die unternehmerische Handlungsfreiheit begrenzen, sowie Vollzugs- und Aufsichtsmechanismen (z. B. Genehmigungs- und Berichtspflichten, Kontrollen), die diese Regeln administrativ durchsetzen. Damit solche Vorgaben wirksam und effizient bleiben, sollten ihre Wirkungen auf Wettbewerb systematisch mitgeprüft werden, wie von der OECD gefordert.³³

Wettbewerbsrechtliche Regeln unterscheiden sich grundlegend von jenen administrativen Vorgaben, die typischerweise unter dem Schlagwort „Bürokratieabbau“ diskutiert werden. Sie dienen nicht der Verhaltenslenkung einzelner Marktakteure im Sinne von Schutz- oder Förderzielen, sondern der Sicherung der Wettbewerbsordnung selbst, also der Offenheit von Märkten, dem Schutz vor Marktmachtmissbrauch und der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen. Es wäre daher verfehlt, eine Lockerung der Fusionskontrolle oder der Kartellrechtsdurchsetzung als Beitrag zum Bürokratieabbau zu interpretieren, so als ließe sich dies mit der Streichung von Dokumentationspflichten beispielsweise im Arbeits-, Umwelt- oder Lieferkettenrecht vergleichen. Während wettbewerbseschützende Vorschriften unternehmerische Freiheit punktuell begrenzen, sichern sie zugleich das Funktionsprinzip marktwirtschaftlicher Selbststeuerung.³⁴

Wirksamer Bürokratieabbau stärkt nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs selbst. **Während Regulierungen legitime öffentliche Schutz- und Ordnungsziele verfolgen, gilt es, nicht nur die direkten Kosten, sondern auch die Wettbewerbswirkungen mitzudenken.** Je aufwändiger und komplexer die Vorgaben sind, desto stärker wirkt ihre Belastung asymmetrisch: Sie trifft neue und kleinere Marktteilnehmer härter als etablierte Unternehmen und erschwert so den Eintritt von Wettbewerbern. Bürokratieabbau leistet dann auch einen Beitrag zu dynamischem und innovationsgetriebenem Wettbewerb.

Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation

Eine wirksame Wettbewerbspolitik trägt entscheidend zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bei, indem sie unternehmerische Anreize stärkt, neue Ideen, Technologien und Produkte in Märkte einzuführen.

Wettbewerbspolitik stärkt Anreize für Unternehmen, Kosten zu senken, Prozesse effizienter zu gestalten und Innovationen voranzutreiben. Sie erleichtert Marktzutritt, indem sie den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen verhindert, und stärkt die Konsumentenwohlfahrt durch niedrigere Preise, größere Produktvielfalt und mehr Produktinnovation. Wirtschaftliche Stärke entsteht dort, wo Märkte offen und innovationsfreundlich sind, private Investitionen attraktiv gemacht werden und staatliche Eingriffe die Wettbewerbsdynamik unterstützen, statt sie zu behindern.

Wettbewerbsfähigkeit bezeichnet die Fähigkeit von Unternehmen und Volkswirtschaften, sich dauerhaft in internationalen und nationalen Märkten zu behaupten. In einer erweiterten Sicht umfasst sie nicht nur Preis- und Kostenvorteile, sondern auch Innovationskraft, technologische Anpassungsfähigkeit, organisatorische Leistungsfähigkeit und die Fähigkeit eines Unternehmens oder eines Standorts, sich über Qualität, Marke oder Service von Wettbewerbern abzuheben.³⁵ Gleichsinnig betont der Letta-Report:

„Wettbewerbsfähigkeit sollte nicht nur als ein Wettlauf um niedrigere Kosten verstanden werden, sondern als die Fähigkeit, Innovationen hervorzubringen, Investitionen anzuziehen und zu halten sowie hochwertige Arbeitsplätze in einer nachhaltigen Wirtschaft zu schaffen.“³⁶

Eine wirksame Wettbewerbspolitik trägt entscheidend zur Stärkung einer so verstandenen Wettbewerbsfähigkeit bei, indem sie Marktzugang erleichtert,

Marktmacht begrenzt und Innovationsdynamik fördert. Dies hebt auch ein aktuelles Gutachten der Expertenkommission Forschung und Innovation der Bundesregierung (EFI) hervor. Wettbewerb ist Grundvoraussetzung für Innovationsfähigkeit und wirtschaftliche Resilienz.³⁷ Wettbewerb dient als Entdeckungsverfahren, das Ressourcen in innovative Sektoren lenkt und die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft stärkt.³⁸

Wettbewerbspolitik wirkt dabei in mehreren Dimensionen: Erstens schafft sie Anreize für Unternehmen, Kosten zu senken, Prozesse effizienter zu gestalten und Innovationen voranzutreiben. Zweitens erleichtert sie Marktzutritt, indem sie den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen verhindert. Drittens stärkt sie den Konsumentennutzen durch niedrigere Preise, größere Produktvielfalt und mehr Produktinnovation. Viertens unterstützt sie im EU-Kontext die Marktöffnung und verringert Fragmentierung, wodurch Ressourcen effizienter genutzt und Skaleneffekte realisiert werden können.³⁹

Gegen die Förderung von Wettbewerb wird häufig eingewandt, dass Skaleneffekte und Netzwerkeffekte für Wettbewerbsfähigkeit entscheidend seien und daher Marktkonzentration vorteilhaft sein könne. Skaleneffekte ermöglichen sinkende Stückkosten bei steigender Produktionsmenge. Das begünstigt in kapitalintensiven Branchen wie Energie, Infrastruktur oder Fahrzeugbau Effizienzgewinne. Netzwerkeffekte wiederum erhöhen den Konsumentennutzen mit wachsender Nutzerzahl. Das charakterisiert etwa den Aufstieg einzelner digitaler Plattformen. Eine effektive Wettbewerbspolitik trägt diesen Realitäten Rechnung. **Konzentration ist nicht per se schädlich, solange Wohlfahrtsgewinne den Konsumenten zugutekommen und die Wettbewerbsdynamik langfristig erhalten bleibt.**⁴⁰

Wettbewerbspolitik sollte deshalb nicht nur kurzfristige Preis- und Wohlfahrtseffekte betrachten, sondern langfristigen, dynamischen Wettbewerb als Ziel begreifen: Förderung von Innovation und möglichst ungehinderten Markteintritt und -austritt. Sie erkennt Größenvorteile durch Skaleneffekte und Netzwerkeffekte an, darf dabei aber die Gefahr von Marktverfestigung und Missbrauch wirtschaftlicher Macht nicht aus den Augen verlieren.

Ein zentraler Pfad, über den Wettbewerbspolitik die Wohlfahrt beeinflusst, ist Innovation. Wettbewerb kann – je nach Marktstruktur – Innovationsanreize

erhöhen und langfristig Qualität, Vielfalt und technologische Entwicklung fördern. Zahlreiche Studien zeigen, dass die Beziehung zwischen Wettbewerbsintensität und Innovation häufig nicht monoton ist: Zu wenig Wettbewerb bremst Innovation, zu intensiver Wettbewerb kann sie hemmen.⁴¹ Diese Einsicht verweist auf die theoretische Tradition Schumpeters, der Innovation als Prozess „schöpferischer Zerstörung“ beschreibt:⁴² Drastische, also marktverändernde Innovationen entstehen häufig in einem Umfeld, das Wettbewerb erlaubt, aber auch hinreichende Ertragserwartungen für Innovatoren bietet. Im Gegensatz dazu fördern inkrementelle Innovationen, also schrittweise Verbesserungen bestehender Produkte, typischerweise eine stabile Wettbewerbsumgebung mit mittlerer Wettbewerbsintensität. Eine zukunftsorientierte Wettbewerbsordnung sollte den Raum für Innovation sichern: sowohl für inkrementelle Verbesserungen als auch für radikale Durchbrüche. Damit hat die Wettbewerbspolitik vor allem zwei zentrale Anliegen zu bewältigen: Zum einen muss sie das Verhalten der Platzhirsche unterbinden, das innovativen Unternehmen den Marktzugang erschwert. Zum anderen muss sie zeitweise hohe Gewinne als Ergebnis von Innovationen und als Bestandteil eines dynamischen Wettbewerbs anerkennen, statt sie als ausbeuterischen Missbrauch einzustufen.

Wettbewerbspolitik, Industriepolitik und Standortpolitik

Der Letta-Report zur Zukunft des europäischen Binnenmarkts beschreibt den politischen Bezugsrahmen, in dem sich die aktuelle Standort- und Industriepolitik der Europäischen Union bewegt. Es heißt dort, Europas Wettbewerbsfähigkeit solle auf einer tiefen Integration seiner Märkte, einer starken industriellen Basis und einer Führungsrolle in den grünen und digitalen Technologien beruhen. Wettbewerbsfähigkeit sei die Grundlage dafür, Wohlstand zu schaffen und zugleich soziale wie ökologische Nachhaltigkeit zu wahren.⁴³

Dieses Verständnis formuliert den europäischen Anspruch, ökonomische Stärke, industrielle Resilienz und Nachhaltigkeit miteinander zu verbinden. Es liegt hierin ein Rahmen, in dem Standort-, Industrie- und Wettbewerbspolitik zusammengedacht werden. Wirtschaftliche Stärke entsteht dort, wo Märkte offen und innovationsfreundlich bleiben, private Investitionen mobilisiert werden und staatliche Eingriffe die Wettbewerbsdynamik unterstützen, statt sie zu behindern.

Horizontale Industriepolitik beinhaltet die gezielte Stärkung der allgemeinen Standortbedingungen einer Volkswirtschaft. Das erfordert etwa Investitionen in Energie- und Verkehrsinfrastruktur, digitale Netze und Forschungsinfrastruktur sowie effiziente Verwaltungsverfahren. Ziel muss es sein, Wettbewerbsfähigkeit nicht durch die Unterstützung einzelner Branchen zu fördern, sondern indem die Rahmenbedingungen für alle existierenden und potenziellen Unternehmen und Geschäftsideen verbessert werden. Die OECD betont, dass solche horizontalen Maßnahmen etwa mittels öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, steuerlicher Anreize, in Forschung und Entwicklung zu investieren oder auch mittels Qualifizierungsinitiativen nachweislich private Investitionen und Produktivität steigern und damit nachhaltig den Standort stärken.⁴⁴ Auch die EFI empfiehlt in ihrem Jahresgutachten 2025, Industriepolitik im Grundsatz horizontal auszurichten und warnt davor, auf Defizite allgemeiner Art wie physischer Infrastruktur, Bildung oder Verwaltung mit industriepolitischen Sondermaßnahmen in spezifischen Sektoren oder für ausgewählte Unternehmen zu antworten.⁴⁵

Eine zentrale Aufgabe der Wettbewerbspolitik in diesem Kontext liegt darin, sicherzustellen, dass Infrastruktur effizient bereitgestellt und die Leistungserbringung wettbewerblich organisiert wird. Das betrifft sowohl klassische Netzinfrastrukturen (Energie, Verkehr, Telekommunikation) als auch digitale Plattformen und öffentliche Beschaffung. Nach Einschätzung der OECD kann wettbewerbskonforme Vergabe öffentlicher Aufträge Marktzugang und Innovation erheblich fördern.⁴⁶

Damit Standortpolitik tatsächlich Investitionen fördert und so die Wettbewerbsfähigkeit stärkt, braucht es eine verlässliche Steuerungsstruktur. Die OECD empfiehlt hierfür vier zentrale Elemente:⁴⁷

1. eine offene und faktenbasierte Diagnose der Standortprobleme,
2. die strukturierte Einbindung relevanter Akteure bei gleichzeitiger Vermeidung von *capture*, also einer Vereinnahmung öffentlicher Entscheidungsträger durch Partikularinteressen,
3. präzise Zieldefinitionen mit überprüfbaren Indikatoren,
4. regelmäßige Evaluations- und Anpassungsklauseln bei Zielverfehlung.

Das EFI-Gutachten verweist ebenfalls auf die Bedeutung von Transparenz und Rechenschaft, um politische Pfadabhängigkeiten und Fehlsteuerungen zu vermeiden.⁴⁸ Evaluationspflichten und sogenannte Sunset-Klauseln, das heißt Regelungen, nach denen staatliche Programme oder Fördermaßnahmen automatisch auslaufen, wenn sie nicht überprüft und verlängert werden, sind daher keine Formalie, sondern notwendige Instrumente, um die Legitimität und Wirksamkeit staatlicher Standortpolitik zu sichern.⁴⁹ Solche Prinzipien guter Regierung und Verwaltung sind zugleich eine Voraussetzung dafür, dass Industriepolitik wettbewerbskonform bleibt und Marktmechanismen nicht unterläuft.

Ein Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerbspolitik und Industriepolitik entsteht dort, wo Industriepolitik missverstanden wird – nämlich dann, wenn sie nicht die Rahmenbedingungen für Innovation und Wettbewerb stärkt, sondern versucht, bestimmte Unternehmen strukturell zu privilegieren. Besonders deutlich zeigt sich dieses Spannungsverhältnis in der Debatte um sogenannte nationale oder europäische Champions. Dahinter steht die

Vorstellung, dass Europa auf den globalen Märkten nur bestehen könne, wenn durch gezielte industriepolitische Förderung oder erleichterte Zusammenschlüsse große, international schlagkräftige Konzerne entstehen. Die Forderung nach der Schaffung solcher Champions erlangte vor allem im Zuge der Debatte um die angestrebte Fusion der Zugsparten von Siemens und Alstom neue Aufmerksamkeit. Dabei wird verkannt, dass nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit nicht durch Größe, sondern durch Offenheit, Innovation und Anpassungsfähigkeit entsteht. Zwar können Zusammenschlüsse kurzfristig Skalenvorteile erzeugen, doch häufig gehen damit eine Verringerung des Wettbewerbsdrucks, geringere Innovationsanreize, dauerhafte Marktmachtverfestigung und langfristige Effizienzverluste einher. Die OECD warnt ausdrücklich davor, den Wunsch nach Champions als Begründung für lockerere Fusionskontrolle zu akzeptieren. Skalennargumente rechtfertigen keine anti-kompetitiven Zusammenschlüsse.

Im Rückblick auf die Debatte um den von der Kommission verhinderten Siemens/Alstom-Zusammenschluss gilt, dass eine Aufweichung der EU-Fusionskontrolle, um European Champions zu ermöglichen, weder theoretisch noch empirisch trägt.⁵⁰ Aus Konsumentenwohlfahrtssicht sind problematische Zusammenschlüsse konsequent zu kontrollieren und politisch motivierte Ausnahmen zu vermeiden. Sicherheits- oder Versorgungsinteressen können solche Eingriffe nur in klar definierten Ausnahmefällen rechtfertigen; keinesfalls aber als genereller Freibrief für die Zulassung antikompetitiver Fusionen.⁵¹ Auch aus ordnungspolitischer Sicht ist die Champions-Logik problematisch. Hohe Konzentration senkt den kompetitiven Druck, dämpft Anwendungs- und Prozessinnovationen und erschwert meist den späteren Markteintritt neuer Anbieter. Das Fazit ist somit: **Mehr Wettbewerb, nicht weniger, stärkt Europas Unternehmen auch international. Champions via Lockerung der Fusionskontrolle sind keine tragfähige industriepolitische Strategie.**

Unter dem Stichwort „vertikale Industriepolitik“ werden gezielte Eingriffe propagiert, um bestimmte Geschäftsfelder, Industrien oder Technologien zu fördern, die als gesellschaftlich besonders nützlich angesehen werden. Falls diese Förderung politisch gewollt ist, beispielsweise bei systemrelevanten Schlüsseltechnologien oder Marktversagen infolge externer Effekte, dann sollten sie technologieoffen, befristet und wettbewerblich ausgestaltet sein.⁵² Der

Wettbewerb muss die tragende Säule einer kohärenten Standortpolitik bleiben.⁵³

Insgesamt ergibt sich ein klares Bild einer arbeitsteiligen Wirtschaftspolitik: Horizontale Standortpolitik schafft die Grundlagen für Investitionen und Innovation, vertikale Industriepolitik adressiert ausnahmsweise klar umrissene Marktversagensgründe wie beispielsweise Koordinationsprobleme und Wettbewerbspolitik sichert die Offenheit und Leistungsfähigkeit der Märkte. Hierbei ist Wettbewerb Leitbild und Steuerungsgröße und damit nicht Gegensatz, sondern Voraussetzung erfolgreicher Industriepolitik.⁵⁴

Wettbewerbskonforme vertikale Industriepolitik

Bei einer vertikalen Industriepolitik wird gezielt in eine Volkswirtschaft eingegriffen, um bestimmte Geschäftsfelder, Industrien oder Technologien zu fördern, die als gesellschaftlich besonders nützlich angesehen werden. Eine solche Förderung bedarf einer sorgfältigen Begründung und ist möglichst technologieoffen, zeitlich befristet und wettbewerbskonform auszugestalten.

Vertikale Industriepolitik ist mit erheblichen Risiken verbunden. Es besteht das Risiko der Verdrängung privater Investitionen, es droht eine Fehlallokation von Ressourcen und es kann zu Regulierungsvereinbarung und einer gezielten Einflussnahme durch Interessengruppen kommen. Schließlich droht eine Fragmentierung des europäischen Binnenmarkts, wenn nationale Förderprogramme unkoordiniert nebeneinanderlaufen.

Vertikale Industriepolitik beinhaltet gezielte Eingriffe in einzelne Branchen, Technologien oder Wertschöpfungsstufen. Instrumente sind beispielsweise Zuschüsse, steuerliche Sonderregeln, staatliche Garantien, beschleunigte Genehmigungen, staatliche Beteiligungen oder exklusive Nutzungsrechte. Sie

hat zum Ziel, strukturelle Schwächen zu beheben, technologische Sprünge zu ermöglichen oder strategische Ziele (Resilienz, Sicherheit, Souveränität) zu erreichen. Das unterscheidet sie von horizontaler Industriepolitik, die auf standortweite Rahmenbedingungen abzielt, insbesondere auf die Förderung von Infrastruktur, Bildung, Grundlagenforschung und Transfer von Forschungsergebnissen sowie auf effiziente Verwaltung.⁵⁵

Eingriffe durch vertikale Industriepolitik können wohlfahrtssteigernd sein, wenn klar identifizierbares Marktversagen vorliegt, das die horizontalen Instrumente nicht beheben können:

- › Externe Effekte (z. B. Lern- und Netzwerkeffekte, Klimaexternalitäten), die dazu führen, dass privatwirtschaftliche Investitionen systematisch unter dem gesellschaftlich wünschbaren Niveau liegen oder Innovationspfade verzerrt werden.
- › Koordinationsprobleme und Systemkomplementaritäten (z. B. Ladeinfrastruktur + Fahrzeuge; Datenräume + Interoperabilitätsstandards), bei denen private Akteure Investitionen zurückhalten, solange nicht andere mitziehen.
- › Versorgungs- und Sicherheitserwägungen (kritische Inputgüter, Netze, doppelverwendungsfähige Technologien), bei denen reine Marktprozesse Resilienz nicht gewährleisten.

Wettbewerb bleibt dabei in zweifacher Hinsicht zentral: erstens als ordnungspolitisches Ziel (Begrenzung ökonomischer Macht, Offenhalten von Märkten) und zweitens als Steuerungsprinzip für die Ausgestaltung von Förderinstrumenten (Zuteilung durch Wettbewerb, offene Standards, diskriminierungsfreier Zugang). Einen hilfreichen Referenzrahmen, um einzelne Projekte zu bewerten, bietet der in der EU-Beihilfenkontrolle verwendete „Balancing Test“ mit den Prüfpunkten (1) Notwendigkeit (behebt die Maßnahme ein klar definiertes Marktversagen?), (2) Geeignetheit/Verhältnismäßigkeit (kleinster wirksamer Eingriff?) und (3) Abwägung (überwiegen die positiven Wirkungen die Wettbewerbsverzerrungen?).

Vertikale Industriepolitik ist mit erheblichen Risiken verbunden. Erstens besteht das Risiko der Verdrängung privater Investitionen („Crowding-out-Effekt“), wenn Subventionen Geschäftsmodelle oder Aktivitäten stützen, die auch ohne staatliche Hilfe tragfähig wären. Zweitens droht eine Fehlallokation von Ressourcen, wenn technologische Entwicklungen oder Markttrends falsch eingeschätzt werden („picking winners“). Diese entsteht, wenn der Staat falsche Technologien priorisiert und sich dauerhaft auf suboptimale Entwicklungspfade festlegt. Drittens kann es zu Regulierungsvereinnahmung („regulatory capture“) und Rent-Seeking kommen, also zu gezielter Einflussnahme von Interessengruppen mit dem Ziel, staatliche Beihilfen zu verlängern oder auszudehnen, ohne dass dies aus gesamtwirtschaftlicher Sicht gerechtfertigt wäre.⁵⁶ Schließlich droht eine Fragmentierung des europäischen Binnenmarkts, wenn nationale Förderprogramme unkoordiniert nebeneinanderlaufen.

Vertikale Industriepolitik kann dann wohlfahrtssteigernd wirken, wenn sie auf klar identifiziertem Marktversagen aufbaut, transparent gestaltet ist und sich an wettbewerblichen Prinzipien orientiert. Der ordnungspolitische Maßstab besteht darin, gezielte Eingriffe nur dort in Erwägung zu ziehen, wo horizontale Instrumente nicht ausreichen, um Innovationshemmnisse zu überwinden.

Wettbewerbspolitik darf deshalb nicht als Gegenspielerin, sondern muss als Mitspielerin erfolgreicher vertikaler Industriepolitik verstanden werden:

- › Fusions- und Missbrauchskontrolle sichern offene, innovationsfähige Marktstrukturen, in denen geförderte Akteure leistungsdiszipliniert bleiben.
- › Pro-kompetitive Regulierung (Open Access, Interoperabilität, keine exklusiven Nutzungsrechte) verringert die Gefahr, dass aufgrund der Förderung von neuen Technologien und Infrastruktur neue Gatekeeper-Positionen entstehen.
- › Beihilfenkontrolle stellt sicher, dass Förderungen notwendig, angemessen und verhältnismäßig sind und den Binnenmarkt nicht verzerren.

In der Bewertung vertikaler Industriepolitik kommt die neuere empirische ökonomische Literatur zu unterschiedlichen Befunden.⁵⁷ Die Wirksamkeit vertikaler Industriepolitik hängt stark von Kontext, Design und Governance ab. **Ex ante gut begründete, kompetitiv vergebene und klar befristete Förderungen zeigen eher positive Wirkungen auf Produktivität, Innovation und Beschäftigung.** Andererseits belegen eine Reihe von Beispielen aus Deutschland und anderen EU-Ländern, wie vertikale Industriepolitik scheitern kann.

Die **deutsche Förderung der Photovoltaikindustrie** in den 2000er Jahren gilt als Beispiel für gut gemeinte, aber fehlgesteuerte und letztlich gescheiterte Industriepolitik. Seinerzeit war es das Ziel der Bundesregierung, durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) eine heimische Solarindustrie aufzubauen, um den Klimaschutz voranzutreiben und technologische Arbeitsplätze zu schaffen. Zwischen 2000 und 2020 beliefen sich die EEG-Förderzahlungen an Photovoltaikanlagen auf rund 100 Milliarden Euro.⁵⁸ Die Förderung erfolgte über garantierte Einspeisevergütungen und Zuschüsse für Forschung und Entwicklung. Zwar trug das EEG maßgeblich zur weltweiten Kostensenkung bei Solarstrom bei, doch verlor die deutsche Industrie nach dem Markteintritt chinesischer Hersteller rasch ihre Wettbewerbsfähigkeit.⁵⁹

Ein weiteres Beispiel ist das **SNR-300-Projekt** („Schneller Brüter“) im nordrhein-westfälischen Kalkar. Die Bundesregierung und mehrere europäische Partnerstaaten investierten ab 1972 in die Entwicklung einer neuen Generation von Reaktoren zur besseren Brennstoffnutzung. Nach rund 20 Jahren Bauzeit wurde das Projekt 1991 endgültig aufgegeben. Die Gesamtkosten beliefen sich laut Internationaler Atomenergiebehörde auf damals etwa sieben Milliarden DM (etwa 3,5 Milliarden Euro).⁶⁰ Die Förderung erfolgte direkt über staatliche Haushaltsmittel und Darlehen an den Betreiber, ohne dass je ein wirtschaftlicher Nutzen erzielt wurde.

Frankreichs **Plan Calcul** (1966–1975) zielte darauf, eine nationale Computerindustrie zu schaffen, um technologische Abhängigkeiten von den USA zu vermeiden. Das Projekt war Teil einer umfassenden Souveränitätsstrategie, die von der Regierung de Gaulle getragen wurde. Der Staat investierte über 100 Millionen US-Dollar, eine seinerzeit erhebliche Summe, in die Entwicklung französischer Hardware- und Softwarelösungen – insbesondere durch

Gründung und Subventionierung der Firma CII (Compagnie Internationale pour l'Informatique). Die zentralistische Steuerung und protektionistische Ausrichtung werden dafür verantwortlich gemacht, dass das Projekt scheiterte und es nicht zum Aufbau einer international wettbewerbsfähigen französischen IT-Industrie kam.⁶¹

Das britisch-französische **Concorde-Projekt** schließlich steht exemplarisch für die Grenzen nationaler Prestigeprojekte. Ziel war es, mit einem Überschall-Passagierflugzeug technologische Führerschaft und internationale Sichtbarkeit zu erlangen. Die Regierungen beider Länder übernahmen nahezu die gesamten Entwicklungskosten. Laut dem britischen Unterhaus beliefen sich die staatlichen Ausgaben auf 1,35 Milliarden Pfund brutto.⁶² Trotz des technologischen Erfolgs war das Projekt ökonomisch ein Misserfolg: Nur 14 Maschinen wurden verkauft und der Betrieb war ein Verlustgeschäft.⁶³

Diese Beispiele zeigen, dass vertikale Industriepolitik, also gezielte Eingriffe in bestimmte Branchen, hohe Risiken birgt. Erstens müssen internationale Wettbewerbsbedingungen und technologische Trends realistisch eingeschätzt werden. Zweitens sind Förderinstrumente wie Zuschüsse oder staatliche Garantien an überprüfbare Erfolgskriterien zu koppeln, um dauerhafte Subventionsabhängigkeiten zu vermeiden. Drittens ist es notwendig, Evaluations- und Abbruchmechanismen bereits im Vorfeld festzulegen und diese konsequent umzusetzen. Auf persönliche Eitelkeiten oder politisches Kalkül darf bei der Anwendung keine Rücksicht genommen werden. Insbesondere ist die sogenannte *sunk cost fallacy* zu vermeiden. Damit ist gemeint, dass Menschen dazu neigen, an Projekten allein deshalb festzuhalten, weil bereits erhebliche Mittel investiert wurden. Dieses Verhalten ist in der Industriepolitik besonders gefährlich, weil staatlich geförderte Großprojekte häufig mit hohen politischen Erwartungen und symbolischer Bedeutung verknüpft sind – was rationale Abbruchentscheidungen zusätzlich erschwert.

Leitlinien einer erfolgreichen vertikalen Industriepolitik

Erstens: Klare Zieldefinition und Problemorientierung. Jede Maßnahme muss auf ein spezifisches Marktversagen oder ein strategisch relevantes Ziel (z. B. Energieversorgung, technologische Souveränität) ausgerichtet sein. Die Ziele sind quantitativ zu fassen, mit überprüfbaren Indikatoren zu hinterlegen und regelmäßig zu evaluieren. Ohne eine eindeutige Diagnose droht industriepolitischer Aktivismus (*policy drift*).⁶⁴

Zweitens: Auswahl des kleinstmöglichen wirksamen Instruments. Eingriffe sollten so gering wie möglich und so gezielt wie nötig sein. Vorrang haben offene, wettbewerbliche Verfahren: etwa innovationsorientierte Ausschreibungen oder Forschungsaufrufe mit technologieoffenen Kriterien. Die OECD betont in diesem Zusammenhang, dass öffentliche Mittel nur dann effizient wirken, wenn die Auswahlkriterien nicht politisch, sondern leistungsorientiert erfolgen und der Zugang für neue Akteure gewährleistet ist.⁶⁵

Drittens: Befristung und Evaluation. Vertikale Fördermaßnahmen müssen zeitlich befristet und an überprüfbare Meilensteine geknüpft sein. Wird das Ziel verfehlt oder der private Sektor kann die Aktivität ohne staatliche Hilfe fortsetzen, sollte die Förderung automatisch auslaufen. Solche Sunset-Klauseln und Ex-post-Evaluationen dienen der Glaubwürdigkeit und Effizienz öffentlicher Politik.⁶⁶ In der klaren Ex-ante-Festlegung von Abbruchregeln ist das eine zentrale Voraussetzung, um Pfadabhängigkeiten und Sunk-cost-Fehler zu vermeiden.

Viertens: Wahrung von Wettbewerbsneutralität und Binnenmarktkohärenz.

Nationale Programme dürfen keine selektiven Vorteile schaffen, die den Binnenmarkt verzerren. Die EU-Beihilfenkontrolle liefert mit ihrem Balancing Test (Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit, Abwägung) hierfür einen etablierten Rahmen.⁶⁷

Fünftens: Transparenz, Rechenschaft und Governance. Transparente Verfahren, öffentliche Mittelberichte und klar geregelte Zuständigkeiten sind Voraussetzung, um *regulatory capture* und ineffiziente Verlängerungen von Programmen zu verhindern.⁶⁸ Hierbei muss Industriepolitik in einen lernenden Politikzyklus eingebettet sein, in dem Evaluierungsergebnisse tatsächlich zu Kurskorrekturen führen.

Sechstens: Komplementarität zur horizontalen Industriepolitik. Vertikale Eingriffe entfalten ihre Wirkung nur, wenn sie auf einer soliden Grundlage, teilweise auf Basis einer horizontalen Industriepolitik, beruhen. Das bedeutet eine effiziente Verwaltung, eine wettbewerbsfähige Forschungslandschaft, offene Märkte und eine gut entwickelte Infrastruktur.⁶⁹ Industriepolitik darf daher kein Ersatz für Struktur-reformen oder Innovationsförderung auf breiter Basis sein, sondern muss komplementär wirken.

Zur Entwicklung einer effektiven vertikalen Industriepolitik zur Innovationsförderung können *regulatory sandboxes*, in Deutschland meist als Reallabore bezeichnet, eine wichtige Rolle spielen. Mittels *regulatory sandboxes* können neue Technologien oder Geschäftsmodelle unter realen Marktbedingungen innerhalb eines rechtlich kontrollierten Rahmens getestet werden. Sie ermöglichen es, regulatorische Anforderungen vorübergehend anzupassen oder auszusetzen oder Förderungen punktuell zu gewähren, um zu prüfen, wie diese Eingriffe auf Innovationen wirken und welche Anpassungen künftig zielführend sind. Hiermit sollen Experimentierräume für Innovation eröffnet werden.⁷⁰

Gerade für vertikale Industriepolitik bieten *regulatory sandboxes* ein wirkungsvolles Instrument, Lernprozesse zu ermöglichen: Staat und Unternehmen können gemeinsam erproben, ob bestimmte Förder- oder Regulierungsansätze tatsächlich Innovationen anstoßen, ohne Wettbewerbsmechanismen zu verzerren. So lassen sich größere industriepolitische Programme besser vorbereiten und Risiken politischer Fehlsteuerung verringern. Internationale Erfahrungen zeigen, dass solche Reallabore die Innovationsdynamik erhöhen, Markteintrittskosten senken und regulatorisches Lernen fördern können.⁷¹

Damit Reallabore wettbewerbskonform ausgestaltet sind, müssen sie drei Grundsätze wahren: Erstens, die Auswahl der teilnehmenden Unternehmen muss offen, transparent und diskriminierungsfrei erfolgen, etwa durch öffentliche Ausschreibungen oder objektive Auswahlkriterien.⁷² Zweitens, die gewährten staatlichen Unterstützungen oder regulatorischen Erleichterungen müssen inhaltlich klar begrenzt und befristet sein; eine Verstetigung darf nur auf Basis evaluierter Ergebnisse erfolgen. Drittens, die gewonnenen Erkenntnisse sollten öffentlich zugänglich gemacht, soweit dem keine anderen wichtigen Gründe entgegenstehen, und in die allgemeine Praxis überführt werden, um gleiche Wettbewerbsbedingungen herzustellen.⁷³

Alles in allem ergibt sich, dass eine vertikale Industriepolitik, die die genannten Leitlinien befolgt, Innovation, Resilienz und Wettbewerbsfähigkeit zugleich fördern kann. Eine Industriepolitik, die sie dagegen missachtet, riskiert Pfadabhängigkeit, Marktverzerrung und ineffiziente Ressourcennutzung. Vertikale Industriepolitik ist aber ein schlechter Ersatz für horizontale Industriepolitik. Breit angelegte Förderung von Forschung, Qualifizierung

und Infrastruktur, wenn sie effizient und wirksam ausgestaltet ist, entfaltet langfristig meist stärkere Wirkungen zur Förderung von Wachstum und anderen gesellschaftlichen Zielen als die Unterstützung einzelner „Leuchtturmprojekte“. Denn der Staat ist in der Regel nicht in der Lage, künftige Gewinner zuverlässig zu identifizieren – seien es Unternehmen, Technologien oder Produkte.

Wettbewerbskonforme öffentliche Auftragsvergabe

Eine wettbewerblich ausgerichtete öffentliche Auftragsvergabe kann Preisdruck, Innovation und Markteintritt fördern, während intransparente oder überregulierte Verfahren die Zahl der Anbieter und die Dynamik des Wettbewerbs mindern.

Eine aktive Durchsetzung des Kartellverbots muss gerade bei der öffentlichen Auftragsvergabe Priorität haben. Dies schützt öffentliche Mittel und generiert Vertrauen unter Bietern in die Fairness staatlicher Beschaffung.

Mit einem Beschaffungsvolumen von deutlich mehr als einem Zehntel der gesamten Wirtschaftsleistung ist der Staat einer der größten Nachfrager auf dem deutschen Markt.⁷⁴ Öffentliche Aufträge reichen von klassischen Bau- und Infrastrukturausgaben bis hin zu komplexen Dienstleistungen, IT-Systemen oder Forschungsvorhaben. Damit beeinflusst die Vergabepaxis nicht nur die Effizienz staatlicher Ausgaben, sondern auch die Wettbewerbsstrukturen in zahlreichen Branchen. Eine wettbewerblich ausgerichtete Beschaffungspolitik kann Preisdruck, Innovation und Markteintritt fördern, während intransparente oder überregulierte Verfahren die Zahl der Anbieter und die Dynamik des Wettbewerbs mindern.

Die EU-Vergaberichtlinien unterscheiden grundsätzlich zwischen offenen Verfahren, nichtoffenen Verfahren, Verhandlungsverfahren (mit oder ohne

vorheriger Bekanntmachung) und sogenannten wettbewerblichen Dialogen.⁷⁵ Das offene Verfahren gilt als Regelfall: Es ermöglicht den breitesten Wettbewerb und maximiert die Transparenz, birgt aber den Nachteil längerer Durchlaufzeiten und höheren Verwaltungsaufwands. Das nichtoffene Verfahren begrenzt die Zahl der Bieter auf eine Vorauswahl, was die Effizienz steigern, aber auch den Marktzugang einschränken kann. Das Verhandlungsverfahren erlaubt flexiblere Anpassungen an komplexe Projekte, erhöht jedoch das Risiko subjektiver Entscheidungen und potenzieller Bevorzugung. Der wettbewerbliche Dialog kommt insbesondere bei innovativen oder technisch neuartigen Projekten zum Einsatz und fördert kooperative Lösungsfindung, verlangt jedoch hohe fachliche Kompetenz und klare Dokumentation, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Ziel einer wettbewerbskonformen Vergabepaxis ist, Verfahren so auszuwählen, dass sie Transparenz, Nachvollziehbarkeit und effizienten Mitteleinsatz gewährleisten, ohne dass sie den Marktzugang unnötig beschränken.

Die Organisation der öffentlichen Beschaffung in Deutschland ist stark föderal geprägt: Bund, Länder und Kommunen verfügen jeweils über eigene Zuständigkeiten, Verfahren und Plattformen. Diese Dezentralität ermöglicht passgenaue Lösungen vor Ort, führt aber zugleich zu hohen Koordinations- und Verwaltungskosten sowie zu einem Mangel an Standardisierung.

Ein Blick nach Italien zeigt, wie eine stärker zentralisierte Beschaffungsstruktur Effizienz und Transparenz fördern kann. Seit den 2000er Jahren bündelt die italienische Regierung einen großen Teil der öffentlichen Beschaffung über die zentrale Beschaffungsagentur Consip S.p.A., die im Auftrag des Finanzministeriums arbeitet. Diese Agentur organisiert nationale Rahmenverträge, digitale Ausschreibungen und E-Procurement-Plattformen, die es auch kleineren Unternehmen erleichtert, sich an öffentlichen Aufträgen zu beteiligen.⁷⁶ Die Einführung zentraler Beschaffungsstellen in Italien hat zu einer erhöhten Transparenz und erheblichen Preisvorteilen geführt.⁷⁷ **Der Ausbau der zentralen Beschaffung führt zu Preisvorteilen selbst dann, wenn die Beschaffung weiterhin dezentral erfolgt.**⁷⁸

Deutschland hat demgegenüber bisher nur in begrenztem Umfang zentrale Einkaufsstellen etabliert, etwa die Beschaffungsämter des Bundesinnen- oder Verteidigungsministeriums.⁷⁹ Nach Einschätzung der OECD behindert die

fragmentierte Struktur die Professionalisierung der Beschaffungsstellen und die Ausnutzung von Skaleneffekten.⁸⁰ Würden die Verfahren stärker vereinheitlicht und vereinfacht, könnte dies die Transaktionskosten erheblich senken, die Nachverfolgbarkeit verbessern und zugleich die Beteiligung von KMU erleichtern. Insgesamt würde damit der Wettbewerb verstärkt, was wiederum zu niedrigeren Beschaffungspreisen führen kann.

Öffentliche Beschaffungsmärkte sind aufgrund wiederkehrender Ausschreibungen insbesondere bei standardisierten Verfahren besonders anfällig für Absprachen zwischen Bietern (*bid rigging*). Solche Bieterkartelle führen zu überhöhten Preisen, geringerer Qualität und Verzerrungen im Wettbewerb. In Deutschland hat das Bundeskartellamt mehrfach Bieterkartelle aufgedeckt, etwa im Straßen- und Tiefbau oder im Eisenbahnschienenkartell, was zu erheblichen Geldbußen gegen die beteiligten Unternehmen führte.⁸¹ Beispiele aus Europa sind das norwegische Asphaltkartell oder das italienische Abfallentsorgungskartell.⁸² Damit wird deutlich, dass eine aktive Durchsetzung des Kartellverbots gerade bei der öffentlichen Auftragsvergabe Priorität haben muss. Dies schützt öffentliche Mittel und generiert Vertrauen unter Bietern in die Fairness staatlicher Beschaffung.⁸³



**Teil 3:
Einsatz und Fortentwicklung
des Wettbewerbsrechts**

Ausschöpfung des wettbewerbspolitischen Werkzeugkastens: Von Ex-ante-Regulierung bis Entflechtung

Bei neuen Befugnissen wie Abhilfemaßnahmen nach Sektoruntersuchung gemäß § 32f GWB führt der hohe Ressourcenaufwand und die komplexen rechtlichen Anforderungen zu einer zurückhaltenden Anwendung. Auf Basis erster Erfahrungen sollte ein Austausch mit dem Gesetzgeber erfolgen, um gesetzliche Voraussetzungen gegebenenfalls anzupassen und Anwendungsbarrieren zu senken.

Das Bundeskartellamt muss über hinreichende Ressourcen verfügen, um seine Aufgaben wirksam erfüllen zu können. Einerseits gilt es, das klassische Kartellrechtsinstrumentarium mit der erforderlichen Handlungssicherheit weiterzuentwickeln, das Fallrecht im Lichte neuer Hypothesen zu wettbewerbsbeschränkendem Verhalten fortzuführen und ambitionierte Abhilfemaßnahmen zu erproben. Andererseits braucht es Kapazitäten, um die neuen Instrumente wie Abhilfemaßnahmen nach Sektoruntersuchung anzuwenden und Fallpraxis zu entwickeln.

Staatlich verordnete Entflechtungen können in Einzelfällen wettbewerbspolitisch sehr wirksam sein und langfristig die Wirtschaft stärken. Vor diesem Hintergrund lohnt es, im Sinne eines ordoliberalen Staats, der den Marktkräften vertraut, die gesetzlich besonders hohen und starren Voraussetzungen für Entflechtungen bei Kartellrechtsverstößen oder nach Sektoruntersuchungen zu überdenken.

Das Kartellverbot, die Missbrauchskontrolle marktmächtiger Unternehmen und die Fusionskontrolle bilden die Kerninstrumente des Kartellrechts und stehen im Zentrum des Wettbewerbsschutzes. Es ist sachgerecht, einen Großteil der verfügbaren Ressourcen auf diese Bereiche zu konzentrieren. Die fortlaufende Anpassung der materiellen Regeln an die veränderte wirtschaftliche

Realität und ebenso die Erprobung neuer Verfahrensansätze und Abhilfemaßnahmen erfordern eine kontinuierliche Entscheidungspraxis der Wettbewerbsbehörden.

Das Bundeskartellamt muss mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sein, um den notwendigen Handlungsspielraum zu besitzen, das Fallrecht im Lichte neuer Hypothesen über wettbewerbsbeschränkendes Verhalten fortzuentwickeln und auch ambitionierte Abhilfemaßnahmen in Betracht zu ziehen und gegebenenfalls zu implementieren. Solche Entscheidungen müssen sich sodann auch vor den Gerichten bewähren können. Nur auf diese Weise kann sich das Kartellrecht nachhaltig und in institutionell gefestigter Weise weiterentwickeln.

Bei einigen Wettbewerbsproblemen stoßen die klassischen Instrumente des Kartellrechts beim Schutz des Wettbewerbs an ihre Grenzen. Besonders augenfällig wurde dies im Bereich der digitalen Märkte. Die Ursachen hierfür liegen nicht allein in den materiell-rechtlichen Begrenzungen des Kartellrechts, sondern ebenso in Beschränkungen des Verfahrens, der verfügbaren Abhilfemaßnahmen sowie des institutionellen Rahmens der Kartellrechtsdurchsetzung.⁸⁴ Diese Defizite treten insbesondere dort hervor, wo es gilt, verfestigte Marktstrukturen aufzubrechen und neuen Wettbewerbern den Marktzutritt zu ebnen, aber auch bei „klassischen“ Herausforderungen wie der Verhinderung stillschweigender Kollusionen, deren Problematik zwar nicht neu ist, deren wettbewerbliche Relevanz in den vergangenen Jahren jedoch zugenommen hat und in Zeiten algorithmischer Preissetzung voraussichtlich weiter an Bedeutung gewinnen wird.⁸⁵

Mittels punktueller Eingriffe durch den Gesetzgeber können diese Lücken im Wettbewerbsschutz geschlossen werden. Beispielhaft auf Bundesebene stehen hierfür etwa die Einführung von § 58a ZAG im Jahre 2020 (sogenannte Lex Apple Pay), mit dem Apples Ökosystem für das kontaktlose Bezahlen durch konkurrierende Apps geöffnet wurde⁸⁶ oder die Änderung der Heizkostenverordnung im Jahre 2021, um die Interoperabilität von Zählern und Heizkostenverteilern zu fördern und damit den Wettbewerbsdruck im Markt von Ablesediensten von Heizkosten (sogenanntes Submetering) zu erhöhen.⁸⁷

Auch künftig sollte der Bundesgesetzgeber strukturelle Defizite in der herkömmlichen Kartellrechtsdurchsetzung aufmerksam beobachten und gegebenenfalls einen unmittelbaren gesetzlichen Eingriff in Erwägung ziehen. Die Erfahrung zeigt, dass dies auch schnell gelingen kann. Zwar haben Maßnahmen auf europäischer Ebene den Vorzug, Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt vorzubeugen.⁸⁸ Gleichwohl kann es in bestimmten Konstellationen sachgerecht sein, dass ein nationaler Gesetzgeber voranschreitet, um neuartige Wettbewerbsprobleme zu adressieren und dadurch zugleich dem politischen Prozess in Brüssel Beispiel und Orientierung zu geben. Sollte sich sodann erweisen, dass hierdurch die Integration des Binnenmarktes beeinträchtigt wird, steht es dem Unionsgesetzgeber frei, durch harmonisierende Regelungen nachzuziehen.⁸⁹

Allerdings kann nicht erwartet werden, dass gezielte gesetzgeberische Interventionen sämtliche Schutzlücken des Wettbewerbsrechts zu schließen vermögen, die im Zuge der herkömmlichen Kartellrechtsdurchsetzung fortbestehen. Die legislativen Ressourcen sind zu begrenzt, um sämtliche durch das Kartellrecht nicht gut adressierbare Wettbewerbsdefizite auf Märkten zu identifizieren und zu analysieren, die oftmals nur geringe politische Aufmerksamkeit erfahren. Zudem mangelt es auf Ebene der Gesetzgebung regelmäßig an der institutionellen und fachlichen Kapazität, jene vielfach kleinteiligen und technisch komplexen Regelungen zu erarbeiten, die erforderlich wären, um auf Marktzutrittsschranken oder sonstige Wettbewerbsprobleme zu reagieren, welche durch die Instrumente des klassischen Kartellrechts nicht hinreichend erfasst werden. Damit besteht auch die Gefahr gut gemeinter, aber am Ende kontraproduktiver gesetzgeberischer Initiativen.

Für einen wirkungsvollen Einsatz neuer kartellbehördlicher Befugnisse

Aus den vorgenannten Gründen überzeugt es, dass der Bundesgesetzgeber aktiv geworden ist und die Befugnisse des Bundeskartellamts in den letzten Jahren erweitert hat. Herauszuheben sind drei neue Kompetenzen:

- › Mit der zehnten GWB-Novelle (2021) wurde § 19a GWB eingeführt, auf dessen Grundlage das Bundeskartellamt Betreiber von Plattformen als Unternehmen mit „überragende[r] markt-

übergreifende[r] Bedeutung für den Wettbewerb“ designieren und ihnen sodann bestimmte als missbräuchlich zu wertende Verhaltensweisen untersagen kann. Das Instrument unterscheidet sich insofern vom herkömmlichen kartellrechtlichen Instrumentarium, als dieses typischerweise unmittelbar geltende Verpflichtungen begründet. Da dem Bundeskartellamt ein Ermessen eingeräumt ist, ob und in welchem Umfang es einem designierten Unternehmen bestimmte Verhaltenspflichten auferlegt, nähert sich seine Funktion in diesem Zusammenhang derjenigen einer Regulierungsbehörde an.⁹⁰

- › Ebenfalls im Rahmen der zehnten GWB-Novelle (2021) eingeführt und mittlerweile in § 32f Abs. 2 GWB in modifizierter Form verankert ist die Befugnis des Bundeskartellamts, einem Unternehmen für einen begrenzten Zeitraum die Pflicht aufzuerlegen, jeden Zusammenschluss innerhalb eines bestimmten Wirtschaftszweigs anzumelden.⁹¹ Voraussetzung hierfür ist eine vorausgehende Sektoruntersuchung sowie gegebenenfalls weitere Ermittlungen, die die Feststellung ermöglichen, dass künftige Zusammenschlüsse den wirksamen Wettbewerb in dem betreffenden Wirtschaftszweig erheblich beeinträchtigen könnten. Mit dieser Erweiterung der Fusionskontrollkompetenzen sollen systematische Akquisitionen unterhalb der regulären Umsatzschwellen der Fusionskontrolle (sogenannte *stealth consolidations*) erfasst werden. Im Zentrum des Anwendungsbereichs soll vornehmlich der Schutz des Wettbewerbs auf regionalen Märkten stehen.
- › Mit der elften GWB-Novelle (2023) wurde dem Bundeskartellamt ein sogenanntes New Competition Tool zur Verfügung gestellt.⁹² Die Behörde kann im Anschluss an eine Sektoruntersuchung das Vorliegen einer erheblichen und fortdauernden Wettbewerbsstörung feststellen. Auf dieser Grundlage darf sie sodann geeignete Abhilfemaßnahmen anordnen. Unter anspruchsvollen gesetzlichen Voraussetzungen ist das Bundeskartellamt damit in der Lage, bestehende Lücken des klassischen kartellrechtlichen Instrumentariums zu schließen – nicht nur durch wettbewerbs-

fördernde, verhaltensbezogene Auflagen, sondern in eng begrenzten Ausnahmefällen auch durch strukturelle Maßnahmen, die bis hin zu eigentumsrechtlichen Entflechtungen reichen können.

Im Sinne eines umfassenden Wettbewerbsschutzes ist die Einrichtung dieser neuen Befugnisse zu begrüßen. Gleichwohl ist festzustellen, dass sie durch die Praxis des Bundeskartellamts bislang nur teils mit Leben erfüllt werden konnten.

- › Unter § 19a GWB hat das Bundeskartellamt mittlerweile die fünf großen digitalen Gatekeeper Alphabet, Amazon, Microsoft, Apple und Meta rechtskräftig als Adressaten benannt. Es wurden sieben Missbrauchsverfahren eröffnet, von denen zwei durch Entscheidungen mit Verpflichtungszusagen (Google Datenverarbeitung, 2023; Google Maps Platform und Google Automotive Services, 2025) und zwei Verfahren ganz oder teilweise infolge von Verhaltensanpassungen informell beendet worden sind (Google News Showcase, 2022; Meta VR-Brillen, 2022).⁹³
- › Von der Befugnis, die Fusionskontrolle für bestimmte Unternehmen auszuweiten (§ 32f Abs. 2 GWB), hat das Bundeskartellamt im November 2025 erstmalig Gebrauch gemacht. Die Rethmann-Gruppe, zu der insbesondere Remondis gehört, wurde verpflichtet, für drei Jahre Akquisitionen von Unternehmen mit Umsatzerlösen von mindestens 100.000 Euro unabhängig von den Schwellenwerten anzumelden. Die Verpflichtung betrifft Zusammenschlüsse im Bereich nichtgefährlicher Haushaltsabfälle.⁹⁴
- › Ein erstes Verfahren auf Grundlage des New Competition Tool nach § 32f GWB hat das Bundeskartellamt im März 2025 im Bereich des Kraftstoffgroßhandels eröffnet.⁹⁵ Das Verfahren stützt sich auf eine zuvor abgeschlossene Sektoruntersuchung, die neben anderem zum Ergebnis kam, dass Preisangaben von bestimmten Anbietern wie Argus und Platts Informationen über einzelne Marktteilnehmer offenbaren und damit kollusives Verhalten erleichterten.

Auch wenn diese Befugnisse neben dem klassischen Instrumentarium noch neu sind, zeichnet sich bereits ab, dass der erhebliche Ressourcenaufwand, der mit ihrer Anwendung verbunden ist – etwa für die Entscheidungen zur Benennung von Adressaten bei § 19a GWB oder für Sektoruntersuchungen bei § 32f GWB – sowie die teilweise hohen materiell-rechtlichen Anforderungen zu einer zurückhaltenden praktischen Handhabung führen.

Dies verdeutlicht, dass eine angemessene personelle und sachliche Ausstattung des Bundeskartellamts von zentraler Bedeutung dafür ist, dass das der Behörde zur Verfügung stehende Instrumentarium auch tatsächlich wirksam eingesetzt werden kann. Darüber hinaus sollte auf Basis erster praktischer Erfahrungen ein Austausch mit dem Gesetzgeber erfolgen, um zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen anzupassen sind und gegebenenfalls die Anwendungsbarrieren an einzelnen Punkten zu senken wären.

Wider einen Rückzug auf verhaltensorientierten Wettbewerbsschutz

In jüngerer Zeit ist ein Trend zu erkennen, den Schutz wirksamen Wettbewerbs auf verhaltensorientierte Maßnahmen zu beschränken. Hatten strukturelle Abhilfen bei Kartellverstößen, zumal eigentumsrechtliche Entflechtungen, schon bislang praktisch kaum Bedeutung, deutet sich an, dass auch der Schutz wettbewerblicher Marktstrukturen durch die Fusionskontrolle zurückgenommen werden könnte. Dies wäre der Fall, wenn sich die Behörden insbesondere bei strukturell bedingten Wettbewerbsproblemen wie etwa Anreizen zur Abschottung von Märkten mit Verhaltensaufgaben begnügen würden. Ebenfalls in der Diskussion steht die Frage, ob nicht im Einzelfall Investitionszusagen Wettbewerbsstörungen aufwiegen können sollen.

Budget des Bundeskartellamts^a

Angaben in Mio. Euro

		Davon Beamtenbezüge	Gesamthaushalt	Anteil der Beamtenbezüge
2026	Soll	23,768	55,820*	42,58%
	Ist	-	-	-
2025	Soll	23,740	60,245*	39,41%
	Ist	-	-	-
2024	Soll	18,294	48,141	38,00%
	Ist	21,989	48,581	45,26%
2023	Soll	17,812	34,998	50,89%
	Ist	20,314	47,674	42,61%
2022	Soll	17,812	43,059	41,37%
	Ist	18,868	40,697	46,36%
2021	Soll	17,812	43,523	40,93%
	Ist	17,827	36,050	49,45%
2020	Soll	17,776	34,387	51,69%
	Ist	17,056	37,968	44,92%
2019	Soll	17,458	40,276	43,35%
	Ist	16,082	35,791	44,93%
2018	Soll	14,089	30,548	46,12%
	Ist	14,785	28,782	51,37%
2017	Soll	14,645	30,407	48,16%
	Ist	14,321	27,933	51,27%

* Die um 4,425 Mio. Euro höher geplanten Ausgaben für das Jahr 2025 im Vergleich zum Folgejahr 2026 beruhen hauptsächlich auf einem um 3,823 Mio. Euro erhöhten Budget für Aufträge und Dienstleistungen im Bereich der Informationstechnik. Hierfür waren für das Jahr 2025 13,715 Mio. Euro vorgesehen, für das Jahr 2026 hingegen nur 9,892 Mio. Euro.

Im Jahresbericht 2024/25 gibt das Bundeskartellamt an, **seit 2019** „trotz einer corona-bedingten Delle“ **Bußgelder in Höhe von 1,3 Milliarden Euro** „verhängt zu haben.“^b Die aufgrund eines Bußgeldbescheids des Bundeskartellamts gezahlten Geldbußen fließen der Bundeskasse zu. Dies gilt auch, wenn der Bußgeldbescheid angefochten wird und die Zahlung letztlich auf eine gerichtliche Bußgeldentscheidung hin erfolgt.^c

Zur Einordnung lohnt sich ein Blick auf das Soll-Budget anderer Bundesoberbehörden für das Jahr 2026. Dieses liegt für das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle bei 131,8 Mio. Euro, für das Umweltbundesamt bei 217,2 Mio. Euro, für das Bundesamt für Justiz bei 138,4 Mio. Euro und für die Bundesnetzagentur bei 303,5 Mio. Euro.

^a Siehe <https://www.bundshaushalt.de/DE/Bundshaushalt-digital/bundshaushalt-digital.html> (Haushaltsstelle 0917).

^b Bundeskartellamt, Jahresbericht 2024/25, S. 6.

^c § 82a Abs. 2 GWB.

Investitionszusagen als Ausgleich für strukturell geschwächten Wettbewerb?

Als Vorbote einer neu kalibrierten Fusionskontrollpraxis hat die britische Wettbewerbsbehörde CMA die Zusammenlegung der britischen Mobilfunksparten von Vodafone und CK Hutchison unter Auflagen freigegeben. Zwar erwartet die Behörde eine wesentliche Abschwächung des Wettbewerbs im Mobilfunkmarkt für End- und Großkunden. Gegen die Zusage, innerhalb von acht Jahren erheblich in die Netzinfrastruktur zu investieren, gab sie den Zusammenschluss aber frei.⁹⁶

Eine Reduzierung des Schutzes wettbewerblicher Marktstrukturen im Rahmen der Fusionskontrolle sollte nur mit äußerster Zurückhaltung in Betracht gezogen werden. Abgesehen von den teils komplexen Detailfragen bei der Ausgestaltung und Umsetzung verhaltensbezogener Auflagen fällt insbesondere ihre zeitlich begrenzte Wirksamkeit ins Gewicht. Im Gegensatz dazu können genehmigte Zusammenschlüsse über lange Zeiträume zu einer Marktverkrustung führen und Anreize für Unternehmen schaffen, in die Bildung und Aufrechterhaltung von Monopolstrukturen zu investieren.

Im Übrigen sollte nicht vergessen werden, dass es nach dem Zweiten Weltkrieg die Entflechtungen wie etwa bei der IG Farben waren, mit denen der Aufbruch in eine wettbewerblich ausgerichtete Marktwirtschaft gelang. Stark verfestigte monopolartige Strukturen können harte Einschnitte erfordern, um Wettbewerb zu ermöglichen. Die Option struktureller Abhilfen durch das Bundeskartellamt sowohl bei Kartellrechtsverletzungen (§ 32 GWB) als auch als Maßnahme nach Sektoruntersuchung (§ 32f GWB) sollte in geeigneten Fällen nicht vorschnell vom Tisch genommen werden. Eine Entflechtung wird von Industrievertretern regelmäßig als Horrorszenario an die Wand gemalt. Interessanterweise gleicht sich hier oftmals die Bewertung, egal ob es um Entflechtungen von Unternehmen für den Wettbewerbsschutz durch Behörden oder um „Zerschlagung“, erzwungen durch private Investoren, geht: Erzwungene Änderungen der Unternehmensstruktur werden rundheraus abgelehnt und das Bild von „Heuschrecken“ beschworen, die über das Land fallen und Unternehmen zerstückeln.

Richtig bleibt demgegenüber, dass staatlich verordnete Entflechtungen in Einzelfällen wettbewerbspolitisch angebracht sind, um langfristig Wettbewerb und Wirtschaft zu stärken. Sie können – gleich einem chirurgischen Eingriff, der eine dauerhaft medikamentöse Behandlung vermeiden hilft – eine

andauernde verhaltensbezogene Regulierung eines Marktes oder bestimmter Unternehmen überflüssig machen. Ein solches „chirurgisches“ Vorgehen kann regulatorische Beschränkungen dauerhaft obsolet machen und die wirtschaftliche Handlungsfreiheit aller Marktteilnehmer nachhaltig erweitern.⁹⁷

Aus ordoliberaler Sicht erscheint eine Entflechtung kein Tabubruch, sondern ein legitimes Instrument, wenn sie der Wiederherstellung eines funktionsfähigen Wettbewerbs dient. In diesem Sinn ist es auch wert, die gesetzlich angeordneten besonders hohen und starren Voraussetzungen für Entflechtungen⁹⁸ zu überdenken. Zwar hat der grundrechtliche Schutz des Eigentums einen hohen Rang und ist selbstverständlich zu gewährleisten. Andererseits kann die Aussicht auf erhebliche Freiheits- und Wohlfahrtsgewinne bestehen und kann dies auch durch die Wettbewerbsbehörde im Einzelfall sorgsam austariert werden.

Forschungsergebnis: Entflechtung und Innovation

In der neueren Forschung liefern Schnitzer und Watzinger (2022) ein besonders instruktives Beispiel für die Wirkung von Entflechtungen auf Innovation. Die Autoren untersuchen die 1984 erfolgte Zerschlagung des AT&T/Bell-Systems in den USA, das bis dahin ein monopolistisch integriertes Telekommunikationsunternehmen mit großer Innovationskraft (Bell Laboratories) war. In dem zugrunde liegenden Kartellverfahren war AT&T, die Muttergesellschaft des Bell-Systems, beschuldigt worden, Wettbewerber missbräuchlich behindert zu haben. Ziel der Zerschlagung war es, dieses missbräuchliche Verhalten zu beenden und Marktzugang zu erleichtern.

Hat die Zerschlagung zu weniger Innovation geführt? Auf den ersten Blick könnte man das meinen, weil die Patentaktivität der Nachfolgeunternehmen von Bell selbst sank (allerding nicht bei bedeutenden Erfindungen). Durch die Zerschlagung wurde die Innovationsdynamik im Markt aber nicht abgeschwächt. Ganz im Gegenteil: Danach stieg die Anzahl der Telekommunikationspatente in den Technologien, in denen Bell aktiv war, und zwar um rund 19 Prozent jährlich gegenüber einer passenden Vergleichsgruppe. Das Wachstum der Patentaktivität war insbesondere bei den Unternehmen zu beobachten, die vorher außerhalb des Bell-Systems standen. Zudem kam es zu einer Diversifizierung der Innovationsstrategien. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass die Zerschlagung Wettbewerber motivierte, Innovationen in Nischen voranzutreiben. Bereits vor der Zerschlagung hatte es über Jahrzehnte hinweg Versuche gegeben, die Monopolmacht des Bell-Systems durch Verhaltensaufgaben zu begrenzen. Der Innovationseffekt der Zerschlagung übertraf somit die Wirkung früherer Verhaltensaufgaben. Das legt nahe, dass strukturelle Eingriffe in Form einer Entflechtung zumindest in manchen Situationen die bessere Wahl sind.

Vermachtung in Digitalmärkten – Möglichkeiten und Grenzen der Wettbewerbspolitik

Das Wettbewerbsrecht stellt flexible Instrumente zur Verfügung, die wettbewerbliches Fehlverhalten im digitalen Umfeld sanktionieren können. Es bestehen jedoch Grenzen der klassischen Kartellrechtsdurchsetzung im Digitalsektor.

Die EU verfolgt mit dem Digital Markets Act (DMA) einen Ex-ante-Regulierungsansatz zur Kontrolle struktureller Marktmacht in Plattformmärkten. Die Anwendungspraxis wird darüber entscheiden, wie nachhaltig erfolgreich die regulatorischen Ziele des DMA von Offenheit und Fairness verwirklicht werden und inwieweit ein Nachjustieren des DMA erforderlich sein wird.

Mit § 19a GWB verfügt Deutschland über ein eigenes Instrument, das insbesondere im Digitalsektor zur Anwendung kommt. Das Instrument erlaubt eine flexible, an die Marktbedingungen angepasste Verhaltensregulierung. Es kann somit komplementär zum DMA eingesetzt werden.

Digitale Technologien und Dienstleistungen spielen eine zentrale Rolle für die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland. Das beinhaltet Infrastruktur für den sicheren und schnellen Datenaustausch als auch für Cloud- und KI-Dienste zur Analyse und Bearbeitung von digitalen Inhalten.

In den 2000er Jahren sind riesige Digitalkonzerne entstanden, die die Interaktion zwischen Unternehmen und Konsumenten maßgeblich prägen. Das sind beispielsweise Suchmaschinen wie Google Search und Google Maps, E-Commerce-Marktplätze und Buchungsplattformen wie Amazon, Booking und Shein, soziale Netzwerke wie Facebook und Instagram (beide von Meta) und TikTok von ByteDance, Plattformen mit digitalen Inhalten wie YouTube und Spotify sowie App-Plattformen wie der Google Play Store und der App

Store von Apple. Einige der großen Techfirmen kontrollieren ein Geflecht aus verschiedenen Plattformen und Diensten, die einander ergänzen.

Die starke Marktstellung einiger Plattformen wirft wettbewerbsrechtliche Fragen hinsichtlich möglichen Missbrauchs von Marktmacht auf; die Eigenschaften digitaler Plattformen führen auch zu neuen Herausforderungen bei der Fusionskontrolle. Daneben sind problematische Verhaltensweisen zu konstatieren, die durch Verbraucher- und Lauterkeitsrecht zu adressieren sind. Darüber hinausgehend beeinflussen Plattformen mit digitalen Inhalten und soziale Netzwerke die Mediennutzung und mittelbar den öffentlichen Diskurs – somit auch die **demokratische Willensbildung**. Hier liegt eine Bewährungsprobe für das Medienrecht.

Die Anwendung des Wettbewerbsrechts in Digitalmärkten

Das Wettbewerbsrecht stellt flexible Instrumente zur Verfügung, die wettbewerbsrechtliches Fehlverhalten auch im digitalen Umfeld sanktionieren können. So untersagte das Bundeskartellamt 2019 die umfassende Zusammenführung von Nutzerdaten auf Facebook mit denen außerhalb von Facebook ohne wirksame Einwilligung als missbräuchliches Verhalten mit ausbeuterischen und wettbewerbsbehindernden Wirkungen.⁹⁹ Auf EU-Ebene fand die 2019 begonnene Untersuchung der E-Commerce-Plattform von Amazon im Jahr 2022 ihren Abschluss, indem die Europäische Kommission die von Amazon gemachten Zusagen rechtsverbindlich machte.¹⁰⁰ Amazon verpflichtet sich darin unter anderem, keine nichtöffentlichen Händlerdaten zur Stärkung des eigenen Handelsgeschäfts zu verwenden und die Vergabe der „Buy Box“ sowie den Zugang zu seinem Produkt „Amazon Prime“ nach transparenten und fairen Kriterien zu gestalten. 2025 verhängte die Europäische Kommission ein Bußgeld in Höhe von 2,95 Milliarden Euro gegen Google wegen Selbstbevorzugung und Interessenkonflikten zwischen Googles eigenen digitalen Werbediensten und denen von anderen Anbietern.

Auch andere EU-Länder haben das Wettbewerbsrecht im Digitalsektor angewandt. Beispielsweise belegte 2021 die italienische Wettbewerbsbehörde AGCM Google mit einem Bußgeld in Höhe von 102 Millionen Euro wegen der Behinderung der E-Mobilitäts-App JuicePass des Energieunternehmens Enel auf Android Auto.¹⁰¹ Jüngst verhängte die französische Wettbewerbsbehörde Autorité de la Concurrence ein Bußgeld von circa

4,5 Millionen Euro gegen Doctolib, eine digitale Gesundheitsplattform, über die insbesondere Arzttermine gebucht werden können.¹⁰²

Die Erfahrungen aus diesen und weiteren Fällen zeigen jedoch die Grenzen der klassischen Kartellrechtsdurchsetzung im Digitalsektor. Erstens sind Verfahren häufig langwierig, dies beispielsweise, weil für eine gerichtsfeste Entscheidung komplexe Marktabgrenzungen vorgenommen und begründet werden müssen, insbesondere bei mehrseitigen Plattformen mit Netzwerkeffekten.¹⁰³ Während Ermittlungen, Anhörungen und Rechtsmittelverfahren laufen, können sich Wettbewerbsschäden verfestigen, die später kaum reversibel sind. Zweitens ist die Beweisführung technisch anspruchsvoll: Die Analyse von Ranking-Algorithmen, Werbetechnologie-Stacks oder Selbstbevorzugung erfordert erhebliche Datenzugangsrechte und digitale Forensik, die Behörden personell wie technisch vor Herausforderungen stellt. Drittens sind Abhilfen schwer umzusetzen und zu kontrollieren. **Verhaltensauflagen beispielsweise zur Datennutzung oder zur diskriminierungsfreien Zugangsgewährung müssen über Jahre überwacht werden und sind anfällig für Umgehungsstrategien.** Gerade deshalb sind strukturelle Maßnahmen wie Interoperabilitätsverpflichtungen oder organisatorische Entflechtungen in einigen Fällen wirksamer.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt eine Reihe internationaler Studien, **Missbrauchskontrolle im Digitalsektor stärker präventiv auszurichten.** Demnach kann eine frühere und klarere Verhaltensregulierung Wettbewerbsdynamik in Plattformmärkten wirksamer sichern als reine Ex-post-Interventionen.¹⁰⁴ Klare, ex ante definierte Regeln für Plattformverhalten und strukturelle Maßnahmen können notwendig sein, um Interessenkonflikte der Plattformbetreiber zu begegnen und Markteintritt sowie Innovation von anderen Unternehmen zu fördern.

Digitalmarktregulierung

Entsprechend verfolgt die EU mit dem Digital Markets Act (DMA) einen Ex-ante-Regulierungsansatz zur Kontrolle struktureller Marktmacht in Plattformmärkten. Diese Regulierung findet Anwendung auf einige Gatekeeper. Das sind besonders große Unternehmen, die als unverzichtbare Vermittler zwischen Konsumenten und gewerblichen Anbietern im Digitalsektor operieren.¹⁰⁵ Anstatt erst nach einem Marktmissbrauch einzuschreiten,

legt der DMA vordefinierte Verhaltensregeln für Gatekeeper fest. Ziel ist es, Wettbewerb auf und um die Plattform zu sichern, indem etwa Selbstbevorzugung untersagt, Interoperabilität gefordert und Datenportabilität erleichtert wird.

Der DMA wurde von einigen Befürwortern als nahezu „selbstvollziehend“ dargestellt, dass also klare Verbote und Gebote die Durchsetzung deutlich vereinfachen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass auch Ex-ante-Regulierung Interpretations- und Umsetzungsfragen mit sich bringt: Welche technische Interoperabilität ist ausreichend? Wann liegt eine unzulässige Bevorzugung eigener Dienste vor? Wie ist die Durchsetzung über Monitoring, Audits und Sanktionen auszugestalten? Der DMA erfordert dabei kontinuierliche behördliche Aufsicht und ist kein Automatismus.

Von besonderer Bedeutung ist das Umgehungsverbot im DMA (Art. 13), also das Verbot, die Ver- und Gebote des DMA durch bestimmte organisatorische, technische oder wirtschaftliche Gestaltungen nur der Form, nicht aber der Sache nach zu befolgen und damit die Ziele der Regulierung zu unterlaufen. Dieses Verbot ist integraler Bestandteil des DMA, weil mit der Regelungstechnik einer bestimmten Zahl sachlich begrenzter Verhaltensvorgaben Anreize für die Plattformen entstehen, die Regeln zwar formal einzuhalten, aber ihre beabsichtigte Wirkung zu vermeiden. Die Anwendungspraxis des Umgehungsverbotes wird darüber entscheiden, wie nachhaltig erfolgreich die regulatorischen Ziele des DMA von Offenheit und Fairness verwirklicht werden.¹⁰⁶

Das Hauptinteresse galt bisher den Verfahren der Zuwiderhandlung, die von der Europäischen Kommission eröffnet wurden. In ersten Verfahren hat die Kommission bereits Geldbußen verhängt.¹⁰⁷ Daneben sind auch private Unterlassungs- und Schadensersatzklagen möglich. Es ist noch zu früh zu beurteilen, wie bedeutsam die Rolle solcher Klagen bei der Umsetzung der DMA-Ziele sein wird.¹⁰⁸ Angesichts der begrenzten Ressourcen der Europäischen Kommission, möglicherweise auch politisch motivierten Selbstbeschränkungen bei der Durchsetzung des DMA, könnte dem *private enforcement* eine Schlüsselrolle zukommen. Erfahrungen auch mit Blick auf die Durchsetzung des Kartellrechts gegen große digitale Gatekeeper zeigen, dass damit private Informationen über Verstöße direkt nutzbar gemacht werden

können und dass gewerbliche Nutzer sich nicht davon abschrecken lassen, ihre Rechte auch gegen Big-Tech-Unternehmen durchzusetzen.¹⁰⁹ In Deutschland und innerhalb der EU sollte ein Rechtsrahmen gewährleistet werden, der in diesem Sinne die Wirksamkeit des *private enforcement* sicherstellt.

Mit § 19a GWB verfügt Deutschland über ein eigenes Instrument, das Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb (ÜMB) identifizieren und ihnen ex ante bestimmte wettbewerbsgefährdende Verhaltensweisen untersagen kann. Das Instrument ist flexibel ausgestaltet hinsichtlich der Identifizierung und erlaubt eine an die Marktbedingungen angepasste Verhaltensregulierung.¹¹⁰ Hierfür muss das Bundeskartellamt nachweisen, dass das beanstandete Verhalten wettbewerbschädigend ist. Im Gegensatz zum DMA kann § 19a GWB auch Unternehmen erfassen, die nur auf dem nationalen Markt wirken, B2B-Plattformen betreiben oder möglicherweise gar nicht oder nicht primär im digitalen Sektor operieren.¹¹¹ Somit wäre beispielsweise SAP als Anbieter betrieblicher Software- und Datenökosysteme ein Kandidat im B2B-Bereich, der unter den § 19a GWB fallen könnte, nicht aber unter den DMA. Das gleiche gilt für Praktiken von Microsoft Teams im Unternehmenskontext.

Während der DMA einen unionsweiten Rechtsrahmen und Grundpflichten definiert, ermöglicht § 19a GWB Interventionen in einzelfallbezogen analysierten Marktumgebungen, in denen der DMA nicht zur Anwendung kommen kann. Konkret ermöglicht § 19a GWB, Regulierungslücken zu vermeiden, so in sich rasch verändernden Märkten, in denen sich Gatekeeper-Macht erst herausbildet und in denen Eingriffe besonderer Rechtfertigung bedürfen. Somit kann § 19a GWB komplementär zum DMA wirken. Voraussetzung hierfür ist eine enge Koordination bei Ermittlungen zwischen Bundeskartellamt und Europäischer Kommission.

Ziel ist ein kohärenter Wettbewerbsrahmen im Binnenmarkt, der die Digitalmarktregulierung integriert. Hierbei soll die Fähigkeit nationaler Behörden erhalten bleiben, auf Basis von EU- und nationalem Recht zu intervenieren, solange diese den wettbewerbspolitischen Zielen der EU dient und den Binnenmarkt nicht gefährdet.¹¹² Auch nach Einführung des DMA auf europäischer Ebene behält der § 19a GWB somit seine Berechtigung.¹¹³ Möglicherweise hilft die Anwendungspraxis des § 19a GWB auch bei einer

Überarbeitung und Weiterentwicklung des DMA. Eine Möglichkeit dafür bietet sich bereits 2026, wenn der DMA überprüft werden soll.¹¹⁴ Hierbei sollte vor allem überdacht werden, ob der DMA wie erhofft zu größerer Marktöffnung, der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle und intensiverem Innovationswettbewerb beiträgt und ob es in bestimmten Bereichen Anpassungsbedarf gibt.

Digitale strategische Autonomie und Wettbewerbsordnung

Im europäischen Diskurs über digitale strategische Autonomie gilt: Bürokratieabbau ist ein Schlüsselfaktor für digitale Wettbewerbsfähigkeit. Langsame Genehmigungsverfahren, komplexe Berichtspflichten oder uneinheitliche nationale Regelungen behindern die Skalierung junger digitaler Unternehmen und verzögern Investitionen in Schlüsseltechnologien wie Cloud, Künstliche Intelligenz und Cybersecurity.

Ebenso gilt: **Wettbewerbspolitik, Binnenmarktintegration und Digitalmarktregulierung bilden die regulatorische Basis für digitale Autonomie.** Technologische Souveränität entsteht nicht durch Marktabschottung, sondern durch offene, wettbewerbliche Märkte. Strategische Autonomie darf also nicht mit technologischem Protektionismus verwechselt werden. **Nur in begründeten Fällen, etwa bei sicherheitsrelevanten Infrastrukturen, kann ein Ausschluss nichteuropäischer Anbieter gerechtfertigt sein.**

Der Weg zu größerer digitaler Resilienz führt daher über Marktöffnung und wettbewerbsfördernde Investitionen in digitale Infrastruktur und Kompetenzen. Die gezielte Unterstützung etablierter, aber innovationsschwacher Unternehmen – etwa im europäischen Telekommunikationssektor – wäre ein Irrweg: Sie würde Marktdynamik, Investitionen und Innovationskraft schwächen, statt sie zu stärken.

Aktualisierungen im EU-Wettbewerbsrecht

Für die Weiterentwicklung des EU-Wettbewerbsrechts sind neben der Rechtsprechung der EU-Gerichte und der EU-Gesetzgebung vor allem die Praxis der Europäischen Kommission einschließlich ihrer umfangreichen Leitlinien maßgeblich, die faktisch auch die Anwendungspraxis der nationalen Behörden und Gerichte erheblich beeinflusst. Daher müssen Mitgliedstaaten und nationale Wettbewerbsbehörden sich auch bei scheinbar rein technischen Leitlinienreformen frühzeitig einbringen, da die Kommission darüber weitreichende Weichenstellungen in der Wettbewerbspolitik vornehmen kann.

Damit die Europäische Kommission potenziell wettbewerbsbeschränkende Akquisitionen auch in dynamischen Märkten konsequent erfassen kann, sollten die umsatzbasierten Schwellenwerte auch auf EU-Ebene um eine Transaktionswertschwelle ergänzt werden.

Aufgrund komplexer Analysen entstehen bei der Fusionskontrolle hohe Verfahrens- und Beweislasten. Eine verstärkte Verwendung ökonomisch fundierter Vermutungstatbestände, gegebenenfalls verbunden mit einer Beweislastumkehr, könnte Verfahren vereinfachen und beschleunigen.

Wettbewerbsfremde Erwägungen, insbesondere industriepolitische Wünsche nach Größe („European Champions“) oder Beschäftigungssicherung dürfen nicht in die Fusionskontrollentscheidung einsickern.

Die Überarbeitung der Leitlinien bietet die Chance, mehr Klarheit darüber zu schaffen, wie Effizienzgewinne einer Fusion angemessen zu berücksichtigen sind. Die Kommission sollte bei ihrer Fusionsprüfung auch Effizienzgewinne außerhalb des Marktes berücksichtigen, sofern sie europäischen Verbrauchern zugutekommen.

Teil einer modernen und strategischen Wettbewerbspolitik ist die Berücksichtigung von Resilienz- und Sicherheitsaspekten. Diese können

teils im Rahmen der Wettbewerbsanalyse in der Fusionskontrolle und teils in einer separaten Analyse berücksichtigt werden, um wirtschaftliche Sicherheit mit marktwirtschaftlicher Offenheit in Einklang zu bringen.

Für die Überarbeitung der Kartellverfahrensverordnung 1/2003 ist eine Stärkung und Klärung der abhilferechtlichen Kompetenzen der Kommission empfehlenswert, nämlich bei Art. 7 der Verordnung die Verankerung der Möglichkeit wettbewerbsherstellender Abhilfemaßnahmen und eine Absenkung der gesetzlichen Voraussetzungen für strukturelle Abhilfen, insbesondere eine Streichung des Subsidiaritätserfordernisses.

Um die Attraktivität des Kronzeugenprogramms zu bewahren, eine wirksame Aufdeckung von Hardcore-Kartellen zu ermöglichen und damit auch den Boden für nachfolgende Schadenshaftungsklagen zu bereiten, sollten Kronzeugen beim Kartellschadensersatz stärker privilegiert werden. Möglich wäre etwa, ihnen einen Ausgleichsanspruch gegenüber Mitkartellanten einzuräumen.

Auf Ebene der Europäischen Union kommt der Wettbewerbspolitik eine politisch herausgehobene Rolle zu, weil es ein Element für die Binnenmarktintegration und damit eines europäischen Kernprojektes ist. Es liegt hierin auch der Grund dafür, dass das Kartellverbot (Art. 101 AEUV) und das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 102 AEUV) in den Verträgen selbst geregelt sind und damit gleichsam EU-Verfassungsrang haben. Der Rechtsprechung der EU-Gerichte kommt deshalb eine herausragende Rolle für die Entwicklung des Wettbewerbsrechts zu, weil deren Aussagen zu Art. 101 und 102 AEUV nicht durch EU-Gesetzgebung korrigiert werden können.

Praktisch bedeutsam sind auch die von der Kommission entworfenen Leitlinien, die Auslegungs- und Anwendungserklärungen enthalten, dabei die EuGH-Rechtsprechung aus Kommissionssicht strukturieren und systematisieren sowie Fallgruppen und -beispiele bilden, die den Unternehmen Richtschnur geben sollen. Die Leitlinien binden zwar rechtlich allenfalls die

Kommission und prägen deshalb deren Anwendungspraxis, haben darüber hinaus aber eine kaum zu überschätzende faktische Ausstrahlungswirkung auf die Auslegung und Anwendung der EU-Wettbewerbsregeln durch die nationalen Behörden und Gerichte.

Die Kontrolle von Zusammenschlüssen erfolgt auf Grundlage der Fusionskontrollverordnung (FKVO (EG) Nr. 139/2004) und ist damit im EU-Sekundärrecht geregelt. Da die FKVO aus politischen und verfassungsrechtlichen Erwägungen heraus als praktisch kaum reformierbar gilt, kommt hier wiederum der Rechtsprechung, praktisch daneben aber vor allem den Leitlinien der Kommission eine zentrale Rolle bei der Weiterentwicklung des Rechts zu.

Unreformierbarkeit der EU-Fusionskontrollverordnung?

Die Fusionskontrollverordnung wurde in ihrer ursprünglichen Fassung im Jahre 1989 auf Grundlage von (jetzt) Art. 103 AEUV und der Auffangkompetenz, die nunmehr in Art. 352 AEUV geregelt ist, erlassen. Gleiches gilt für die aktuelle, seit 2004 geltende Fassung. Die Kompetenz nach Art. 352 AEUV erfordert allerdings Einstimmigkeit im Rat. Verbreitet wird vor diesem Hintergrund davon ausgegangen, die Verordnung könne deshalb auch nur auf dieser Grundlage geändert oder neu gefasst werden und Fusionskontrollrecht könne überhaupt nur auf dieser Grundlage gesetzt werden. Dabei wird aber übersehen, dass nunmehr auch die Binnenmarktkompetenz nach Art. 114 AEUV eine sichere Basis für den Erlass von EU-Fusionskontrollrecht bietet.¹¹⁵ Neben einer Reform der FKVO könnte das Fusionskontrollrecht deshalb beispielsweise auch gesondert für digitale Gatekeeper über eine Änderung des DMA verschärft werden.

Nach Art. 1 Abs. 5 FKVO könnte der Rat auf Vorschlag der Kommission zumindest die Umsatzschwellen und Aufgreifkriterien nach Art. 1 Abs. 3 FKVO mit (bloßer) qualifizierter Mehrheit und im Anschluss an den Bericht gemäß Art. 1 Abs. 4 FKVO ändern. Unsicher erscheint allerdings, ob dies auch ermöglicht, das bestehende System der umsatzbezogenen Aufgreifschwelle zu ergänzen, beispielsweise um eine Transaktionswertschwelle.

Daneben wird das materielle Wettbewerbsrecht nur ansatzweise durch Sekundärrecht geregelt, nämlich insbesondere die sogenannten Gruppenfreistellungsverordnungen, die Kriterien definieren, nach denen bestimmte Formen von Koordinierungen vom Kartellverbot nach Art. 101 AEUV ausgenommen sind, weil angenommen werden kann, dass die Freistellungsbedingungen nach Art. 101 Abs. 3 AEUV erfüllt sind. Gesetzlich ist daneben vor allem das Verfahrensrecht geregelt, nämlich wesentlich durch die

Kartellverordnung 1/2003 und die dazugehörige Durchführungsverordnung 773/2004.

Dieses hier kurz skizzierte institutionelle Arrangement erhellt, dass neben dem EuGH der Europäischen Kommission und hierbei vor allem der für den Wettbewerbsschutz zuständigen Kommissarin die Schlüsselrolle für die Durchsetzung und dabei auch Fortentwicklung des EU-Wettbewerbsrechts zukommt. Aus Sicht der Mitgliedstaaten bedeutet dies, dass für die Fortentwicklung des EU-Wettbewerbsrechts politischer Einfluss nur in vergleichsweise geringem Maße über die gesetzgebenden Institutionen Europäisches Parlament und Rat geltend gemacht werden kann. Mit Blick auf die Binnenmarktgesetzgebung der EU und andere Bereiche von EU-Regulierung bleibt es daneben natürlich dabei, dass sich Deutschland und insbesondere die Bundesregierung im Sinne der vorstehenden Abschnitte dieses Berichts für eine Wettbewerbsorientierung stark machen müssen. Für die Wettbewerbspolitik im engeren Sinne ist es indes essenziell, dass die Mitgliedstaaten sich unmittelbar mit der Kommission auseinandersetzen und sich insbesondere die nationalen Regierungen und Wettbewerbsbehörden auch in Debatten einbringen, die formal nur die Reform von Leitlinien betreffen, mit denen die Kommission aber weit darüber hinausreichende Neujustierungen und gar Trendwenden etablieren kann.

Im Lichte dessen soll hier ein Blick auf zwei wesentliche aktuelle EU-Reformdebatten geworfen werden: Die Überarbeitung der Leitlinien für die Fusionskontrolle und des Verfahrensrechts für die Durchsetzung des Kartell- und Missbrauchsverbots.

Überarbeitung der Leitlinien für die EU-Fusionskontrolle

Im Mittelpunkt einer möglichen Neujustierung der Fusionskontrolle für die Praxis stehen die Rolle von Marktanteilskriterien und ökonomische Theorien möglicher Wettbewerbsbeeinträchtigungen im Hinblick auf unilaterale oder koordinierte Effekte. Dies hängt eng mit der Debatte um die Eignung von Abhilfemaßnahmen („Remedies“) zur Kompensation wettbewerblicher Risiken zusammen, wobei die Kommission betont, dass die Reform nicht ihre Mitteilung über zulässige Abhilfemaßnahmen betreffe.¹¹⁶ Die Europäische Kommission hat im Jahr 2025 angekündigt, die Leitlinien bis 2027 zu aktualisieren.

Umsatzschwellen und Verweismechanismen (Art. 4 Abs. 5 und Art. 22 FKVO) entscheiden darüber, welche Fusionen von der Kommission aufgegriffen werden können. In dynamischen Märkten zeigt sich aber, dass umsatzbasierte Schwellen bei potenziell wettbewerbsschädlichen Übernahmen junger, innovationsstarker Unternehmen oft nicht greifen. Entsprechend wurde das GWB um eine Aufgreifschwelle auf Basis des Transaktionswerts der Fusion ergänzt. Ein solcher Ansatz ist auch auf EU-Ebene anzustreben.¹¹⁷

Aufgrund komplexer Analysen entstehen bei der Fusionskontrolle hohe Verfahrens- und Beweislasten. Eine verstärkte Verwendung ökonomisch fundierter Vermutungstatbestände, gegebenenfalls verbunden mit einer Beweislastumkehr, könnte Verfahren vereinfachen und beschleunigen.¹¹⁸

Aus industriepolitischer Perspektive wird bisweilen eine Lockerung der Fusionskontrolle gefordert, um „europäische Champions“ zu fördern.¹¹⁹ Die empirische und theoretische Evidenz spricht stattdessen dafür, die Kontrolle zu stärken, statt zu schwächen. Denn verringerter Wettbewerb im EU-Binnenmarkt reduziert die unternehmerischen Anreize für effizientere Produktion und Innovation. Das untergräbt die internationale Wettbewerbsfähigkeit, statt sie zu stärken.¹²⁰ Eine Fusionskontrolle, die Ausnahmen zugunsten vermeintlicher Champions zulässt, gefährdet den funktionierenden Wettbewerb und birgt das Risiko dauerhafter Marktverfestigung. Damit besteht die zentrale Herausforderung darin, wettbewerbsfremde Erwägungen wie industriepolitische Wünsche nach Größe oder Beschäftigungssicherung nicht in die Fusionskontrollentscheidung einsickern zu lassen. Diese Gefahr besteht insbesondere unter politischem Druck auf die Kommission. Klare, ökonomisch fundierte Leitlinien können hier Rechtssicherheit schaffen und die Vorhersehbarkeit von Entscheidungen stärken, was auch im Interesse der Unternehmen liegt. Damit bleibt die grundsätzliche Trennung zwischen Wettbewerbsschutz und industriepolitischen Interventionen gewahrt. Letztere sollten mit anderen, wettbewerbskonformen Instrumenten verfolgt werden, die im Rahmen der EU-Beihilfenkontrolle daraufhin überprüft werden, dass sie den Wettbewerb im Binnenmarkt nicht verzerren.

Die Überarbeitung der Leitlinien bietet die Chance, mehr Klarheit darüber zu schaffen, wie Effizienzgewinne einer Fusion angemessen zu berücksichtigen sind. Dieser Aspekt ist insbesondere relevant, wenn es um Fragen der

Nachhaltigkeit und Versorgungssicherheit geht. Die Kommission sollte bei ihrer Fusionsprüfung auch **Effizienzgewinne außerhalb des Marktes** berücksichtigen, sofern sie europäischen Verbraucherinnen und Verbrauchern zugutekommen. Damit könnte vermieden werden, dass die Kommission einen Zusammenschluss verbietet, der sich zwar negativ auf einen kleinen relevanten Markt auswirkt, aber auf anderen Märkten zu mehr als ausgleichenden Nutzenzuwächsen führt.¹²¹

Teil einer modernen und strategischen Wettbewerbspolitik ist schließlich die stärkere Berücksichtigung von **Resilienz- und Sicherheitsaspekten**. Diese können teils im Rahmen der Wettbewerbsanalyse in der Fusionskontrolle und teils in einer separaten Analyse berücksichtigt werden, um wirtschaftliche Sicherheit mit marktwirtschaftlicher Offenheit in Einklang zu bringen.¹²²

Zu einer widerstandsfähigen Fusionskontrolle gehört auch, dass Entscheidungen nicht Teil der Verhandlungsmasse bei handelspolitischen Spannungen werden. Da auf europäischer Ebene Fusionsentscheidungen von den Kommissarinnen und Kommissaren getroffen werden, ist der institutionelle Rahmen in der EU nicht geeignet, eine in diesem Sinne widerstandsfähige Fusionskontrolle zu gewährleisten. Ein langfristiges Projekt wäre es, eine **unabhängige Wettbewerbsbehörde auf EU-Ebene** zu schaffen. Angesichts des hohen politischen Drucks von außerhalb der EU könnte damit die Gefahr reduziert werden, dass wettbewerbspolitische Entscheidungen zum Spielball außenpolitischer Interessen werden. Zusätzlich erhöht eine den wettbewerbspolitischen Zielen verpflichtete, unabhängige Behörde das in sie gesetzte Vertrauen von Konsumenten und Unternehmen. Es ist eine Ironie des Unionsrechts, dass die Mitgliedstaaten unabhängige nationale Wettbewerbsbehörden aufweisen müssen,¹²³ es aber keine entsprechende institutionelle Struktur auf EU-Ebene gibt.

Stärkung und Absicherung der Kartellrechtsdurchsetzung durch die Kommission

Die Europäische Kommission prüft gegenwärtig die Anwendungspraxis zur Kartellverordnung 1/2003 und erwägt Vorschläge zur Überarbeitung des Rechtsrahmens für die Durchsetzung der EU-Wettbewerbsregeln (Art. 101 und 102 AEUV).

Als praktisch hilfreich könnte sich etwa eine gesetzliche Unterstützung von Abhilfemaßnahmen erweisen, die darauf ausgerichtet sind, den wettbewerblichen Zustand herzustellen, der ohne eine Rechtsverletzung bestünde. Die Anordnung solcher Maßnahmen kann sich insbesondere dann als notwendig erweisen, wenn durch wettbewerbswidriges Handeln Marktzutrittsschranken errichtet und Wettbewerber vom Markt gedrängt worden sind. Nach geltendem Recht wird dies grundsätzlich als gemäß Art. 7 KartVO 1/2003 mögliche Abhilfe angesehen. Praktisch wird hiervon aber kein Gebrauch gemacht. Ein wichtiger Hinderungsgrund ist offenbar Unsicherheit darüber, mit welcher Gewissheit die Kommission hierfür zeigen müsste, dass ein bestimmter Zustand ohne die Rechtsverletzung bestünde und dass eine Abhilfe geeignet und erforderlich ist, diesen Zustand herzustellen.¹²⁴ Ohne Fallpraxis können diese Anforderungen aber nicht gerichtlich geklärt werden. Um diesen Zirkel zu durchbrechen, sollte der EU-Gesetzgeber die Option wettbewerbsherstellender Abhilfen (*restorative remedies*) in den Text gemäß Art. 7 KartVO 1/2003 aufnehmen und in geeigneter Art und Weise, etwa über die Einfügung einer Begründungserwägung, klarstellen, dass an Darlegung und Beweis der hypothetischen Marktlage ohne Rechtsverletzung keine übermäßigen Anforderungen zu stellen sind.

Wie bereits vorstehend¹²⁵ erklärt, sprechen im Einzelfall sehr gute Argumente dafür, dass Wettbewerbsbehörden bei Rechtsverletzungen auch **strukturelle Abhilfen** bis hin zu eigentumsrechtlichen Entflechtungen anordnen können. Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn eine bestimmte unternehmerische Struktur es mit sich bringt, dass dauerhaft sehr starke Anreize für wettbewerbswidriges Verhalten vorliegen oder wenn eine Marktdominanz sich auf wettbewerbswidriges Verhalten zurückführen lässt und praktisch keine Aussicht besteht, dass diese sich in absehbarer Zeit durch Marktzutritte wieder schwächt. Die starren und hohen Hürden für solche Abhilfen haben allerdings verhindert, dass die Kommission hiervon praktisch Gebrauch macht. Ihre gesetzlich angeordnete Subsidiarität gegenüber verhaltensbezogenen Abhilfen sollte gestrichen werden. Die grundrechtlich gebotene verhältnismäßige Anwendung dieser Abhilfen kann durch eine dichte und umfassende Prüfung und Abwägung im Einzelfall garantiert werden.¹²⁶

Diese Vorschläge werden etwa auch von der Monopolkommission gestützt,¹²⁷ die zudem angeregt hat, die Durchsetzung von Art. 101 und 102 AEUV durch

die Kommission zu beschleunigen, indem dieser Fristen für die mögliche Gesamtdauer und für einzelne Verfahrensetappen auferlegt werden.¹²⁸ Richtig ist der Befund, dass zu lange Verfahrensdauern das Kartellrecht in seiner praktischen Wirksamkeit erheblich schwächen. Das hat sich vor allem in großen Verfahren gegen die digitalen Gatekeeper wie Google und Apple gezeigt und es liegt hierin ein wichtiger Grund, warum das EU-Wettbewerbsrecht um den DMA ergänzt wurde. Ob indes eine an den DMA angelehnte zeitliche Begrenzung und Strukturierung von Verfahren praktisch geeignet sind, die Verfahren wegen Kartellrechtsverletzungen zu beschleunigen, scheint nicht frei von Zweifeln. Abgesehen davon, dass sich die DMA-Verfahrensregeln noch bewähren müssen, setzt der DMA auf einen eher kooperativen Modus behördlicher Rechtsdurchsetzung, der zwar auch Bußgelder kennt, aber in den Vordergrund stellt, dass sich designierte Gatekeeper und Kommission im Grunde in einem andauernden „Gespräch“ über die „richtige“ Umsetzung der DMA-Regeln befinden. Demgegenüber ist die Kartellrechtsdurchsetzung, wenngleich in unterschiedlicher Nuancierung zwischen Sanktion von Hardcore-Kartellen und Missbrauchsfällen, doch in der Tendenz deutlich stärker auf konfrontative Verfahren hin ausgerichtet – insbesondere auf die Möglichkeit, die Unternehmen mit hohen Bußgeldern zu belegen. Das zeigt sich etwa darin, dass selbst am Ausgang eines vieljährigen Verfahrens wie dem in „Google Shopping“ am Ende ein milliardenschweres Bußgeld stand,¹²⁹ aber keine Aussage der Kommission darüber, wie sich Google Art.102 AEUV-konform zu verhalten habe. Bei einem solchen in der Tendenz viel stärker auf Sanktionierung ausgerichteten Verfahren erscheint es rechtsstaatlich eher bedenklich, Grenzen in zeitlicher oder sachlicher (Beweismittel) Hinsicht einzuziehen und auch mit Blick auf die Anreize der Unternehmen praktisch weniger erfolgversprechend, auf deren Mitwirkung am Verfahren zu setzen.

Erfolgversprechend erscheint demgegenüber, die Feststellung eines Verstoßes und die Verhängung eines Bußgeldes zu ergänzen um ein nachgelagertes Verfahren, das sodann allein auf das Finden einer geeigneten Abhilfe gerichtet ist. Sind die Fronten nach der Entscheidung zumindest vorläufig geklärt (Rechtsmittel können natürlich anhängig sein), könnte dies der Auftakt zu einem jedenfalls tendenziell eher kooperativen „Abhilfeverfahren“ bilden, das insoweit funktional dem DMA-Verfahren angenähert sein könnte. Im Google AdTech-Verfahren scheint die Kommission einen solchen

Weg eingeschlagen zu haben.¹³⁰ Bei einer Reform des Kartellverfahrensrechts könnte die Option eines solchen der Bußgeldentscheidung nachgeordneten „Abhilfeverfahrens“ einschließlich notwendiger Anhörungen, Fristenregelungen usw. gesetzlich strukturiert werden.

Der Kampf gegen Kartelle darf bei allen neuen Herausforderungen an die Kommission und nationale Wettbewerbsbehörden nicht vernachlässigt werden. In den letzten Jahrzehnten hat sich die Aufdeckung von Kartellen durch Kronzeugen, denen hierfür das Bußgeld erlassen wird, zum mit Abstand wirksamsten Mechanismus bei der Aufdeckung von Hardcore-Kartellen entwickelt. Sowohl auf EU-Ebene wie auch in den Mitgliedstaaten deutet sich in den letzten Jahren ein nicht unerheblicher Rückgang an Kronzeugenanträgen an. Ein wesentlicher Grund hierfür wird oftmals in der stark gestiegenen Wirksamkeit von Kartellschadensersatzansprüchen gesehen. Nach der unionsweit hierfür geltenden Kartellschadensersatz-Richtlinie genießen Kronzeugen nur einen rudimentären Schutz vor der Haftung auf Kartellschadensersatz.¹³¹ Auch wenn die Kausalverläufe angesichts der im Dunklen liegenden Zahl an Kartellen nicht eindeutig beweisbar sein werden, sollte versucht werden, stärkere Gewissheit über einen solchen (plausiblen) Zusammenhang zu gewinnen. Als Reaktion hierauf sollten Kronzeugen auch beim Kartellschadensersatz stärker privilegiert werden. Eine mögliche Lösung läge darin, ihnen einen Ausgleichsanspruch gegenüber ihren Mitkartellanten einzuräumen. Da die Schadenshaftung bei Hardcore-Kartellen nahezu vollständig von einer vorherigen Aufdeckung durch die Behörden abhängt, die wiederum auf Kronzeugen angewiesen sind, liegt deren Schutz auch im Interesse der Kartellgeschädigten. Daneben müssen die Anstrengungen intensiviert werden, aktiv etwa über Markt screenings, nach Kartellen zu fahnden.

Nicht zu unterstützen sind Überlegungen, die nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 KartVO 1/2003 bestehenden Spielräume für die Mitgliedstaaten zu beseitigen oder ihre Ausübung verfahrensmäßig zu erschweren. Nach geltendem Recht können Mitgliedstaaten für einseitiges Verhalten von Unternehmen nämlich strengere oder weiter ausgreifende nationale Regeln für den Wettbewerbschutz anwenden, als dies nach EU-Recht vorgesehen ist. Das gilt auch für binnenmarktrelevantes Handeln. Dieser Freiraum ist nützlich, weil hierdurch tatsächlich bestehende Lücken des unionsrechtlichen Wettbewerbsschutzes

auf mitgliedstaatlicher Ebene geschlossen werden können. Die bestehende Regelung hat somit ein fruchtbares Experimentierfeld für wirksamen Wettbewerbschutz hervorgebracht, der an die nationalen institutionellen Gegebenheiten angepasst ist. Nicht erkennbar oder nachgewiesen ist, dass hierdurch erhebliche Wettbewerbsverzerrungen oder sonstige Störungen im Binnenmarkt entstanden wären. Im Übrigen wäre es anderenfalls im Sinne einer wirksamen Wettbewerbspolitik nicht zielführend, einfach die mitgliedstaatlichen Kompetenzen zu beschränken. Richtigerweise sollten dann die offenen Wettbewerbsprobleme im Wege unionsweit harmonisierter Regelungen auf Grundlage von Art. 114 AEUV adressiert werden.¹³²

Ein EU New Competition Tool?

Im Jahr 2020 stellte die Europäische Kommission die Möglichkeit eines EU New Competition Tool (NCT) vor.¹³³ Auf dessen Grundlage sollte die Kommission im Anschluss an Sektoruntersuchungen Pflichten zur Sicherung des Wettbewerbs einführen können und unter besonderen Voraussetzungen auch strukturelle Maßnahmen wie die Aufspaltung von Unternehmen anordnen dürfen. Zwar war die Initiative motiviert durch die wettbewerblichen Herausforderungen durch den Aufstieg digitaler Gatekeeper. Der avisierte Anwendungsbereich für das Instrument sollte indes nicht hierauf beschränkt sein. Die damalige Kommissarin Vestager betonte, dieses ziele auf strukturelle Wettbewerbsprobleme, die durch die bestehenden Regeln und Befugnisse nicht hinreichend adressiert werden könnten.¹³⁴

Seinerzeit wurde die Option eines EU NCT zugunsten des DMA zurückgestellt. Da das Europäische Parlament weiter seine Sympathie für das Konzept signalisiert hat¹³⁵ und ihm auch im Draghi-Report¹³⁶ bescheinigt wird, eine sinnvolle Rolle im Ensemble der Wettbewerbsinstrumente spielen zu können, steht das EU NCT aber weiter auf der politischen Agenda. Zudem liegen im Auftrag der Kommission erstellte wissenschaftliche Studien vor, die die ökonomische Begründung für ein EU NCT,¹³⁷ dessen potenziellen institutionellen Aufbau und Verfahrensgestaltung¹³⁸ sowie die Beziehung zu den verschiedenen sektorspezifischen Regulierungssystemen des EU-Wirtschaftsrechts untersuchen.¹³⁹

Ein EU NCT könnte sich tatsächlich als nützlich erweisen, um – wie auf nationaler Ebene – Lücken im institutionellen Rahmen des Wettbewerbs-

schutzes zu schließen. Offen ist aber, ob hierfür auf EU-Ebene eine legislative Kompetenz bestehen würde. Während die EU-Kommission zunächst Art. 103 und 114 AEUV als Rechtsgrundlage identifiziert hatte,¹⁴⁰ gewann sie offenbar im Folgenden die Überzeugung, dass diese Kompetenz zweifelbehaftet sei und ein EU NCT nur auf Grundlage von Art. 352 AEUV beschlossen werden könnte.¹⁴¹ Dies erforderte allerdings eine einstimmige Entscheidung im Rat.

Zu bedenken wäre zudem, dass sich die Architektur der Institutionen auf Unionsebene erheblich von der mitgliedstaatlichen Ebene unterscheidet. Die Europäische Kommission hat eine gänzlich andere institutionelle Position als eine mitgliedstaatliche Wettbewerbsbehörde im nationalen institutionellen Gefüge. Insbesondere kommt ihr ein Initiativmonopol für Gesetzesinitiativen zu.¹⁴² Gegen ihren Willen könnten Europäisches Parlament und Rat deshalb auf Grundlage eines NCT getroffene Regelungen nicht korrigieren. Auf nationaler Ebene ist es demgegenüber grundsätzlich möglich, dass der Gesetzgeber zumindest mit Wirkung für die Zukunft Regeln korrigiert, die eine Wettbewerbsbehörde auf ein NCT gestützt einem Sektor auferlegt hat. Auf EU-Ebene würde im derzeitigen institutionellen Arrangement ein NCT deshalb besonderer demokratischer Sicherungsmechanismen bedürfen. Denkbar wäre etwa, dass Abhilfemaßnahmen nur befristet auferlegt werden könnten mit einer Option für den EU-Gesetzgeber, diese zu verlängern („Opt-in-Option“ für den Gesetzgeber).¹⁴³ Möglich erscheint auch, dem Europäischen Parlament und dem Rat angelehnt an Art. 290 Abs. 2 Buchst. b AEUV ein Vetorecht einzuräumen („Opt-out-Option“ für den Gesetzgeber).¹⁴⁴ Wollte man das Problem an der Wurzel packen, müsste die institutionelle Architektur grundlegend geändert und eine von der Kommission unabhängige EU-Wettbewerbsbehörde installiert werden. Dies wäre in der Tat wünschenswert und der Einsatz politischen Kapitals hierfür erscheint lohnend.

Im Lichte dieser verfassungsrechtlichen und institutionellen Hürden und Herausforderungen ist es gleichwohl richtig, dass der Vorschlag eines EU NCT im Moment keine wettbewerbspolitische Priorität hat.

Reformdebatten zum Wettbewerbsrecht in Deutschland: Konsolidierung und punktuelle Justierungen

Angesichts einiger in jüngerer Zeit vorgenommenen erheblichen Änderungen im Regelungsrahmen sollte dem Bundeskartellamt zunächst Zeit gegeben werden, die neuen Befugnisse praktisch umzusetzen, während der Gesetzgeber den Prozess aufmerksam begleitet und bei Bedarf auf Basis der Erfahrungen gezielt anpasst. Mit verschiedenen kleineren Kalibrierungen könnte die Wirksamkeit des Wettbewerbsrechts jedoch unmittelbar gestärkt werden.

Um Aufwand für Unternehmen und Behörden zu reduzieren, sollte auf Basis von Anmeldedaten geprüft werden, ob für die Fusionskontrolle im GWB die Umsatzschwellen angehoben werden können, ohne dadurch ein übermäßiges Risiko einzugehen, relevante Zusammenhänge aus dem Kontrollbereich entfallen zu lassen.

Die Befugnis, die Fusionskontrolle auf Grundlage einer Sektoruntersuchung unternehmensbezogen auszuweiten, hat das Bundeskartellamt bislang lediglich in einem Fall genutzt. Es sollte geprüft werden, ob die gesetzlichen Anwendungsvoraussetzungen zu hoch sind.

Die Transaktionswertschwelle des § 35 Abs. 1a GWB hat sich bewährt, sollte jedoch im Lichte nicht erfasster Fälle und der Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten mit Call-in-Optionen fortlaufend beobachtet werden.

Nachdem das Anfechtungsrecht Dritter gegen Ministererlaubnisse so stark eingeschränkt wurde, dass faktisch kaum noch Rechtsmittel möglich sind, sollte der Gesetzgeber diese Entscheidung revidieren und wieder Optionen für eine wirksame gerichtliche Kontrolle eröffnen. Die Praxis von Nebenabreden und deren Monitoring im Rahmen von Ministererlaubnissen ist kritisch zu überprüfen.

Eine letztinstanzliche Klärung und Weiterentwicklung des Kartellrechts erhöht Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für alle Marktteilnehmer, weshalb der Gesetzgeber erwägen sollte, Rechtsbeschwerden zum Bundesgerichtshof generell zulassungsfrei oder zumindest unter deutlich erleichterten Voraussetzungen zuzulassen.

Aus verbraucherpolitischer Sicht kann es sinnvoll sein, Lücken bei der Durchsetzung des Verbraucherrechts zu schließen und hierfür Synergien zu nutzen, indem das Bundeskartellamt damit betraut wird. Dieses könnte die wettbewerbsfördernden Aspekte des Verbraucherschutzrechts besonders wirksam zur Geltung bringen.

Zu den nach wie vor schwebenden Herausforderungen des Kartellschadensersatzrechts zählen die Bestimmung des ersatzfähigen Schadens und die Bündelung von Ansprüchen. Der Gesetzgeber sollte die Praxisentwicklung und internationale Erfahrungen aufmerksam beobachten und bei Bedarf korrigierend eingreifen. Entscheidend ist daneben, dass die Gerichte dies komplexe Verfahren praxisnah mit Hands-on-Ansatz betreiben. Eine pragmatisch-sinnvolle Handreichung für Kläger bestünde darin, ihnen bei Haftung für Kartellrechtsverletzungen eine möglichst freie Wahl des Gerichtsortes einzuräumen. Darüber hinaus wären ambitioniertere institutionelle Reformen wünschenswert.

Auf Ebene des Unionsrechts werden die großen Linien des Wettbewerbsrechts diskutiert und festgezurrt, daneben aber auch viele Einzelfragen entschieden. Trotzdem darf nicht übersehen werden, dass dem nationalen Kartellrecht, zumal dem des wirtschaftlich stärksten EU-Mitgliedstaats, gerade auch mit Blick auf neue Herausforderungen eine wichtige Orientierungsfunktion zukommt.

In den vergangenen Jahren unterlag das deutsche Kartellrecht tiefgreifenden Reformen. Nachdem mit der achten GWB-Novelle im Jahr 2013 eine Entwicklung des Unionsrechts nachvollzogen wurde und der SIEC-Test in die Fusionskontrolle eingeführt wurde, konzentrierten sich die nachfolgenden Gesetzesänderungen insbesondere auf die Anpassung des Wettbewerbsrechts an die Anforderungen der Digitalisierung und datengetriebener

Geschäftsmodelle, die Weiterentwicklung des Kartellschadensersatzrechts sowie auf eine deutliche Erweiterung der Befugnisse des Bundeskartellamts:

- › 9. GWB-Novelle 2017: Erweiterung der Kriterien für die Markt-machtbestimmung (§ 18 GWB); Einführung der Transaktionswert-schwelle in der Fusionskontrolle (§ 35 Abs. 1a GWB); Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/104/EU zum Kartellschadensersatz (§§ 33a ff. GWB)
- › 10. GWB-Novelle (GWB-Digitalisierungsgesetz) 2021: Einführung der besonderen Missbrauchsaufsicht für Betreiber digitaler Plattformen („Unternehmen mit überragender markt-übergreifender Bedeutung für den Wettbewerb“, § 19a GWB); Änderungen im Bußgeld- und Verfahrensrecht durch die Umsetzung der ECN+-Richtlinie der EU
- › 11. GWB-Novelle 2023: Einführung der Befugnis, nach Sektor-untersuchung festgestellter Wettbewerbsstörungen unmittelbar abzuhelpen (§ 32f GWB) und Erleichterung der Abschöpfung von Vorteilen bei Kartellrechtsverstößen (§ 34 GWB)

Derzeit besteht kein dringender Anlass für umfassende Reformen. Vor dem Hintergrund der jüngst hohen Frequenz von Änderungen im Regelungs-rahmen erscheint es sachgerecht, vor allem dem Bundeskartellamt zunächst ausreichend Zeit einzuräumen, um die neuen Befugnisse in der Praxis anzuwenden. Der Gesetzgeber sollte diesen Prozess aufmerksam begleiten und gegebenenfalls auf Basis der gesammelten Erfahrungen gezielte Anpassungen vornehmen.

Trotzdem sollte die Wirksamkeit des Wettbewerbsrechts durch verschiedene kleinere Kalibrierungen gestärkt werden.

Umsatzschwellen in der Fusionskontrolle. Das Bundeskartellamt sollte auf Basis ihm vorliegenden Anmeldedaten prüfen, ob die Umsatzschwellen (möglicherweise auch der alternativ einschlägigen Transaktionswertschwelle) angehoben werden könnten, ohne damit ein unangemessenes Risiko einzu-gehen, Zusammenschlüsse, die einer genaueren Untersuchung bedürfen,

nicht aufgreifen zu können. Werden die Umsatzschwellen angehoben, kann dies einer effizienteren Verwendung behördlicher Ressourcen dienen und Kosten aufseiten der Unternehmen verringern (Bürokratieabbau). Zu erwägen ist auch eine gesetzlich verankerte Indexierung, die eine automatische oder jedenfalls ohne Gesetzesänderung vollziehbare Anpassung der Schwellenwerte ermöglicht.

Fusionskontrolle: Aufgreifbefugnisse unterhalb der Umsatzschwellen.

Effizienter Wettbewerbsschutz gelingt, indem Aufgreifschwelle, die auf Umsätzen basieren, durch Instrumente ergänzt werden, unterhalb dieser Schwellenwerte bestimmte als potenziell wettbewerbsgefährdend identifizierbare Zusammenschlüsse aufgreifen zu können.

Die Befugnis, die Fusionskontrolle für bestimmte Unternehmen auf Grundlage von Sektoruntersuchungen auszuweiten,¹⁴⁵ wurde bislang nicht in Anspruch genommen. Es erscheint geboten, bereits innerhalb dieser Legislaturperiode zu prüfen, ob die Anforderungen an ihre Anwendung zu hoch angesetzt sind.

Die Transaktionswertschwelle des § 35 Abs. 1a GWB hat sich bewährt. Da der Bundesgerichtshof einer engen Auslegung des Kriteriums der notwendigen Inlandstätigkeit des Zielunternehmens entgegengetreten ist und sich in der Tat eine weite Lesart andeutet,¹⁴⁶ besteht kein unmittelbarer Reformbedarf. Es sollte aber weiter beobachtet werden, welche Transaktionen nicht erfasst werden können und welche Erfahrungen andere Mitgliedstaaten mit verschiedenen Varianten sogenannter Call-in-Optionen sammeln. Auf dieser Grundlage können Ergänzungen oder Justierungen im Sinne einer zielgenaueren und effizienteren Justierung der Auffangkriterien erwogen werden.

Ministererlaubnisentscheidungen: Drittanfechtung und Neben-

bestimmungen. Die Ministererlaubnis stellt einen Ausgleichsmechanismus dar, der eine Durchbrechung des Wettbewerbsprinzips zugunsten im Einzelfall entgegenstehender Gemeinwohlbelange ermöglicht. Die Abwägung wird in ein eigenständiges, dem eigentlichen Fusionskontrollverfahren nachgelagertes Verfahren verlagert. Dieses institutionelle Arrangement hat den Vorzug, dass das Bundeskartellamt davor bewahrt wird, mit dem Wett-

bewerbsschutz konfligierende Gemeinwohlerwägungen in die Fusionsprüfung einzubeziehen. Diese Abwägung inkommensurabler Interessen trägt notwendigerweise den Keim einer erheblichen Politisierung in sich. Möglicherweise wird das Bundeskartellamt deshalb auch weniger ein Ziel von Versuchen eines *regulatory capture*. Zugleich verpflichtet das Verfahren die – tatsächlich direkt demokratisch legitimierte – Bundeswirtschaftsministerin, der Öffentlichkeit gegenüber die Verantwortung für eine ausnahmsweise Erlaubnis wettbewerbsbehindernder Fusionen zu übernehmen.

Gleichwohl handelt es sich bei der Ministererlaubnis nicht um eine „freie“ politische Entscheidung, sondern ist die Bundeswirtschaftsministerin beziehungsweise der Bundeswirtschaftsminister an materielle Voraussetzungen gebunden¹⁴⁷ und muss das Verfahren rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Seit einer Gesetzesänderung im Jahre 2017 unterliegen Ministerinnen oder Minister, die eine Fusion genehmigen, allerdings praktisch keiner gerichtlichen Kontrolle mehr.¹⁴⁸ Denn Dritte sind nur noch dann beschwerdebefugt, wenn sie eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen können, was praktisch kaum vorstellbar ist. Zuvor genügte es für eine Drittanfechtung, wenn die Dritten (zum Beispiel Wettbewerber, Kunden oder Lieferanten) Beteiligte des Verfahrens waren oder ein Beiladungsantrag allein aus Gründen der Verfahrensökonomie abgelehnt wurde, die Verfügung nicht ihrem Antrag entsprach und sie durch die Entscheidung in ihren wirtschaftlichen Interessen unmittelbar und individuell betroffen waren.¹⁴⁹

Diese Drittanfechtungsmöglichkeit, die an wirtschaftliche Interessen anknüpft, war im Anschluss an die vom damaligen Bundeswirtschaftsminister Gabriel erteilte Ministererlaubnis zur Übernahme der Supermarktkette Kaisers Tengelmann durch Rewe eingeschränkt worden. Die Rechtsänderung wurde offenbar als Reaktion darauf initiiert, dass die seinerzeitige Ministererlaubnis auf Beschwerde Dritter vom OLG Düsseldorf wegen materieller und formeller Mängel vorläufig ausgesetzt worden war.¹⁵⁰

Der Gesetzgeber sollte diese Entscheidung korrigieren und eine praktisch wirksame gerichtliche Prüfung von Ministererlaubnissen vorsehen. Zwar sind Dritte, insbesondere Wettbewerber, möglicherweise nicht optimal incentiviert, das Allgemeininteresse an der Einhaltung der Voraussetzungen einer

Ministererlaubnis gerichtlich durchzusetzen. Nicht auszuschließen ist, dass sie sich ihren Rechtsschutz „abkaufen“ lassen. Eine Drittanfechtungsbefugnis, wie sie in der vor 2017 bestehenden Fassung vorgesehen war, ist jedoch der gegenwärtigen Rechtslage vorzuziehen, die faktisch keine gerichtliche Überprüfung mehr zulässt. Zu erwägen wäre schließlich, die Ministererlaubnis um eine parlamentarische Kontrolle, etwa durch den Wirtschaftsausschuss oder ein anderes parlamentarisches Komitee zu ergänzen, um die demokratische Legitimation der Entscheidung zu stärken.

Eine Ministererlaubnis kann Zusagen der beteiligten Unternehmen voraussetzen und also mit Bedingungen und Auflagen (Nebenbestimmungen) verknüpft werden.¹⁵¹ Die Erlaubnis in Miba / Zollern (2019) durch den seinerzeitigen Minister Peter Altmaier fußte auf einer Investitionszusage der Unternehmen, aufgrund derer das Gewicht des Gemeinwohlgrundes „Know-how und Innovationspotential für Energiewende und Nachhaltigkeit“ so erhöht wurde, dass die wettbewerbsbehindernden Wirkungen als aufgewogen angesehen werden konnten.¹⁵² Im Einzelnen wurden Modalitäten für Gesamtinvestitionen in Höhe von 50 Millionen Euro für einen Zeitraum von fünf Jahren festgelegt.¹⁵³ Diese Investitionszusagen wurden teils dadurch erfüllt, dass das von Miba und Zollern gegründete Gemeinschaftsunternehmen alle Anteile an zwei Gesellschaften mit Sitz in den USA und Deutschland erwarb, die zuvor Tochtergesellschaften der Miba waren. Offenbar hatte der zuständige Treuhänder keine Bedenken gegen die Anrechnung.¹⁵⁴ Mögen diese Erwerbe de jure auch die Modalitäten der Investitionsauflage erfüllt haben, so scheint zweifelhaft, ob sie den dahinterstehenden Zielen genügten. Der Tatbestand sollte jedenfalls Anlass geben, die Praxis der Vereinbarung von Nebenabreden und deren Monitoring im Zusammenhang mit Ministererlaubnissen kritisch zu hinterfragen.

Zulassungsfreie Rechtsbeschwerde: Rechtsklarheit und Rechtssicherheit durch höchstrichterliche Rechtsprechung.

Kartellrecht bildet sich durch Fallpraxis. Aus den generalklauselartigen Vorgaben für das Kartellverbot, Missbrauchsverbot und die Fusionskontrolle erwachsen erst durch Auslegung und Anwendung auf bestimmte Konstellationen Regeln, die sodann für die Adressaten Klarheit, Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit gewährleisten können. Diese setzen voraus, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung mit Kartellrechtsfällen befasst wird, nämlich für das Gesetz gegen Wettbewerbs-

beschränkungen der Bundesgerichtshof, für die EU-Wettbewerbsregeln der EuGH. Werden die EU-Wettbewerbsregeln durch das Bundeskartellamt oder deutsche Gerichte angewendet, können Letztere über eine Vorlage eine Rechtsklärung durch den EuGH initiieren.

Gegen Beschlüsse der Oberlandesgerichte, insbesondere also des Oberlandesgerichts Düsseldorf, das für den Rechtsschutz gegen Entscheidungen des Bundeskartellamts zuständig ist, kann Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof indes grundsätzlich¹⁵⁵ nur unter den engen Voraussetzungen des § 77 Abs. 2 GWB nach Zulassung durch das Oberlandesgericht¹⁵⁶ erhoben werden. In den letzten Jahren hat das Oberlandesgericht Düsseldorf es auf dieser Grundlage verschiedentlich abgelehnt, eine Rechtsbeschwerde in Verfahren zuzulassen, die Entscheidungen des Bundeskartellamts betrafen. Dies betraf etwa das Verfahren zum Schutz des Marktzutritts von Zahlungsauslösediensten gegen die Bankenverbände,¹⁵⁷ den Hängebeschluss im Facebook-Verfahren,¹⁵⁸ die Fusionskontrollentscheidung XXXLutz / Tessner-Gruppe,¹⁵⁹ das Missbrauchsverfahren Lufthansa / Condor¹⁶⁰ und das Kartell- und Fusionskontrollverfahren Telekom / EWE („Glasfaser NordWest“).¹⁶¹ Gegen zwei dieser Entscheidungen war die Nichtzulassungsbeschwerde zum BGH erfolgreich.¹⁶²

Dieser restriktive Zugang zum Bundesgerichtshof schonen dessen Ressourcen und sorgt für eine zügigere Beendigung individueller Verfahren. Zu gering gewichtet wird hierbei aber, dass die letztinstanzliche Klärung zu mehr Rechtssicherheit und Rechtsklarheit führt, was allen Marktteilnehmern zugutekommt. Dieser Vorteil ist gerade mit Blick auf das Kartellrecht von großer Bedeutung und wird gegenwärtig zu gering gewichtet. Der Gesetzgeber sollte deshalb erwägen, Rechtsbeschwerden zum Bundesgerichtshof generell zulassungsfrei zu ermöglichen oder jedenfalls die Voraussetzungen für eine Zulassung deutlich abzusenken.

Durchsetzungskompetenzen für das Bundeskartellamt im Verbraucherschutzrecht. Das Verbraucherschutzrecht wird in Deutschland traditionell mittels von Instrumenten des Privatrechts durchgesetzt: zum einen individuell durch Verbraucher, die durch Verstöße benachteiligt werden, aber auch durch Unternehmen, die sich vor unlauteren Wettbewerb schützen wollen; zum anderen durch kollektiven Rechtsschutz etwa über Verbraucherschutz-

verbände. Die Wirksamkeit dieses privatrechtlichen Rechtsschutzes stößt verschiedentlich an Grenzen, etwa wenn es um verdeckte Verhaltensweisen geht, für die sich Beweise im geltenden zivilprozessualen System kaum gewinnen lassen oder wenn sich Unternehmen nicht von den Sanktionen beeindrucken lassen, die ihnen drohen, wenn sie gegen Unterlassungspflichten verstoßen.¹⁶³

Diese Lücken können mittels behördlicher Durchsetzung geschlossen werden, wenn den Behörden wirksame Ermittlungsbefugnisse zugestanden und Sanktionen über Bußgelder eingeräumt werden. Allerdings ist eine behördliche Durchsetzung des Verbraucherschutzes in Deutschland gegenwärtig nur rudimentär vorgesehen. Soweit Unionsrecht dies zwingend vorschreibt – nämlich etwa für weitverbreitete Verstöße mit Unionsdimension – ist das Bundesamt für Justiz für den Vollzug zuständig.¹⁶⁴ Ob und wie hieraus resultierenden Durchsetzungsdefiziten abgeholfen werden sollte, ist zunächst eine verbraucherrechtspolitische Frage.

Für den Fall, dass politisch eine verstärkte behördliche Durchsetzung des Verbraucherrechts gewollt ist, sollte erwogen werden, dieses Mandat dem Bundeskartellamt zu übertragen. Begründete Skepsis für eine solche janusköpfige Ausgestaltung einer Kartellbehörde besteht deshalb, weil Verbraucherrechtspolitik praktisch nur teils einem auf Marktversagen gegründeten Paradigma folgt und teils von politischen Diskursen geprägt wird, die sich nicht gut mit einer konsistenten Wettbewerbspolitik vertragen. Die klar auf Wettbewerbsschutz ausgerichtete Zielvorgabe könnte verwässert werden. In der Folge könnte sich der Verbraucherschutz als Einbruchsstelle für eine offene Berücksichtigung weiterer teils mit dem Wettbewerbsschutz im Konflikt stehender politischer Ziele erweisen. Institutionell, so die Befürchtung, könnte durch die Rolle als Auch-Verbraucherschutzbehörde der „pro-kompetitive Spirit“ verloren gehen.

Obgleich diese Skepsis einen stichhaltigen Kern hat, darf indes nicht übersehen werden, dass das Bundeskartellamt bereits gegenwärtig – über seine kartellrechtlichen Kompetenzen hinaus – mit Verbraucherschutzorientierten Sektoruntersuchungen befasst ist.¹⁶⁵ Es besteht hier also Synergiepotenzial und hilfreich könnte zudem sein, dass das Bundeskartellamt geübt ist im

Umgang mit marktstarken Unternehmen und unter Umständen notwendiger konfrontativer Verfahrensführung.

Im Übrigen böte eine Übertragung verbraucherrechtlicher Kompetenzen auf das Bundeskartellamt die Chance, gerade die wirtschaftspolitische, nämlich marktunterstützende Saite des Verbraucherschutzrechts bei seiner Durchsetzung zum Klingen zu bringen. Aus wettbewerblicher Perspektive besteht ein besonderes Interesse an einer verstärkten und wirksameren Durchsetzung derjenigen Regeln, die zugleich den Wettbewerb fördern können. So können etwa Informationspflichten dazu beitragen, die Preis- und Konditionentransparenz zu verbessern und dadurch den Verbraucherinnen und Verbrauchern den Vergleich zwischen verschiedenen Angeboten erleichtern. Widerrufsrechte können Anreize schaffen, auch nach Vertragsabschluss Preise und Vertragsbedingungen kritisch zu überprüfen. Das Verbot, über Allgemeine Geschäftsbedingungen überlange Vertragslaufzeiten festzuschreiben,¹⁶⁶ kann Marktzutrittsschranken verhindern oder abbauen helfen. In diesen und anderen Konstellationen geht die wirksame Durchsetzung von Verbraucherrecht mit einer Belebung des Wettbewerbs Hand in Hand.

Das Bundeskartellamt könnte als Durchsetzungsbehörde die wettbewerbsfördernden Dimensionen des Verbraucherschutzrechts in besonderer Weise berücksichtigen und zu deren Wirksamkeit beitragen. Dazu müsste das Bundeskartellamt selbstverständlich mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet werden. Gleichwohl darf dabei nicht aus dem Blick geraten, dass die zum Schutz der Verbraucher erlassenen Normen ihrem konzeptionellen Ansatz nach darauf abzielen, den gemeinsamen Nutzen der Vertragsparteien zu maximieren und eine ungerechte Verteilung der aus dem Austausch resultierenden Gewinne zulasten der Verbraucher zu verhindern. Die auf diese Weise entwickelten Regeln und Beschränkungen für Verbraucherverträge können gleichgerichtet sein mit dem Ziel, den Wettbewerb zu intensivieren; sie decken sich aber im Einzelfall nicht notwendigerweise mit einer Regelbildung zu diesem Ziel.

Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen. Schadensersatzansprüche gegen Kartellrechtsverletzer sind ein wesentlicher Bestandteil einer wirksamen Kartellrechtsdurchsetzung. Sie ergänzen die behördliche Sanktio-

nierung um ein privatrechtliches Präventionsinstrument und sorgen für ausgleichende Gerechtigkeit für die durch Wettbewerbsbeschränkungen Benachteiligten. In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben Klagen auf Kartellschadensersatz in Deutschland einen erheblichen Aufschwung erfahren. Dabei traten eine Reihe rechtlicher Probleme zutage, für die Gesetzgeber und Rechtsprechung sachgerechte Lösungen entwickelt haben. Gleichwohl bestehen in einzelnen Bereichen weiterhin Herausforderungen.

Zu den verbleibenden Herausforderungen zählt die Bestimmung der **Höhe des ersatzfähigen Schadens**, insbesondere im Hinblick auf kartellbedingte Preisaufschläge. Erforderlich sind hierbei pragmatische Ansätze, die gewährleisten, dass der Aufwand, insbesondere für ökonomische Gutachten, in einem angemessenen Verhältnis zur erreichbaren Genauigkeit der Schadensbeziehung steht. Es zeichnet sich ab, dass die Instanzgerichte unterschiedliche methodische Herangehensweisen erproben, deren sachliche und rechtliche Tragfähigkeit bislang noch keiner abschließenden Bewertung zugänglich ist. Der Gesetzgeber sollte diese Entwicklungen auch im Lichte der Erfahrungen anderer Rechtsordnungen aufmerksam verfolgen und gegebenenfalls korrigierend eingreifen, um Nachweisanforderungen abzusenken.

Entsprechendes gilt für die Möglichkeit, **Ansprüche auf Schadensersatz zu bündeln**. Auch in diesem Bereich deutet sich an, dass sich über die sogenannte Abtretungslösung eine recht aufwändige und teure, aber doch jedenfalls für Ansprüche von Unternehmen ab einer bestimmten Größenordnung praktisch wirksame und rechtlich tragfähige Mechanismen herausbilden.¹⁶⁷ Solche Strukturen sind unerlässlich, damit die Schadenshaftung ihre erwünschte präventive und ausgleichende Wirkung voll entfalten kann. Der Gesetzgeber sollte diese Entwicklung aufmerksam begleiten und gegebenenfalls unterstützend eingreifen. Zweifelhaft erscheint, ob das Verbraucherschutzgesetz tatsächlich eine hinreichend unterstützende Grundlage bietet, um Ansprüche von Endverbrauchern zusammenzuführen und wirksam geltend zu machen. Anlass zur Skepsis geben hier etwa die Beschränkungen für die Finanzierung durch Dritte,¹⁶⁸ die offenbar nur Raum für Erfolgsbeteiligungen lassen, die deutlich unter marktüblichen Konditionen liegen. Generell scheint das Modell, das ein Opt-in der Verbraucher durch Anmeldung von Ansprüchen zum Verbandsklageregister voraussetzt,¹⁶⁹

deutlich zu schwerfällig. Wer ernsthaft an einer kollektiven Geltendmachung von Kartellschadensersatzansprüchen der Endverbraucher interessiert ist, wird an einem Opt-out-Modell kaum vorbeikommen.¹⁷⁰ Wertvoll erscheinen hierfür insbesondere die Erfahrungen in Portugal¹⁷¹ und den Niederlanden.¹⁷²

Die **institutionellen Rahmenbedingungen** sind maßgeblich dafür, ob Deutschland sich als attraktiver Standort für Kartellschadensersatzverfahren behaupten kann. Dazu gehören einerseits klare und funktionale Verfahrensregeln, die weitgehend etabliert sind oder sich absehbar – gegebenenfalls mit punktuellen gesetzgeberischen Anpassungen – herausbilden werden. Ebenso zentral ist jedoch die Verfügbarkeit von Gerichten, die in der Lage sind, diese häufig komplexen Verfahren mit einem praxisnahen Ansatz zu führen. Hier zeigt sich derzeit ein gemischtes Bild: Zwar ermöglichen die Zuständigkeitsregeln eine Spezialisierung der erstinstanzlich mit Kartellsachen befassten Richterinnen und Richter, und bei den Landgerichten bestehen mittlerweile flächendeckend spezialisierte Kammern. Das damit verbundene Potenzial zur Ausbildung vertiefter Expertise wird jedoch offenbar vielfach nicht ausgeschöpft, weil die personelle Zusammensetzung der Kammern einem häufigen Wechsel unterliegt. Systematische empirische Untersuchungen¹⁷³ wie auch anekdotische Berichte aus der anwaltlichen Praxis deuten darauf hin, dass sich sowohl das Fachwissen als auch das Engagement, mit dem Gerichte Kartellschadensersatzklagen behandeln, erheblich unterscheiden. In der Folge machen Klägerinnen und Kläger von dem bestehenden prozessualen Spielraum bei der örtlichen Zuständigkeit gezielt Gebrauch und wählen Gerichte, bei denen sie auf besonders erfahrene und praxisorientierte Spruchkörper hoffen können.¹⁷⁴ Eine pragmatisch-sinnvolle Handreichung für Klägerinnen und Kläger bestünde darin, ihnen bei Haftung für Kartellrechtsverletzungen eine möglichst freie Wahl des Gerichtsortes einzuräumen. So könnte gesetzlich geregelt werden, dass jedes Gericht örtlich zuständig ist, wenn eine Kartellrechtsverletzung geeignet war, sich in seinem Bezirk wettbewerbsbeschränkend auszuwirken. Betroffene sollten unter mehreren örtlich zuständigen Gerichten wählen dürfen. Dies könnte der notwendigen Spezialisierung einzelner Landgerichte einen Schub geben.

Es bleiben wesentliche strukturelle Probleme. Richterinnen und Richter haben kaum Anreize, Kartellschadensersatzklagen an ihre Kammern zu ziehen; im Gegenteil kann die Vermeidung solcher Verfahren karriere-

förderlich sein. Ursache hierfür ist das System der Arbeitsbewertung, bei dem maßgeblich die Zahl der innerhalb eines bestimmten Zeitraums erledigten Verfahren zählt. Da Kartellschadensersatzklagen regelmäßig besonders umfangreich und komplex sind, müsste ihre Bearbeitung eigentlich besonders gewichtet werden. Eine entsprechende Anpassung läge in der Kompetenz der Länder, die für die Organisation der Justiz zuständig sind. Hieran scheint indes wenig Interesse zu bestehen.¹⁷⁵

Wünschenswert wären darüber hinaus auch weitergehende institutionelle Reformen, etwa die Schaffung einer bundesweit einheitlichen, spezialisierten Eingangsinstanz für Kartellschadensersatzklagen oder die Einbindung ökonomischer Fachkompetenz unmittelbar in die Spruchkörper. Letzteres würde es ermöglichen, auf von den Parteien vorgelegte Gutachten und Argumente unmittelbar zu reagieren und diese mit der gebotenen fachlichen Tiefe, zugleich aber ohne Verzug und ohne Rückgriff auf externe Expertise zu würdigen.

1 Letta (2024), Draghi (2024).

2 Siehe beispielsweise Müller-Armack (1990), S. 75–107.

3 Zuletzt hierzu etwa OECD (2024c).

4 Erhard (1957), S. 9 (Hervorhebung im Original).

5 Siehe etwa Makris & Deutscher (2016); de Streel (2020); Robertson & Ezrachi (2025); Makris & Lubinski (2025).

6 Siehe beispielsweise das durch § 38 Abs. 3 GWB verdichtete Netz zum Aufgreifen von Zusammenschlüssen für die Fusionskontrolle.

7 Vgl. Art. 21 Abs. 4 FKVO, der den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Freiheit zuspricht, Zusammenschlüsse, die als wettbewerblich unbedenklich angesehen werden, zum Schutze der Medienvielfalt zu untersagen.

8 Siehe etwa Albæk (2013).

9 Die CMA beziffert die jährlichen Konsumentengewinne für die Jahre 2019 bis 2022 mit insgesamt ca. 2,2 Mrd. Pfund, wobei das Mandat der CMA im Gegensatz zum Bundeskartellamt auch den Verbraucherschutz beinhaltet. Vgl. CMA (2022) mit einer Aufschlüsselung auf S. 5. Die Autoriteit Consument & Markt (ACM) in den Niederlanden veröffentlichte jährlich von 2015 bis 2023 in ihrem Jahresbericht eine Schätzung der monetären Konsumentenwohlfaht. Dort wurden in Euro-Beträgen die Wohlfahrtsgewinne geschätzt, die für Konsumenten durch wettbewerbspolitische Eingriffe und konkrete Verbraucherschutzmaßnahmen entstanden.

Stille Triebkraft wirtschaftlichen Erfolgs

- 10 Vgl. OECD (2014, 2025a). OECD (2023) betrachtet Vor- und Nachteile des Konsumentenwohlstandsstandards im Vergleich zu anderen Standards in der Wettbewerbspolitik.
- 11 Address by Mr. Draghi – Presentation of the report on the Future of European competitiveness – European Parliament – Strasbourg – 17 September 2024.
- 12 Art. 26 Abs. 2 AEUV.
- 13 Siehe Art. 2 und Art. 6 EUV.
- 14 Draghi-Report, Teil B, S. 75.
- 15 Draghi-Report, Teil A, S. 69: „EU companies face an extra burden due to national transposition, for instance as Member States ‚gold plate‘ of EU legislation [...]“
- 16 Draghi-Report, Teil B, S. 81.
- 17 Draghi-Report, Teil B, S. 283–284; siehe auch Teil A, S. 63 f.
- 18 Siehe Koehler (2009), S. 17–22.
- 19 Djankov et al. (2002) zeigen in einer länderübergreifenden Analyse von 85 Staaten, dass strengere Eintrittsregeln mit weniger Wettbewerb, größerer Schattenwirtschaft und höherer Korruption einhergehen.
- 20 Klapper, Laeven und Rajan (2006) nutzen Daten zu Unternehmensregistrierungen in 34 Ländern und finden, dass strengere Regulierungen die Zahl neuer Firmengründungen deutlich reduzieren, insbesondere in dynamischen Branchen.
- 21 Bertrand und Kramarz (2002) analysieren Mikrodaten aus dem französischen Einzelhandel und zeigen, dass verschärfte Marktzutrittsregeln die Wettbewerbsintensität mindern und die Beschäftigung reduzieren.
- 22 Ciccone und Papaioannou (2007) untersuchen sektorale Daten für 15 europäische Länder und weisen nach, dass bürokratische Hürden das Beschäftigungswachstum in Sektoren bremsen, die stark vom Markteintritt neuer Unternehmen geprägt sind.
- 23 Übersetzung von „Barriers to entry and firm growth have weighed on business dynamism [...] reducing administrative burdens and accelerating the digitalisation of the public sector would help restore innovation and productivity growth“, OECD (2025c), S. 12.
- 24 OECD (2025d), S. 45.
- 25 OECD (2025b), S. 6.
- 26 Siehe Felbermayr et al. (2022).
- 27 Es gibt Bewegung auf EU-Ebene, die Richtlinie abzuschwächen. Ein Kompromissvorschlag der Europäischen Kommission hierzu wurde von einer Mehrheit im Europaparlament abgelehnt. Am 13. November 2025 hat sich eine Mehrheit des Europaparlaments für drastischere Kürzungen des CSDDD ausgesprochen.
- 28 Siehe Adam & Mayer (2025).
- 29 OECD (2025e).
- 30 Siehe European Parliament (2017), S. 9–11.
- 31 Siehe Grimm et al. (2025), S. 28–29.
- 32 OECD (2025e).

- 33 Die OECD (2019a) schlägt dafür einen Wettbewerbs-Check vor: Vorhaben für Gesetze und Verordnungen sollen früh auf Wettbewerbsauswirkungen geprüft werden, sodass gegebenenfalls weniger problematische Alternativen gewählt werden. Vgl. Europäische Kommission (2023).
- 34 Natürlich stellt sich auch im Wettbewerbsrecht die Frage nach Verwaltungs- und Befolgungskosten, etwa im Zusammenhang mit Fusionsanmeldungen, Ermittlungsverfahren oder Compliance-Systemen. Diese Kosten sind jedoch Teil der Durchsetzungskosten einer funktionierenden Marktordnung und müssen gegen den gesamtwirtschaftlichen Nutzen eines funktionierenden Wettbewerbs abgewogen werden.
- 35 Eine klassische Referenz ist Porter (1990).
- 36 Übersetzung von „Competitiveness should be understood not merely as a race to lower costs, but as the capacity to innovate, to attract and retain investment, and to create high-quality jobs in a sustainable economy.“, Letta (2024), S. 14.
- 37 Siehe EFI (2025), insbesondere Kapitel 2.
- 38 Das entspricht auch dem Verständnis von Hayek (1968). Vgl. dazu auch Stefan Kolev (2024), der die Nähe zwischen Hayeks Verständnis von Wettbewerb und dem ordoliberalen Ansatz betont. Vgl. auch Grimm et al. (2025), S. 7.
- 39 Duso & Peitz (2025), S. 331.
- 40 Duso & Peitz (2025), S. 334.
- 41 Siehe etwa Aghion et al. (2005).
- 42 Schumpeter (1942).
- 43 Englisch Original: „Europe’s competitiveness must rely on deep integration of its markets, a strong industrial base, and leadership in green and digital technologies. Competitiveness means the ability to generate prosperity while maintaining social and environmental sustainability“, Letta (2024), S. 36.
- 44 OECD (2024b), S. 14.
- 45 EFI (2025), S. 43.
- 46 OECD (2024a), S. 23 f., 27.
- 47 OECD (2025h), S. 12–15.
- 48 EFI (2025), Teil A3, S. 6.
- 49 OECD (2024b), S. 27 f.
- 50 Siehe beispielsweise Motta & Peitz (2019) und Duso & Peitz (2025).
- 51 Duso & Peitz (2025).
- 52 EFI (2025), S. 44.
- 53 Duso & Peitz (2025), S. 324.
- 54 Duso & Peitz (2025), S. 340.
- 55 Duso & Peitz (2025).
- 56 Die klassische Referenz hierzu ist Stigler (1971).
- 57 Juhász, Lane & Rodrik (2023).

Stille Triebkraft wirtschaftlichen Erfolgs

- 58 Fraunhofer ISE (2024), S. 48.
- 59 IEA (2020), S. 23.
- 60 IAEA (1985).
- 61 Kuo (2022), S. 593–598.
- 62 UK Parliament (1981), S. 2.
- 63 Europäische Kommission (2018), S. 41.
- 64 Duso & Peitz (2025). Vgl. Juhász, Lane & Rodrik (2023).
- 65 OECD (2024a), S. 14.
- 66 OECD (2025e), S. 27 f.
- 67 Vgl. Europäische Kommission (2022a).
- 68 OECD (2025e), S. 28.
- 69 Vgl. EFI (2025), S. 85 f.
- 70 Gleichzeitig sollen Transparenz, Aufsicht und Verbraucherschutz sichergestellt werden.
- 71 OECD (2020). Diese Erfahrungen wurden beispielsweise in Dänemark, dem Vereinigten Königreich und Singapur gemacht.
- 72 Europäische Kommission (2023).
- 73 Markellos et al. (2024).
- 74 Deutschland wies 2021 einen Anteil öffentlicher Aufträge von 18,1 % des BIP auf (OECD, 2023b); der OECD-Durchschnitt lag seinerzeit bei 12,9 % (ebd.); 2023 betrug der Durchschnitt der EU-Staaten in der OECD 14,8 % (OECD, 2025f).
- 75 Europäische Kommission (2015), S. 18 f.
- 76 Consip/MEF, „How it works“ (MePA, Rahmenverträge, DPS). Siehe den offiziellen Webaufritt unter https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/english/program_how_itWorks.html (letzter Abruf: 16.12.2025).
- 77 Vgl. Bandiera, Prat & Valletti (2009). Gleichzeitig wurden Korruptionsrisiken verringert, weil Ausschreibungs- und Vertragsdaten über die Plattform MEPA (Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione) öffentlich zugänglich sind.
- 78 Lotti et al. (2024).
- 79 OECD (2019b), S. 109 f.
- 80 OECD (2019b).
- 81 Bundeskartellamt (2013).
- 82 Das Asphaltkartell in Norwegen wurde 2013 mit einem Bußgeld belegt. Das Abfallentsorgungskartell in Rom wurde 2019 von der italienischen Wettbewerbsbehörde mit einem Bußgeld belegt (Fall Gare AMA, Provv. 28050).
- 83 Zur Unterstützung hat die OECD Leitlinien zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen erstellt. Siehe OECD (2025g).
- 84 Franck (2024c), S. 150–157, S. 171–175.

- 85 Eine ausführliche Betrachtung findet sich in Motta & Peitz (2022).
- 86 Franck & Linardatos (2021).
- 87 Franck & Peitz (2024c), S. 24.
- 88 Ein Beispiel bildet die Marktöffnung für Zahlungsauslöse- und Kontoinformationsdienste („Open Banking“) durch die Reform der EU-Zahlungsdienste-Richtlinie im Jahre 2016. Siehe Franck (2024c), S. 168–169.
- 89 Beispielsweise hat der EU-Gesetzgeber mit Art. 6 Abs. 7 DMA eine Regelung geschaffen, die in ihrem Anwendungsbereich § 58a ZAG die Lex Apple Pay verdrängt.
- 90 Siehe zu § 19a GWB etwa Franck & Peitz (2021b).
- 91 Siehe hierzu etwa Franck (2024a), S. 249–250.
- 92 Siehe hierzu etwa Franck & Peitz (2024a, 2024c) und Franck (2024a).
- 93 Für einen Überblick über den Stand der Verfahren gegen große Digitalkonzerne auf der Basis von § 19a GWB siehe https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Downloads/Liste_Verfahren_Digitalkonzerne.pdf?__blob=publicationFile&v=21 (letzter Abruf: 16.12.2025). Hierzu Franck (2024b).
- 94 Bundeskartellamt (2025b).
- 95 Bundeskartellamt (2025a).
- 96 CMA, Vodafone / CK Hutchison JV merger inquiry, <https://www.gov.uk/cma-cases/vodafone-slash-ck-hutchison-jv-merger-inquiry?> (letzter Abruf: 16.12.2025).
- 97 Franck & Peitz (2022), S. 2 und S. 3–4.
- 98 Siehe etwa das Subsidiaritätserfordernis in § 32 Abs. 2 S. 2 GWB und die Voraussetzungen nach § 32f Abs. 4 GWB.
- 99 Siehe Bundeskartellamt (2024).
- 100 Europäische Kommission (2022).
- 101 AGCM (2021).
- 102 Die Behörde wirft Doctolib den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung insbesondere durch Exklusivitätsklauseln vor. Siehe Autorité de la Concurrence (2025).
- 103 Franck & Peitz (2021a).
- 104 Beispielsweise Crémer, de Montjoye & Schweitzer (2019).
- 105 Die Regulierung betrifft Verhalten, das im Zusammenhang mit dieser Vermittlerrolle steht. Hierzu wird neben dem Status eines Gatekeepers auch mindestens ein Kern-plattformservice (*core platform service*) erfasst. Aktuell sind 23 Kernplattformservices designiert, nämlich bei Alphabet/Google: Search, Android, Chrome, Maps, Shopping, YouTube, Play Store, Ads (Werbung); Amazon: Online-Marktplatz, Ads (Werbung); Apple: iOS, iPadOS, App Store, Safari; Meta: Facebook, Instagram, WhatsApp, Messenger, Ads (Werbung); Microsoft: Windows PC OS, LinkedIn; ByteDance: TikTok; Booking: Booking.com. Siehe https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers_en (letzter Abruf: 16.12.2025).
- 106 Zur Interpretation des Umgehungsverbots von Art. 13 DMA siehe Franck & Peitz (2024b).

Stille Triebkraft wirtschaftlichen Erfolgs

- 107 Im April 2025 verhängte die Kommission Geldbußen in Höhe von 500 Mio. Euro gegen Apple wegen Verletzung von Art. 5 Abs. 4 DMA und 200 Mio. Euro gegen Meta wegen Verletzung von Art. 5 Abs. 2 DMA.
- 108 Das Landgericht Mainz hat am 12. August 2025 in der Klage von 1&1 gegen Alphabet/Google (Verletzung des Kopplungsverbots nach Art. 5 Abs. 8 DMA) im Sinne von 1&1 entschieden. LG Mainz, 12 HK O 32/24 – Gmail, verfügbar auf Juris. Google hat Rechtsmittel eingelegt.
- 109 Franck (2025a), insbes. S. 88–92 und S. 93–100.
- 110 Franck & Peitz (2021b).
- 111 Bisher hat das Bundeskartellamt von diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch gemacht: Lediglich die DMA-Gatekeeper Amazon, Apple, Google, Meta und Microsoft haben ÜMB-Status.
- 112 Franck & Peitz (2021b).
- 113 Hierzu Franck (2024b), S. 50–51; Franck (2025b), S. 13–14.
- 114 Dies geschieht gemäß Art. 53 DMA.
- 115 Dies wurde im Kontext einer möglichen Verschärfung des Fusionskontrollrechts für digitale Gatekeeper unter ausführlicher Würdigung insbesondere der historischen Hintergründe des Erlasses der Fusionskontrollverordnung, der Entwicklung der gesetzgeberischen Kompetenzen in den Verträgen sowie der EuGH-Rechtsprechung zu Art. 114 AEUV von Franck et al. (2021) herausgearbeitet.
- 116 Kommission (2008).
- 117 Das entspricht auch dem Vorschlag der Bundesregierung zur Modernisierung der Fusionskontrolle (Bundesregierung, 2025).
- 118 Wenn ein Vermutungskriterium zur Anwendung kommen soll, wird den an der geplanten Fusion beteiligten Unternehmen die Möglichkeit gegeben, die Vermutung zu widerlegen. Siehe Motta & Peitz (2019).
- 119 In einem Brief von 46 Vorstandsvorsitzenden an Präsident Macron und Bundeskanzler Merz vom 6. Oktober 2025 wird hierzu gefordert, dass relevante Märkte im Sinne des Wettbewerbsrechts global definiert werden sollen ungeachtet der real bestehenden Gegebenheiten. Eine solche Forderung zeugt von einer Mischung aus Unkenntnis und Unverfrorenheit hinsichtlich der grundsätzlichen Ziele des Wettbewerbsrechts. Dieser Vorschlag ist allerdings kompatibel mit dem fragwürdigen Vorschlag im Draghi-Bericht, Telekommunikationsmärkte europaweit zu definieren, obwohl diese Märkte aus wettbewerbsrechtlicher Sicht national oder regional abzugrenzen sind. Siehe Duso et al. (2024).
- 120 Vgl. Duso & Peitz (2025), Monopolkommission (2025).
- 121 Fabra, Motta & Peitz (2025). Effizienzgewinne außerhalb des relevanten Marktes können möglicherweise auch bei geeigneten Abhilfemaßnahmen entstehen. Dies würde gewährleisten, dass negative Auswirkungen auf Verbraucher im relevanten Markt weitgehend vermieden werden.
- 122 Vgl. Motta, Nocke & Peitz (2025), Duso & Peitz (2025).

- 123 Art. 4(1) der Richtlinie (EU) 2019/1 besagt: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bei der Anwendung der Artikel 101 und 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die nationalen Wettbewerbsbehörden (NCAs) über ausreichende Garantien der Unabhängigkeit verfügen.“ Die Fusionskontrolle ist zwar nicht Teil der Verträge, nationale Wettbewerbsbehörden sind aber auch für die nationale Fusionskontrolle verantwortlich.
- 124 Siehe Franck (2024c), S. 153–155.
- 125 Siehe oben Abschnitt „Ausschöpfung des wettbewerbspolitischen Werkzeugkastens: Von Ex-ante-Regulierung bis Entflechtung“.
- 126 Siehe bereits oben im Abschnitt „Ausschöpfung des wettbewerbspolitischen Werkzeugkastens: Von Ex-ante-Regulierung bis Entflechtung“.
- 127 Monopolkommission (2025), S. 4.
- 128 Monopolkommission (2025), S. 2–3.
- 129 European Commission, 27.6.2017, Case AT-39740, Google Search (Shopping).
- 130 Europäische Kommission (2025).
- 131 Siehe Art. 11 Abs. 4 Kartellschadensersatz-Richtlinie 2014/104/EU.
- 132 So im Tenor auch Bundesregierung & Bundeskartellamt (2025), S. 1–8.
- 133 Europäische Kommission (2020).
- 134 Vestager (2020).
- 135 European Parliament (2024), Rn. 7.
- 136 Draghi (2024), S. 303–304 und S. 302, Punkt 6.
- 137 Motta & Peitz (2022).
- 138 Schweitzer (2022).
- 139 Larouche & de Stree (2022).
- 140 Europäische Kommission (2020), S. 2.
- 141 Motta et al. (2022), S. 5.
- 142 Art. 17 Abs. 2 EUV.
- 143 Siehe Schweitzer (2022), S. 145.
- 144 Franck (2024c), S. 150 und S. 182, Fn. 208.
- 145 § 32f Abs. 2 GWB.
- 146 BGH 17.6.2025, KVR 77/22, Meta / Kustomer, Juris, Rn. 29–59.
- 147 § 42 Abs. 1 GWB.
- 148 Thomas (2025), § 42 Rn. 125.
- 149 Thomas (2025), § 42 Rn. 124 m. weit. Nachw.
- 150 OLG Düsseldorf, 12.7.2016, VI-Kart 3/16, Juris.
- 151 § 42 Abs. 2 GWB.

Stille Triebkraft wirtschaftlichen Erfolgs

- 152 Bundesminister für Wirtschaft und Energie, 19.8.2019, I B2 – 20302/14–02, Miba / Zollern, Rn. 262 f., 266.
- 153 Bundesminister für Wirtschaft und Energie a. a. O., Rn. 272 und 283.
- 154 Giegold (2023a; 2023b).
- 155 § 77 Abs. 4 GWB enthält einen Katalog von Mängeln, die eine zulassungsfreie Rechtsbeschwerde ermöglichen.
- 156 § 77 Abs. 3 GWB.
- 157 OLG Düsseldorf, 30.1.2019, Kart 7/16 (V), Zahlungsauslösedienst, Juris, Rn. 148.
- 158 OLG Düsseldorf, 30.11.2020, Kart 13/20 (V), Facebook, Juris, Rn. 10.
- 159 OLG Düsseldorf, 9.3.2022, Kart 2/21 (V), XXXLutz / Tessner-Gruppe, Juris, Rn. 230.
- 160 OLG Düsseldorf, 10.5.2024, Kart 8/22 (V), Lufthansa / Condor, Juris, Rn. 126.
- 161 OLG Düsseldorf, 22.9.2021, Kart 5/20 (V), Telekom / EWE („Glasfaser NordWest“), Juris, Rn. 167.
- 162 BGH, 15.12.2020, KVZ 90/20(V), Facebook, Juris; BGH, 12.9.2023, KVZ 64/21, Telekom / EWE („Glasfaser NordWest“), Juris.
- 163 Siehe etwa die Grenze von Ordnungsgeldern nach § 890 ZPO.
- 164 Siehe Art. 246e § 2 EGBGB.
- 165 Siehe § 32e Abs. 6 GWB.
- 166 Siehe § 309 Nr. 9 BGB.
- 167 Franck (2025a), S. 113.
- 168 § 4 Abs. 2 Nr. 3 Verbraucherrechedurchsetzungsgesetz. Siehe Franck (2025a), S. 113.
- 169 Dies muss gemäß § 46 Abs. 1 Verbraucherrechedurchsetzungsgesetz innerhalb von drei Wochen nach dem Schluss der mündlichen Verhandlung erfolgen.
- 170 Siehe Hornkohl (2024), S. 8.
- 171 Zum portugiesischen Modell siehe Sousa Ferro (2021).
- 172 Zum niederländischen Modell Meijer & Zippro (2020), S. 157–159.
- 173 Bechtold, Frankenreiter & Klerman (2019), S. 538–544.
- 174 Bechtold, Frankenreiter & Klerman (2019), S. 538.
- 175 Bechtold, Frankenreiter & Klerman (2019), S. 542–544.

Literatur

Adam, H. & Mayer, P. (2025). Kooperative Regelsetzung in der EU und das Problem des „Gold Plating“, in: J. Beck, J. Mathesius & E. Kraatz (Hrsg.), *Reform-Modelle im wirkungsorientierten Staat*, Schriften des Praxis- und Forschungsnetzwerks der Hochschulen für den öffentlichen Dienst 17, Nomos-Verlag, S. 235–248.

AGCM (2021). A529 – ICA: Google Fined over 100 Million for Abuse of Dominant Position, Pressemitteilung, 13. Mai 2021.

Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R. & Howitt, P. (2005). Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship, *Quarterly Journal of Economics* 120(2), S. 701–728.

Albæk, S. (2013). Consumer Welfare in EU Competition Policy, in: C. Heide-Jørgensen, C. Bergqvist, U. Boegh Neergaard & S. Troels Poulsen (Hrsg.), *Aims and Values in Competition Law*, Copenhagen, Denmark: DJØF Publishing, S. 67–88.

Autorité de la concurrence (FRA) (2025). Doctolib – abus de position dominante, Communiqué, 6. November 2025.

Bandiera, O., Prat, A. & Valletti, T. (2009). Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment, *American Economic Review* 99(4), S. 1278–1308.

Bechtold, S., Frankenreiter, J. & Klerman, D. (2019). Forum Selling Abroad, *Southern California Law Review* 92, S. 487–556.

Bertrand, M. & Kramarz, F. (2002). Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry, *American Economic Review* 92(2), S. 482–486.

Bundeskartellamt (2013). Bundeskartellamt ahndet erneut Absprachen von Schienenherstellern, Pressemitteilung, 23. Juli 2013.

Bundeskartellamt (2024). Case summary “Facebook; Implementation of the Bundeskartellamt’s decision of 6 February 2019 (Abusive business terms due to inappropriate data processing)”, 10. Oktober 2024, B6-22/16.

Bundeskartellamt (2025a). Bundeskartellamt prüft erhebliche Wettbewerbsstörung im Kraftstoffgroßhandel – Erstes Verfahren auf Basis des neuen Wettbewerbsinstruments, Pressemitteilung, 6. März 2025.

Bundeskartellamt (2025b). Bundeskartellamt verpflichtet Rethmann-Gruppe zur Anmeldung künftiger Zusammenschlüsse, Pressemitteilung, 24. November 2025.

Bundesregierung (2025). German Proposals on Modernisation of EU Merger Control, 8. September 2025.

Bundesregierung & Bundeskartellamt (2025). German Positions on the Revision of EU Antitrust Procedural Rules.

Chiappinelli, O., Giuffrida, L. M. & Spagnolo, G. (2025). Public Procurement as an Innovation Policy, *International Journal of Industrial Organization* 100, 103157.

Ciccone, A. & Papaioannou, E. (2007). Red Tape and Delayed Entry, *Journal of the European Economic Association* 5(2-3), S. 444–458.

Crémer, J., de Montjoye, Y.-A. & Schweitzer, H. (2019). Competition Policy for the Digital Era, Report for the European Commission.

de Stree, A. (2020). Should Digital Antitrust Be Ordoliberal? *Concurrences* 1, Art. 92610, S. 2–4.

Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. (2002). The Regulation of Entry, Quarterly Journal of Economics 117(1), S. 1–37.

Draghi, M. (2024). The Future of European Competitiveness, Part B, September 2024.

Duso, T., Motta, M., Peitz, M. & Valletti, T. (2024). Draghi Is Right on Many Issues, but He Is Wrong on Telecoms, VoxEU, 17. September 2024. <https://cepr.org/voxeu/columns/draghi-right-many-issues-he-wrong-telecoms> (letzter Abruf: 16.12.2025).

Duso, T. & Peitz, M. (2025). Wettbewerbspolitik und Industriepolitik unter einem Hut, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 26(3), S. 323–343.

Erhard, L. (1957). Wohlstand für alle. Düsseldorf: Econ-Verlag.

Europäische Kommission (2015). Public Procurement Guidance for Practitioners, Luxembourg: Publications Office of the EU.

Europäische Kommission (2008). Mitteilung der Kommission über nach der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 802/2004 der Kommission zulässige Abhilfemaßnahmen, ABl. C 267 vom 22.10.2008, S. 1–27.

Europäische Kommission (2018). Case Study Report: From Concorde to Airbus, Luxembourg: Publications Office of the EU. https://publications.europa.eu/resource/cellar/4940e0c9-2359-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1 (letzter Abruf: 16.12.2025).

Europäische Kommission (2020). Incept Impact Assessment 'New Competition Tool', 2. Juni 2020, Ref. Ares(2020)2836004–02/06/2020.

Europäische Kommission (2022a). Mitteilungen der Kommission: Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 (2022/C 80/01).

Europäische Kommission (2022b). Antitrust: Commission Accepts Commitments by Amazon, Pressemitteilung, 20. Dezember 2022.

Europäische Kommission (2023). Better Regulation Toolbox (Ausgabe Juli 2023), Brüssel.

Europäische Kommission (2025). Commission Fines Google €2.95 Billion over Abusive Practices in Online Advertising Technology, Pressemitteilung, 5. September 2025.

European Parliament (2017). Gold-Plating in the European Structural and Investment Funds, Study for the REGI Committee, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, Brüssel.

European Parliament (2024). Competition Policy–Annual Report 2023, P9_TA(2024)0011.

Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2025). Jahresgutachten 2025 – Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit stärken, Berlin: EFI.

Fabra, N., Motta, M. & Peitz, M. (2025). How to Update the EU Merger Guidelines, Vox EU, 25. August 2025. <https://cepr.org/voxeu/columns/how-update-eu-merger-guidelines> (letzter Abruf: 16.12.2025).

Felbermayr, G., Herrmann, C., Langhammer, R. J., Sandkamp, A. & Trapp, P. (2022). Ökonomische Bewertung eines Lieferkettengesetzes, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik 42, Kiel: Kiel Institute for the World Economy.

Fraunhofer ISE (2024). Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland – Version Februar 2024. Freiburg: Fraunhofer Institut für Solare Energiesysteme. <https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/en/documents/publications/studies/recent-facts-about-photovoltaics-in-germany.pdf> (letzter Abruf: 16.12.2025).

Franck, J.-U. (2024a). Maßnahmen nach Sektoruntersuchung in der 11. GWB-Novelle, Neue Juristische Wochenschrift, S. 246–251.

- Franck, J.-U. (2024b). Abuse Proceedings against Digital Gatekeepers under Section 19a of the German Competition Act: Taking Stock of Early Results, in: J. I. Ruiz Peres & C. Estevan De Quesada (Hrsg.), *New European Competition Trends in Digital Markets*, Atelier (Barcelona), S. 23–51.
- Franck, J.-U. (2024c). Competition Enforcement versus Regulation as Market-Opening Tools: An Application to Banking and Payment Systems, *Journal of Antitrust Enforcement* 12, S. 149–188.
- Franck, J.-U. (2025a). Damages Actions against Digital Gatekeepers for Breaches of EU Antitrust Law and the DMA: A German perspective, in: J. I. Ruiz Peres & C. Estevan De Quesada (Hrsg.), *Compensation of Damages in Digital Markets*, Atelier (Barcelona), S. 79–116.
- Franck, J.-U. (2025b). Implementing and Enforcing the EU's Digital Gatekeeper Regulation: A German Perspective on the Role of National Authorities, Discussion Paper Series – CRC TR 224, DP No. 673. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5207146 (letzter Abruf: 16.12.2025).
- Franck, J.-U. & Linardatos, D. (2021). Germany's 'Lex Apple Pay': Payment Services Regulation Overtakes Competition Enforcement, *Journal of European Competition Law & Practice* 12, S. 68–81.
- Franck, J.-U., Monti, G. & de Stree, A. (2021). Options to Strengthen the Control of Acquisitions by Digital Gatekeepers in EU Law, TILEC Discussion Paper No. DP2021-16.
- Franck, J.-U. & Peitz, M. (2021a). Market Definition in the Platform Economy, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies (CYELS)* 23, S. 91–127.
- Franck, J.-U. & Peitz, M. (2021b). Digital Platforms and the New 19a Tool in the German Competition Act, *Journal of European Competition Law & Practice* 12, S. 513–528.
- Franck, J.-U. & Peitz, M. (2022). Reinforcing the Digital Markets Act: Mergercontrol and Structural Remedies, *Concurrences* 1, S. 1–4.
- Franck, J.-U. & Peitz, M. (2024a). Germany's new Competition Tool: Sector Inquiry with Remedies, *Journal of European Competition Law & Practice* 15, S. 515–525.
- Franck, J.-U. & Peitz, M. (2024b). The Digital Markets Act and the Whack-A-Mole Challenge, *Common Market Law Review* 61, S. 299–344.
- Franck, J.-U. & Peitz, M. (2024c). Reparatur am Markt: Die Sektoruntersuchung nach der 11. GWB-Novelle, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 25(1), S. 20–27.
- Giegold, S. (2023a). Antwort des Staatssekretärs Giegold vom 8. Juni 2023, BT-Drs. 20/7148, S. 22.
- Giegold, S. (2023b). Antwort des Staatssekretärs Sven Giegold vom 17. Juli 2023, BT-Drs. 20/7828, S. 10.
- Grimm, V., Haucap, J., Kolev, S. & Wieland, V. (2025). Eine Wachstumsagenda für Deutschland, Gutachten des wissenschaftlichen Beraterkreises für evidenzbasierte Wirtschaftspolitik beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 27. September 2025.
- Hayek, F. A. von (1968). Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, *Kieler Vorträge Nr. 56*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel; wiederabgedruckt in: *Freiburger Studien*, Tübingen 1969, S. 249. Engl. Übersetzung: *Competition as a Discovery Procedure*, *Quarterly Journal of Austrian Economics* 5(3), 2002, S. 9–23.
- Hornkohl, L. (2024). Kartellrechtliche Kollektivklagen nach dem Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz: (K)ein Meilenstein?, *Neue Zeitschrift für Kartellrecht*, S. 2–8.
- International Energy Agency (IEA) (2020). *World Energy Outlook 2020*, Paris: IEA. DOI: 10.1787/557a761b-en.
- International Atomic Energy Agency (IAEA) (1985). *The SNR-300 prior to Commissioning*, IAEA INIS Report. <https://inis.iaea.org/records/ehdq5-m5y45> (letzter Abruf: 16.12.2025).

- Juhász, R., Lane, N. & Rodrik, D. (2023). The New Economics of Industrial Policy, *Annual Review of Economics* 16, S. 213–242.
- Koehler, M. (2009). Merger Control as Barrier to EU Banking Market Integration, ZEW Discussion Paper No. 07-082.
- Klapper, L., Laeven, L. & Rajan, R. (2006). Entry Regulation as a Barrier to Entrepreneurship, *Journal of Financial Economics* 82(3), S. 591–629.
- Kolev, S. (2024). When Liberty Presupposes Order: F. A. Hayek's Contextual Ordoliberalism, *Journal of the History of Economic Thought* 46(2), S. 288–311.
- Kuo, L. (2022). Plan Calcul: France's National Information Technology Ambition and Instrument of National Independence, *Business History Review* 96(3), S. 589–613. DOI: 10.1017/S0007680521000441.
- Larouche, P. & de Stree, A. (2022). The Integration of Wide and Narrow Market Investigations in EU Economic Law, in: M. Motta, M. Peitz & H. Schweitzer (Hrsg.), *Market Investigations: A New Competition Tool for Europe?* Cambridge: Cambridge University Press, S. 164–215.
- Letta, E. (2024). Much more than a Market. Report on the Future of the Single Market, European Council, April 2024.
- Lotti, C., Muço, A., Spagnolo, G. & Valletti, T. (2024). Indirect Savings from Public Procurement Centralization, *American Economic Journal: Economic Policy* 16(3), S. 347–66. DOI: 10.1257/pol.20220357.
- Makris, S. & Deutscher, E. (2016). Exploring the Ordoliberal Paradigm: The Competition-Democracy Nexus, *Competition Law Review* 11(2), S. 181–214.
- Makris, S. & Lubinski, F. (2025). Antitrust and Complex Democracy: Reclaiming Markets from Technofeudalism, *Concurrences* 7, Art. N° 126683.
- Markellos, R. N., Ennis, S. F., Enstone, B., Manos, A., Pazaitis, D. & Psychoyios, D. (2024). Worldwide Adoption of Regulatory Sandboxes: Drivers, Constraints and Policies, CCP Working Paper 24-02.
- Meijer, R. & Zippo, E.-J. (2020). Private Enforcement in the Netherlands, in: F. Wollenschläger, W. Wurmnest & T. M. J. Möllers (Hrsg.), *Private Enforcement of European Competition and State Aid Law*, Aphen aan den Rijn: Kluwer Law International, S. 143–159.
- Monopolkommission (2025). EU-Wettbewerbsrecht: Mehr Tempo, mehr Durchschlagskraft! Policy Brief 14, Oktober 2025.
- Motta, M., Nocke, V. & Peitz, M. (2024). Geopolitical Risks and Prudential Merger Control, *Journal of European Competition Law & Practice*, 15(6), S. 341–348.
- Motta, M. & Peitz, M. (2019). Challenges for EU Merger Control, *Concurrences* 15(2), S. 44–49.
- Motta, M. & Peitz, M. (2022). Intervention Triggers and Underlying Theories of Harm, in: M. Motta, M. Peitz & H. Schweitzer (Hrsg.), *Market Investigations: A New Competition Tool for Europe?* Cambridge: Cambridge University Press, S. 16–89.
- Motta, M., Peitz, M. & Schweitzer, H. (2022). Market Investigations in the EU. A Road Map, in: M. Motta, M. Peitz & H. Schweitzer (Hrsg.), *Market Investigations: A New Competition Tool for Europe?* Cambridge: Cambridge University Press, S. 1–15.
- Müller-Armack, A. (1990). *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, München: Kastell, ursprünglich veröffentlicht 1946.
- OECD (2014). *Helping Competition Authorities Assess the Expected Impact of their Activities*, Paris: OECD Publishing, S. 15–40.

- OECD (2019a). Competition Assessment Toolkit: Guidance, Version 2.0 (Vol. 2), Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019b). Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020). The Role of Sandboxes in Promoting Flexibility and Innovation in the Digital Age, Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/3ef2e5f7-en>.
- OECD (2023a). Consumer Welfare Standards: Advantages and Disadvantages Compared to Alternative Standards, Paris: OECD Publishing, S. 10–28.
- OECD (2023b). Government at a Glance 2023, Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>.
- OECD (2024a). Pro-Competitive Industrial Policy, Paris: OECD Competition Committee.
- OECD (2024b). The Return of Industrial Policies: Policy Considerations in the Current Context, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2024c). The Interaction between Competition and Democracy, OECD Roundtables on Competition Policy Papers 316.
- OECD (2025a). Assessing the Impact of Competition Authorities' Activities, Paris: OECD Publishing, S. 12–25.
- OECD (2025b). OECD Insights on Productivity and Business Dynamics – Country Notes: Germany, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2025c). OECD Economic Surveys: Germany 2025 – Fostering competition to revive business dynamism and productivity growth, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2025d). OECD Product Market Regulation Indicators 2024 – Methodology and Country Comparisons, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2025e). Better Regulation Practices across the European Union 2025, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2025f). Government at a Glance 2025, Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>.
- OECD (2025g). OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement (2025 Update), Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/cbe05a56-en>.
- OECD (2025h). An Institutional Framework for Industrial Strategies, Paris: OECD Publishing.
- Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.
- Robertson, V. H. S. E. & Ezrachi, A. (2025). Can Competition Law Save Democracy? Reflections on Democracy's Tech-Driven Decline and How to Stop it, *Journal of Antitrust Enforcement* 13(2), S. 315–327.
- Schnitzer, M. & Watzinger, M. (2022). The Breakup of the Bell System and its Impact on US Innovation, CEPR Discussion Paper No. 17635.
- Schumpeter, J. A. (1942): *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper & Brothers.
- Schweitzer, H. (2022). A European Market Investigation: Institutional Setup and Procedural Design, in: M. Motta, M. Peitz & H. Schweitzer (Hrsg.), *Market Investigations: A New Competition Tool for Europe?* Cambridge: Cambridge University Press, S. 90–163.
- Sousa Ferro, M. (2021). Class Actions in Portugal: The Little Regime that Could, *Mass Claims*, S. 115–124.

Stille Triebkraft wirtschaftlichen Erfolgs

Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2(1), S. 3–21.

Thomas, S. (2025). Deutsche Fusionskontrolle (§§ 35–43a GWB), in: Immenga/Mestmäcker, *Wettbewerbsrecht*, Band 3, 7. Aufl., München: C.H. Beck.

UK Parliament (1981). Concorde: Operational Support, House of Lords Debate, 11. Februar 1981. <https://hansard.parliament.uk/Lords/1981-02-11/debates/07d00c9f-254f-43bf-a216-26a9910ed450/ConcordeOperationalSupport> (letzter Abruf: 16.12.2025).

Vestager, M. (2020). Competition in a Digital Age: Changing Enforcement for Changing Times, speech delivered at ASCOLA Annual Conference, 26. Juni 2020.

Die Autoren

Jens-Uwe Franck ist Professor für Rechtswissenschaft an der Universität Mannheim und Co-Direktor des Mannheimer Zentrums für Wettbewerb und Innovation (MaCCI). Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Kartellrecht sowie in Querschnittsfragen marktordnender Regulierung, insbesondere im Hinblick auf die wettbewerblichen Herausforderungen digitaler Plattformen. Seine Forschungsarbeiten wurden in international und national führenden Fachzeitschriften veröffentlicht. Er war Sachverständiger für die jüngste Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Deutschen Bundestag. Wiederholt hat er die Europäische Kommission und Bundesministerien zu Fragen der Wettbewerbspolitik und der Digitalregulierung beraten. Im Auftrag des Bundeskartellamts wurde er als Non-Governmental Advisor in das International Competition Network (ICN) berufen.

Martin Peitz ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim und Co-Direktor des Mannheimer Zentrums für Wettbewerb und Innovation (MaCCI). Seine Forschungsarbeiten zu Wettbewerbsökonomik, Wettbewerbsrecht und Mikroökonomie wurden in international führenden Fachzeitschriften veröffentlicht. Er sprach als Experte im Deutschen Bundestag, im Europäischen Parlament und bei der OECD und hat zahlreiche Wettbewerbsbehörden, Regulierungsbehörden und Ministerien in Europa, Nord- und Südamerika, Asien und Australien beraten und geschult.

Impressum

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., April 2026, Berlin

Kontakt:

Dr. Pencho Kuzev

Daten- und Wettbewerbspolitik

Analyse und Beratung

pencho.kuzev@kas.de

Tel. +49 30 26996-3247

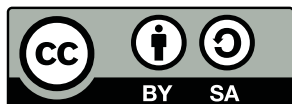
Gestaltung und Satz: KALUZA+SCHMID Studio GmbH, Berlin

Druck: Kern GmbH, Bexbach

Printed in Germany.

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

ISBN 978-3-98574-345-2

„Vor dem Hintergrund geopolitischer Herausforderungen gewinnen Markteingriffe, die den Wettbewerb verzerren, an politischer Unterstützung. Nicht alle diese Eingriffe sind schädlich, aber sie bedürfen der sorgfältigen Analyse und Begründung. Diese Herausforderungen rechtfertigen jedoch nicht, die Prinzipien einer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft infrage zu stellen. Die Politik ist gut beraten, bei diesen Eingriffen Leitlinien zu beachten, die Jens-Uwe Franck und Martin Peitz in diesem Bericht entwickelt haben. Für alle, die an der wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Entwicklung Deutschlands und Europas sowie an der zentralen Rolle des Wettbewerbs interessiert sind, ist dieser Bericht Pflichtlektüre.“

Aus dem Geleitwort von Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest