
Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2023/2024



Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2023/2024
sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet

und

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht	II
I. Zur wettbewerbspolitischen Lage	II
II. Änderungen des kartellrechtlichen Rahmens	III
III. Zur Entwicklung der Kartellrechtspraxis	VI
IV. Verbraucherschutz.....	IX
V. Wettbewerbsregister.....	IX
VI. Vergabekammern	IX
 Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2023/2024 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet	 1
Erster Abschnitt Wettbewerbliche Entwicklungen und wettbewerbspolitische Lage.....	10
Zweiter Abschnitt Tätigkeit nach Wirtschaftsbereichen.....	58
Dritter Abschnitt Verbraucherschutz	163
Vierter Abschnitt Wettbewerbsregister.....	166
Fünfter Abschnitt Tätigkeitsbericht der Vergabekammern.....	167
Sechster Abschnitt Geschäftsübersicht	175

Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamts 2023/24

I. Zur wettbewerbspolitischen Lage

1. Allgemeine wirtschaftliche Lage

Die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen im Berichtszeitraum waren durch tiefgreifende Umbrüche geprägt. Der völkerrechtswidrige Angriff Russlands auf die Ukraine, die daraus folgenden energiepolitischen Herausforderungen, eine gestiegene Inflation, Störungen globaler Lieferketten sowie zunehmende protektionistische Tendenzen im internationalen Handel stellen die deutsche und europäische Wirtschaft vor eine Belastungsprobe.

Diese Herausforderungen spiegeln sich in einer rückläufigen wirtschaftlichen Entwicklung während des Berichtszeitraums wider. Das Potenzialwachstum ist in der Folge deutlich gesunken und lag gemäß Frühjahrsprojektion der Bundesregierung 2025 zuletzt nur bei rd. 0,4 Prozent. Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, das Potenzialwachstum wieder deutlich zu steigern. Um dieses Ziel zu erreichen und die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, sind gezielte Investitionen in Infrastruktur, Digitalisierung, Bildung und Verwaltungsmodernisierung vorgesehen. Dabei gilt es, industriepolitische Maßnahmen und wettbewerbspolitische Grundsätze sorgfältig auszubalancieren. Denn wirtschaftspolitische Initiativen müssen stets im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien eines funktionierenden Wettbewerbs stehen. Fairer Wettbewerb ist essentiell für das Funktionieren der Sozialen Marktwirtschaft und stellt ein zentrales Fundament für Innovation, Wachstum und Wohlstand dar.

Die Wettbewerbsfähigkeit der EU stand auch im Fokus des im Berichtszeitraum veröffentlichten „Draghi-Bericht“. Die Bundesregierung wird sich auch weiterhin auf europäischer Ebene für eine Wettbewerbsordnung einsetzen, die Freiräume für wirtschaftliche Dynamik schafft und zugleich Marktkonzentration und wettbewerbsbeschränkende Strukturen wirksam begrenzt. Ziel ist es, ein hohes Maß an Rechtssicherheit und Transparenz für Unternehmen zu gewährleisten und die Innovationskraft des europäischen Binnenmarktes zu stärken. In der EU-Wettbewerbspolitik sollen Wettbewerbsfähigkeits- und insbesondere Sicherheitsaspekte stärker berücksichtigt werden können. In diesem Zusammenhang begrüßt die Bundesregierung die Ankün-

digung der Kommission, die europäischen Leitlinien zur Bewertung von Unternehmenszusammenschlüssen zu überarbeiten, und wird sich konstruktiv in diesen Prozess einbringen.

2. Digitale Wirtschaft

Wie in den vorangegangenen Berichtszeiträumen war die digitale Wirtschaft auch innerhalb des aktuellen Berichtszeitraums ein Schwerpunkt der Arbeit des Bundeskartellamtes. Das Bundeskartellamt hat im Berichtszeitraum von seinen Kompetenzen in Bezug auf Unternehmen mit einer überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb weiterhin aktiv Gebrauch gemacht. Die Bundesregierung begrüßt dieses konsequente Vorgehen des Bundeskartellamts und die enge Zusammenarbeit der EU-Kommission in diesem Zusammenhang.

Die Rechtsgrundlage für diese Verfahren wurde mit der 10. GWB-Novelle, dem GWB-Digitalisierungsgesetz 2021 geschaffen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird den gesetzgebenden Körperschaften in diesem Jahr über die Erfahrungen mit der Vorschrift berichten.

Ein weiteres zentrales Thema der Arbeit des Bundeskartellamts waren im Berichtszeitraum die Auswirkungen von generativer Künstlicher Intelligenz auf den Wettbewerb. Vor diesem Hintergrund prüfte das Bundeskartellamt verschiedene Beteiligungen und Kooperationen großer Digitalkonzerne. Angesichts der disruptiven Wirkung generativer Künstlicher Intelligenz und deren wirtschaftliche Chancen sieht der Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode die Einsetzung einer Expertenkommission zu KI und Wettbewerb beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie vor. Auch das Bundeskartellamt hat zu dem Thema im Juni 2025 einen Expertenkreis mit der Wirtschaft veranstaltet. Die Bundesregierung begrüßt die Auseinandersetzung mit diesem zukunftsweisenden Thema und den engen Austausch zu diesen Fragestellungen auch im Kreis der G7.

Richtungsweisend ist auch die Zusammenarbeit des Bundeskartellamts mit anderen Behörden zu Digitalthemen in Form des Digital Cluster Bonn zum Wissens- und Erfahrungsaustausch.

3. Kartellrecht und Nachhaltigkeit

Die Studie zu „Wettbewerb und Nachhaltigkeit“ im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und

Energie, welche im Jahr 2023 veröffentlicht wurde, zeigt, dass Unternehmenskooperationen im Einzelfall ein wirksames Instrument zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen sein können. Die Bundesregierung teilt die Sicht des Bundeskartellamts, dass das Kartellrecht grundsätzlich hinreichenden Spielraum für Nachhaltigkeitskooperationen bietet und begrüßt dessen Nutzung durch das Bundeskartellamt insbesondere im Rahmen seines Aufgreifermessens. Um mehr Rechtssicherheit zu schaffen, hat die Europäische Kommission zudem in ihren 2023 veröffentlichten Horizontal-Leitlinien einen eigenen Abschnitt zu Nachhaltigkeitsvereinbarungen aufgenommen.

II. Änderungen des kartellrechtlichen Rahmens

1. Die 11. GWB-Novelle

Am 7. November 2023 ist mit dem „Wettbewerbsdurchsetzungsgesetz“ die 11. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in Kraft getreten. Die Novelle ist unter anderem eine Reaktion auf die krisenhaften (Preis-)Entwicklungen, die infolge des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine besonders deutlich geworden sind. Mit der 11. GWB-Novelle hat das Bundeskartellamt nun erweiterte Befugnisse erhalten und kann gezielt unterhalb der Schwelle eines Rechtsverstoßes bei einer erheblichen und dauerhaften Störung des Wettbewerbs eingreifen. So ist es dem Bundeskartellamt nach einer Sektoruntersuchung beispielsweise möglich, neuen Wettbewerbern den Marktzugang zu erleichtern, stillschweigende Abstimmungen großer Anbieter direkt anzugehen oder – als äußerstes Mittel – marktmächtige Unternehmen zu entflechten. Diese neuen Befugnisse stehen dem Bundeskartellamt zur Verfügung, wenn ein funktionierender Wettbewerb nicht gegeben ist, jedoch keine klassischen Verfahren wegen Kartellbildung oder Missbrauchs von Marktmacht eingeleitet werden können. Vor Inkrafttreten der 11. GWB-Novelle endeten Sektoruntersuchungen in der Regel mit einem Bericht.

Das Bundeskartellamt hat im März 2025 erstmals ein Verfahren eröffnet, in dem es unter Anwendung des neuen Instruments eine erhebliche und dauerhafte Wettbewerbsstörung im Kraftstoffgroßhandel prüft. Auch überprüft das Amt derzeit – im Anschluss an eine Sektoruntersuchung –, ob in der Entsorgungswirtschaft die Voraussetzungen nach § 32f Abs. 2 GWB erfüllt sind, um Unternehmen zur Anmeldung von Zusammenschlüssen auch unterhalb der regulären Fusions-

kontrollschwellen zu verpflichten. Die Bundesregierung begrüßt, dass das Bundeskartellamt von seinen neu eingeführten Kompetenzen Gebrauch macht, um den Wettbewerb zu schützen.

Zudem erleichtert die 11. GWB-Novelle dem Bundeskartellamt die Abschöpfung wirtschaftlicher Vorteile, die Unternehmen durch Verstöße gegen das Wettbewerbsrecht erlangt haben.

Weiterhin stärkt die 11. GWB-Novelle die Durchsetzung des Digital Markets Act (DMA). So wurde beispielsweise das Bundeskartellamt zur Unterstützung der EU-Kommission ermächtigt und die private Durchsetzung erleichtert.

2. KHVVG: Erweiterung der Ausnahme von der Fusionskontrolle in § 187 Abs. 9 und 10 GWB

Zum Ende der vergangenen Legislaturperiode (Dezember 2024) trat das Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz (KHVVG) in Kraft, mit dem Ziel eine bessere Behandlungsqualität von Patientinnen und Patienten zu erreichen, Bürokratie zu reduzieren und eine flächendeckende Krankenhausversorgung zu gewährleisten.

Mit dem KHVVG wurde insbesondere in einem neu eingefügten § 187 Absatz 10 GWB eine weitere Ausnahme von der Fusionskontrolle für Zusammenschlüsse von Krankenhäusern, die bis Ende 2030 vollzogen werden, geschaffen. Zur Verwirklichung der Ziele des KHVVG ist während dieses begrenzten Zeitraums statt der kartellbehördlichen Fusionskontrolle ein Verfahren vor den für die Landeskrankenhausplanung zuständigen Behörden vorgesehen. Sofern diese Landesbehörden auf Antrag der Zusammenschlussparteien bestätigen, dass sie den Zusammenschluss zur Verbesserung der Krankenhausversorgung für erforderlich halten und dem Zusammenschluss nach vorliegenden Erkenntnissen keine anderen wettbewerbsrechtlichen Vorschriften entgegenstehen, findet die Fusionskontrolle durch das Bundeskartellamt keine Anwendung.

Die Bundesregierung teilt die Bedenken des Bundeskartellamtes mit Blick auf die Einschränkung des Qualitätswettbewerbs und von Wahlmöglichkeiten für Patientinnen und Patienten durch die Neuregelung nicht. So wird die Kontrolle von Zusammenschlüssen vorübergehend den für die Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung zuständigen Landesbehörden übertragen, die ihre Prüfung im Lichte der Ziele der

Krankenhausreform und unter Beachtung von gesundheitspolitischen Erwägungen vornehmen. Die mit dem KHVVG vorgesehene Konzentration von Krankenhausstrukturen soll der Spezialisierung in der Versorgung und damit der Steigerung der Behandlungsqualität dienen. Zudem enthält das KHVVG wirtschaftliche Anreize auch für den Existenzertand von bedarfsnotwendigen Kliniken vor Ort (etwa durch zusätzliche Vorhaltepauschalen, Qualitätskriterien und zusätzliche Mittel über den Transformationsfonds zur Unterstützung von Umstrukturierungen).

Rechtsunsicherheiten, die sich bei der Anwendung des neuen § 187 Abs. 10 GWB auf Seiten der für die Krankenhausplanung zuständigen Landesbehörden, des Bundeskartellamts und der Zusammenschlussparteien mit Blick auf Anwendungsbereich und Verfahren gezeigt haben, soll mit einer Überarbeitung im Rahmen des Entwurfs eines Gesetzes zur Anpassung der Krankenhausreform (Krankenhausreformenanpassungsgesetz – KHAG) begegnet werden.

3. Hinweisgeberschutzgesetz und die Arbeit der externen Meldestelle beim Bundeskartellamt

Das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) ist am 2. Juli 2023 in Kraft getreten und schützt Personen, die im beruflichen Kontext Rechtsverstöße melden. Eine zentrale Neuerung ist die Einrichtung externer Meldestellen, darunter auch beim Bundeskartellamt. Diese Meldestelle ist insbesondere für Hinweise auf Verstöße gegen das europäische und nationale Kartellrecht sowie gegen den DMA zuständig. Hinweisgeber können ihre Meldungen anonym und digital über ein sicheres elektronisches System einreichen. Das Bundeskartellamt betreibt bereits seit 2012 ein anonymes Hinweisgebersystem, das im Zuge des HinSchG weiterentwickelt wurde. Seit Inkrafttreten des HinSchG hat sich die Zahl der eingehenden Hinweise deutlich erhöht. Im zweiten Halbjahr 2023 gingen 139 Meldungen ein, wovon 23 zu internen Untersuchungen führten. Im Jahr 2024 stieg die Zahl der Meldungen auf 481, von denen 72 interne Untersuchungen auslösten. Eine Meldung führte zu einem Ermittlungsverfahren, 28 wurden an andere zuständige Stellen weitergeleitet. Das Bundeskartellamt sieht in der Möglichkeit, Hinweise auch unabhängig von internen Unternehmensmeldungen entgegenzunehmen, einen zentralen Beitrag zur effektiven Kartellverfolgung. Durch die behördliche Aufdeckung von Kartellen können Rechtsverstöße umfassend beendet, und geschädigte Dritte können ihre zivilrechtlichen

Ansprüche besser durchsetzen. Die Bundesregierung begrüßt, dass das Bundeskartellamt die Aufgabe der externen Meldestelle im Rahmen seiner Zuständigkeiten übernommen hat und damit noch effektiver zur Kartellverfolgung beitragen kann.

4. Weitere deutsche Gesetzgebung mit wettbewerbspolitischer Bedeutung

a. Energie

Die Gesetzesinitiativen im Berichtszeitraum wurden stark durch die Energiekrise infolge des Angriffskrieges auf die Ukraine sowie die Dekarbonisierung der Energiesektoren geprägt. Im Bereich Energie beobachtete das Bundeskartellamt zahlreiche energiebezogene Gesetzesverfahren im Hinblick auf deren Auswirkungen auf Markt und Wettbewerb. So beteiligte sich das Bundeskartellamt an Diskussionen über die zukünftige Gestaltung des Strommarktes, etwa auch zu Eckpunkten zur Kraftwerkstrategie.

Darüber hinaus begleitete das Bundeskartellamt im Bereich Wärmeversorgung den Gesetzgebungsprozess zum Wärmeplanungsgesetz. Ebenso brachte sich das Bundeskartellamt bei der Modernisierung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) insbesondere zu Preisanpassungsklauseln und Transparenzpflichten ein.

Auch war das Bundeskartellamt in die Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) eingebunden, die der Aufnahme von Wasserstoff als Energieträger und der Schaffung eines rechtlichen Rahmens für den Aufbau einer nationalen Wasserstoffinfrastruktur, einschließlich eines Wasserstoffkernnetzes, dienen.

Die Bundesregierung begrüßt die konstruktiven Beiträge, mit denen sich das Bundeskartellamt aufgrund seiner umfangreichen Expertise in die verschiedenen Gesetzgebungsprojekte im Energiebereich eingebracht hat.

b. Post

Am 19. Juli 2024 trat das Postrechtsmodernisierungsgesetz in Kraft, mit dem das zu weiten Teilen noch aus den 1990er-Jahren stammende Postgesetz novelliert wurde. Diese Novelle war der Bundesregierung ein wichtiges Anliegen. Hintergrund der Novelle waren unter anderem die stark veränderten Bedingungen auf den Brief- und Paketmärkten (etwa sinkende Sendungsmengen von Briefen bei steigenden Paketzahl-

len), die die flächendeckende Versorgung der Nutzer zu erschwinglichen Preisen und den Wettbewerb vor neue Herausforderungen stellen. Die Postgesetznovelle zielte insofern darauf ab, weiterhin flächendeckend angemessene und ausreichende Postdienstleistungen zu gewährleisten, den Wettbewerb zu stärken, angemessene Arbeitsbedingungen zu fördern und Anreize für einen ökologisch nachhaltigen Postsektor zu setzen. Die Bundesregierung dankt für den konstruktiven Beitrag, den das Bundeskartellamt bislang in diesem Zusammenhang geleistet hat, insbesondere zur Stärkung des Wettbewerbs und mit Blick auf die behördliche Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur.

c. Verkehr

Der Entwurf eines Gesetzes zur Bereitstellung und Nutzung von Mobilitätsdaten und zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (Mobilitätsdatengesetz, MDG) konnte in der letzten Legislaturperiode nicht mehr beschlossen werden. Die Inhalte sind aber nicht zuletzt auch aufgrund der Verordnung (EU) 2023/1804 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/94/EU weiterhin relevant. Das Projekt wird durch die Bundesregierung zeitnah erneut aufgegriffen werden. Dabei ist die Beratung des Bundeskartellamtes zu Fragen des Datenzugangs für die Entwicklung und wettbewerbliche Bereitstellung nutzerorientierter Mobilitätsdienstleistungen auch künftig von hoher Relevanz.

d. Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz

Mit dem Verbandsklagerichtlinienumsetzungsgesetz (VRUG) vom 12. Oktober 2023 wurde die EU-Verbandsklagerichtlinie 2020/1828 in deutsches Recht überführt. Das darin enthaltene Verbraucherrechtedurchsetzungsgesetz (VDuG) ermöglicht u.a. eine sog. Abhilfeklage, mit der Verbraucherinnen und Verbraucher ihre privatrechtlichen Ansprüche – auch kartellrechtliche nach § 87 GWB – kollektiv durch Verbände durchsetzen können. Zur sachgerechten Behandlung dieser Klagen wurden die Zuständigkeiten der spezialisierten Kartellsenate (§§ 91, 94 GWB) entsprechend erweitert. Außerdem wurde § 33 GWB an die Änderungen im UKlaG angepasst, um eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten. Die Bundesregierung kann aufgrund der kurzen Anwendungsdauer noch keine Aussage über die Praxistauglichkeit des VDuG

zur gebündelten Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen treffen und wird die Anwendung des Gesetzes weiter beobachten. Das VDuG ist fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten zu evaluieren.

e. Landwirtschaft

Die Lage auf den Agrarmärkten hat sich im Berichtszeitraum normalisiert. Dennoch gibt es weiterhin Herausforderungen durch schlechte Wetter-/Klimabedingungen, Tierseuchen und in Zusammenhang mit dem globalen Handel. Nach den starken Steigerungen bei den Preisen für Nahrungsmittel und Getränke hat der Preisauftrieb im Berichtszeitraum abgenommen.

Im November 2023 wurden die Ergebnisse einer umfassenden Evaluierung des Agrarorganisationen- und Lieferketten-Gesetzes (AgrarOLkG) durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft veröffentlicht. Das AgrarOLkG ist im Juni 2021 in Kraft getreten und soll Lieferanten entlang der Wertschöpfungskette gegen unlautere Handelspraktiken, wie kurzfristige Stornierung verderblicher Agrarprodukte oder Lebensmittel, Zahlungsfristen oder Beteiligungen der Lieferanten an Kosten für die Lagerung der Ware, schützen. Die Evaluation machte u.a. deutlich, dass teilweise unlautere Praktiken angewendet werden, die über die mit dem AgrarOLkG verbotenen Praktiken hinausgehen. Zu Beginn des Jahres 2024 gab es in Folge der Proteste von Landwirtinnen und Landwirten umfangreiche öffentliche Debatten in Deutschland und Europa um Preise und bürokratische Belastungen entlang der Lebensmittellieferkette. In der Folgezeit haben sich die Fraktionen der Ampel-Parteien im Deutschen Bundestag darauf geeinigt, das AgrarOLkG zu novellieren. Die Novelle, die Ende Oktober 2024 in Kraft getreten ist, sieht u.a. vor, dass Lieferanten, die bislang nur befristet vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfasst waren, dauerhaft in den Schutzbereich einbezogen werden. Die bestehenden Verbote werden durch ein Umgehungsverbot ergänzt. Die Vorschriften zur Einbeziehung des Bundeskartellamtes in die Entscheidungen der Durchsetzungsbehörde wurden aufgehoben und durch eine Befugnis zum gegenseitigen Informationsaustausch beider Behörden ersetzt.

5. Europäische Gesetzgebung

a. Leitlinienentwurf zur Anwendung von Artikel 102 AEUV auf Behinderungsmissbräuche

Die Europäische Kommission stellte am 1. August 2024 einen Entwurf für Leitlinien zum Behinderungsmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen zur öffentlichen Konsultation. Die Bundesregierung unterstützt wie das Bundeskartellamt die Initiative der Europäischen Kommission. In seiner Stellungnahme bewertete das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Leitlinien als wichtigen Schritt um die Durchsetzung des Art. 102 AEUV zu erleichtern und zu vereinheitlichen.

b. Evaluierung der VO (EG) Nr. 1/2003

Am 5. September 2024 veröffentlichte die Europäische Kommission die Ergebnisse ihrer Evaluierung der Verordnung (VO) 1/2003. Diese Verordnung regelt die Verfahren zur Durchsetzung der Artikel 101 und 102 AEUV sowie die Zusammenarbeit im Europäischen Wettbewerbsnetz (ECN). Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die Verordnung eine wirksame, effiziente und einheitliche Anwendung des Wettbewerbsrechts ermöglicht habe. Zugleich erkennt sie aber Verbesserungsbedarf, u.a. wegen der zunehmenden Anwendung strengerer nationaler Regelungen. Die Kommission zweifelt daran, ob das System der teilweisen Konvergenz bei einseitigem Verhalten noch ausreichend sei, um eine kohärente Anwendung von Artikel 102 AEUV zu sichern. Sie fordert daher eine stärkere Koordination und Informationsweitergabe im ECN in Bezug auf nationales Recht. Das Bundeskartellamt begrüßt hingegen die Möglichkeit zu strengeren nationalen Regeln, da diese eine effektive Bekämpfung wettbewerbschädlicher Praktiken und eine wichtige Rolle bei der zivilrechtlichen Durchsetzung spielen. Dem stimmt die Bundesregierung zu und wird sich für die Beibehaltung der Möglichkeit strengerer nationaler Regeln einsetzen.

c. Foreign Subsidies Regulation (FSR)

Die EU-Verordnung zu wettbewerbsverzerrenden Subventionen aus Drittstaaten im Binnenmarkt (Foreign Subsidies Regulation, FSR) ist im Januar 2023 in Kraft getreten, seit Herbst 2023 gelten in der Verordnung verankerte Notifizierungspflichten. Die Verordnung zielt darauf ab, ein level playing field für europäische und nicht-europäische Unternehmen auf dem Binnenmarkt zu schaffen. Dazu werden von nicht-EU Staaten

gewährte Subventionen auf ihre wettbewerbsverzerrende Wirkung im Binnenmarkt überprüft, wenn sich das begünstigte Unternehmen wirtschaftlich (z.B. in Form von Unternehmenserwerben oder Vergabeverfahren) auf dem Binnenmarkt betätigt. Die Bundesregierung hat sich in den Verhandlungen für die Schaffung der Verordnung und seine unbürokratische Anwendung ausgesprochen. Erste Erfahrungen mit der Verordnung zeigen, dass die Verordnung bereits Wirkung entfaltet. Zugleich unterstützt die Bundesregierung die Bestrebungen die Anwendung der Verordnung zu vereinfachen und weitere bürokratische Hürden abzubauen.

III. Zur Entwicklung der Kartellrechtspraxis

1. Fusionskontrolle

Im Berichtszeitraum verzeichnete das Bundeskartellamt insgesamt sechs Interventionsfälle im Rahmen von Fusionskontrollverfahren – drei weniger als im vorherigen Zeitraum (neun Fälle). In einem Fall wurde der Zusammenschluss untersagt, in zwei weiteren erfolgte eine Freigabe nur unter Nebenbestimmungen. Drei Fusionsvorhaben wurden von den beteiligten Unternehmen aufgegeben, nachdem das Bundeskartellamt im Rahmen des rechtlichen Gehörs seine vorläufigen wettbewerbsrechtlichen Bedenken geäußert hatte.

In allen sechs Fällen stützte sich die beabsichtigte Untersagung auf das Regelbeispiel der Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung. Vier Verfahren betrafen horizontale Zusammenschlüsse, bei denen die beteiligten Unternehmen auf denselben Märkten tätig sind. Ein Fall betraf eine vertikale Konstellation entlang vor- bzw. nachgelagerter Marktstufen, und ein weiterer Fall einen konglomeraten Zusammenschluss mit komplementären Produkten, bei dem wettbewerbsrechtliche Nachteile durch mögliche Kopplungs- oder Bündelungsstrategien im Mittelpunkt standen.

Die unterschiedlichen Fallkonstellationen und geprüften Schadenstheorien verdeutlichen, dass das Bundeskartellamt auch bei einer leicht rückläufigen Zahl an Interventionsfällen auf Grundlage komplexer, datengestützter Analysen und unter Berücksichtigung ökonomischer Gutachten einen wirksamen präventiven Wettbewerbsschutz gewährleistet. Dabei wird deutlich, dass die präventive Fusionskontrolle in unterschiedlichsten Marktstrukturen greift, was ihre Bedeutung als Instrument zur Sicherung wirksamen Wettbewerbs unterstreicht.

Zwischen 2021/22 und 2023/24 ist die Zahl der Fusionsanmeldungen beim Bundeskartellamt um rund zehn Prozent gesunken (von 1.860 auf 1.680). 2024 gab es jedoch einen leichten Anstieg gegenüber 2023 (+7 %). Die Entwicklung spiegelt konjunkturelle Einflüsse wie Pandemie, Krieg, Inflation und Zinswende wider. Langfristig liegen die Anmeldezahlen aktuell zwar unter dem Niveau früherer Jahre, liegen jedoch im OECD-Vergleich deutlich über den Fallzahlen in anderen Jurisdiktionen.

Im Berichtszeitraum spielte die Transaktionswertschwelle gemäß § 35 Abs. 1a GWB insbesondere bei Übernahmen im Digital- und Pharmabereich eine zentrale Rolle. Diese Vorschrift ermöglicht die Anmeldepflicht eines Zusammenschlusses auch unterhalb der allgemeinen Umsatzschwellen, sofern der Wert der Gegenleistung 400 Mio. Euro übersteigt und das Zielunternehmen in erheblichem Umfang im Inland tätig ist. Der Begriff der „erheblichen Inlandstätigkeit“ stellte dabei häufig einen zentralen Prüfpunkt dar.

In der Sache Meta/Kustomer bejahte das Bundeskartellamt eine Anmeldepflicht nach § 35 Abs. 1a GWB. Das OLG Düsseldorf verneinte dies zunächst mit Beschluss vom 21. September 2022 und sah keine erhebliche Inlandstätigkeit. Mit Beschluss vom 17 Juni 2025 (KVR 77/22) entschied der BGH jedoch zugunsten des Bundeskartellamtes. Er stellte klar, dass eine Inlandstätigkeit vorliegt, wenn das Zielunternehmen ausgehend von seinen gegenwärtigen wettbewerblichen Aktivitäten einen hinreichenden Inlandsbezug aufweist, der generell geeignet sein kann, wettbewerbliche Gefahrenlagen für im Inland belegene Märkte zu begründen. Insbesondere kann eine Auftragsdatenverarbeitung mit Zugang zu Daten inländischer Endkunden eine solche Inlandstätigkeit darstellen. Für die Anmeldepflicht sei zwar eine gewisse Mindestintensität im Sinne einer Spürbarkeit erforderlich, die Schwelle hierfür liege jedoch nicht hoch.

In vielen der insgesamt 36 Fälle erfolgte eine vorsorgliche Anmeldung, ohne dass das Bundeskartellamt die Anmeldepflicht abschließend prüfen musste.

Diese Fallkonstellationen und insbesondere die Entscheidungen in den von Amts wegen geprüften Fällen Microsoft/OpenAI oder Microsoft/Inflection AI zeigen, dass die Kriterien des § 35 Absatz 1a GWB in der momentanen Praxis zu Lücken in der Zusammenschlusskontrolle führen, die spätestens seit der Illumina Entscheidung des EuGH vom 3. September 2024 (C-611/22 P und C-625/22 P) auch nicht mehr durch die Annahme von Verweisungen durch die EU-Kommis-

sion geschlossen werden können. Vor diesem Hintergrund und der weiterhin hohen Anzahl an Anmeldungen strebt die Bundesregierung eine Fokussierung der Fusionskontrolle auf relevante Fälle an z.B. durch eine Erhöhung der Umsatzschwellenwerte sowie Schließung der genannten Lücke bei der Prüfungsmöglichkeit von strategischen Aufkäufen künftiger Wettbewerber (sog. „killer acquisitions“).

Wie die Monopolkommission in ihrem XXV. Hauptgutachten mit dem Titel „Wettbewerb 2024“ ausführt, können Ex-post-Evaluationen der Fusionskontrolle einen Erkenntnisgewinn bringen. Zudem könnten sie u.a. dazu beitragen, die Methodik der Wettbewerbsbehörden, die bei Fusionskontrollentscheidungen angewendet wird, weiterzuentwickeln. Die Bundesregierung erkennt die im XXV. Hauptgutachten dargelegten Vorteile umfangreicherer Ex-post-Evaluationen in der Fusionskontrolle an. Vor dem Hintergrund sollte das Bundeskartellamt die Evaluationsarbeit der Monopolkommission weiterhin unterstützen.

2. Kartellverbot und Kooperationen

Die Bundesregierung unterstützt das konsequente Vorgehen des Bundeskartellamtes gegen Kartellrechtsverstöße. Im Berichtszeitraum hat das BKartA ca. 28,8 Mio. Euro Bußgelder verhängt.

Die Bundesregierung begrüßt zudem die Beratung der Unternehmen im Hinblick auf die kartellrechtliche Bewertung ihrer Kooperationen. Gerade bei neuartigen und komplexen Fallgestaltungen der Kooperationen in den verschiedensten Wirtschaftsbereichen ist die Beurteilung der Kooperationen durch das BKartA eine wichtige Unterstützung für die Unternehmen. Im Berichtszeitraum standen Kooperationsvorhaben verschiedenster Branchen wie z.B. der Automobilwirtschaft, Landwirtschaft, Medienwirtschaft, Finanzdienstleistungen und B2B-Plattformdienste im Fokus der Beratung des BKartA. Schwerpunkt bildeten Nachhaltigkeits-Kooperationen, bei deren Prüfung auch die Mitte 2023 veröffentlichten sog. Horizontalleitlinien der EU-Kommission mit den expliziten Ausführungen zu Nachhaltigkeitsinitiativen zugrunde lagen.

3. Kronzeugenprogramm

Nach Angaben des Bundeskartellamtes hat sich die Zahl der Kronzeugenanträge nach dem Kronzeugenprogramm im Berichtszeitraum stabilisiert bzw. ist sogar leicht angestiegen, bewegt sich aber weiterhin auf ei-

nem niedrigeren Niveau als kurz nach Einführung des Programms. Dies kann viele Gründe haben. Die Bundesregierung beobachtet die weitere Entwicklung, auch im europäischen Kontext, und steht in Kontakt mit der Europäischen Kommission, um sich gegebenenfalls für weitere Schritte zur Überarbeitung der EU-Kartellschadensersatzrichtlinie einzusetzen.

4. Sektoruntersuchungen

Mit dem Abschlussbericht seiner Sektoruntersuchung zur Bereitstellung und Vermarktung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge hat das Bundeskartellamt einen wertvollen Beitrag zum Stand und der Wettbewerbssituation in diesem nach wie vor sich entwickelnden Markt geliefert. Es gilt, diesen Markt weiter zu beobachten. Dabei spielt auch die Fortsetzung des oben bereits angesprochenen Gesetzgebungsvorhabens eines Mobilitätsdatengesetzes eine Rolle.

5. Private Kartellrechtsdurchsetzung

Im Berichtszeitraum setzte sich laut Bundeskartellamt der Trend der rückläufigen Anzahl von Kartellzivil- bzw. -schadensersatzklagen fort. Dafür wurden vermehrt Urteile zur Schadenshöhe erlassen und die Rechtsprechung auf diesem Gebiet konnte fortentwickelt werden. Gleichzeitig deutete eine höhere Zahl von Klagerücknahmen nach Auffassung des Bundeskartellamts auf vermehrte außergerichtliche Vergleiche hin. Aus Sicht der Bundesregierung tragen Schadensersatzklagen auch zur Prävention von Kartellrechtsverstößen bei.

6. Europäisches Wettbewerbsrecht

a. Europäische Fusionskontrolle

Mit Urteil vom 3. September 2024 (C-611/22 P und C-625/22 P) entschied der Europäische Gerichtshof, dass die Europäische Kommission Zusammenschlussvorhaben nicht nach Art. 22 VO (EG) 139/2004 prüfen darf, wenn die verweisende nationale Wettbewerbsbehörde nach nationalem Recht nicht zuständig für deren Prüfung ist. In der Sache ging es um die Übernahme von GRAIL durch Illumina (Fall M.10188), bei der mehrere nationale Behörden trotz fehlender Zuständigkeit nach nationalem Recht auf Ersuchen der Kommission eine Verweisung ausgesprochen hatten. Laut EuGH verstöße dieses Vorgehen gegen die Anforderungen an Rechtssicherheit und Vorherseh-

barkeit. Das Bundeskartellamt hatte sich aufgrund rechtlicher Bedenken nicht an solchen Verweisungen beteiligt, wenn keine eigene Prüfzuständigkeit vorlag. Die Bundesregierung hatte in der Vergangenheit die Praxis der Europäischen Kommission zu Artikel 22 FKVO äußerst kritisch gesehen, insbesondere aufgrund der damit zusammenhängenden Rechtsunsicherheit für fusionierende Unternehmen. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Bundesregierung die durch das Urteil geschaffene Rechtsklarheit. Die so entstandene Rechtslücke gilt es rasch zu schließen, um Zusammenschlüsse mit großer strategischer Bedeutung – wie etwa „killer-Akquisitionen“ – künftig auf nationaler und europäischer Ebene erfassen zu können. Diese betreffen häufig kleine, hochinnovative Unternehmen mit geringen Umsätzen, die von großen Konzernen frühzeitig übernommen werden, bevor sie ihr volles Marktpotenzial entfalten – und die deshalb oft nicht unter bestehende Fusionskontrollschwellen fallen. Zwar wurde in der Bundesrepublik bereits mit der 9. GWB-Novelle eine Transaktionswert-Schwelle eingeführt, die entsprechende Fälle bei hinreichender gesamtwirtschaftlicher Bedeutung der Anmeldepflicht unterwerfen, doch auch nach dem GWB scheitert die Prüfung dieser Fälle momentan häufig noch an dem Kriterium der „erheblichen Inlandstätigkeit“. Vor diesem Hintergrund setzt sich die Bundesregierung für eine punktuelle Überarbeitung der Transaktionswertschwelle des GWB ein, sowie auch bei der Europäischen Kommission für die Einführung einer entsprechend zielgerichteten Transaktionswert-Schwelle.

Bereits im Dezember hatte die Bundesregierung zum Antritt der neuen Vizepräsidentin der Europäischen Kommission für einen sauberen, gerechten und wettbewerbsfähigen Übergang sowie Kommissarin für Wettbewerb Teresa Ribera Vorschläge zur Modernisierung des EU-Wettbewerbsrechts, insbesondere der EU-Fusionskontrolle unterbreitet. Die Forderungen betrafen neben der Schließung der „Illumina-Lücke“ insbesondere eine Anpassung der Schwellenwerte sowie eine stärkere Berücksichtigung von Wettbewerbsfähigkeits- und Sicherheitsaspekten im Rahmen der EU-Fusionskontrolle. Auch vor diesem Hintergrund begrüßt die Bundesregierung die inzwischen durch die EU-Kommission angekündigte Überarbeitung der europäischen Leitlinien zur Bewertung von Unternehmenszusammenschlüssen – mit dem Ziel künftig Innovation, Resilienz und Investitionen stärker zu berücksichtigen. Eine diesbezügliche Konsultation wurde im Mai 2025 gestartet mit der Möglichkeit der Beteiligung bis Anfang September 2025.

b. Anwendung Artikel 101, 102 AEUV

Im Berichtszeitraum lag ein Schwerpunkt der allgemeinen Missbrauchsaufsicht im Bereich der Mobilitätsmärkte. Darüber hinaus war die digitale Wirtschaft ein weiterer wichtiger Tätigkeitsschwerpunkt. Die Bundesregierung begrüßt, dass das Bundeskartellamt weiterhin von den mit der 10. GWB-Novelle geschaffenen neuen Kompetenzen engagiert Gebrauch macht.

c. Digital Markets Act

Die Bundesregierung begrüßt die Arbeit der Europäischen Kommission zur Durchsetzung des Digital Markets Act und die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt, wie beispielsweise im Google-Datenverfahren des Bundeskartellamts, das auf Grundlage von §19a Abs. 2 GWB entschieden wurde. Aus Sicht der Bundesregierung ist das Verfahren ein gutes Beispiel dafür, wie §19a GWB den Digital Markets Act sinnvoll ergänzen kann.

IV. Verbraucherschutz

Die Bundesregierung begrüßt, dass das Bundeskartellamt im Berichtszeitraum zwei weitere verbraucherrechtliche Sektoruntersuchungen abgeschlossen hat, eine zu Messenger- und Videodiensten und eine zum Scoring beim Onlineshopping. Beide haben gezeigt, dass verbraucherschützende Normen, wie z. B. das Lauterkeits- und das Datenschutzrecht, in der unternehmerischen Praxis nicht immer eingehalten werden. Die darüberhinausgehenden Handlungsempfehlungen des Bundeskartellamtes sind eine wichtige Informationsquelle, um Lösungsmöglichkeiten für die aufgezeigten Probleme zu finden. Die Bundesregierung wird diese in ihren zukünftigen Erwägungen miteinbeziehen.

Der im letzten Koalitionsvertrag niedergelegte Prüfauftrag einer Stärkung des Bundeskartellamtes im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes konnte zwar vom damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz durchgeführt werden, aber daraus folgende Konsequenzen sind nicht mehr gesetzlich umgesetzt worden. Der neue Koalitionsvertrag enthält keinen entsprechenden Handlungsauftrag, die behördliche Rechtsdurchsetzung zu verbessern.

V. Wettbewerbsregister

Seit Juni 2022 läuft das elektronische Wettbewerbsregister beim Bundeskartellamt im vollen Wirkbetrieb.

Der Aufbau und stabile Betrieb des Wettbewerbsregisters ist ein erfolgreiches Beispiel für gelungene Digitalisierung öffentlicher Verwaltung und ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung. Das Register informiert öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch elektronischen Abruf, ob hinsichtlich eines Unternehmens vergaberechtliche Ausschlussgründe in Gestalt von bestimmten Wirtschaftsdelikten vorliegen. Die konstant hohe Anzahl an Abfragen von rund 1.100 Abfragen pro Tag, welche in der Regel innerhalb eines Arbeitstages beantwortet werden, zeigt, dass sich das Wettbewerbsregister als effizientes Informationssystem für öffentliche Auftraggeber erwiesen hat. Gleiches gilt für die rund 30.000 Sammelabfragen von amtlichen Verzeichnissen. Die zügige Information über das Vorliegen von Ausschlussgründen fördert den fairen Wettbewerb um öffentliche Aufträge. Zugleich werden die betroffenen Unternehmen durch die Möglichkeit einer „Selbstreinigung“ in ihren Compliance-Bemühungen gestärkt. Insofern ist erfreulich, dass die meisten Anträge auf vorzeitige Löschung aus dem Register angesichts nachgewiesener Compliance-Maßnahmen positiv beschieden werden konnten.

VI. Vergabekammern

Der Tätigkeitsbericht der beim Bundeskartellamt angesiedelten Vergabekammern des Bundes beginnt mit einem kurzen Überblick über die Entwicklungen des nationalen und europäischen Vergaberechts (u.a. die Änderungen durch das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, Anpassungen infolge eines Vertragsverletzungsverfahrens der Europäischen Kommission sowie die Verpflichtung zur Verwendung neuer elektronischer Standardformulare, sog. e-Forms, für Bekanntmachungen von öffentlichen Aufträgen). Hingewiesen wird hierneben mit dem Vergabetransformationspaket und dem Bundestariftreuegesetz auf Gesetzesvorhaben, welche in der vergangenen Legislatur nicht mehr abgeschlossen werden konnten. Die Bundesregierung wird auch in der kommenden Legislaturperiode wichtige Aspekte aus diesen Vorhaben wieder aufgreifen, insbesondere werden Reformen zur Vereinfachung, Beschleunigung und Digitalisierung des Vergaberechts zeitnah auf den Weg gebracht. Diese werden auch entsprechende Anpassungen für die Nachprüfungsverfahren vor den Vergabekammern beinhalten.

Im Anschluss geht der Tätigkeitsbericht auf die Entscheidungspraxis der Vergabekammern des Bundes in den Jahren 2023 und 2024 ein (Berichtsjahr 2023: 105 Nachprüfungsanträge; Berichtsjahr 2024: Berichts-

jahr 2024: 124 Nachprüfungsanträge). Der Rechtsweg zu den Vergabekammern ist das wesentliche Element des vergaberechtlichen Rechtsschutzes bei Vergabeverfahren mit einem Auftragswert ab Erreichen der europarechtlichen Schwellenwerte. Neben der Verfahrensbeendigung durch Sachentscheidung wurde wie im letzten Berichtszeitraum ein nicht unwesentlicher Teil der in den letzten beiden Jahren eingereichten Nachprüfungsanträge durch Rücknahme oder anderweitige Erledigung beendet. Sofortige Beschwerde vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf wurde im Jahr 2023 in 17 Fällen eingelegt (hierbei wurden 5 Entscheidungen der Vergabekammern vom OLG teils oder ganz aufgehoben); im Jahr 2024 erfolgte eine sofortige Beschwerde bei Gericht in 24 Fällen (hierbei wurden bislang vier Entscheidungen der Vergabekammern vom OLG ganz oder teilweise aufgehoben).

Der Bericht der Vergabekammern geht sodann ausführlich auf spezifische Rechtsfragen ein, mit denen die Vergabekammern befasst waren. Diese umfassen Fra-

gen der Transparenzanforderungen an die Zulassung von Nebenangeboten, den Maßstab für die Beurteilung der Vergleichbarkeit von Referenzen, die Herstellung der Eignung von Bietern durch „Zukauf“ von Mitarbeitenden von anderen Unternehmen, die Offenlegung von Referenzen bei Rechtsberatungsleistungen, die Losaufteilung, die Pflicht des öffentlichen Auftraggebers zur Aufklärung der Erfüllbarkeit des Leistungsversprechens des Zuschlagsempfängers, die Dokumentationspflicht bei der Preisaufklärung, bei einer Ausschlussentscheidung sowie bei der Angebotswertung, die Berücksichtigung von Mini- und Midijobbern bei Lohnkosten und zur Ausgestaltung eines begünstigenden Zuschlagskriteriums. Die Entscheidungspraxis der Vergabekammern trägt hinsichtlich der betreffenden Fragestellungen nicht nur zur Rechtssicherheit und -fortentwicklung bei, sie sind mit Blick auf die anzustrebenden Reformen im Vergaberecht vielmehr zugleich ein wichtiger Indikator für gesetzgeberischen Regelungsbedarf.

Bericht des Bundeskartellamtes
über seine Tätigkeit in den Jahren 2023/2024
sowie über die Lage und Entwicklung
auf seinem Aufgabengebiet

Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 2023/2024 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Erster Abschnitt	
Wettbewerbliche Entwicklungen und wettbewerbspolitische Lage.....	10
A. Entwicklungen der wettbewerbspolitischen und kartellrechtlichen Rahmenbedingungen	10
I. Zur wettbewerbspolitischen Lage	10
1. Digitale Wirtschaft	13
2. Kartellrecht und Nachhaltigkeit	16
II. Änderungen des kartellrechtlichen Rahmens.....	17
1. Die 11. GWB-Novelle	17
2. KHVVG: Erweiterung der Ausnahme von der Fusionskontrolle in § 187 Abs. 9 und 10 GWB	17
3. Hinweisgeberschutzgesetz	18
4. Weitere deutsche Gesetzgebung mit wettbewerbspolitischer Bedeutung ...	18
a) Energie	18
aa) Strom: Konsultation neues Strommarktdesign und Kraftwerksstrategie	19
bb) Wärme	19
cc) Wasserstoff	19
b) Post	19
c) Gesundheitswesen	20
d) Verkehr	20
e) Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz	21
5. Europäische Gesetzgebung	21
a) Überarbeitung der Horizontal-Leitlinien und GVOen	21
b) Leitlinien zu Artikel 210a GMO	21
c) Leitlinienentwurf zur Anwendung von Artikel 102 AEUV auf Behinderungsmissbräuche	21
d) Evaluierung der VO (EG) Nr. 1/2003	22
e) Foreign Subsidies Regulation (FSR).....	22
B. Entwicklung der Kartellrechtspraxis	23
I. Ökonomie in der Kartellrechtsanwendung.....	23
1. Entwicklung der Fusionskontrollpraxis	23
2. Quantitative Methoden/Datengestützte Analysen	26
3. Privatgutachten	27
II. Fusionskontrolle	28
1. Statistische Übersicht	28
2. Verfügungen im Hauptprüfverfahren	29
3. Vorfeld- und Interventionsfälle	35

	Seite
4. Verfahren nach § 41 Abs. 3	35
5. Anwendung der Transaktionswertschwelle	35
6. Bagatellmärkte	36
III. Kontrolle wirtschaftlicher Machtstellungen, Preismissbrauch, Behinderungsmissbrauch	37
1. Allgemeine Missbrauchsaufsicht	37
2. Missbrauchsaufsicht im Bereich der Digitalwirtschaft	37
IV. Kartellverbot und Kooperationen	39
1. Kartelle und verbotene vertikale Absprachen	39
a) Bußgeldverfahren des Bundeskartellamtes	39
b) Durchsuchungen	39
c) Kronzeugenprogramm	40
d) Ex officio-Verfahren	40
e) Akteneinsicht in Bußgeldentscheidungen	40
2. Kooperationen	41
V. Wettbewerbsbeschränkungen in Vertikalvereinbarungen	42
VI. Bericht der externen Meldestelle beim Bundeskartellamt nach § 26 Abs. 1 HinSchG	43
VII. Sektoruntersuchungen	43
VIII. Austausch mit der Wissenschaft	44
IX. Verfahrens- und Prozessrecht	45
X. Bundeskartellamt als „amicus curiae“	47
XI. Private Kartellrechtsdurchsetzung	49
XII. Europäisches Wettbewerbsrecht	49
1. Europäische Fusionskontrolle	49
a) Arbeitsgruppe Fusionskontrolle („Merger Working Group“)	49
b) Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission	49
c) Verweisungen nach Artikel 4 Abs. 4, 5, 9 und 22 VO (EG) Nr. 139/2004 ...	49
2. Anwendung von Artikel 101, 102 AEUV	50
a) Netzwerk der europäischen Kartellbehörden	50
aa) Fallverteilung, Informationsaustausch und Amtshilfe	50
bb) ECN-Arbeitsgruppen	51
cc) Sektorenarbeitsgruppen	51
b) Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission	52
c) Europäische Gerichtsverfahren	52
3. Digital Markets Act (DMA)	52
XIII. Internationale Zusammenarbeit	54
1. OECD	55
2. International Competition Network	55

	Seite
3. UNCTAD	56
4. Internationale Rechtshilfe	56
5. Notifizierungen	56
6. Internationale Beratung	56
7. Bilaterale Beziehungen	57
8. Internationale Kartellkonferenz	57
9. G7	57
10. Deutsch-Französischer Wettbewerbstag in Paris.	58
Zweiter Abschnitt	
Tätigkeit nach Wirtschaftsbereichen	58
A. Erzeugung, Verarbeitung, Handel	58
I. Landwirtschaft und Landhandel	58
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	58
2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	59
a) Fusionskontrolle	59
b) Sonstiges	60
II. Ernährung/Lebensmittel	60
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	60
2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	60
a) Fusionskontrolle – Theo Müller/Royal Friesland Campina	60
III. Lebensmittelhandel	61
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	61
2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	62
a) Fusionskontrolle	62
b) Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und Kartellverfolgung – Bierkartell	66
c) Missbrauchsaufsicht	66
d) Verhältnis zu anderen Behörden und Institutionen im nationalen und europäischen Rahmen	67
3. Nachhaltigkeitsinitiativen	68
IV. Haushaltselektrogeräte und Verbraucherelektronik	69
1. Kartellverfolgung – AVM Computersysteme	69
V. Schwimmbadausrüstung	70
1. Fusionskontrolle – Fluidra/Meranus	70
VI. Textilien, Schuhe und Koffer/Taschen	70
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	70
2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	70
a) Fusionskontrolle	70
b) Kartellverfolgung – Vertikale Preisbindung bei Schutzkleidung	71

	Seite
VII. Baustoffe und Bauindustrie	72
1. Baustoffe – Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	72
a) Fusionskontrolle	72
b) Integration einer Kostenfolgeabschätzung in den DIN-Baunormungsprozess	74
2. Bauindustrie – Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	74
a) Kartellverfolgung	74
VIII. Forstwirtschaft	76
1. Gemeinsame Rundholzvermarktung	76
IX. Möbelherstellung und Möbelhandel	76
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	76
2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	76
a) Fusionskontrolle	76
b) Missbrauchsaufsicht	77
X. Chemie und Kunststoffprodukte	77
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	77
2. Fusionskontrolle	78
XI. Maschinen- und Anlagenbau, Metallindustrie	78
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	78
2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	78
a) Fusionskontrolle	78
b) Kartellverwaltungsverfahren – Aurubis/Wieland/Schwermetall.	81
c) Vertikale Vereinbarungen – STIHL	82
XII. Verkehrswirtschaft und Zulieferer	82
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	82
2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	83
a) Fusionskontrolle	83
b) Kartellverfolgung – Vertrieb von Kfz-Kennzeichen	83
c) Missbrauchsaufsicht – ABS-Anbieter für E-Bikes	83
d) Kooperationen	84
XIII. Sicherheits- und Verteidigungsindustrie	85
1. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	85
a) Fusionskontrolle	85
b) Missbrauchsaufsicht – Wettbewerb bei Wartung des Radpanzers „GTK Boxer“	86
XIV. Schreibwaren	86
1. Fusionskontrolle – Hamelin/Pelikan	86
B. Dienstleistungen und übergreifende Berichte	87
I. Gesundheitswesen	87
1. Krankenhäuser	87
a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	87

	Seite
b) Fusionskontrolle	87
2. Ambulante Versorgung, Pflege und Sanitätshäuser	90
a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	90
b) Fusionskontrolle	90
c) Wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen in der Hilfsmittelversorgung	91
3. Pharma/Biotech, Life Sciences und Medizintechnik	91
a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	91
b) Fusionskontrolle	92
II. Finanzwirtschaft, Banken und Zahlungsverkehr	95
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	95
2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	96
a) Fusionskontrolle	96
b) Kooperationen	96
c) Missbrauchsaufsicht – PayPal Surcharging-Verbot und Meistbegünstigungsgebot	97
III. Versicherungswirtschaft	97
1. Fusionskontrolle – Barmenia/Gothaer	97
IV. Entsorgungswirtschaft	98
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	98
2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	99
a) Fusionskontrolle	99
b) Kooperationen	100
c) Kartellverfolgung	101
d) Sektoruntersuchung – Erfassung von Siedlungsabfällen und Aufbereitung von Hohlglas	102
V. Sport	103
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	103
2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	104
a) Missbrauchsaufsicht	104
VI. Medien- und Werbewirtschaft	106
1. Zeitungen und Zeitschriften	106
a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	106
b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	107
aa) Fusionskontrolle	107
bb) Kartellverbot	110
2. Buchverlage und -handel	111
a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	111
b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	111
aa) Fusionskontrolle	112

	Seite
c) Auswirkungen	112
3. Branchen- und Teilnehmerverzeichnisse	112
4. Fernsehwerbung	112
a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	112
b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	113
aa) Fusionskontrolle – RTL/Nickelodeon	113
bb) Kartellverwaltungsverfahren	113
5. Außenwerbung	115
a) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	115
aa) Kartellverfolgung	115
6. Messewesen	115
VII. Digitalwirtschaft	115
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	115
2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	116
a) Fusionskontrolle	116
b) Missbrauchsaufsicht	117
aa) Google/Alphabet	117
bb) Amazon	120
cc) Meta/Facebook	122
dd) Microsoft	123
ee) Apple	125
ff) Gastgewerbe – Verfahren gegen Lieferando	126
c) Sektoruntersuchung Online-Werbung	127
VIII. Telekommunikation und IT	127
1. Telekommunikation	127
a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	127
b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	129
aa) Fusionskontrolle	129
bb) Missbrauchsaufsicht	130
c) Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur	131
2. IT-Dienstleistungen und Software	132
a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	132
b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	132
aa) Fusionskontrolle	132
IX. Energiewirtschaft	135
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	135
2. Strom	136
a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	136
b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	137
aa) Fusionskontrolle	137

	Seite
bb) Missbrauchsaufsicht	139
cc) Sektoruntersuchung E-Ladeinfrastruktur	140
dd) Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur	141
3. Erdgas und Wasserstoff	141
a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	141
b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	142
aa) Fusionskontrolle	142
bb) Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur	143
4. Fernwärme	143
a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	143
b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	144
aa) Fusionskontrolle	144
bb) Missbrauchsaufsicht	145
5. Preisbremsen-Missbrauchsaufsicht	146
X. Mineralöl	149
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	149
2. Markttransparenzstelle für Kraftstoffe	150
3. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	150
a) Fusionskontrolle	150
b) Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel	151
XI. Post	153
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	153
2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	153
a) Fusionskontrolle	153
b) Kartellverwaltungsverfahren	154
3. Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur	154
XII. Verkehrswirtschaft	154
1. Landverkehr	154
a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	154
b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	155
aa) Kooperationen	155
c) Missbrauchsaufsicht – Verfahren gegen die DB AG	156
2. Sonstiger Landverkehr – Gütertransport	157
a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	157
b) Fusionskontrolle	158
3. Schifffahrt und Werften	158
a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	158
b) Fusionskontrolle	159
4. Luftverkehr	159
a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	159

	Seite
b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	160
aa) Fusionskontrolle	160
bb) Missbrauchsaufsicht – Lufthansa	161
XIII. Touristik und Gastgewerbe	162
1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation	162
2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht	162
a) Fusionskontrolle – FTI-Insolvenz	162
b) Missbrauchsaufsicht	162
Dritter Abschnitt	
Verbraucherschutz	163
1. Allgemeiner Überblick	163
2. Schwerpunkte der Verbraucherrechtsanwendung	164
a) Sektoruntersuchungen	164
3. Auswirkungen	165
Vierter Abschnitt	
Wettbewerbsregister	166
1. Allgemeiner Überblick	166
2. Meldung und Eintragung von Mitteilungen	166
3. Selbstreinigung	166
4. Abfrage und Selbstauskünfte	167
5. Technischer Regelbetrieb	167
Fünfter Abschnitt	
Tätigkeitsbericht der Vergabekammern	167
Teil I: Vergaberechtsentwicklung	167
Teil II: Entscheidungen der Vergabekammern des Bundes	168
A. Entwicklungen und Schwerpunkte der Tätigkeit der Vergabekammern	168
B. Rechtsfragen aus der Nachprüfbarkeit der Vergabekammern	169
Sechster Abschnitt	
Geschäftsübersicht	175
A. Tabellen zur Fusionskontrolle	175
I. Beim Bundeskartellamt angemeldete Zusammenschlüsse 1990-2024 ...	175
II. Fusionskontrollverfahren 2023 und 2024	176
B. Übersichten zu weiteren Verfahren	177
I. Kartell- und Missbrauchsverfahren	177
1. beim Bundeskartellamt im Jahr 2023	177
2. beim Bundeskartellamt im Jahr 2024	178
3. bei den Landeskartellbehörden im Jahr 2023	179

	Seite
4. bei den Landeskartellbehörden im Jahr 2024	180
II. Anerkannte und geänderte Wettbewerbsregeln	181
Ausländische Besucher im Bundeskartellamt 2023/24	181
Abkürzungsverzeichnis von Gesetzestexten	182
Stichwortverzeichnis	184
Verzeichnis der Unternehmen, Behörden, Verbände und sonstiger Institutionen	193
Berichte des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit	204
Organisationsplan des Bundeskartellamtes	206

Erster Abschnitt

Wettbewerbliche Entwicklungen und wettbewerbspolitische Lage

A. Entwicklungen der wettbewerbspolitischen und kartellrechtlichen Rahmenbedingungen

I. Zur wettbewerbspolitischen Lage

Während des Berichtszeitraums sahen sich Europa und die deutsche Wirtschaft mit tiefgreifenden ökonomischen und geopolitischen Umbrüchen konfrontiert. Besonders betroffen war die Energiewirtschaft infolge des völkerrechtswidrigen russischen Angriffs auf die Ukraine. Doch auch die Gesamtwirtschaft war über einen längeren Zeitraum hinweg durch eine anhaltende Wachstumsschwäche und hohe Inflation geprägt. Nach den US-Wahlen im November 2024 entstand zudem erhebliche Unsicherheit über die möglichen Auswirkungen einer veränderten politischen Agenda der neuen Administration auf die transatlantischen Beziehungen und den freien Welthandel.

Die nachlassende Wettbewerbsfähigkeit Europas wurde von der Europäischen Kommission als zentrales Thema identifiziert. Im September 2024 wurde der von der damals noch amtierenden Europäischen Kommission in Auftrag gegebene „Draghi-Report“ veröffentlicht, der sich mit der Zukunft der europäischen Wettbewerbsfähigkeit auseinandersetzt (s. u.). Er zeigt auf, dass sich Europa künftig nicht mehr in gleichem Maße auf Faktoren stützen kann, die das Wachstum in der Vergangenheit getragen haben – etwa günstige Energieimporte aus Russland, hohe Exporte nach China oder das uneingeschränkte Sicherheitsversprechen der USA. In Hinblick auf das Wettbewerbsrecht führt der Report aus, dass die Ziele des Wettbewerbsrechtes weiterhin valide seien. Aktuelle empirische Untersuchungen würden mehrheitlich zeigen, dass starker Wettbewerb nicht nur zu niedrigen Preisen führt, sondern auch Produktivität, Investitionen und Innovationen fördert.

Zugleich formuliert der Bericht konkrete Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik, die vor dem Hintergrund globaler Umbrüche umgesetzt werden sollten. Ein Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung eines neuen „Clean Industrial Deals“ zur Förderung wettbewerbsfähiger Industrien und hochwertiger Arbeitsplätze. Dieser soll in den ersten 100 Tagen der neuen Amtszeit der Kommission vorgelegt werden. Die Fusionskontrolle spielt dabei

eine zentrale Rolle, insbes. im Rahmen der vorgeschlagenen Reform des Regulierungs- und Wettbewerbsrahmens zur Umsetzung des „Digital Single Market for Telecommunications“. Durch einen neuen „EU Telecoms Act“ sollen die Regulierungen harmonisiert und grenzüberschreitende Fusionen und Kooperationen gefördert werden. Aus wettbewerbslicher Sicht bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob die im Draghi-Report vorgeschlagenen Ansätze zu einer veränderten Herangehensweise in der Fusionskontrolle, etwa die Definition europäischer anstatt nationaler Märkte, die Stärkung des Stellenwertes von Innovationen im Rahmen von Effizienzprüfungen oder die Verlagerung des Schwerpunktes bei Zusagen in Fusionsverfahren von strukturellen Maßnahmen hin zu verhaltensbezogenen Auflagen, zielführend sind. Die entscheidende Voraussetzung für einen Digital Single Market für Telekommunikationsdienstleistungen dürfte vielmehr in der vorgeschlagenen stärkeren Europäisierung der Regulierung in diesem Sektor liegen.

Im Januar 2025 präsentierte die Europäische Kommission ihren sog. „Competitiveness Compass“, der auf dem Draghi-Report aufbaut und konkrete Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, zur Vereinfachung von Regulierung und zur Schließung der „Innovationslücke“ skizziert. In diesem Zusammenhang kündigt die Kommission auch eine Überarbeitung der europäischen Leitlinien zur Bewertung von Unternehmenszusammenschlüssen an – mit dem Ziel künftig Innovation, Resilienz und Investitionen stärker zu berücksichtigen.

Auf politischer wie unternehmerischer Ebene werden derzeit zahlreiche Maßnahmen diskutiert, um die ökonomischen Standortbedingungen nachhaltig zu verbessern. Dazu zählen der Ausbau der physischen und digitalen Infrastruktur, ein leistungsfähigeres Bildungssystem, der Abbau überbordender Bürokratie, die Stärkung des europäischen Binnenmarktes und weitere lange aufgeschobene Reformen in zentralen Politikfeldern. Ein wesentlicher Eckpfeiler der deutschen wie auch der europäischen Wettbewerbsfähigkeit ist aus Sicht des Bundeskartellamtes eine stringente Wettbewerbspolitik und die konsequente Durchsetzung des Wettbewerbsrechtes. Nur Unternehmen, die sich dem Wettbewerb stellen müssen, können die Chancen offener Märkte nutzen und zugleich ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit stärken. Auch im zurückliegenden Berichtszeitraum setzte sich das Bundeskartellamt für einen konsequenten Schutz des Wettbewerbs ein.

Die Kartellverfolgung ist und bleibt die zentrale Aufgabe des Bundeskartellamtes. Kartelle führen zu einer

Ausbeutung der Marktgegenseite und lähmen die betroffenen Märkte nachhaltig. Während der Corona-Pandemie waren die Ermittlungsmöglichkeiten des Bundeskartellamtes teilweise erheblich eingeschränkt – diese Auswirkungen zeigen sich bis heute in der Statistik der Folgejahre. Die Summe der verhängten Bußgelder lag 2023 bei rd. 2,8 Mio. Euro (betroffener Bereich Industrieleistungen) und 2024 bei rd. 26 Mio. Euro (Schutzbekleidung, Breitbandgeräte, Bauleistungen und Straßenreparatur) – und damit deutlich unter dem Niveau der Vorjahre. Dabei ist zu beachten, dass diese Zahlen von Jahr zu Jahr schwanken – je nachdem wie viele Verfahren abgeschlossen werden konnten. Kartellordnungswidrigkeitenverfahren unterliegen strafprozessualen Anforderungen und sind entsprechend aufwendig und komplex. Solche Verfahren dauern i. d. R. mehrere Jahre, weshalb die jährlichen Bußgeldsummen nur bedingt aussagekräftig sind. Seit 2019 hat das Bundeskartellamt trotz der zwischenzeitlichen Belastungen durch die Corona-Pandemie Bußgelder in einer Gesamthöhe von ca. 1,3 Mrd. Euro verhängt. Die Zahl der Durchsuchungen, Kronzeugenanträge und sonstiger Hinweise auf Kartellverstöße erreichte im Berichtszeitraum erneut ein hohes Niveau – ein Indikator dafür, dass die „Corona-Delle“ weitgehend überwunden ist. Ein weiterer Grund für den Rückgang der Kartellfälle dürfte auch die stark gestiegene Inanspruchnahme von Kartellanten auf Schadensersatz im Nachgang der Verfahren des Bundeskartellamtes sein. Die Aussicht auf mögliche zivilrechtliche Konsequenzen dürfte mit dazu beigetragen haben, dass weniger Kronzeugenanträge gestellt werden. Das Amt begegnet dieser Entwicklung u. a. durch den verstärkten Einsatz neuer ex-officio-Ermittlungsmethoden. Dazu zählen softwaregestütztes Markt-Screening und Monitoring sowie der Ausbau des Schutzes anonymer Hinweisgeber im Zuge des Hinweisgeberschutzgesetzes. Diese Maßnahmen haben die Aufdeckungswahrscheinlichkeit insgesamt erhöht und stärken auch das Kronzeugenprogramm. Perspektivisch plant das Amt den verstärkten Einsatz von KI, um die Aufdeckung von Kartellen noch effizienter zu gestalten.

Das Bundeskartellamt prüfte im Berichtszeitraum rd. 1.700 Fusionen, davon im Jahre 2024 etwa 900 Fälle. Wettbewerbslich unbedenkliche Vorhaben können häufig bereits innerhalb weniger Wochen oder sogar Tagen freigegeben werden. Der Durchschnitt bei sog. 1.-Phase-Fällen liegt bei nur 21 Tagen. In den wettbewerbslich bedenklichen Konstellationen hingegen stellt die Fusionskontrolle das einzige wirksame Instrument dar, um der Entstehung von Marktmacht präventiv ent-

gegenzuwirken. Die Missbrauchskontrolle, die erst bei bereits vermachteten Märkten greifen kann, ist demgegenüber kein gleichwertiges Instrument. Das Bundeskartellamt sieht deshalb auch in der im Dezember 2024 in Kraft getretenen Ausnahme von der Fusionskontrolle im Krankenhausbereich durch das Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz (KHVVVG) die Gefahr, dass es regional zu einer zu starken Konzentration im Krankenhaussektor kommt. Aufgrund der reduzierten wettbewerblichen Kontrolle können auch Fusionen von Krankenhäusern vollzogen werden, die dazu führen, dass die Wahlmöglichkeiten der Patientinnen und Patienten vor Ort erheblich eingeschränkt werden (s. S. 17 f., 20, 87 f.).

Aus entsprechenden Gründen sieht das Bundeskartellamt auch eine generelle Aufweichung der Fusionskontrolle mit dem Ziel, „European Champions“ den Weg zu ebnen, kritisch. Globale Märkte und globale Konkurrenz werden in dem bestehenden Kontrollregime berücksichtigt. Lockerungen des wettbewerblichen Prüfungsmaßstabes würden sich zu Lasten von Wettbewerbern, Kundinnen und Kunden sowie den europäischen Verbraucherinnen und Verbrauchern auswirken. „Champions“ und Weltmarktführer sind zweifellos wichtig. Deutschland hat zahlreiche solcher Unternehmen hervorgebracht, die entscheidend zum Wohlstand beitragen. Um jedoch nachhaltig in eine solche Rolle hineinzuwachsen, muss diese Marktstellung im Wettbewerb erworben werden – nicht durch staatliche Eingriffe oder vernachlässigte Fusionskontrolle.

Ein aktuelles und zunehmend bedeutendes Thema der Fusionskontrolle – sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene – sind sog. Killer-Acquisitions. Darunter versteht man Übernahmen von Unternehmen, die zwar noch geringe Umsätze erzielen, die aber über hohes Wettbewerbspotenzial sowie gute Wachstumsaussichten verfügen. Für solche Zielunternehmen werden oft sehr hohe Kaufpreise gezahlt. Aufgrund ihrer geringen Umsätze fallen diese Unternehmen allerdings oft nicht unter die klassischen, Umsatzbezogenen Schwellenwerte der Fusionskontrolle. Um diese Lücke zu schließen, hat der deutsche Gesetzgeber 2017 die sog. Transaktionswertschwelle eingeführt (s. auch S. 35 f.). Seitdem können Zusammenschlüsse auch dann der Fusionskontrolle unterliegen, wenn zwar der Umsatz des Zielobjektes gering ist, aber der Wert der Gegenleistung mehr als 400 Mio. Euro beträgt. Grundsätzlich kann eine Transaktionswertschwelle geeignet sein, die Kontrolllücke zu schließen. Allerdings hat die jüngere Rechtsprechung des Oberlandesgerichtes

Düsseldorf hohe und in der Praxis schwer handhabbare Anforderungen an das Kriterium der „hinreichenden Inlandstätigkeit“ gestellt. Die Frage, ob ein Zusammenschluss formell anmeldepflichtig ist, lässt sich deshalb häufig nur mit erheblichem Ermittlungsaufwand klären – was den Anforderungen an eine rechtssichere und vorhersehbare Anwendung zuwiderlaufen könnte. Der Anwendungsbereich der Vorschrift in kritischen Bereichen könnte eingeschränkt sein. Eine höchststrichterliche Entscheidung durch den Bundesgerichtshof zu dieser klärungsbedürftigen Rechtsfrage steht noch aus, wird aber im Laufe des Jahres 2025 im Rahmen eines anhängigen Verfahrens erwartet. Je nach Ausgang dieses Verfahrens könnte der Gesetzgeber Maßnahmen erwägen, um problematische Fusionen – insbes. auch im Digitalbereich – prüfen und eine weitere Vermachtung dieser wichtigen Zukunftsbranche verhindern zu können.

Bei der Missbrauchsaufsicht standen im Berichtszeitraum einerseits die Digitalwirtschaft, andererseits aber auch klassische Branchen wie der Schienenpersonenverkehr, die Luftfahrt, die Lebensmittelbranche oder die Energiewirtschaft im Fokus. Insbes. im Lebensmitteleinzelhandel beobachtet das Bundeskartellamt die Branche seit vielen Jahren intensiv. Die z. T. erheblichen, inflationsbedingten Preissteigerungen von Lebensmitteln bedeuten für die Verbraucherinnen und Verbraucher eine erhebliche finanzielle Belastung. Beim Bundeskartellamt gingen zahlreiche Beschwerden über vermeintlich überhöhte Preise von Lebensmittelherstellern und -händlern ein – ebenso über mutmaßlich koordinierte Preissenkungen, vor allem auf Seiten der Händler. Ein hinreichender Anfangsverdacht auf damit verbundenes kartellrechtlich verbotenes Verhalten ließ sich daraus bislang jedoch nicht ableiten. Gleichwohl hat das Bundeskartellamt im Berichtszeitraum sowohl gegen einen global operierenden Markenhersteller als auch gegen eine große Handelskette jeweils ein Missbrauchsverfahren wegen der jeweiligen Forderungen an die Marktgegenseite eingeleitet. Die Idee der Einrichtung einer Markttransparenzstelle für Lebensmittel sieht das Bundeskartellamt sehr kritisch. Damit würde auch die Transparenz für die Anbieter und die Gefahr einer stillschweigenden Angleichung der Preise sehr viel größer.

Auch in der Energiewirtschaft war das Amt im Rahmen der Missbrauchsaufsicht aktiv. Gegen mehrere Stadtwerke und Versorger wurden Verfahren eingeleitet, die sich auf Preisanpassungsklauseln bei Fernwärmelieferverträgen bezogen. Zudem wurde die Sektor-

untersuchung zu Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel im Februar 2025 mit einem Abschlussbericht beendet (s. auch S. 151 ff.). Auch die Sektoruntersuchung zu E-Ladesäulen wurde abgeschlossen (s. auch S. 140). Mithilfe der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe und der Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas betreibt das Bundeskartellamt ein engmaschiges Monitoring der jeweiligen Märkte. Im Strommarkt überprüft das Bundeskartellamt das Verhalten der Stromproduzenten während der Dunkelflaute im Herbst/Winter 2024, in der außergewöhnlich hohen Preisspitzen auftraten (s. auch S. 137). In seinen Marktmachtberichten analysiert das Bundeskartellamt regelmäßig die Marktkonzentration bei der Stromerzeugung. Im Berichtszeitraum wurde festgestellt, dass sich die Marktmachtprobleme weiter verfestigt haben. So war der Kraftwerkspark von RWE zur Deckung der Stromnachfrage in einem Maße unverzichtbar, dass die Vermutungsschwelle für eine marktbeherrschende Stellung überschritten wurde. Dies deutet darauf hin, dass RWE das kartellrechtliche Missbrauchsverbot beachten muss (s. auch S. 139).

Vor dem Hintergrund der gestiegenen Energiepreise infolge des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine, führte die Bundesregierung zur Entlastung von privaten Haushalten und Unternehmen Ende 2022 (bis Ende 2023) sog. Preisbremsen für die Strom-, Erdgas- und Wärmeversorgung ein (s. auch S. 146). Die entsprechenden Gesetze verbieten den Energieversorgern u. a. die Entlastungsregeln für private Haushalte und Unternehmen durch ihre Preisgestaltung zulasten des Staates missbräuchlich auszunutzen. Das Bundeskartellamt wurde in diesem Zusammenhang mit einer – von der Durchsetzung des Wettbewerbsrechtes losgelöst – Missbrauchsaufsicht betraut. Es kann auf dieser Grundlage kontrollieren, ob Energieversorger staatliche Erstattungsbeträge zu Unrecht in Anspruch genommen haben, und erforderlichenfalls Maßnahmen wie insbes. Rückerstattungen anordnen. Das Bundeskartellamt leitete im Berichtszeitraum gegen eine hohe zweistellige Zahl von Versorgern aus den Bereichen Strom-, Erdgas- und Wärmeversorgung entsprechende Prüfverfahren ein, von denen einige bereits abgeschlossen wurden.

Die Digitalwirtschaft stand im Berichtszeitraum erneut stark im Fokus. Das Bundeskartellamt hat insbes. seine Verfahren auf Grundlage der mit der 10. GWB-Novelle im Jahre 2021 eingeführten erweiterten Missbrauchsaufsicht nach § 19a GW, weiter vorangetrieben und eine Reihe von Verfahren bereits erfolgreich abgeschlossen. Dies betrifft Verfahren gegen Microsoft, Al-

phabet/Google, Amazon, Apple und Meta/Facebook (s. auch S. 115 ff.). Seit Mai 2023 gilt in der Europäischen Union zudem der Digital Markets Act (DMA, s. auch S. 52 ff.). Die Verfahren des Bundeskartellamtes sind komplementär zu den Verfahren, die die Europäische Kommission auf Basis des DMA führt. Konkrete Verhaltensweisen digitaler Konzerne können weiterhin mit dem allgemeinen Wettbewerbsrecht oder § 19a GWB aufgegriffen werden, ohne dass es zu einer Überschneidung mit dem Anwendungsbereich des DMA kommt, wenn sie von den speziellen Regeln des DMA – etwa wegen fehlender Designierung (Benennung) der Unternehmen oder eines Dienstes – nicht erfasst sind. Das Wettbewerbsrecht bleibt somit auch künftig ein zentrales Instrument zur Aufsicht über die digitalen Märkte. Das Bundeskartellamt wird weiterhin eng mit der Europäischen Kommission und anderen Behörden kooperieren, um die Durchsetzung fairer Wettbewerbsbedingungen in digitalen Märkten sicherzustellen.

Ein Schwerpunkt des Bundeskartellamtes bleibt die begleitende Unterstützung der Wirtschaft, etwa bei Kooperationen oder anderen Vorhaben, bei denen eine Selbsteinschätzung der Kartellrechtskonformität – auch unter anwaltlicher Beratung – an ihre Grenzen stößt. Der Umfang dieser speziellen Beratungsleistung nimmt gerade im Vergleich zu anderen Wettbewerbsbehörden erheblichen Raum ein und ist ein Service, der von Unternehmen und Verbänden sehr geschätzt wird. Im Berichtszeitraum konnte das Bundeskartellamt u. a. grünes Licht für die Zusammenarbeit mehrerer Erdgasnetzbetreiber beim Aufbau einer Netzinfrastruktur für Wasserstoff grünes Licht geben (s. auch S. 143). Auch die Gründung der „Automotive Licensing Negotiation Group“ (ALNG) – ein Zusammenschluss von BMW, Mercedes-Benz, Thyssenkrupp und VW zur gemeinsamen Verhandlung von Bedingungen für den Erwerb von Lizenzen an sog. standardessenziellen Patenten (SEP) – wurde vom Bundeskartellamt begleitet und letztlich toleriert (s. auch S. 84). Ein wachsender Bereich in der Beurteilung von Kooperationen betrifft den Aspekt der Nachhaltigkeit. Das Kartellrecht steht Initiativen, die tatsächlich die Nachhaltigkeit befördern ohne den Wettbewerb auszuschalten, nicht im Weg. Indem das Bundeskartellamt Unternehmen eine notwendige Orientierung gibt und zugleich auf faire und transparente Rahmenbedingungen achtet, trägt es zu mehr Rechtssicherheit bei (s. auch S. 68 f.).

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen hat 2023 mit der 11. GWB-Novelle eine wichtige Erweiterung erfahren. Das Bundeskartellamt kann nun – im

Anschluss an eine Sektoruntersuchung – Abhilfemaßnahmen ergreifen, um erhebliche und dauerhafte Störungen des Wettbewerbs auf einem Markt zu beseitigen. Ein konkreter Wettbewerbsrechtsverstoß ist hierfür nicht erforderlich. In der durch zunehmende Marktkonzentration geprägten Entsorgungswirtschaft prüft das Bundeskartellamt im Nachgang zu einer Sektoruntersuchung derzeit, ob die Voraussetzungen nach § 32f Abs. 2 GWB vorliegen, um ein Unternehmen zu verpflichten, Unternehmenszusammenschlüsse auch unterhalb der üblichen Schwellen zur Prüfung anzumelden. Zudem wurde im Bereich Kraftstoffgroßhandel Anfang März 2025 ein erstes Verfahren nach § 32f Abs. 3 GWB eröffnet. Das Bundeskartellamt untersucht darin die wettbewerbslichen Auswirkungen der in der Branche weit verbreiteten Preisnotierungen (s. auch S. 152).

Konsequenter Wettbewerbsschutz zahlt sich in Form von niedrigen Preisen, guter Qualität und Innovationsdynamik aus. Dies belegen auch die Ergebnisse der Studie „Protecting competition in a changing world“, die die Europäische Kommission im Juni 2024 veröffentlicht hat. Der Bericht analysiert die Entwicklung des Wettbewerbs in der Europäischen Union in den letzten 25 Jahren, auch im Vergleich zu den USA, Kanada, Japan oder Südkorea. Die Ergebnisse zeigen, dass die Wettbewerbsdurchsetzung in der Europäischen Union und insbes. in Deutschland im internationalen Vergleich effektiv war. So weist die Europäische Union geringere Konzentrationen auf Endkundenmärkten und moderatere Preisaufschläge, etwa im Mobilfunk- und Luftfahrtbereich, auf – insbes. im Vergleich zu den USA. Auch zwischen den EU-Mitgliedstaaten bestehen große Unterschiede: Deutschland schneidet hinsichtlich der Konzentration der Märkte und der Preisniveaus häufig besser ab als andere Länder. Der Report liefert eine klare Evidenz für die Bedeutung des Wettbewerbs – als Motor für niedrige Preise, internationale Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität und wirtschaftliches Wachstum.

1. Digitale Wirtschaft

Die fortschreitende Digitalisierung bringt tiefgreifende Veränderungen für zahlreiche Märkte und Branchen mit sich. Automatisierungen, Big Data oder der Einsatz neuer Technologien wie KI verändern bestehende Geschäftsmodelle und bringen neue Dienste hervor. Mit dem Ziel, wettbewerbschädliches Verhalten zu verhindern und Märkte offenzuhalten, ist und bleibt die digitale Wirtschaft Schwerpunkt in der Arbeit des Bundeskartellamtes.

Im Mittelpunkt steht dabei insbes. die Anwendung des § 19a GWB und damit die erweiterte Missbrauchsaufsicht über große Digitalkonzerne. Diese Vorschrift führte der Gesetzgeber im Jahr 2021 ein. In einem ersten Schritt hat das Bundeskartellamt zu prüfen, ob einem Unternehmen eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb zukommt. Im zweiten Schritt können dann wettbewerbswidrige Praktiken untersagt werden, etwa die Selbstbevorzugung von konzerneigenen Diensten oder das „Aufrollen“ von Märkten mit Mitteln, die nicht dem Leistungswettbewerb entsprechen. Mittlerweile traf das Bundeskartellamt fünf Entscheidungen zur Feststellung einer überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb, von denen vier bereits bestandskräftig sind. Im September 2024 schloss das Bundeskartellamt ein entsprechendes Verfahren gegen Microsoft ab, zuvor war bereits die überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb betreffend Alphabet, Meta und Amazon festgestellt worden (s. Pressemitteilung vom 30. September 2024 (Microsoft), 5. Januar 2022 (Alphabet) sowie 6. Juli 2022 (Amazon)). Amazon erhob Beschwerde gegen die Entscheidung des Bundeskartellamtes, der Bundesgerichtshof bestätigte die Entscheidung jedoch im April 2024 (Beschluss vom 23. April 2024, Aktenzeichen: KVB 56/22). Ein weiteres Verfahren gegen Apple schloss das Bundeskartellamt Anfang April 2023 ab (s. Pressemitteilung vom 5. April 2023). Auch diese Entscheidung bestätigte der Bundesgerichtshof im März 2025 (Beschluss vom 18. März 2025, Aktenzeichen: KVB 61/23).

Darüber hinaus wird in einer Vielzahl von Verfahren untersucht, ob diesen Unternehmen bestimmte Verhaltensweisen zu untersagen sind. 2023 beendete das Bundeskartellamt ein im Mai 2021 eingeleitetes Verfahren gegen Google (Alphabet), nachdem das Unternehmen im Rahmen von Verpflichtungszusagen Verbesserungen in Bezug auf die dienstübergreifende Datenverarbeitung zusagte (s. S. 117 f. sowie Pressemitteilung und Entscheidung vom 5. Oktober 2023, B7-70/21). Google räumt Nutzenden fortan die Möglichkeit ein, ihre Einwilligung in die dienstübergreifende Datenverarbeitung freiwillig für den bestimmten Fall, informiert und unmissverständlich treffen zu können. Um dies zu ermöglichen, muss Google insbes. entsprechende Auswahlmöglichkeiten für die Datenzusammenführung anbieten und die Auswahldialoge so ausgestalten, dass Nutzende nicht manipulativ in Richtung einer dienstübergreifenden Datenverarbeitung gelenkt werden. Das Verfahren ist in enger Kooperation mit der Europäischen Kommission geführt worden, da einige Diens-

te von Alphabet inzwischen von den Vorschriften des Digital Markets Act (DMA) erfasst werden. Daneben untersucht das Bundeskartellamt mögliche Wettbewerbsbeschränkungen seitens Googles im Bereich Kartendienste, nämlich durch Geschäftspraktiken Googles bei der Lizenzierung von Diensten für Infotainmentsysteme in Fahrzeugen und durch Nutzungsbedingungen der Google Maps Plattform (s. S. 119 f. sowie Pressemitteilung vom 21. Juni 2022). Bei Meta prüft das Bundeskartellamt die Verknüpfung der Virtual-Reality-Brillen mit dem sozialen Netzwerk Facebook (s. Pressemitteilung vom 10. Dezember 2020). Hier reagierte Meta im November 2022 bereits auf Bedenken des Amtes. Wer die Brille Quest 2 von Meta Quest (früher Oculus) nutzen möchte, benötigt dafür kein Facebook-Konto mehr, sondern kann die Brille mit einem separaten Konto in Betrieb nehmen (s. Pressemitteilung vom 23. November 2022). Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen. Gegen Amazon führt das Bundeskartellamt derzeit zwei Verfahren. In dem einen Verfahren wird untersucht, inwieweit Amazon durch die Überprüfung der Preise der auf dem Amazon-Marktplatz tätigen Dritthändler und durch den Einsatz von Algorithmen Einfluss auf die Preissetzungsfreiheit der Dritthändler nimmt (s. S. 121). In dem anderen Verfahren stehen mögliche Benachteiligungen von Marktplatzhändlern durch verschiedene Instrumente Amazons, z. B. Vereinbarungen mit (Marken-)Herstellern, die die Zulassung bzw. den Ausschluss von Händlern zum Verkauf von (Marken)Produkten auf dem Amazon-Marktplatz betreffen, im Fokus (sog. Brandgating, s. S. 121 sowie Pressemitteilung vom 14. November 2022). In einem Verfahren gegen Apple geht das Bundeskartellamt dem Anfangsverdacht nach, Apples Tracking Regelungen für Dritt-Apps (im Zusammenhang mit dem sog. „App Tracking Transparency Framework“) könnten Apples eigene Angebote bevorzugt behandeln und/oder andere Unternehmen behindern (s. S. 125 f. sowie Pressemitteilung vom 13. Februar 2025).

Im bereits 2019 vom Bundeskartellamt abgeschlossenen Verfahren betreffend Facebooks Datenverarbeitungskonditionen (s. Tätigkeitsbericht 2019/20, S. 111) entschied das Bundeskartellamt im Oktober 2024 im Rahmen seines Ermessens, dass es nunmehr keine Veranlassung für das Ergreifen von Vollstreckungsmaßnahmen mehr sieht (s. S. 122 f. sowie Pressemitteilung vom 10. Oktober 2024). Dem war ein aufwendiger Verhandlungs- und Umsetzungsprozess vorausgegangen, in dem das Bundeskartellamt wesentliche Verbesserungen der Wahlfreiheit der Nutzenden erreichte. Nutzende mit Wohnsitz in Deutschland haben nun deutlich

verbesserte Kontrollmöglichkeiten darüber, inwieweit ihre bei der Nutzung von Facebook anfallenden Daten mit Daten aus anderen Quellen verknüpft werden sollen. Eine von Meta 2023 eingeführte Kontoübersicht ermöglicht es den Nutzenden selbst zu entscheiden, welche Meta-Dienste (z. B. Facebook und Instagram) sie miteinander verknüpfen und damit einen Datenaustausch auch zu Werbezwecken zulassen wollen. Dank der verbesserten Cookie-Einstellungen können Nutzende jetzt selbst bestimmen, ob ihre Daten, die bei der Nutzung eines Meta-Dienstes anfallen, mit Daten zusammengeführt werden sollen, die Meta durch den Einsatz sog. Business Tools erhält. Business Tools werden von Dritten in ihre eigenen Webseiten, Apps und Onlineangebote eingebunden, dienen der Analyse des Nutzerverhaltens und senden personenbezogene Nutzungsdaten an Meta. Ergänzt werden diese Änderungen u. a. auch durch eine verbesserte Kundeninformation und Nutzerführung. 2023 ist ein richtungsweisendes Urteil des Europäischen Gerichtshofes zum Facebook-Fall des Bundeskartellamtes ergangen (Urteil vom 4. Juli 2023, Aktenzeichen: C-252/21). Das Gericht bestätigte darin den Prüfungsansatz des Bundeskartellamtes vollumfänglich und stellte klar, dass Datenschutzregeln auch von Wettbewerbsbehörden im Rahmen von Missbrauchsverfahren geprüft werden können.

Ferner schloss das Bundeskartellamt 2023 zwei Sektoruntersuchungen mit Bezug zur digitalen Wirtschaft ab und veröffentlichte entsprechende Berichte. In der Sektoruntersuchung zur nicht-suchgebundenen Onlinewerbung stellte das Bundeskartellamt fest, dass Alphabet hier auf nahezu allen Stufen der Wertschöpfungskette vertreten ist und bei praktisch allen relevanten Dienstleistungen eine außerordentlich starke Marktposition innehat (s. Pressemitteilung vom 31. Mai 2023). Alphabet verfügt durch die Suchmaschine Google Search auch bei der suchgebundenen Onlinewerbung über eine bedeutende Marktstellung, sodass dem Unternehmen bei der Werbung im Internet insgesamt eine herausgehobene Position zukommt. Zudem herrscht im Bereich des sog. programmatic advertising, d. h. des automatisierten Handels mit Werbeflächen, eine nur unzureichende Transparenz. So haben Marktteilnehmer u. a. moniert, dass sie keine Informationen über die Wirkung ihrer Werbemaßnahmen erhielten. In der verbraucherrechtlichen Sektoruntersuchung zu Messenger- und Video-Diensten befasste sich das Bundeskartellamt ausführlich mit den technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen dieser Dienste (s. Pressemitteilung vom 17. Mai 2023). Das Bundeskartellamt stellte fest, dass einige Dienste bei Funktionen, die für Nutzende

besonders wichtig sind, gegen verschiedene Vorgaben wie die Datenschutzgrundverordnung verstoßen dürften, etwa bei der Synchronisation des Kontaktverzeichnisses, beim Transfer und der Speicherung von Daten oder bei der Bereitstellung von Informationen über die Sicherheit der Kommunikation. Das Bundeskartellamt erstellte in Abstimmung mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik eine Checkliste der wesentlichen Kriterien für Verbraucherinnen und Verbraucher, die Datensicherheit und Rechtskonformität gewährleisten.

Chancen für den Wettbewerb in der Digitalwirtschaft können sich in den kommenden Jahren aus der Weiterentwicklung von KI ergeben. Sie gilt als wichtige Schlüsseltechnologie mit einem enormen Potenzial für Effizienzverbesserungen und Innovationen. Kleinere Start-ups haben bereits einige vielversprechende Modelle entwickelt, von denen wichtige wettbewerbliche Impulse auf den ansonsten von einigen großen Digitalkonzernen dominierten Märkten ausgehen. Andererseits besetzen einige Big-Tech-Unternehmen schon heute wesentliche Teile der Wertschöpfungskette für KI, von den Chips und Clouddiensten als notwendige Infrastruktur bis hin zu Daten, die für die Entwicklung und das Training der Modelle benötigt werden. Diese Unternehmen profitieren bei der Entwicklung derartiger Modelle verstärkt von bereits bestehenden Vorsprüngen etwa im Zusammenhang mit Zugang zu Daten und Rechenleistung. Zugleich birgt die Präsenz großer Digitalkonzerne auf allen KI-Wertschöpfungsstufen die Gefahr von verschiedenen Abhängigkeiten kleinerer Wettbewerber. Dies gilt etwa beim Zugang zu Clouddiensten oder umfassenden Daten sowie von Lock-ins in spezifische Ökosysteme. Darüber hinaus sind zunehmend Beteiligungen der großen Digitalkonzerne an jungen aufstrebenden KI-Unternehmen oder Kooperationen zwischen diesen zu beobachten, die bisher aber nicht in allen Fällen von der deutschen Fusionskontrolle erfasst werden. 2023 prüfte das Bundeskartellamt, ob die Beteiligung von Microsoft an OpenAI und die Kooperation der beiden Unternehmen der deutschen Fusionskontrolle unterfällt. Im Ergebnis war das nicht der Fall (s. Pressemitteilung vom 15. November 2023). OpenAI ist das Unternehmen hinter dem bekannten Chatbot ChatGPT. Nachdem sich Microsoft 2019 mit einem Investment von einer Mrd. Euro bereits frühzeitig einen Einfluss auf OpenAI sichern konnte, stockte der Big-Tech-Konzern dieses Investment 2023 noch einmal erheblich auf. Die Investition ist Teil einer breiter angelegten Partnerschaft, die Microsoft auch Zugang zu den von OpenAI entwickelten Technologi-

en gewährt. In einer weiteren Prüfung 2024 kam das Bundeskartellamt zu dem Schluss, dass die im März 2024 erfolgte Übernahme nahezu aller Mitarbeitenden der Inflection AI, Inc. durch Microsoft nicht der deutschen Fusionskontrolle unterliegt (s. Pressemitteilung vom 29. November 2024). Inflection ist ein im Jahr 2022 gegründetes Technologieunternehmen, das den Chatbot Pi entwickelte und auf den Markt brachte. Zwar stellten die Übernahme des Personals und die Regelungen zur Nutzung wesentlicher Schutzrechte von Inflection durch Microsoft faktisch eine Übernahme dar, allerdings ist das Zielunternehmen Inflection zum Zeitpunkt der Übernahme nur in geringem Ausmaß in Deutschland tätig gewesen (s. auch S. 116 f.).

Fast alle der großen Digitalkonzerne beschränken ihre Geschäftsmodelle nicht nur auf einzelne Länder oder Regionen, sondern sind nahezu weltweit aktiv. Das Thema KI beschäftigt daher auch Wettbewerbsbehörden weltweit. Beim jährlich stattfindenden G7-Wettbewerbsgipfel haben sich die Vertreterinnen und Vertreter der G7-Mitgliedsstaaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA) und der Europäischen Kommission daher sowohl 2023 in Tokio als auch 2024 in Rom intensiv zu Wettbewerbsgefahren im KI-Bereich ausgetauscht und sich gegenseitig über Erfahrungen bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechtes informiert. Im Kontext des Treffens im Jahr 2024 wurde u. a. eine gemeinsame Erklärung zu Wettbewerbsfragen im Zusammenhang mit KI verabschiedet (s. Pressemitteilung vom 4. Oktober 2024). Bereits 2023 betonten die beteiligten Behörden ihren Willen, den internationalen Austausch gerade in Bezug auf sich schnelle entwickelnde Technologien weiter zu intensivieren.

Auch auf nationaler Ebene treibt das Bundeskartellamt die Kooperation mit anderen Behörden zu Digitalthemen weiter voran. Im Januar 2024 wurde das Digital Cluster Bonn gegründet. Die beteiligten Behörden (neben dem Bundeskartellamt sind das die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, das Bundesamt für Justiz, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und die Bundesnetzagentur) wollen mit dieser Initiative ihre Zusammenarbeit zu allen Aspekten der Digitalisierung ausbauen. Vor dem Hintergrund einer Vielzahl von neuen europäischen Rechtsakten wollen die Behörden Wissen und Erfahrungen miteinander teilen und so eine gemeinsame Haltung erarbeiten, die es ermöglicht, die Gesetze zur Digitalisierung kohärent anzuwenden. Darüber hin-

aus werden sich die Mitglieder noch enger zur digitalen Transformation ihrer eigenen Behörden absprechen und den Informations- und Erfahrungsaustausch zu Themen wie etwa einem modernen Prozess- und Datenmanagement oder dem Einsatz von KI in der Verwaltung weiter fördern.

2. Kartellrecht und Nachhaltigkeit

Auch in diesem Berichtszeitraum nahm das Verhältnis von Nachhaltigkeitsaspekten und Kartellrecht eine wichtige Rolle in der Arbeit des Bundeskartellamtes wie auch in der Arbeit der Europäischen Kommission ein. Insbes. im Rahmen von Brancheninitiativen und Kooperationen versuchen Unternehmen dem gestiegenen Interesse von Verbraucherinnen und Verbrauchern an nachhaltigen Produkten und Dienstleistungen Rechnung zu tragen und wenden sich in diesem Zusammenhang mit kartellrechtlichen Fragen an Wettbewerbsbehörden. So befasste sich das Bundeskartellamt im Berichtszeitraum mit mehreren sog. „Nachhaltigkeitsinitiativen“, wie z. B. der Initiative Tierwohl (s. auch S. 68). und einer Initiative zur Einführung eines Mehrwegsystems im Pflanzenhandel (s. auch S. 60). Das Kartellrecht steht Kooperationen, die der Erreichung von Nachhaltigkeitszielen dienen, nicht im Weg. Sollte der Wettbewerb durch eine Kooperation beschränkt werden, ist sie am Kartellrecht zu messen. Das Kartellrecht ist jedoch hinreichend flexibel, um Nachhaltigkeitsinitiativen insbes. bezüglich gemeinsamer Standards zu unterstützen und dabei auf faire und transparente Rahmenbedingungen zu achten. Der Schutz des Wettbewerbs bleibt insb. zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher, z. B. vor überhöhten Preisen oder weniger Auswahlmöglichkeiten, wichtig. Gleichzeitig wird Nachhaltigkeit zunehmend zum Wettbewerbsparameter und braucht Innovationen, die wiederum nur unter Wettbewerbsbedingungen entstehen.

Auf europäischer Ebene traten im Berichtszeitraum die neuen Horizontal-Leitlinien der Europäischen Kommission in Kraft, die erstmals ein Kapitel zum Umgang mit Nachhaltigkeitsinitiativen enthalten (s. S. 21). Zudem traten am 7. Dezember 2023 die Leitlinien der Europäischen Kommission zur Ausnahme des Kartellverbotes nach Artikel 210a der Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (GMO) in Kraft (s. S. 21). Die genannte Vorschrift sieht unter bestimmten Voraussetzungen eine Kartellrechtsausnahme für Nachhaltigkeitsvereinbarungen von Erzeugern landwirtschaftlicher Erzeugnisse vor.

II. Änderungen des kartellrechtlichen Rahmens

1. Die 11. GWB-Novelle

Im November 2023 trat die 11. GWB-Novelle in Kraft. Ein zentraler Bestandteil der Novelle ist die Erweiterung der Befugnisse des Bundeskartellamtes um Abhilfemaßnahmen im Anschluss an eine Sektoruntersuchung. Der neue § 32 f GWB ermöglicht es dem Bundeskartellamt, erhebliche und dauerhafte Störungen des Wettbewerbs auch ohne nachgewiesenen Rechtsverstoß anzugehen.

Zur Nutzung dieser neuen Befugnisse bedarf es zunächst einer Sektoruntersuchung, die mit einem Abschlussbericht endet. Im Anschluss an die Sektoruntersuchung kann das Bundeskartellamt in einem zweiten Schritt eine Wettbewerbsstörung feststellen. Eine solche Verfügung ergeht gegenüber bestimmten Unternehmen – den potenziellen Adressaten von Maßnahmen – und kann von diesen angefochten werden. Die Störung muss erheblich und fortwährend sein – d. h. seit drei Jahren bestehen und voraussichtlich zumindest weitere zwei Jahre andauern. Zudem dürfen die allgemeinen kartellrechtlichen Befugnisse nach einer Prima-facie-Bewertung nicht ausreichen, um die Störung wirksam und dauerhaft zu beseitigen.

In einem dritten Schritt besteht für das Bundeskartellamt die Möglichkeit, gegenüber den Adressaten der zuvor getroffenen Feststellungsverfügung Abhilfemaßnahmen anzuordnen, um die Störung zu beseitigen oder zu verringern. Soweit Abhilfemaßnahmen die Veräußerung von Unternehmensteilen zum Gegenstand haben, gelten weitere Voraussetzungen. Die Beschwerde gegen Abhilfemaßnahmen jeglicher Art hat aufschiebende Wirkung.

Mit der Novelle wurden zudem die Voraussetzungen für eine Vorteilsabschöpfung abgesenkt, um die Durchsetzung in der Praxis zu verbessern. In § 34 Absatz 4 GWB wird eine Vermutung eingeführt, wonach durch einen Kartellrechtsverstoß ein wirtschaftlicher Vorteil entstanden ist und dieser Vorteil mindestens ein Prozent der Umsätze beträgt, die im Inland mit den Produkten oder Dienstleistungen, die mit der Zuwiderhandlung in Zusammenhang stehen, erzielt wurden. Eine Widerlegung der Vermutung ist nur möglich, soweit das Unternehmen nachweist, dass im relevanten Zeitraum keine Gewinne in entsprechender Höhe erzielt wurden.

Ferner wurde die Durchsetzung des DMA mit dem neuen § 32g GWB gestärkt. Mit dieser Vorschrift wird dem Bundeskartellamt eine Ermittlungsbefugnis zur Untersuchung möglicher Verstöße gegen Artikel 5, 6 und 7 DMA durch bereits benannte Gatekeeper eingeräumt. Die allein für die Durchsetzung des DMA zuständige Europäische Kommission kann durch Ermittlungsbefugnisse der nationalen Wettbewerbsbehörden sinnvoll unterstützt werden. Sinn und Zweck der Ermittlungsbefugnis ist es neben der Unterstützung der Europäischen Kommission zudem, eine Abgrenzung von Verfahren unter dem DMA und Verfahren nach nationalem sowie europäischem Wettbewerbsrecht zu ermöglichen. Weitere Gesetzesänderungen erklären das Bundeskartellamt auch für die Mitwirkung an Verfahren der Europäischen Kommission unter dem DMA zur zuständigen Wettbewerbsbehörde. Darüber hinaus wurde mit Änderungen in §§ 33 ff. GWB die private Rechtsdurchsetzung der Verpflichtungen aus dem DMA gestärkt.

Parallel zum Inkrafttreten der 11. GWB-Novelle startete das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Ende 2023 eine Konsultation für eine mögliche erneute Überarbeitung des GWB. Die Konsultation umfasste die Themen Fusionskontrolle, Ministererlaubnis, Verbraucherschutz, Kartellschadensersatz und Nachhaltigkeit. Die hierbei erhaltenen Rückmeldungen sollten in eine weitere GWB-Novelle einfließen, die ebenfalls für die 20. Legislatur geplant war. Aufgrund der kürzeren Legislaturperiode ist es jedoch zu keiner weiteren GWB-Novelle im Berichtszeitraum gekommen.

2. KHVVG: Erweiterung der Ausnahme von der Fusionskontrolle in § 187 Abs. 9 und 10 GWB

Änderungen des § 187 GWB wurden vom Gesetzgeber im Rahmen des Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetzes (KHVVG), welches im Dezember 2024 in Kraft trat, vorgenommen. Das KHVVG hat u. a. eine Konzentration der Krankenhausstandorte zum Ziel. Der Gesetzgeber sah hier einen potenziellen Zielkonflikt mit dem Wettbewerbsrecht, weshalb in § 187 Abs. 10 GWB eine Ausnahme von der Fusionskontrolle für bestimmte Krankenhauszusammenschlüsse geschaffen wurde. Die §§ 35 bis 41 GWB sind auf diese nicht anwendbar, wenn sie

1. eine standortübergreifende Konzentration von Krankenhäusern oder Fachrichtungen darstellen,
2. die für die Krankenhausplanung zuständige(n) Landesbehörde(n) bestätigen, dass das Vorhaben zur Verbesserung der Krankenhausversorgung erforderlich ist, und

3. der Zusammenschluss bis zum 31. Dezember 2030 vollzogen ist.

Erst wenn die zuständige Landesbehörde nach zwei Monaten nicht über den Antrag entschieden oder diesen abgelehnt hat, ist eine Anmeldung beim Bundeskartellamt zulässig. Krankenhauszusammenschlüsse, die zwischen dem 1. Januar 2031 und 31. Dezember 2038 vollzogen werden, können unter bestimmten Voraussetzungen durch die Neuregelung des § 187 Abs. 9 GWB ebenfalls von der Fusionskontrolle freigestellt sein. Diese Freistellung ist angelehnt an die frühere Regelung in § 187 Abs. 9 GWB a.F. und knüpft hierbei an der Förderung durch den neu geschaffenen Transformationsfonds an. Das Bundeskartellamt sprach sich mit Blick auf die Gefahren für den Wettbewerb im Krankenhausbereich gegen eine weitgehende Ausnahme von der Fusionskontrolle aus. In der praktischen Anwendung der erst im parlamentarischen Verfahren eingefügten Neuregelung insb. in Bezug auf § 187 Abs. 10 GWB zeigen sich offene Abgrenzungs- und Verfahrensfragen, deren gesetzliche Klärung angestrebt werden sollte.

3. Hinweisgeberschutzgesetz

Das Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) trat am 2. Juli 2023 in Kraft. Durch das HinSchG sollen natürliche Personen, die im Zusammenhang mit ihrer beruflichen oder dienstlichen Tätigkeit Informationen über Rechtsverstöße erlangt haben und diese melden oder offenlegen, noch besser vor Repressalien geschützt werden. Im Gesetzgebungsverfahren setzte sich das Bundeskartellamt gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie dafür ein, dass das HinSchG im Bereich des Kartellrechtes über den in der Richtlinie vorgesehenen sachlichen Anwendungsbereich hinausgeht. Es begrüßt daher, dass das HinSchG, anders als noch der Referentenentwurf, nicht nur Hinweise auf Verstöße gegen Artikel 101, 102 AEUV, sondern auch Meldungen über Verstöße (nur) nach nationalem Kartellrecht erfasst. Denn die Abgrenzung anhand des Kriteriums der Eignung zur Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedsstaaten ist nicht einfach vorzunehmen und insbes. potenziellen Hinweisgebenden kaum zuzumuten. Die hinweisgebende Person kann sich zur Meldung von Verstößen nach dem HinSchG an interne oder externe Meldestellen wenden. Die internen Meldestellen sind bei bestimmten Beschäftigungsgebern und Dienststellen einzurichten. Hinweisgebende können sich aber auch an die beim Bundesamt für Justiz eingerichtete externe Meldestelle des Bundes wenden, soweit nicht eine der anderen im HinSchG vorgesehenen externen Melde-

stellen für die Entgegennahme der Meldung zuständig ist. Eine solche andere externe Meldestelle ist gemäß Artikel 22 HinSchG das Bundeskartellamt. Die neu eingerichtete externe Meldestelle beim Bundeskartellamt nahm mit Inkrafttreten des HinSchG ihre Arbeit auf. Ein Bericht über ihre Tätigkeit einschließlich der nach § 26 HinSchG gebotenen Angaben ist in Kapitel VI. enthalten (s. S. 43). Für die Entgegennahme von Hinweisen auf Verstöße gegen Artikel 101, 102 AEUV sowie auf Verstöße nach nationalem Kartellrecht ist demnach (weiterhin) das Bundeskartellamt zuständig. Zudem ist das Bundeskartellamt zuständige externe Meldestelle für die Meldung von Verstößen gegen die VO (EG) Nr. 2022/1925 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte, DMA). Im Gesetzgebungsprozess konnten aus Sicht des Bundeskartellamtes wichtige Klarstellungen erreicht werden. So ist es bspw. für die Effektivität der Kartellverfolgung von besonderer Bedeutung, dass sich die hinweisgebende Person bei Meldung von Verstößen gegen das Kartellrecht jederzeit und unabhängig vom Ausgang des Verfahrens über die interne Meldung an das Bundeskartellamt wenden kann. Denn im Unterschied zu klassischen Rechtsverstößen wird ein Kartell allein durch die interne Meldung und ggf. die Aufgabe der Beteiligung hieran durch ein einzelnes Unternehmen nicht notwendig beendet. Hierfür bedarf es der Aufdeckung des Kartells im Ganzen, die i. d. R. dann auch zur Abstellung des Rechtsverstoßes im Ganzen führt. Dies kommt letztlich den Geschädigten zugute, die auf Grundlage der kartellbehördlichen Entscheidung ihren Schaden vor den Zivilgerichten ersetzt verlangen können.

4. Weitere deutsche Gesetzgebung mit wettbewerbspolitischer Bedeutung

Im Berichtszeitraum wurde eine Vielzahl von Gesetzgebungsvorhaben mit unmittelbarem Bezug zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechtes beraten. Das Bundeskartellamt gab hierzu – auf Grundlage seiner Fallpraxis und Marktkennntnisse – Hinweise zu den Auswirkungen der Gesetzgebungsvorhaben auf den Wettbewerb.

a) Energie

Im Bereich Energie verfolgte das Bundeskartellamt im Berichtszeitraum eine Vielzahl von Gesetzgebungsvorhaben aufmerksam und mit Blick auf deren Bedeutung für und Auswirkungen auf die Markt- und Wettbewerbsbedingungen und damit auch auf die Fall- und Berichtspraxis des Amtes. Die Gesetzesvorhaben im Jahr

2023/24 waren dabei geprägt von der Bewältigung der durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine im Frühjahr 2022 ausgelösten Energiekrise sowie der Dekarbonisierung der Energiesektoren. Hervorzuheben sind aufgrund ihrer wettbewerblichen Relevanz insbes. im Strombereich Vorarbeiten zur Konzeption eines Kapazitätsmechanismus sowie zur Ausarbeitung eines Kraftwerkssicherheitsgesetzes, Arbeiten am rechtlichen Rahmen im Zusammenhang mit der Dekarbonisierung des Wärmesektors sowie Änderungen im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) u. a. zum Bereich Wasserstoff.

aa) Strom: Konsultation neues Strommarktdesign und Kraftwerksstrategie

Durch die auf Initiative von Bundesregierung und Koalitionsfraktionen eingesetzte Plattform Klimaneutrales Stromsystem, die zu Beginn des Jahres 2023 ihre Arbeit aufnahm, wurde ein Rahmen für die Diskussion zum Strommarkt der Zukunft geschaffen. Das Bundeskartellamt beteiligte sich insbes. an den Diskussionen zum Thema steuerbare Kapazitäten im Rahmen von Treffen der „Arbeitsgruppe 3“ und durch die Teilnahme an Plenumsitzungen. Zudem beteiligte sich das Bundeskartellamt an den öffentlichen Konsultationen zum Optionpapier des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie „Strommarktdesign der Zukunft“ von August 2024 und zu den im September 2024 veröffentlichten Eckpunkten des genannten Bundesministeriums zur Umsetzung der Kraftwerkstrategie. Auch die zum Ende der Legislaturperiode begonnenen und damit in Verbindung stehenden Gesetzgebungsverfahren verfolgt das Bundeskartellamt weiter aufmerksam und aktiv. Die Behörde hat die Auswirkungen auf die Markt- und Wettbewerbsbedingungen, insbes. hinsichtlich evtl. Marktmachtpotenziale und evtl. Folgen für die Fall- und Berichtspraxis des Amtes im Blick.

bb) Wärme

Die Bundesregierung wurde in den letzten zwei Jahren auch insbes. beim Rechtsrahmen zur – zukünftig möglichst dekarbonisierten – Wärmeversorgung aktiv. So erließ sie das Wärmeplanungsgesetz, mit der die gesetzlichen Grundlagen für eine systematische Einführung einer flächendeckenden Wärmeplanung geschaffen wurde. Das Bundeskartellamt unterstützte im Gesetzgebungsprozess mit Hinweisen zur Beachtung des Wettbewerbsrechtes.

Daneben wird die Fernwärme von der Bundesregierung als wichtiger Bestandteil der Dekarbonisierung des Wär-

mesektors angesehen. Vor dem Hintergrund arbeitete die Bundesregierung an einer Modernisierung der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV), um aktuelle Anforderungen an die Fernwärme wie Dekarbonisierung und Energieeffizienz sowie Digitalisierung und Transparenzpflichten in eine Neufassung der Verordnung zu implementieren. Das Bundeskartellamt brachte sich insbes. in die Erarbeitung der Regelungen zu Preisanpassungsklauseln und Transparenzpflichten ein, um eine Erhöhung der Preis- und insbes. der Kostentransparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher sicherzustellen und damit eine effektivere Rechtsdurchsetzung auf dem Zivilrechtsweg und auch durch die Kartellbehörden zu ermöglichen.

cc) Wasserstoff

Das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) unterlag in den Jahren 2023/24 zahlreichen Änderungen. Eine bedeutsame Anpassung bewirkte die Implementierung des Energieträgers Wasserstoff in den Anwendungsbereich des Gesetzes. So war das Bundeskartellamt in die Arbeiten zur Schaffung des Rechtsrahmens für die Entwicklung einer nationalen Wasserstoffinfrastruktur eingebunden, wovon das Wasserstoffkernnetz ein wichtiger Teil ist.

Darüber hinaus arbeitete die Bundesregierung an der Umsetzung des sog. EU-Gas- und Wasserstoffbinnenmarktpakets (Richtlinie (EG) 2024/1788). Hierbei wird der geltende Rechtsrahmen für den Erdgasbinnenmarkt umfassend weiterentwickelt sowie ein Ordnungsrahmen für erneuerbare Gase und Wasserstoff geschaffen, um die Dekarbonisierung der Energiemärkte und das Ziel der Klimaneutralität in der Europäischen Union weiter voranzutreiben. In die (zum Ende der Legislaturperiode noch nicht abgeschlossenen) Vorbereitungen zu einem Gesetzesentwurf zur Umsetzung dieser Richtlinie brachte sich das Bundeskartellamt zu verschiedenen Fragen ein.

b) Post

Nach einem Eckpunktepapier zur Novellierung des (zu weiten Teilen noch aus den 1990er-Jahren stammenden) Postgesetzes im Zeitraum des letzten Tätigkeitsberichtes wurde in diesem Berichtszeitraum ein Referentenentwurf gefertigt und die Novellierung des Postgesetzes 2024 (Postrechtsmodernisierungsgesetz) umgesetzt. Dieses trat am 19. Juli 2024 in Kraft.

Die Novellierung des Postgesetzes hat zum Ziel, auch in Zukunft flächendeckend angemessene und ausrei-

chende Postdienstleistungen zu gewährleisten und den Wettbewerb zu stärken, angemessene Arbeitsbedingungen zu fördern und Anreize für einen ökologisch nachhaltigen Postsektor zu setzen. Das Bundeskartellamt brachte sich hier insbes. zur Stärkung des Wettbewerbs und mit Blick auf die Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur ein. Zu begrüßen sind konkrete Ansätze, die den Wettbewerb in den Postmärkten fördern können. So wurden die Ermittlungs- und Sanktionsbefugnisse der Bundesnetzagentur gestärkt. Außerdem wurde für die Beurteilung der Regulierungsbedürftigkeit der verschiedenen Postmärkte der aus dem Telekommunikationsrecht bekannte Drei-Kriterien-Test eingeführt. Darüber hinaus wurde – wie auch von der Monopolkommission gefordert – der Teilleistungszugang für Warensendungen ausgeweitet. Durch einen diskriminierungsfreien Teilleistungszugang können Marktteilnehmer auch ohne flächendeckendes Verteiler- und Zustellungsnetz am Wettbewerb auf den Post- und Paketmärkten partizipieren. Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht bleibt zu beobachten, wie sich die neu eingeführte Umsatzsteuerbefreiung auch für Teilleistungen und die Eingriffsbefugnisse der Bundesnetzagentur bei Marktübertragungen (§ 41 PostG) auf den Wettbewerb auswirken werden.

c) Gesundheitswesen

Das Bundeskartellamt bringt sich regelmäßig mit Anregungen für eine wettbewerbliche Ausgestaltung der Rahmenbedingungen im Gesundheitswesen ein. Im Berichtszeitraum waren dies für den Arzneimittelbereich insbes. das Arzneimittellieferengpassbeseitigungs- und Versorgungsverbesserungsgesetz (ALBVVG) im Jahr 2023 und das Medizinforschungsgesetz (MFG) in 2024. Darüber hinaus brachte sich das Bundeskartellamt bei den Gesetzgebungsprozessen zur Verordnung einer sektorengleichen Vergütung (hybrid-DRG-V) im Jahr 2023 und im Jahr 2024 bei dem Krankenhaustransparenzgesetz und dem Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz (KHVVG) ein, welche insbes. die Rahmenbedingungen der ambulanten und stationären Versorgung betreffen. Weitere z. T. noch laufende Gesetzgebungsverfahren, die vom Bundeskartellamt beobachtet und z. T. begleitet werden, sind das Gesundheitsversorgungsstärkungsgesetz (GVSG), die Reform der Notfallversorgung (NotfallG) und das Apotheken-Reformgesetz (ApoRG).

Insbes. das KHVVG, welches im Dezember 2024 in Kraft trat, enthält Regelungen, welche den Krankenhausbereich maßgeblich verändern. Ziel des Reform-

prozesses ist u. a. eine Konzentration der Krankenhausstandorte und Krankenhausleistungen i. V. m. verstärkter Spezialisierung. Die Zuteilung der von den Krankenhäusern angebotenen Leistungen erfolgt durch die Krankenhausplanung der Länder. Voraussetzung für eine Zuteilung ist i. d. R. die Erfüllung von Strukturvorgaben und die Erforderlichkeit eines Krankenhausstandortes. Das Bundeskartellamt sprach sich u. a. für den Erhalt des Qualitätswettbewerbs im Krankenhausbereich aus, der bei zu starker Einschränkung von Ausweichalternativen für die Patientinnen und Patienten eingeschränkt werden könnte. Dass Wettbewerb um die Patientinnen und Patienten durch eine gute Behandlungsqualität besteht, konnte in der Sektoruntersuchung Krankenhäuser des Bundeskartellamtes bereits im Jahr 2021 gezeigt werden (s. Pressemitteilung vom 2. September 2021).

Die Umsetzung erster Maßnahmen, wie die Planung der Leistungsgruppenzuweisung, wird flächendeckend vermutlich erst 2025 beginnen, wenn die im Gesetz vorgesehenen Verordnungen beschlossen sind. Zudem wurde u. a. von Seiten der Bundesländer bereits Bedarf für Änderungen an dem Gesetz geltend gemacht. Das Bundeskartellamt wird die weitere Entwicklung in diesem Bereich im Rahmen seiner gesetzlich definierten Zuständigkeiten weiter begleiten (s. hierzu auch S. 17 f.).

d) Verkehr

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Bereitstellung und Nutzung von Mobilitätsdaten und zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (Mobilitätsdatengesetz, MDG) wurde das Ziel verfolgt, Mobilitätsdaten in ausreichend hoher Qualität verfügbar zu machen, damit Bürgerinnen und Bürger Zugang zu aktuellen und verlässlichen Informationen über ihre Reisen erhalten. Die Daten sollten als Voraussetzung für zeitgemäße Mobilitätsdienstleistungen und deren nutzerfreundliche, effiziente und ressourcenschonende Ausgestaltung dienen und zugleich die Entwicklung von Innovationen und neuen Geschäftsmodellen im Mobilitätssektor ermöglichen oder erleichtern. Im Gesetzgebungsprozess setzte sich das Bundeskartellamt für einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Daten von Verkehrsunternehmen für Anbieter von Mobilitätsplattformen sowie einen ausdrücklichen Hinweis auf kartellrechtliche Schranken ein. Insbes. hinsichtlich der Datennutzungsrechte und des Entgeltmaßstabs besteht das Risiko, dass etablierte Marktteilnehmer ihre Marktmacht missbräuchlich ausnutzen, um konkurrierende Dienstleistungen von

Mobilitätsplattformen zu verhindern (s. S. 156 f.). Der Regierungsentwurf befand sich zum Ende der Legislatur noch im parlamentarischen Verfahren. Auch entsprechende künftige Gesetzgebungsvorhaben wird das Bundeskartellamt aufgrund der Bedeutung von Fragen des Datenzugangs für die Entwicklung und wettbewerbliche Bereitstellung nutzerorientierter Mobilitätsdienstleistungen aufmerksam und konstruktiv begleiten.

e) Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz

Mit dem am 12. Oktober 2023 verkündeten Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz (VRUG) werden die bestehenden Regelungen über Unterlassungsklagen zum Schutz von Verbraucherinteressen im Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) und im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb an die Vorgaben der Europäischen Richtlinie 2020/1828 vom 25. November 2020 (Verbandsklagenrichtlinie) angepasst. Das VRUG führt dabei ein neues Verbraucherrechtsetzungsgesetz (VDuG) ein, mit dem u. a. die Richtlinienvorgaben zur Abhilfeklage umgesetzt werden. Mit der Abhilfeklage können ausschließlich privatrechtliche Ansprüche, die Verbraucherinnen und Verbraucher gegen Unternehmerinnen und Unternehmer zustehen, im Wege der Verbandsklage durchgesetzt werden. Dies kann unter den Voraussetzungen des VDuG auch kartellrechtliche Ansprüche nach § 87 GWB umfassen. In diesem Kontext wird durch Anpassungen in den §§ 91, 94 GWB sichergestellt, dass die besondere Expertise der Kartellsenate auch für Verbandsklagen, die sich auf die vorgenannten kartellrechtlichen Ansprüche beziehen, zur Geltung kommt. Zudem wurde § 33 GWB an die Änderungen in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UKlaG angepasst.

5. Europäische Gesetzgebung

Im Berichtszeitraum wurden seitens der Europäischen Kommission mehrere gesetzgeberische Initiativen mit wettbewerbspolitischer Bedeutung eingeleitet bzw. sind entsprechende Verordnungen in Kraft getreten. Dabei ging es u. a. um die Überprüfung und Evaluierung bestehender Regelwerke oder auch um die Erarbeitung neuer Leitlinien.

a) Überarbeitung der Horizontal-Leitlinien und GVOen

Am 1. Juni 2023 veröffentlichte die Europäische Kommission die neuen Fassungen der Horizontal-Gruppen-

freistellungsverordnungen (Horizontal-GVOen) für die Zusammenarbeit im Bereich Forschung und Entwicklung (VO 2659/2000, F&E-GVO) und bei Spezialisierungen (VO 1218/2010) sowie eine überarbeitete Fassung der Horizontal-Leitlinien. Das Bundeskartellamt nahm im Rahmen der öffentlichen Konsultation der Entwürfe der überarbeiteten Horizontal-GVOen und Horizontal-Leitlinien, welche im vorherigen Berichtszeitraum stattfand, Stellung und machte insbes. Anmerkungen zum erstmalig in den Horizontal-Leitlinien enthaltenen Kapitel zu nachhaltigkeitspezifischen Kooperationen.

b) Leitlinien zu Artikel 210a GMO

Bereits seit dem 7. Dezember 2021 ist Artikel 210a der Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (GMO) in Kraft, der unter bestimmten Voraussetzungen eine Kartellrechtsausnahme für Nachhaltigkeitsvereinbarungen von Erzeugern landwirtschaftlicher Erzeugnisse vorsieht.

Für Erzeuger landwirtschaftlicher Erzeugnisse besteht seit dem 8. Dezember 2023 zudem die Möglichkeit, die Europäische Kommission um eine Stellungnahme zur Vereinbarkeit einer Vereinbarung mit Artikel 210a GMO zu ersuchen. Die Europäische Kommission hat vier Monate Zeit, um dem Antrag auf Stellungnahme nachzukommen. Darüber hinaus hat sie am 8. Dezember 2023 Leitlinien zu ihrer Auslegung des Artikels 210a GMO veröffentlicht. Außerdem hat sie im Dezember 2024 erneut Änderungen der GMO vorgeschlagen, die u. a. die Aufnahme weiterer Nachhaltigkeitsausnahmen in Artikel 210a GMO betreffen.

c) Leitlinienentwurf zur Anwendung von Artikel 102 AEUV auf Behinderungsmissbräuche

Die Europäische Kommission kündigte am 27. März 2023 eine Initiative zur Erarbeitung von Leitlinien zur Anwendung des Artikels 102 AEUV auf Fälle von Behinderungsmissbräuchen an und nahm in diesem Zuge eine Überarbeitung der Erläuterung zu ihren Durchsetzungsprioritäten im Bereich der Missbrauchsaufsicht vor.

Am 1. August 2024 stellte die Europäische Kommission dann einen Entwurf der Leitlinien zum Behinderungsmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen zur öffentlichen Konsultation.

Das Bundeskartellamt beteiligte sich im Rahmen des Netzwerks der Europäischen Wettbewerbsbehörden (ECN) aktiv an der Debatte um die Erarbeitung von Leitlinien zum Behinderungsmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen und widmete auch die Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht am 28. September 2023 dieser Thematik (s. S. 45). Zu dem Entwurf der Europäischen Kommission gab das Bundeskartellamt gemeinsam mit den anderen Wettbewerbsbehörden des ECN im September 2024 eine öffentliche Stellungnahme ab. Darin begrüßen die Behörden den von der Europäischen Kommission erstellten Entwurf und bewerten diesen als wichtigen Schritt hin zu einer effektiveren Durchsetzung des Missbrauchsverbotes.

d) Evaluierung der VO (EG) Nr. 1/2003

Am 5. September 2024 veröffentlichte die Europäische Kommission die Ergebnisse der Evaluierung der VO 1/2003, welche sie bereits im letzten Berichtszeitraum startete. Die VO 1/2003 enthält die zentralen Vorschriften für die Verfahren der Europäischen Kommission zur Durchsetzung von Artikel 101, 102 AEUV und legt die Grundlagen für die Zusammenarbeit im Europäischen Netz der Wettbewerbsbehörden (ECN) fest. In ihrem Bericht kommt die Europäische Kommission insgesamt zu dem Ergebnis, dass die Verordnung das Ziel einer wirksamen, effizienten und einheitlichen Anwendung von Artikel 101, 102 AEUV erreicht habe. Das ECN habe hierbei entscheidend zur einheitlichen und wirksamen Anwendung der Europäischen Wettbewerbsvorschriften beigetragen.

Die Europäische Kommission identifiziert in ihrem Bericht jedoch auch Themenbereiche, in denen Möglichkeiten für Nachbesserungen bestehen. So kommt die Europäische Kommission in ihrem Bericht zu der Einschätzung, dass es mit Blick auf die steigende Zahl strengerer nationaler Regelungen i. S. d. Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 VO 1/2003 und darauf basierender Entscheidungen zweifelhaft sei, ob das System der teilweisen Konvergenz für einseitiges Verhalten noch völlig angemessen ist, um eine kohärente Anwendung von Artikel 102 AEUV zu gewährleisten und spricht sich dafür aus, auch in Bezug auf strengeres nationales Recht eine Ko-

ordination und einen Informationsaustausch innerhalb des ECN sicherzustellen.

Die in der VO 1/2003 vorgesehene Möglichkeit strengerer nationaler Regeln im Verhältnis zum europäischen Wettbewerbsrecht bewährte sich aus Sicht des Bundeskartellamtes. Sie ermöglicht es nationalen Wettbewerbsbehörden, frühzeitig und effektiv gegen bestimmte wettbewerbschädliche Praktiken vorzugehen, die die Wettbewerbsbehörden auf Basis der europäischen Normen ansonsten nicht aufgreifen könnten. Auch im Bereich der zivilrechtlichen Durchsetzung kommt dem strengeren nationalen Recht eine entscheidende Rolle zu, was etwa bei der Ausnutzung von Abhängigkeitsverhältnissen unterhalb der Schwelle der Marktbeherrschung der Fall ist.

e) Foreign Subsidies Regulation (FSR)

Im Jahr 2023 trat die Verordnung über den Binnenmarkt verzerrende Drittstaatssubventionen (sog. „Foreign Subsidies Regulation“ oder „FSR“) in Kraft. Die FSR betrifft Unternehmen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit im Binnenmarkt ausüben und finanzielle Zuwendungen von Staaten außerhalb der Europäischen Union erhalten. Sie soll insbes. die Beihilfenvorschriften der Europäischen Union ergänzen, da bislang von Nicht-EU-Staaten gewährte Subventionen aufgrund fehlender Vorschriften kaum kontrolliert wurden.

Die FSR sieht drei Instrumente zur Beseitigung von Verzerrungen des Binnenmarkts durch drittstaatliche Subventionen vor: Ein allgemeines Auffanginstrument zur ex officio Überprüfung drittstaatlicher Subventionen, ein anmeldebasiertes Instrument zur Überprüfung von Unternehmenskäufen, wenn die Unternehmen drittstaatliche Subventionen in bestimmter Höhe erhalten haben, sowie ein anmeldebasiertes Instrument zur Überprüfung von Angeboten in öffentlichen Vergabeverfahren. Für alle drei Instrumente hat die Europäische Kommission die ausschließliche Zuständigkeit. Die in der FSR vorgesehen Anmeldepflichten und Prüfverfahren sind unabhängig von der Anwendung der FKVO und der VO 1/2003.

B. Entwicklung der Kartellrechtspraxis**I. Ökonomie in der Kartellrechtsanwendung****1. Entwicklung der Fusionskontrollpraxis**

Im Berichtszeitraum stand in den Hauptprüfverfahren im Rahmen der Prüfung der erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs (engl. „Significant Impediment of Effective Competition“, kurz: SIEC-Test) wie bereits im vorherigen Berichtszeitraum die Untersuchung unilateraler Effekte im Vordergrund. Sämtliche beabsichtigten Untersagungen stützen sich dabei auf das Regelbeispiel der Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung.

Eine umfassende letztinstanzliche Auslegung des SIEC-Tests in Deutschland ist weiterhin nicht erfolgt. Der Bundesgerichtshof lehnte die Nichtzulassungsbeschwerde des Bundeskartellamtes gegen die Aufhebung der Untersagung des Zusammenschlussvorhabens XXXLutz/Tessner-Gruppe durch das Oberlandesgericht Düsseldorf ab (Bundesgerichtshof, Beschluss vom 27. Juni 2023, Aktenzeichen: KVZ 33/22; Oberlandesgericht Düsseldorf Beschluss vom 9. März 2022, Aktenzeichen: Kart 2/21 (V), s. auch S. 76 f.).

Allerdings behandelte der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil in der Sache CK Telecoms wichtige Fragen der europarechtlichen Auslegung und Anwendung des SIEC-Tests (Urteil vom 13. Juli 2023, Aktenzeichen: C-376/20 P). U. a. äußerte sich der Europäische Gerichtshof zur Auslegung des Konzeptes der wichtigen Wettbewerbskraft, zur Bewertung von Effizienzvorteilen, sowie zu dem relevanten Wahrscheinlichkeitsmaßstab. Eine weitere relevante Auslegung betrifft das Konzept der wettbewerblichen Nähe.

Der Gerichtshof stellt klar, dass es für die Feststellung einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs in einem oligopolistischen Markt mit differenzierten Gütern nicht notwendig sei, dass es sich bei den beteiligten Akteuren um „besonders nahe“ Wettbewerber handele, eine gewisse wettbewerbliche Nähe genüge. Dies gelte bspw., wenn zwischen den Produkten der Zusammenschlussbeteiligten und denen der nicht an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen ein geringeres Maß an Substituierbarkeit besteht, was die Zusammenschlussbeteiligten dazu veranlassen kann, die Preise ihrer Produkte zu erhöhen. Der Gerichtshof stellt auf eine einzelfallbezogene relative Bewertung

der Substituierbarkeit der Produkte der Zusammenschlussbeteiligten und der verbleibenden Wettbewerber ab.

Überblick über die Interventionsfälle

Im Berichtszeitraum waren insgesamt sechs Interventionsfälle im Zuge von Fusionskontroll-Verfahren zu verzeichnen, d. h. Fusionsvorhaben, die vom Bundeskartellamt untersagt wurden, nur mit Nebenbestimmungen freigegeben wurden oder die aufgrund einer beabsichtigten Untersagungsentscheidung aufgegeben wurden. Im vorangegangenen Berichtszeitraum lag die Zahl bei neun Interventionsfällen. Eines dieser Fusionsvorhaben wurde vom Bundeskartellamt untersagt, in zwei Fällen stand am Ende der Prüfung eine Freigabe mit Nebenbestimmungen. In drei Fällen wurde das Zusammenschlussvorhaben von den Beteiligten aufgegeben, nachdem ihnen die nach vorläufiger Einschätzung des Amtes bestehenden wettbewerblichen Bedenken im Rahmen des rechtlichen Gehörs mitgeteilt worden waren.

In allen sechs Interventionsfällen wurde die beabsichtigte Untersagung auf das Regelbeispiel der Entstehung oder die Verstärkung einer einzelmarktbeherrschenden Stellung gestützt. In vier dieser Fälle handelte es sich um horizontale Konstellationen, in denen sich die Beteiligten Unternehmen als Wettbewerber auf denselben sachlichen und räumlichen Märkten gegenüberstehen. Ein Fall betraf Beteiligte, die insbes. aufeinander vor- bzw. nachgelagerten Marktstufen tätig sind, sodass sich die wettbewerblichen Bedenken im Wesentlichen auf vertikale Schadenstheorien stützten. Ein Interventionsfall betraf einen konglomeraten Zusammenschluss mit zu einander komplementären Produkten der Beteiligten. Ausschlaggebend für die beabsichtigte Untersagungsentscheidung waren hier die Fähigkeiten und Anreize der Beteiligten, die Wettbewerber auf den vom Zusammenschluss betroffenen Märkten durch Bündelungs- oder Kopplungsstrategien zu behindern.

Einzelmarktbeherrschung in Horizontalfällen

Die erste Freigabe mit Nebenbestimmungen im Berichtszeitraum betraf das Vorhaben der Unternehmensgruppe Theo Müller, Marken und Produktionsstätten für zahlreiche Molkereiprodukte von Royal Friesland Campina zu übernehmen. Auf dieses Verfahren wurde bereits im Tätigkeitsbericht 2021/22 eingegangen (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 24., S. 55 f.).

Das Vorhaben von Veolia, die operativen Tochtergesellschaften der Friedrich Hofmann GmbH zu übernehmen (s. S. 100 f.), wurde unter der aufschiebenden Bedingung freigegeben, einen Entsorgungsstandort der Beteiligten in Nürnberg zuvor an einen unabhängigen Wettbewerber zu veräußern. Hofmann stellte vor der Fusion den größten mittelständischen Anbieter im Bereich der Abfallentsorgung in Mittelfranken dar. Die Fusion hätte im Großraum Nürnberg, Fürth und Erlangen zu einer erheblichen Behinderung des Wettbewerbs bei der haushaltsnahen Erfassung von Leichtverpackungen und Glasverpackungen im Auftrag der dualen Systeme sowie von Altpapier im Auftrag öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger geführt.

Die gemeinsamen Marktanteile der Zusammenschlussbeteiligten wären ohne die Nebenbedingungen auf den Märkten für die haushaltsnahe Erfassung von Leichtverpackungen, Glasverpackungen und Altpapier jeweils auf deutlich über 40 Prozent gestiegen. Die schon vor dem Zusammenschluss bestehenden größeren Marktanteilsabstände zwischen Hofmann hätten sich auf Rang Eins und dem jeweils folgenden Wettbewerber nochmal deutlich erhöht. Die Ermittlungen des Bundeskartellamtes haben zudem gezeigt, dass in dem relevanten Marktgebiet bereits vor dem Zusammenschluss die Anzahl der abgegebenen Gebote im Rahmen von Ausschreibungen für die Abfällererfassung sowie die Anzahl der Auftragnehmerwechsel seit Jahren kontinuierlich zurückgehen. Beide Zusammenschlussbeteiligten gehören in dem räumlich relevanten Markt zu den Bietern mit den am meisten gewonnenen Ausschreibungen und üben daher hohen Wettbewerbsdruck aufeinander aus.

Nach Einschätzung des Bundeskartellamtes wurden die durch den Zusammenschluss entstehenden Wettbewerbsprobleme durch die Zusagen der Beteiligten beseitigt, denn diese ermöglichen einem neu in das Marktgebiet eintretenden Unternehmen, sich im Kernbereich des Marktgebiets erfolgreich als Wettbewerber zu etablieren.

Das Vorhaben des Universitätsklinikums Heidelberg (UKHD), einen Mehrheitsanteil an dem Universitätsklinikum Mannheim (UKMA) zu erwerben, untersagte das Bundeskartellamt nach intensiver wettbewerbsrechtlicher Prüfung (s. S. 87 f. sowie Pressemitteilung vom 26. Juli 2024).

Auf dem Krankenhausmarkt Heidelberg würde sich die marktbeherrschende Stellung von UKHD durch den

Zusammenschluss mit dem UKMA weiter verstärken. Zudem würden die zusammengeschlossenen Unikliniken auch in den Regionen Mannheim und Heppenheim jeweils marktbeherrschend werden. Das Bundeskartellamt untersuchte in dem Verfahren auch den Bereich der Behandlung von Kindern und Jugendlichen näher. Denn in diesem Bereich sind die Beteiligten mit deutlichem Abstand die größten Anbieter im Markt. Die Fusion würde dazu führen, dass Patientinnen und Patienten sowie die einweisenden niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte kaum noch Auswahlmöglichkeiten haben, welches Krankenhaus sie aufsuchen möchten bzw. wohin sie einweisen.

Das Bundeskartellamt setzte sich in dem Verfahren schließlich auch intensiv mit von den Parteien vorgetragenen Effizienzvorteilen auseinander. Die behaupteten Vorteile betreffen z. B. sog. Volume-Outcome-Effekte, also eine steigende Behandlungsqualität bei steigender Zahl der Behandlungsfälle. Vorliegend können diese Effekte die wettbewerbslichen Nachteile aber nicht ausgleichen. In den meisten untersuchten Bereichen waren die beiden Krankenhäuser schon für sich genommen so groß, dass eine weitere Steigerung der Behandlungsqualität nach der Studienlage nicht zu erwarten gewesen wäre.

Ebenfalls zu prüfen war im Berichtszeitraum der geplante Zusammenschluss des zum Bertelsmann-Konzern gehörenden Senders Super RTL mit dem Kindersender Nickelodeon von Paramount (s. S. 112 f. sowie Pressemitteilung vom 17. September 2024). Der geplante Zusammenschluss hätte den Bereich der Bewegtbildwerbung für die Zielgruppe Kinder von drei bis 13 Jahren betroffen. Dieser Werbemarkt weist nach den Ermittlungen deutliche Besonderheiten auf, sodass er von sonstiger Werbung abzugrenzen war. Es gibt nur eine sehr begrenzte Zahl von Unternehmen, die speziell auf Kinder ausgerichtete Werbeflächen anbieten, allen voran RTL mit dem Sender Super RTL.

Die Ermittlungen bei praktisch allen wesentlichen Werbetreibenden im Kinderbereich und den (potenziellen) Wettbewerbern nicht nur im TV- sondern auch im Onlinebereich haben deutlich gemacht, dass es eine spezielle Nachfrage von Werbetreibenden nach Bewegtbildwerbeflächen gibt, auf denen Kinder im Alter von drei bis 13 Jahren zielgerichtet und sicher erreicht werden können. Super RTL ist mit großem Abstand der führende Anbieter, gefolgt von Disney wiederum mit klarem Abstand vor Nickelodeon. Durch die Hinzunahme von Nickelodeon wäre die Marktstellung von Super RTL

noch deutlich verstärkt worden. Aufgrund der vom Bundeskartellamt beabsichtigten Untersagung wurde die Anmeldung schließlich zurückgenommen.

Vertikale Schadenstheorien

Bei der Prüfung des Zusammenschlussvorhabens Hunter Douglas/erfal (s. S. 80 sowie Pressemitteilung vom 12. April 2024) stand die Prüfung vertikaler Schadenstheorien im Fokus. Bei dem mittelständischen Zielunternehmen erfal handelt es sich um einen Hersteller von Produkten für Insektenschutz sowie für innen- und außenliegenden Sonnenschutz. Hunter Douglas ist ein weltweit tätiger Hersteller von Systemen, aus denen innenliegende Sonnenschutzprodukte hergestellt werden.

Durch den Zusammenschluss hätte Hunter Douglas seine Tätigkeit in Deutschland auf die nachgelagerte Marktstufe der Konfektionierung von Maßware ausgeweitet. Infolge der vertikalen Integration hätte es für die Beteiligten Möglichkeiten und Anreize für eine Strategie der Abschottung von Einsatzfaktoren gegenüber den Wettbewerbern von erfal gegeben. Die Möglichkeit zur Abschottung von Einsatzfaktoren hätte sich aus der überragenden Marktstellung von Hunter Douglas auf dem Markt für Hardware-Systeme (insbes. für Plissee) und der Bedeutung der Hardware-Systeme als Inputfaktor für die Herstellung von Maßware des innenliegenden Sonnenschutzes ergeben. Hunter Douglas verfügt im Bereich der Hardware-Systeme für Plissee über eine nahezu monopolistische Marktstellung von deutlich über 90 Prozent. Den nachfragenden Konfektionären hätten nicht in hinreichendem Maß alternative Anbieter dieser Hardware-Systeme zur Verfügung gestanden, um die Verhaltensspielräume von Hunter Douglas wirksam zu kontrollieren. Auch die Daten in einem von den Parteien vorgelegten Gutachten haben gezeigt, dass eine Abschottungsstrategie im Bereich Plissee zu Gewinnzuwächsen geführt hätte.

Hunter Douglas hatte zwischenzeitlich vorgeschlagen, den wettbewerbsrechtlichen Bedenken durch eine Veräußerung eines konzerneigenen Systemherstellers zu begegnen, diesen Zusagenvorschlag später aber wieder zurückgenommen. Schließlich kam es aufgrund der wettbewerbsrechtlichen Bedenken des Bundeskartellamtes zu einer Rücknahme des Zusammenschlussvorhabens.

Konglomerate Schadenstheorien

Im Berichtszeitraum befasste sich das Bundeskartellamt in zwei Fusionskontrollverfahren intensiv mit kon-

glomeraten Schadenstheorien. Dies betraf zum einen das Vorhaben von Ansys, eine Minderheitsbeteiligung von knapp 35 Prozent an Safe Parent zu erwerben (s. S. 134 sowie Pressemitteilung vom 23. Juli 2024). Ansys bietet u. a. eine Software an, die insbes. für die Simulation von Crashtests mit Insassenschutz in der Automobilindustrie genutzt wird. Safe Parent bietet sowohl physische als auch virtuelle Crashtest-Dummies an. Virtuelle Crashtest-Dummies sind Datensätze, die ein virtuelles Abbild physischer Crashtest-Dummies darstellen.

Die Produkte beider Unternehmen werden von den Nachfragern gemeinsam benötigt, um Crash-Simulationen durchführen zu können. Es handelte sich daher im Wesentlichen um einen Zusammenschluss von Anbietern komplementärer Produkte.

Die Ermittlungen des Bundeskartellamtes haben ergeben, dass Ansys marktbeherrschend auf dem Markt für Simulationssoftware für Crashtests mit Insassenschutz ist und Safe Parent die Märkte für physische Dummies sowie für virtuelle Crashtest-Dummies beherrscht. Nach der Überzeugung des Bundeskartellamtes hätte der Zusammenschluss beiden Unternehmen Möglichkeiten und Anreize gegeben, die wenigen Wettbewerber des jeweils anderen zu behindern und damit ihre Marktstellung zu verstärken. Zum einen hätte Safe Parent virtuelle Crashtest-Dummies für Simulationssoftware der Wettbewerber höher bepreisen oder nicht mehr anbieten können. Spiegelbildlich hätte Ansys die Integration von konkurrierenden virtuellen Dummies in seine Simulationssoftware technisch erschweren können. Zudem hätten die Beteiligten Möglichkeiten und Anreize zur Bündelung ihrer Angebote gehabt.

Als Folge des Zusammenschlusses wäre daher zu erwarten gewesen, dass die marktbeherrschenden Stellungen von Ansys auf dem Markt für Simulationssoftware für Crashtests mit Insassenschutz und von Safe Parent auf den Märkten für physische und virtuelle Crashtest-Dummies jeweils verstärkt worden wären. Zudem bieten beide Unternehmen virtuelle Crashtest-Dummies an, sodass infolge des Zusammenschlusses auch horizontale Wirkungen zu erwarten gewesen wären.

Ansys reichte im Laufe des Verfahrens Zusagenvorschläge ein. Diese waren jedoch materiell nicht ausreichend und hätten zudem eine laufende Verhaltenskontrolle der Erwerberin zur Folge gehabt. Ansys nahm die Anmeldung zurück, nachdem das Bundeskartellamt

den betroffenen Unternehmen seine wettbewerblichen Bedenken mitgeteilt hatte.

Ein weiteres Fusionsvorhaben, dass eine intensive Prüfung konglomerater Schadenstheorien erforderte, war die geplante Übernahme von Olink durch Thermo Fisher Scientific (s. S. 94 sowie Pressemitteilung vom 17. Juni 2024). Das Fusionsvorhaben ist aber kein Interventionsfall, da das Vorhaben ohne Nebenbestimmungen freigegeben wurde.

Die Erwerberin Thermo Fisher Scientific ist ein weltweit tätiges Life Science-Unternehmen, das neben vielen anderen Produkten und Dienstleistungen auch sog. HRAM-Massenspektrometer anbietet, die u. a. in der Proteinforschung (Proteomik) eingesetzt werden. Das Zielunternehmen Olink bietet weltweit Analysesysteme und Dienstleistungen im Bereich der Proteomik an, insb. sog. Mid-Plex- und High-Plex-Analysen.

Der Schwerpunkt der materiellen Prüfung betraf etwaige konglomerate Effekte des Zusammenschlusses in Bezug auf die Märkte für HRAM-Massenspektrometer und High-Plex-Analysen. Beide Produkte werden in der Proteomik eingesetzt, sodass zwischen diesen Märkten ein wettbewerblicher Bezug besteht. Eine Substituierbarkeit zwischen beiden Produkten ist angesichts der unterschiedlichen Eigenschaften der Analysemethoden und der noch zu einem weiten Teil unterschiedlichen Verwendungszwecke auf absehbare Zeit nicht zu erwarten.

Die Ermittlungen ergaben, dass beide Beteiligte in ihren jeweiligen Spezialgebieten über signifikante Marktstellungen verfügen. Jedoch war nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass diese Marktstellungen nach dem Zusammenschluss durch konglomerate Effekte verstärkt würden. Dagegen sprachen insbes. die bisher nur begrenzten Überschneidungen der Kundenkreise und das unabhängige Beschaffungsverhalten der Kunden für beide Produkte sowie die Wettbewerbssituation auf den relevanten Märkten. Somit waren bspw. Kopplungs- oder Bündelungsstrategien, die die Marktstellung der Beteiligten verstärken könnten, nicht ersichtlich. Letztlich war das Fusionsvorhaben daher freizugeben.

2. Quantitative Methoden/Datengestützte Analysen

Im Berichtszeitraum waren datengestützte Analysen in der Kartellrechtsanwendung weiterhin von großer Be-

deutung. Insbes. in den Hauptprüfverfahren der Fusionskontrolle wurden diverse datengestützte Analysen durchgeführt. Dabei wurden verschiedene Methoden angewendet und auf vielfältige Datengrundlagen zurückgegriffen. Bei der Entscheidung zur Auswahl einer spezifischen Methode spielten zunächst die konkrete Fragestellung im Einzelfall sowie die Verfügbarkeit geeigneter Daten eine wichtige Rolle. Des Weiteren wurde der mit der Erhebung und Auswertung der Daten verbundene Aufwand, insbes. in zeitlicher Hinsicht, mit dem zu erwartenden Nutzen in Form einer besseren Fundierung der Entscheidung abgewogen. Zudem wurde berücksichtigt, dass die Durchführung und Auswertung so zeitnah zu belastbaren Ergebnissen führten, dass diese im fristgebundenen Verfahren auch tatsächlich Berücksichtigung finden konnten.

Das Bundeskartellamt befasste sich in mehreren Verfahren mit der Analyse von Ausschreibungsdaten. Im Rahmen der Sektoruntersuchung Erfassung von Siedlungsabfällen/Aufbereitung von Hohlglas aus dem Jahr 2023 (s. S. 102 f.) führte das Bundeskartellamt eine Analyse der Ausschreibungsergebnisse für Leichtverpackungen aus Kunststoff, Aluminium, Weißblech und Verbundstoffen (LVP) sowie Glasverpackungen durch. Dabei wurde auf Daten der jährlichen Ausschreibungen der Jahre 2011 bis 2021 zurückgegriffen. Auch im Fusionskontrollverfahren Veolia/Hofmann (s. S. 100 f.) führte das Amt eine Ausschreibungsanalyse und Marktanteilsberechnungen auf Basis von Ausschreibungsdaten für LVP- und Glas-Erfassung durch. Beim Marktmachtbericht Strom (s. S. 139) erfolgte zum Verständnis der Marktstruktur im Bereich der Regelenergie die Auswertung der leistungspreisfreien Gebote im Regelarbeitsmarkt anhand der Ausschreibungsdaten.

Kundenlisten bzw. Anbieterlisten wurden auch in diesem Berichtszeitraum regelmäßig für die Ziehung von möglichst unverzerrten Stichproben für die weitergehenden Ermittlungsschritte genutzt. So wurden die Kundenlisten in Fusionskontrollverfahren in den Bereichen Aluminium-Gebäudesysteme (Schüco/GEST, s. S. 79) und Krankenhäuser (Universitätsklinikum Heidelberg/Universitätsklinikum Mannheim, s. S. 87 f.) verwendet, um Stichproben für eine Befragung von Kunden bzw. Ärztinnen und Ärzten zu ziehen. Im § 19a Abs. 2 Verfahren Amazon/Preiskontrollmechanismen (s. S. 121) wurde für eine weitere Onlinehändlerbefragung eine Stichprobe aus der Händlerliste gezogen, um zu gewährleisten, dass Händler aus verschiedenen Umsatzkategorien befragt werden.

Eine weitere häufig eingesetzte quantitative Methode in Fusionskontrollverfahren war das (Fuzzy-)Matching von Listen. Im Verfahren Schüco/GEST erfolgte ein Matching der Kundenlisten der Beteiligten und der wichtigsten Wettbewerber zur Duplikationsbereinigung für die danach erfolgte Stichprobenziehung. Im Verfahren Thermo Fisher Scientific/Olink (s. S. 94) erfolgte ein Matching der Kundenlisten der Beteiligten und der wichtigsten Wettbewerber für eine Kundenüberschneidungsanalyse in den Bereichen Massenspektrometrie und High Plex-Analysen. Im Verfahren Kaatsch/Prometall (s. S. 99) wurde ein Matching der Kundenlisten der Beteiligten und der Wettbewerber zur Vermeidung von Doppelzählungen von Lieferströmen im Rahmen der Marktanteilsberechnungen durchgeführt.

In diesem Verfahren sowie im Fusionskontrollverfahren Universitätsklinikum Heidelberg/Universitätsklinikum Mannheim erfolgten außerdem Einzugsgebiet- bzw. Lieferstromanalysen zur Bestimmung der Einzugs- und Marktgebiete.

Außerdem führte das Bundeskartellamt umfangreiche ökonometrische Analysen durch. Für den Marktmachtbericht Strom wurden diese Analysen zur Vorhersehbarkeit von Zeiträumen, in denen einzelne Anbieter unverzichtbar (pivotal) sind, durchgeführt, darunter graphische Methoden (u. a. Heatmaps), Regressionsanalysen wie OLS (Ordinary Least Squares) und Logit sowie eine Machine-Learning-Methode (Random Forest). Zur räumlichen Marktabgrenzung wurden Preisgleichheitsanalysen zwischen dem deutsch-luxemburgischen Marktgebiet und den benachbarten, elektrisch angebotenen Marktgebieten auf Grundlage der Spotpreise aus den Day-Ahead-Auktionen durchgeführt, da von separaten räumlichen Märkten auszugehen ist, wenn regelmäßig Preisungleichheit vorliegt. Zudem erfolgten eine statische Approximation des ausländischen Wettbewerbspotenzials und die Ermittlung eines viertelstundenscharfen Marktmachtindikators. Im Fusionskontrollverfahren Hunter Douglas/erfal berechnete das Amt die Anreize der Beteiligten für Inputforeclosure als Reaktion auf ein von den Beteiligten eingereichtes ökonomisches Privatgutachten. Dazu wurden die kritischen Umlenkungsquoten berechnet.

Schließlich wurde in zahlreichen Verfahren bei der Auswertung von Ermittlungsergebnissen regelmäßig eine breite Palette von deskriptiven Methoden angewendet.

3. Privatgutachten

Im Auftrag von Verfahrensbeteiligten erstellte ökonomische Gutachten sind weiterhin von großer Bedeutung. Im Berichtszeitraum wurden verfahrensbegleitend insgesamt 21 Privatgutachten beim Bundeskartellamt vorgelegt und gewürdigt. Dies entspricht der Größenordnung der Einreichungen der vergangenen Berichtszeiträume. Neben den genannten Privatgutachten werden ökonomische Beratungsunternehmen aber auch häufig für Verfahrensbeteiligte tätig, ohne dass dies gegenüber dem Bundeskartellamt (oder anderen Verfahrensbeteiligten) in Form eines Gutachtens transparent gemacht wird.

Wie auch im vorherigen Berichtszeitraum wurden sämtliche Gutachten bis auf eine Ausnahme von spezialisierten wettbewerbsökonomischen Beratungsgesellschaften erstellt. Kategorisiert man die Gutachten in Bezug auf qualitative Argumentation und quantitative Analysen, so zeigt sich, dass die überwiegende Mehrzahl der Gutachten – nämlich 16 von 21 Gutachten – nicht nur qualitativ argumentieren, sondern auch quantitative Analysen beinhalten.

Die Fälle, zu denen Privatgutachten vorgelegt wurden, spiegeln die gesamte Breite der Anwendungspraxis des Bundeskartellamtes im Berichtszeitraum wieder. Etwas mehr als die Hälfte der Gutachten wurden in Fusionskontrollverfahren eingereicht und damit ein deutlich größerer Anteil im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum. Etwa ein Viertel der Gutachten entfiel auf den Bereich Missbrauch marktbeherrschender Stellungen oder Verfahren nach § 19a GWB. Die übrigen Gutachten entfielen auf andere Bereiche der Kartellrechtsanwendung. In den meisten Verfahren wurde jeweils nur ein Gutachten eingereicht. Ausnahmen stellen das Missbrauchsverfahren gegen die Deutsche Bahn (s. S. 156 f.) und die Fusionskontrollverfahren Uniklinik Heidelberg/Klinikum Mannheim (s. S. 87 f.) sowie Hunter Douglas/erfal (s. S. 80) dar, bei denen jeweils mehrere Gutachten eingereicht wurden.

Das Bundeskartellamt legte zur Bewertung der eingereichten Gutachten – wie in der Vergangenheit – die vom Amt veröffentlichten Standards für ökonomische Gutachten zugrunde. Für die im Berichtszeitraum eingereichten Gutachten war festzustellen, dass diese sich i. d. R. an den darin formulierten qualitativen Mindestanforderungen orientierten. Durch die Einhaltung dieser Mindestanforderungen tragen die Ergeb-

nisse ökonomischer Analysen zu einer sachgerechten Beurteilung des konkret betroffenen kartellrechtlichen Sachverhalts bei. Ein Abweichen schwächt dagegen die Aussagekraft ab und erhöht den Verfahrensaufwand. Daher wirbt das Bundeskartellamt weiterhin für eine möglichst strikte Einhaltung der international etablierten Mindeststandards.

Thematisch befassten sich die Gutachten mit einer großen Bandbreite an Branchen und an ökonomischen Fragestellungen. So wurden Gutachten u. a. in den Bereichen Mobilitätsplattformen im Schienenpersonenverkehr, Sonnenschutzsysteme, Haushaltsabfälle, Lebensmitteleinzelhandel oder akutstationäre Krankenhausdienstleistungen vorgelegt. Die Gutachten analysierten dabei u. a. geografische Einzugsgebiete, Kundenüberschneidungen, quantifizierte Transaktionskostensenkungen, Effizienzvorteile, stellten Marktanteilsberechnungen an oder bewerteten Anreize der Beteiligten für konglomerate bzw. vertikale Abschottungsstrategien.

II. Fusionskontrolle

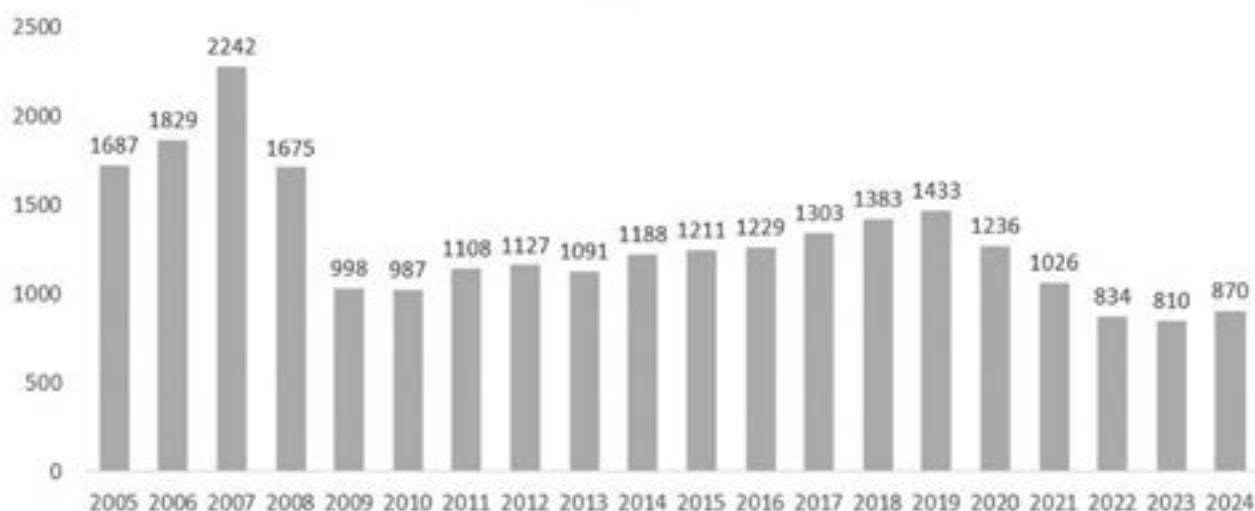
1. Statistische Übersicht

In den Jahren 2023 und 2024 sind insgesamt 1.680 Zusammenschlüsse beim Bundeskartellamt angemeldet worden (2023: 810; 2024: 870). Gegenüber dem Zeitraum 2021/22 (1.860 Anmeldungen) verringerte sich die Anmeldezahl damit um rd. zehn Prozent. Im Jahr 2024 stieg die Anmeldezahl im Vergleich zum Jahr 2023 allerdings um rd. sieben Prozent.

Die Gründe für die Entwicklung der Anmeldezahlen sind vielfältig: so wirkten sich in den Jahren 2021 bis 2024 etwa die Corona-Pandemie, der russische Angriffskrieg auf die Ukraine, die hohe Inflation sowie Zinsanpassungen auf das Wirtschaftsgeschehen und damit auch auf die Anmeldezahlen aus. Die 11. GWB-Novelle dürfte keine nennenswerten Auswirkungen auf die Anmeldezahlen gehabt haben, da die wesentlichen Vorschriften zur Fusionskontrolle unverändert blieben.

Im langfristigen Vergleich sind, wie die folgende Grafik verdeutlicht, die Anmeldezahlen derzeit niedriger als in den vergangenen Jahren.

Anmeldungen 2005-2024



Die folgende Tabelle gibt Aufschluss über die Anzahl der nicht kontrollpflichtigen Vorhaben und die Anzahl der Rücknahmen:

	2023	2024	Gesamt
Anmeldungen*	810	870	1680
Nicht kontrollpflichtige Vorhaben**	24	22	46
Rücknahme der Anmeldung***	33	37	70

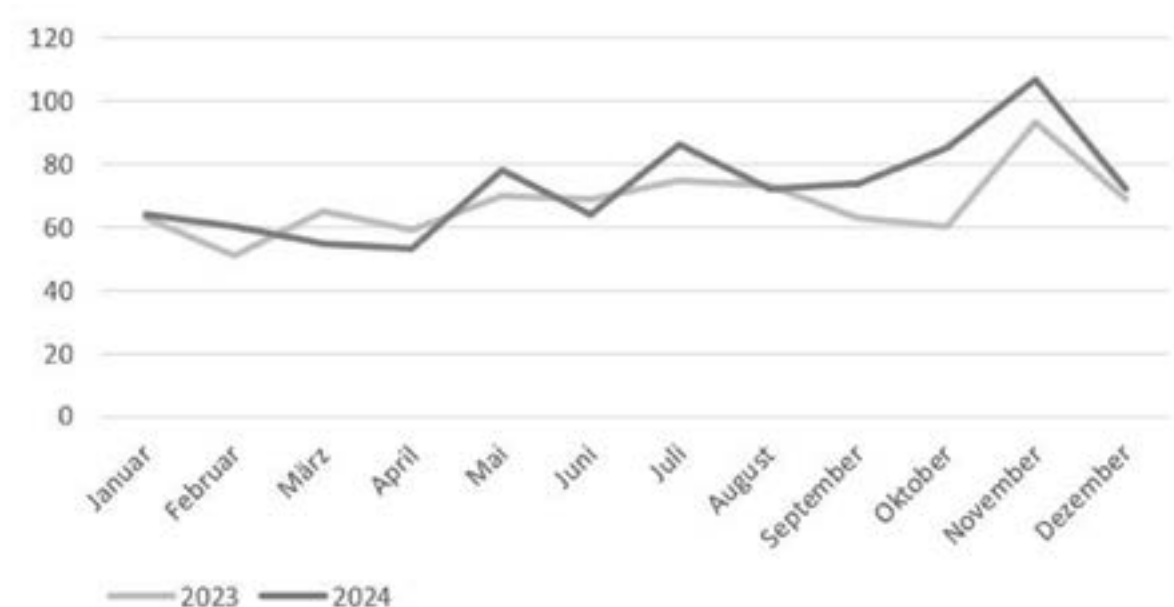
* Die Zahlen beziehen sich auf Fälle, die im jeweiligen Jahr angemeldet wurden.

** Hierunter fallen Anmeldungen, die mangels Kontrollpflicht zurückgenommen wurden, wie auch Fälle, bei denen die Anmeldung aufrecht erhalten wurde.

*** Hierunter fallen Anmeldungen, die im jeweiligen Jahr zurückgenommen worden sind.

Die Entwicklung der Anmeldezahlen im Vergleich zu den monatlichen Anmeldezahlen des Vorjahres verdeutlicht die folgende Grafik:

Monatliche Anmeldezahlen 2023 und 2024



2. Verfügungen im Hauptprüfverfahren

Soweit aus Sicht des Bundeskartellamtes die vertiefte Prüfung eines Zusammenschlussvorhabens erforderlich ist, teilt es dies den Unternehmen innerhalb eines Monats nach Eingang der vollständigen Anmeldeunterlagen mit. Diese Eröffnung des sog. Hauptprüfverfahrens wird sowohl im Bundesanzeiger als auch auf der Internetseite des Bundeskartellamtes bekannt gemacht.

Anschließend entscheidet das Bundeskartellamt im Hauptprüfverfahren durch eine förmliche Verfügung, ob das Zusammenschlussvorhaben freigegeben oder untersagt wird. Ggf. wird die Verfügung mit Neben-

bestimmungen versehen, um die Freigabe zu ermöglichen.

Die Entscheidungen des Bundeskartellamtes im Hauptprüfverfahren werden auf der Internetseite des Bundeskartellamtes (www.bundeskartellamt.de) im Volltext in einer um Geschäftsgeheimnisse bereinigten Fassung veröffentlicht.

Seit Beginn der Fusionskontrolltätigkeit des Bundeskartellamtes im Jahr 1973 sind bis Ende 2024 insgesamt 196 Zusammenschlüsse untersagt worden. Hiervon sind Stand Ende 2024 138 Untersagungsverfügungen bestandskräftig geworden und Stand Ende 2024 57 Ver-

fügungen endgültig aufgehoben oder für erledigt erklärt worden. Eine einzige Untersagung im Berichtszeitraum war Ende 2024 noch bei Gericht anhängig.

Einen Überblick über die im Berichtszeitraum ergangenen Entscheidungen im Hauptprüfverfahren vermitteln

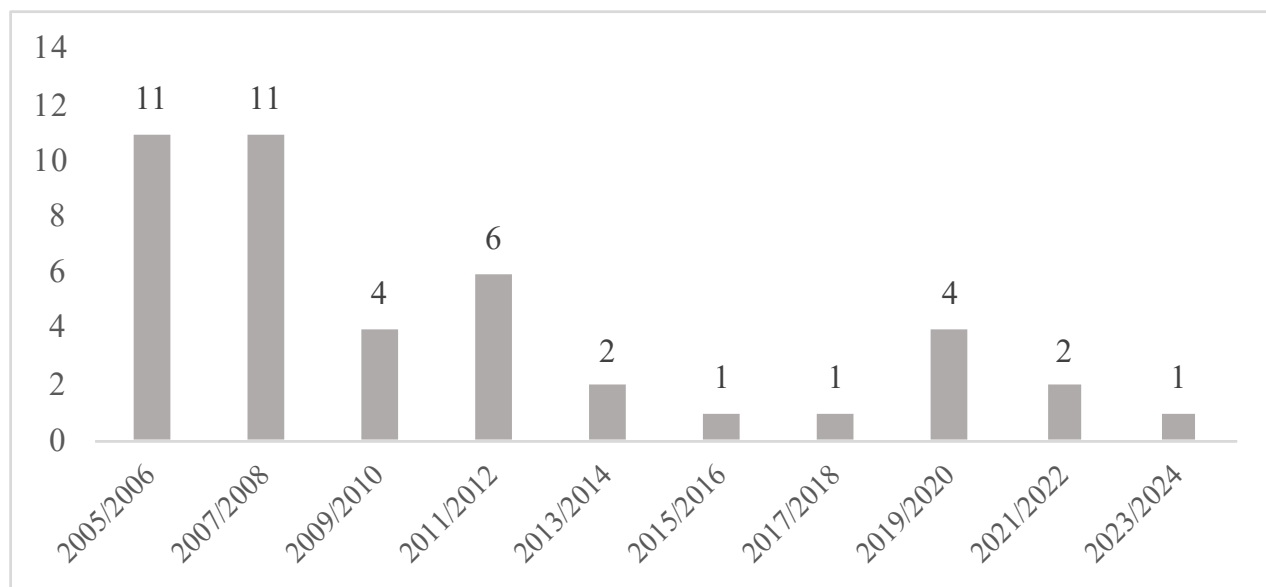
die folgenden Übersichten. Weitere Einzelheiten können den Branchenberichten dieses Tätigkeitsberichtes sowie den Fallberichten, Pressemitteilungen und der Entscheidungsdatenbank auf der Internetseite des Bundeskartellamtes entnommen werden.

Übersicht zu 2023/24 abgeschlossenen Hauptprüfverfahren

	2023	2024	Gesamt 2023/24	Gesamt 2021/22
Abgeschlossene Hauptprüfverfahren	6	8	14	15
Abschluss durch förmliche Verfügung	4	4	8	8
Untersagung	0	1	1	2
Freigabe mit Nebenbestimmungen	2	0	2	3
Freigabe	2	3	5	3
Rücknahme der Anmeldung	2	4	6	7

Übersicht Untersagungsentscheidungen 2023/24

Zusammenschluss	Wichtige Aspekte der Entscheidungsgründe bzw. Schadenstheorie
Universitätsklinikum Heidelberg/ Universitätsklinikum Mannheim (B3-37/24) vgl. S. 87 f.	<p>Das Bundeskartellamt ermittelte, dass durch die Übernahme des Universitätsklinikums Mannheim, das Universitätsklinikum Heidelberg seine regional bestehende marktbeherrschende Stellung auf dem Markt für akutstationäre Krankenhausdienstleistungen verstärken würde. Patientinnen und Patienten sowie die einweisenden niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte hätten kaum noch Auswahlmöglichkeiten darüber, welches Krankenhaus sie aufsuchen möchten bzw. wohin sie einweisen. Nur Kliniken unterschiedlicher Träger stehen im Qualitätswettbewerb. Gehören hingegen die wesentlichen Anbieter zum selben Träger, geht dieser Qualitätswettbewerb verloren, weil Abwanderungen zur Konkurrenz nicht mehr im gleichen Maße befürchtet werden müssen. Mögliche Effizienzvorteile hat das Bundeskartellamt in seiner Einschätzung berücksichtigt.</p> <p>Durch die (nach der Entscheidung) in § 187 Abs. 10 GWB eingefügte Ausnahmeregelung (s. o.) kann der Zusammenschluss der Fusionskontrolle nun entzogen werden. Ein entsprechender Antrag wurde von den Beteiligten beim Sozialministerium von Baden-Württemberg im Januar 2025 gestellt. Ferner wurde beim Oberlandesgericht Düsseldorf Beschwerde gegen die Untersagung eingelegt.</p>

Zahl der Untersagungen nach Berichtszeitraum**Übersicht zu Freigabeentscheidungen mit Nebenbestimmungen 2023/24**

Zusammenschluss	Wichtige Aspekte der Entscheidungsgründe bzw. Schadenstheorie	Vgl. S.
Theo Müller/Friesland Campina (B4-90/22)	<p>Das Vorhaben der Unternehmensgruppe Theo Müller, Marken und Produktionsstätten für zahlreiche Molkereiprodukte von Royal Friesland Campina zu übernehmen, konnte nur freigegeben werden, weil Nebenbestimmungen dafür sorgen, dass sämtliche problematische Überschneidungen entfallen. Die problematischen Überschneidungen wurden durch umfangreiche Analysen über die Substituierbarkeit von Molkereiprodukten ermittelt.</p> <p>Die Entscheidung ist bestandskräftig.</p>	60
Veolia/Friedrich Hofmann (B5-64/23)	<p>Das Vorhaben von Veolia, den mit Abstand größten mittelständischen Anbieter von bestimmten Entsorgungsdienstleistungen in Mittelfranken zu übernehmen, hätte im Großraum Nürnberg, Fürth und Erlangen zu einer erheblichen Behinderung des Wettbewerbs bei diesen Dienstleistungen durch Entstehung einer marktbeherrschenden Stellung geführt. Durch den Verkauf eines zentral gelegenen Standortes konnte jedoch ein neuer Wettbewerber in den Markt eintreten. Dadurch werden die wettbewerbslichen Nachteile des Zusammenschlusses kompensiert, sodass das Vorhaben unter einer aufschiebenden Bedingung freigegeben werden konnte.</p> <p>Die Entscheidung ist bestandskräftig.</p>	100

Zusammenschluss	Wichtige Aspekte der Entscheidungsgründe bzw. Schadenstheorie	Vgl. S.
Funke Mediengruppe/ BCN Brand Community Network (V-31/22)	Durch dieses Vorhaben schließen sich mit Burda und Funke zwei große Anbieter auf bestimmten Werbemärkten zusammen. Trotz der starken Marktposition von Burda und Funke ist das Bundeskartellamt jedoch zu dem Ergebnis gekommen, dass auch Werbekunden, die ihre Zielgruppen nur in bestimmten Print-Medien erreichen können, noch genügend Ausweichmöglichkeiten haben. Die Entscheidung ist bestandskräftig.	110
Fluidra Commercial/ Meranus/Aquacontrol (B5-27/23)	Der geplante Erwerb von drei Zielgesellschaften im Bereich Schwimmbadausrüstung durch das spanische Unternehmen Fluidra sorgte für gewisse wettbewerbliche Bedenken, da Fluidra als Markenhersteller nach dem Marktführer Maytronics die weltweite Nummer zwei ist und einen Großhändler erwirbt, der in Deutschland eine starke Position insbes. bei Handelsmarken-Reinigungsrobotern hat. Die Ermittlungen ergaben jedoch, dass die Gesamtumsätze auf dem problematischen inländischen Markt unterhalb der Bagatellmarktschwelle liegen. Nach § 36 Abs. 1 Nr. 2 GWB war der Zusammenschluss folglich freizugeben. Die Entscheidung ist bestandskräftig.	69
Thermo Fisher/Olink (B3-25/24)	Das Vorhaben des bedeutenden Life-Science Unternehmens Thermo Fisher, mit Olink ein innovatives Biotechnologieunternehmen zu übernehmen, führte nur zu unwesentlichen Marktanteilsadditionen. Mögliche Bündelungen der Produkte und die Einschätzung der Gefahr einer Abschottung der Märkte bildeten daher den Prüfungsschwerpunkt in diesem Verfahren. Nach dem Ergebnis der Ermittlungen bestätigte sich keine der Schadenstheorien. Die Entscheidung ist bestandskräftig.	94
KME/Sundwiger Messwerk (B5-47/24)	Dieses Zusammenschlussvorhaben betraf zwei Hersteller von Halbzeugen aus Kupfer und Kupferlegierungen. Es wurde festgestellt, dass KME der mit Abstand führende Anbieter auf dem relevanten EWR-weiten Markt für Kupferwalzprodukte ist. Die Marktstellung von KME wird durch das Vorhaben jedoch nur moderat beeinflusst, sodass keine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs vorliegt und folglich eine Freigabe erfolgen konnte. Die Entscheidung ist bestandskräftig.	80 f.
Schüco/GEST (B5-53/24)	Das Unternehmen Schüco ist Marktführer auf dem deutschlandweiten Gesamtmarkt für Aluminium-Gebäudesysteme sowie auf den Teilmärkten für Fenster-, Tür- und Fassadensysteme und nach Ansicht des Bundeskartellamtes in diesen Märkten marktbeherrschend. Das Vorhaben, sich mit 49 Prozent an einer Holding, hinter der das inhabergeführte Unternehmen Stemeseder steht, zu beteiligen, führt im Ergebnis jedoch nicht zu einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs und war daher freizugeben. Grund hierfür ist die allenfalls marginale horizontale Überschneidung zwischen den Beteiligten. Die Entscheidung ist bestandskräftig.	79

Von den acht Verfahren, die im Berichtszeitraum durch eine Verfügung im Hauptprüfverfahren abgeschlossen wurden, sind sieben unmittelbar bestandskräftig geworden, da gegen sie kein Rechtsmittel eingelegt wurde. Gegen die Untersagung des Zusammenschlusses der Universitätskliniken Heidelberg und Mannheim wurde Beschwerde eingelegt, die zum Ende des Berichtszeitraums noch anhängig war.

Ferner wurden im Berichtszeitraum noch Gerichtsverfahren zu älteren Fusionskontrollverfahren und zu Kostenbeschlüssen geführt.

Die Beschwerde eines dritten Unternehmens gegen die Freigabeentscheidung mit Nebenbestimmungen in Sachen Rheinenergie/Westenergie wies das Oberlan-

desgericht Düsseldorf zurück. Auch die gegen die Bestätigung dieser Entscheidung gerichtete Nichtzulassungsbeschwerde wies der Bundesgerichtshof zurück. Die vom Bundeskartellamt beim Bundesgerichtshof eingelegte Nichtzulassungsbeschwerde gegen die teilweise Aufhebung von Nebenbestimmungen der Freigabeentscheidung in Sachen Mann Mobilia/Tessner wurde zurückgewiesen. Im Fall Funke/Burda/Bauer wurde die von einem dritten Unternehmen gegen die Freigabeentscheidung eingelegte Beschwerde vom Oberlandesgericht Düsseldorf zurückgewiesen.

Weitere Gerichtsverfahren, die alle zum Ende des Berichtszeitraums noch anhängig waren, sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Gerichtsverfahren zur Fusionskontrolle

(Stand 11. Februar 2025)

Kurzbezeichnung	Gericht	Aktenzeichen Gericht	Gegenstand	Beschwerde/ Rechtsbeschwerde /Nichtzulassungs- beschwerde	Beschluss/ Erledigung	Art der Erledigung
Adobe/Magento	OLG	VI Kart 2/24 (V)	Beschwerde gegen Kostenbeschluss	17.04.2024		anhängig
Adobe/Marketo	OLG	VI Kart 3/24 (V)	Beschwerde gegen Kostenbeschluss	17.04.2024		anhängig
Universitätsklinikum Mannheim/ Universitätsklinikum Heidelberg	OLG	VI Kart 6/24 (V)	Beschwerde gegen Untersagung	22.08.2024 23.08.2024		anhängig
DTAG/EWE	BGH	KVZ 64/21	Rechtsbeschwerde gegen Aufhebung der Freigabe	21.10.2021		anhängig
Meta/Kustomer	BGH	KVR 77/22	Rechtsbeschwerde gegen Aufhebung des Kostenbeschlusses	29.11.2022		anhängig
Funke/OTZ	BGH	KVZ 5/23	Nichtzulassungsbeschwerde	23.01.2023		anhängig
RheinEnergie/Westenergie	OLG	VI Kart 9/22 (V)	Beschwerde gegen Freigabe	17.10.2022	10.08.2023	zurückgewiesen
Funke/Burda/Bauer	OLG	VI Kart 7/23 (V)	Beschwerde gegen Freigabe	21.04.2023	06.12.2023	zurückgewiesen
Mann Mobilia/Tessner	BGH	KVZ 33/22	Nichtzulassungsbeschwerde	08.04.2022	27.06.2023	zurückgewiesen
RheinEnergie/Westenergie	BGH	KVR 81/23	Nichtzulassungsbeschwerde	11.09.2023	28.05.2024	zurückgewiesen

3. Vorfeld- und Interventionsfälle

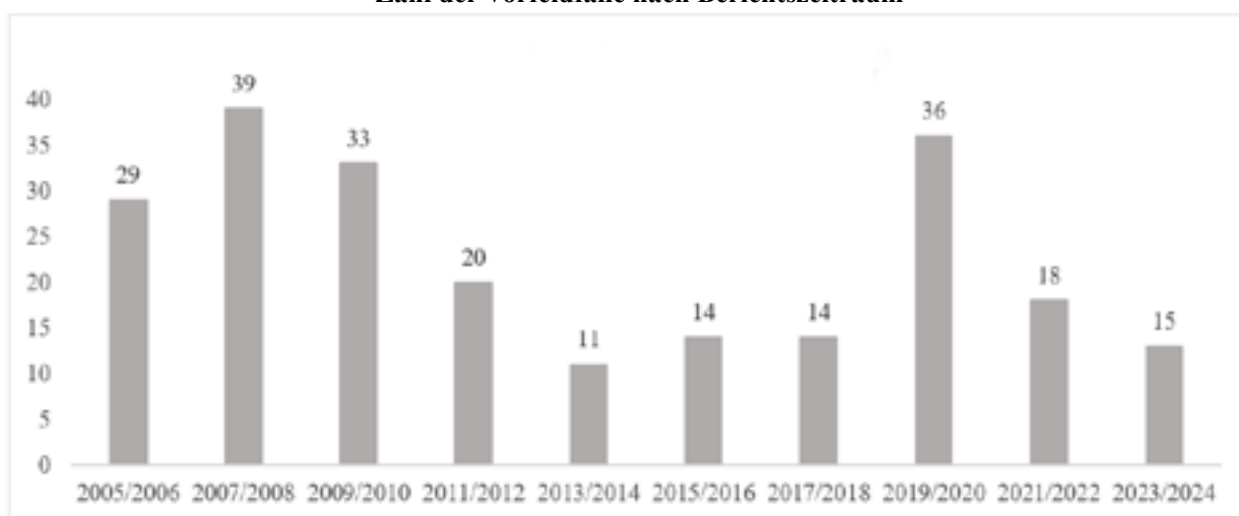
Als Vorfeldfälle werden solche Fälle bezeichnet, die wegen wettbewerblicher Bedenken des Bundeskartellamtes entweder nicht oder modifiziert angemeldet oder aber im laufenden Verfahren aufgegeben werden. Die Bedeutung von Vorfeldfällen liegt darin, dass eine drohende erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs auch ohne abschließende Verfügung verhindert werden kann. Zurückgenommene Anmeldungen sind nicht zwangsläufig Vorfeldfälle, da eine Rücknahme bspw. auch dann erfolgen kann, wenn nach Anmeldung eines Vorhabens das Fehlen der Anmeldepflicht festgestellt wird. Umgekehrt ist zu beachten, dass die vom Bundeskartellamt als Vorfeldfälle identifizierbaren Fälle nur einen Bruchteil der präventiven Wirkung der Zusammenschlusskontrolle zeigen. Es ist davon auszugehen, dass ohne die Existenz der Zusammenschlusskontrolle zahlreiche Zusammenschlüsse vollzogen werden würden, die eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs bewirken würden. Ohne Zusammenschlusskontrolle könnten sich bspw. konkur-

rierende Unternehmen zu einem Monopolunternehmen zusammenschließen.

Die Zahl der Vorfeldfälle lag im Berichtszeitraum bei 15 (2023: vier; 2024: elf). In der Mehrheit der Fälle ergaben sich wettbewerbliche Bedenken des Bundeskartellamtes bereits vor Einleitung eines Hauptprüfverfahrens, sodass die beteiligten Unternehmen spätestens im Vorprüfverfahren von ihrem ursprünglichen Zusammenschlussvorhaben abwichen.

Insgesamt sind somit 18 Fälle bekannt, in denen im Berichtszeitraum Interventionen oder die Vorfeldwirkung einer Intervention des Bundeskartellamtes zur Aufgabe oder Änderung von Zusammenschlussvorhaben geführt haben dürften, nämlich in den 15 Vorfeldfällen und den drei Hauptprüfverfahren, in denen Nebenbestimmungen auferlegt (zwei Fälle) bzw. eine Untersagung ausgesprochen (ein Fall) wurden.

Zahl der Vorfeldfälle nach Berichtszeitraum



4. Verfahren nach § 41 Abs. 3

Im Berichtszeitraum führte das Bundeskartellamt 34 Verfahren gemäß § 41 Abs. 3 GWB zur nachträglichen Kontrolle von Zusammenschlüssen, die ohne fusionskontrollrechtliche Freigabe vollzogen worden waren (2023: 28; 2024: sechs). Alle abgeschlossenen Verfahren konnten eingestellt werden, wodurch die zivilrechtliche Unwirksamkeit der Verträge, die durch den Verstoß gegen das Vollzugsverbot hervorgerufen wurde, wieder entfiel.

5. Anwendung der Transaktionswertschwelle

Mit der 9. GWB-Novelle 2017 war die sog. Transaktionsaktionswertschwelle (§ 35 Abs. 1a GWB) ins Gesetz aufgenommen worden, nach der Zusammenschlussvorhaben bei einem Kaufpreis von über 400 Mio. Euro unter bestimmten Bedingungen auch unterhalb der ansonsten einschlägigen Umsatzschwellenwert anmeldepflichtig sind. Diese Regelung ist v. a. im Digital- und Pharmabereich von Relevanz, da hier regelmäßig kleine Unternehmen, die weltweit und auch in Deutschland

(noch) geringe Umsätze erzielen bzw. sich noch in der Entwicklung befinden, für Kaufpreise von teilweise deutlich über 400 Mio. Euro von großen und sehr großen Unternehmen aufgekauft werden.

Im Berichtszeitraum befasste sich das Bundeskartellamt mit insgesamt 36 (potenziell) nach § 35 Abs. 1a GWB anmeldepflichtigen Zusammenschlussvorhaben. Dabei wurde in 24 teilweise als vorsorglich bezeichneten Anmeldungen die Anmeldepflicht mit der Transaktionswertschwelle begründet (2023: 13; 2024: 11). Im Berichtszeitraum wurden zwei nach § 35 Abs. 1a GWB angemeldete Zusammenschlussvorhaben in der 2. Phase geprüft. Das Zusammenschlussvorhaben Thermo Fisher/Olink wurde noch im Berichtszeitraum freigegeben (vgl. Fallbericht vom 31. Juli 2024, B3-25/24). Das Zusammenschlussvorhaben war in Deutschland anmeldepflichtig, da der Wert der Gegenleistung umgerechnet ca. 2,8 Mrd. Euro betrug und Olink als erwerbendes Unternehmen in erheblichem Umfang in Deutschland tätig ist, was sich durch die Höhe der Inlandsumsätze, aber auch das Vorliegen einer deutschen Tochtergesellschaft und eines großen deutschen Kundenstamms zeigte (Entscheidung vom 17. Juni 2024, B3-25/24, Rn. 103 ff.). Das Zusammenschlussvorhaben Edwards Lifesciences/JenaValve (s. S. 95) befindet sich zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Berichtes noch in der materiellen Prüfung.

Das Zusammenschlussvorhaben Adobe/Figma, welches nach § 35 Abs. 1a GWB anmeldepflichtig war, wurde vom Bundeskartellamt nach Artikel 22 VO (EG) 139/04 an die Europäische Kommission verwiesen. Die weiteren Zusammenschlussvorhaben betrafen überwiegend informelle Voranfragen zur Transaktionswertschwelle. Vereinzelt prüfte das Bundeskartellamt eine Anmeldepflicht nach § 35 Abs. 1a GWB auch von Amts wegen, so z. B. die Kooperation zwischen OpenAI und Microsoft (s. S. 116 f. und Fallbericht vom 15. November 2023, B6-34/23) oder die Übernahme nahezu aller Mitarbeitenden der Inflection AI durch Microsoft (s. Pressemitteilung vom 29. November 2024). Häufig entschied das Bundeskartellamt nicht abschließend über eine Anmeldepflicht nach § 35 Abs. 1a GWB, weil es sich um materiell unbedenkliche Zusammenschlussvorhaben handelte und das betreffende Vorhaben vorsorglich angemeldet war. Soweit sich ergab, dass keine Anmeldepflicht nach der Transaktionswert-Schwelle gegeben war, lag dies bei einem erheblichen Teil der Fälle daran, dass (noch) kein erheblicher Umfang der Inlandstätigkeit des Zielunternehmens i. S. d. § 35 Abs. 1a Nr. 4 GWB feststellbar war.

In seinem Beschluss vom 21. September 2022 in Sachen Meta/Kustomer entschied das Oberlandesgericht Düsseldorf erstmals über die Auslegung dieses Tatbestandsmerkmals (Aktenzeichen: VI-Kart 11/21 (V)). Dabei stufte das Gericht die bisherige Inlandstätigkeit von Kustomer als (noch) nicht erheblich ein. Das Bundeskartellamt legte gegen diese Entscheidung Rechtsbeschwerde ein. Aus Sicht des Amtes bedarf es einer Klärung durch den Bundesgerichtshof, ob es für die Inlandstätigkeit darauf ankommt, in welchem Umfang das Produkt im Inland tatsächlich genutzt wird oder ob es allein auf den Sitz der direkten Firmenkunden von Kustomer ankommt. Klärungsbedürftig ist auch die Frage, in welchen Situationen Umsätze eines Unternehmens dessen wettbewerbliche Bedeutung angemessen widerspiegeln. Das Oberlandesgericht Düsseldorf vertrat in seiner Entscheidung die Auffassung, dass in Situationen, in denen einerseits die Märkte „reif“ sind, auf denen also seit langem Produkte angeboten werden, und andererseits das betreffende Unternehmen bereits ein etablierter Marktteilnehmer ist, die Umsätze durchaus die Bedeutung des Unternehmens für den Markt widerspiegeln können. Mit einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs in dieser Sache dürfte 2025 zu rechnen sein.

Auf der Grundlage einer breiter angelegten Untersuchung leitete das Bundeskartellamt im Jahr 2023 eine nachträgliche Überprüfung der Übernahme drei kleiner Unternehmen durch die Adobe Inc. gemäß § 41 Abs. 3 Satz 1 GWB ein. Materiell stellten sich zwei der drei Verfahren, die Übernahme der Magento Tech LLC und der Milestone Topco, Inc., schnell als unproblematisch heraus. Das Bundeskartellamt forderte bei der Einstellung der Verfahren im Juli 2024 dennoch die für die Anmeldung und Prüfung von Zusammenschlussvorhaben übliche Gebühr, da es beide Vorhaben auf der Grundlage der Transaktionswertschwelle als anmeldepflichtig ansah. Die Beteiligten haben gegen die beiden Kostenbeschlüsse jeweils erfolgreich Beschwerde erhoben: Das Oberlandesgericht Düsseldorf hat die beiden Kostenbeschlüsse mit Entscheidung vom 26. Februar 2025 aufgehoben, ohne die Rechtsbeschwerde zuzulassen. Das Bundeskartellamt hat beim Bundesgerichtshof Nichtzulassungsbeschwerde eingelegt.

In dem dritten Fall, der die Übernahme der Frame.io, Inc. im Jahr 2021 durch Adobe Inc. zum Inhalt hatte, stellte das Bundeskartellamt das Verfahren nach materieller Prüfung im Dezember 2024 ein.

6. Bagatellmärkte

Im Berichtszeitraum erfolgten acht Freigaben in der ersten Phase, weil die Untersagungs Voraussetzungen

nur auf einem oder mehreren Märkten mit einem inländischen Volumen von insgesamt weniger als 20 Mio. Euro im letzten Kalenderjahr („Bagatellmarkt“ nach § 36 Abs. 1 Nr. 2 GWB) vorlagen oder hätten vorliegen können (2023: vier; 2024; vier).

III. Kontrolle wirtschaftlicher Machtstellungen, Preismissbrauch, Behinderungsmissbrauch

1. Allgemeine Missbrauchsaufsicht

Im Berichtszeitraum lag ein Schwerpunkt der allgemeinen Missbrauchsaufsicht im Bereich der Mobilitätsmärkte. So stellte das Bundeskartellamt z. B. fest, dass die Deutsche Bahn ihre Marktmacht gegenüber Mobilitätsplattformen missbraucht und gab dem Unternehmen auf, bestimmte Vertragsklauseln zu ändern (s. Pressemitteilung vom 15. August 2024). Laufende Verfahren betreffen u. a. den Bereich Fernwärme, die Getränkeindustrie sowie den Rüstungs- und Telekommunikationssektor.

2. Missbrauchsaufsicht im Bereich der Digitalwirtschaft

Ein weiterer wichtiger Tätigkeitsschwerpunkt lag im Bereich der digitalen Wirtschaft. Auf Grundlage des

im Jahr 2021 in Kraft getretenen § 19a Absatz 1 GWB stellte das Bundeskartellamt betreffend Apple und Microsoft fest, dass auch diesen Unternehmen eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb zukommt. Außerdem schloss das Bundeskartellamt ein Verfahren betreffend Googles Datenverarbeitungskonditionen ab, das auf Basis von § 19a Absatz 2 GWB geführt wurde. Weitere Verfahren auf Grundlage von § 19a Absatz 2 GWB werden derzeit gegen Amazon, Google, Apple und Meta geführt (s. ab S. 116). Das bereits vor dem Inkrafttreten des § 19a GWB entschiedene und damit ausschließlich auf § 19 GWB beruhende Verfahren gegen Meta (vormals Facebook) beendete das Bundeskartellamt nunmehr (s. S. 122 f.), nachdem Meta im Rahmen eines intensiven Diskussionsprozesses mit dem Bundeskartellamt schrittweise ein Gesamtpaket von Maßnahmen (u. a. Einführung einer Kontenübersicht, „Cookie“-Einstellungen zur Trennung von Facebook-Daten und anderer Daten) umgesetzt hat, das den Nutzenden des sozialen Netzwerkes Facebook deutlich verbesserte Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Verknüpfung ihrer Daten einräumt. Diese Einzelmaßnahmen stellten nach Ansicht des Bundeskartellamtes ein hinreichend wirkungsvolles Gesamtpaket zur Umsetzung seiner Entscheidung dar.

Insgesamt waren im Berichtszeitraum folgende Missbrauchsverfahren von größerer Bedeutung:

Verfahren	Branche	Verfahrensgegenstand	Vgl. S.
Paypal (B9-91/22)	Internetbezahlverfahren	Mögliche Behinderung von Wettbewerbern und Beschränkung des Wettbewerbs zwischen Internetbezahlverfahren	97
Deutsche Bahn (B9-144/19)	Schienentransport	Verkauf von Fahrscheinen; mögliche Behinderungen von Mobilitätsplattformen	156 f.
Lufthansa (B9-21/21)	Personenbeförderung in der Luftfahrt	Zugang zu europaweiten Zubringerflügen; mögliche Behinderung der Wettbewerberin Condor bei Langstreckenflügen	161
Rheinmetall (B4-85/19)	Rüstungsindustrie	Lieferung einer Fehlerdiagnose-Software für Radpanzer an einen Konkurrenten	85
Vodafone GmbH/Vantage Towers AG (B7-32/23)	Telekommunikation	Mögliche Behinderung beim Mobilfunknetzbau durch die Vodafone GmbH	130 f.
Stadtwerke und Fernwärmeversorger (B8-101/23, 102/23, 103/23, 104/23, 105/23, 106/23, 117/23)	Fernwärme	Verdacht auf missbräuchliche Ausgestaltung sog. Preisanpassungsklauseln	145
Coca-Cola (B4-79/23)	Getränkeindustrie	Mögliche Behinderung anderer Getränkehersteller gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel	66
Facebook (B6-22/16)	Soziale Netzwerke	Datenzusammenführung bei Nutzung des sozialen Netzwerks facebook.com	122 f.
Bosch (B4-113/23)	E-Bikes	Verdacht der missbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung gegenüber einem ABS-Anbieter für E-Bikes	83
EDEKA Payback (B4-131/24)	Ernährung, Marken- und Handelsmarkenprodukte	Sonderförderungen EDEKA im Zuge des Payback-Einstiegs; Prüfung wegen des Verdachtes des Verstoßes gegen das Anzapfverbot	67
Aurubis/Wieland Werke/Schwermetall Halbzeug Werk (B5-56/22)	Schwermetall	Verdacht der Wettbewerbsbeschränkung durch vertragliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Aurubis und Wieland im Rahmen der Tätigkeit des paritätischen Gemeinschaftsunternehmens Schwermetall	81 f.
Rhenus/documentus (B5-97/22)	Aktenvernichtung	Prüfung einer möglichen Wettbewerbsbeschränkung durch den möglichen Erwerb von 1. documentus Köln GmbH, Köln (DE); und 2. documentus GmbH Bonn, Wachtberg (DE); und 3. documentus GmbH Saarbrücken, Saarbrücken (DE) durch 4. Rhenus SE & Co. KG, Holzwickede (DE)	99

Missbrauchsverfahren, die (auch) nach § 19a geführt wurden/werden

Verfahren	Verfahrensgegenstand	Vgl. S.
Microsoft (B6-26/23)	Prüfung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb (19a Abs. 1 GWB)	123 f.
Amazon (B2-55/21)	Onlinehandel; Prüfung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb (19a Abs. 1 GWB)	120 f.
Amazon (B2-73/20)	Onlinehandel; Einflussnahme auf die Preissetzung von Dritthändlern auf dem Amazon Marketplace	121 f.
Amazon/Apple (B2-81/20)	Onlinehandel; Vereinbarungen über ein sog. Brandgating: Ausschluss des Verkaufs von Markenprodukten durch Dritthändler auf amazon.de	121
Google (B7-70/21)	Prüfung von Googles Konditionen zur Datenverarbeitung /Auswahloptionen für Nutzende	117 f.
Google (B7-55/22)	Prüfung von möglichen Wettbewerbsbeschränkungen durch Praktiken bei der Lizenzierung von Diensten für Infotainmentsysteme und durch Nutzungsbedingungen der Google Maps Plattform	118 f.
Apple (B9-67/21)	Prüfung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb (19a Abs. 1 GWB)	125 f.
Apple (B9-54/22)	Verdacht auf Selbstbevorzugung und/oder Behinderung durch Trackingregelungen für Dritt-Apps und im Rahmen des App Tracking Transparency Framework (ATTF)	126 f.

IV. Kartellverbot und Kooperationen**1. Kartelle und verbotene vertikale Absprachen****a) Bußgeldverfahren des Bundeskartellamtes**

Im Berichtszeitraum wurden mehrere schwerwiegende illegale Kartellabsprachen aufgedeckt und Bußgeldverfahren geführt. Diese richteten sich sowohl gegen die an den Absprachen beteiligten Personen als auch gegen die jeweiligen Unternehmen.

Das Bundeskartellamt führte insoweit Bußgeldverfahren sowohl zur Verfolgung horizontaler illegaler Absprachen zwischen Wettbewerbern (Unternehmen auf derselben Marktstufe) als auch zur Verfolgung vertikaler Absprachen zwischen Unternehmen auf verschiedenen Marktstufen (Koordinierung von Endabnehmerpreisen).

Die jährlichen Bußgeldsummen sind im Gesamtzusammenhang zu sehen. Sie schwanken von Jahr zu Jahr, je nachdem ob und wie viele der aufwendigen Kartellbußgeldverfahren abgeschlossen werden konnten. Im Berichtszeitraum setzte das Bundeskartellamt in 2023 insgesamt ca. drei Mio. Euro Bußgelder fest, von denen ca. 2,9 Mio. Euro auf Unternehmen entfielen, und 2024

insgesamt ca. 26 Mio. Euro, von denen etwa ca. 25,9 Mio. Euro auf Unternehmen entfielen. Seit 2019 verhängte das Bundeskartellamt trotz zwischenzeitlicher Corona-Delle Bußgelder in einer Gesamthöhe von ca. 1,3 Mrd. Euro.

Die vereinnahmten Bußgelder erreichten 2023 insgesamt rd. 73 Mio. Euro und lagen 2024 bei insgesamt rd. 53,7 Mio. Euro. Hiervon entfielen rd. 72,8 Mio. Euro (2023) bzw. rd. 53,6 Mio. Euro (2024) auf Unternehmen.

b) Durchsuchungen

Im ersten Jahr des Berichtszeitraums, in 2023, führte das Bundeskartellamt in eigenen Verfahren elf Durchsuchungen an 30 Unternehmensstandorten bzw. -objekten und in drei Privatwohnungen durch (in sieben Verfahren). Daneben wurden vier weitere Durchsuchungsaktionen in fremden Verfahren (für die Europäischen Kommission bzw. Kartellbehörden anderer EU-Mitgliedstaaten) durchgeführt.

Im zweiten Jahr des Berichtszeitraums, in 2024, haben acht Durchsuchungsaktionen an 40 Unternehmensstandorten und acht Privatwohnungen stattgefunden (in fünf eigenen Verfahren des Bundeskartellamtes). Darüber hinaus wurden drei weitere Durchsuchungsaktionen in fremdem Verfahren für andere Kartellbehörden

(die Europäische Kommission bzw. Kartellbehörden anderer EU-Mitgliedstaaten) durchgeführt.

Im Rahmen der rasanten digitalen Entwicklung kommt der Erhebung von IT-Daten, insbes. ihrer Sicherstellung im Rahmen von Durchsuchungen und der anschließenden Auswertung weiterhin eine essenzielle Bedeutung zu. Eine wirksame Verfolgung von Wirtschaftsdelikten mit dem hohem Unrechtsgehalt von schwerwiegenden illegalen Absprachen ist ohne den Einsatz moderner Technologien nicht denkbar. Entsprechend setzt das Bundeskartellamt bei der Erhebung und Auswertung von IT-Daten auch auf neue digitale Lösungen und tauscht sich fortlaufend mit anderen Behörden sowie Expertinnen und Experten auf nationaler und internationaler Ebene aus.

c) Kronzeugenprogramm

In der Praxis des Bundeskartellamtes sind Kronzeugenanträge nach wie vor bedeutsam; mehrere der laufenden Verfahren des Bundeskartellamtes wurden durch Kronzeugenanträge ausgelöst.

Seit der Umsetzung der Kartellschadensersatz-Richtlinie in nationales Recht im Jahr 2017 war in Deutschland ein fortlaufender Rückgang der Zahl der Kronzeugenanträge zu verzeichnen (vgl. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 35).

Positiv ist, dass sich die Zahl der Kronzeugenanträge nach dem Kronzeugenprogramm (seit der 10. GWB-Novelle gesetzlich in §§ 81h-81n GWB verankert, frühere sog. Bonusregelung) inzwischen offenbar stabilisiert hat bzw. leicht angestiegen ist (2022: 13; 2023: 14 und ein Vertikalfall; 2024: 17). Es gibt also keinen weiteren Abwärtstrend. Gleichwohl ist verglichen mit den Jahren 2015/16 insgesamt ein merklicher Rückgang an Anträgen eingetreten (2015: 76; 2016: 59).

In den ohnehin sehr langwierigen und komplexen Kartellordnungswidrigkeitenverfahren ist der Aufwand in Ex-officio-Verfahren (s. u.) nach der praktischen Erfahrung des Bundeskartellamtes deutlich höher als Verfahren, die auf einen Kronzeugenantrag zurückgehen. Die Anreize für das Stellen von Kronzeugenanträgen sollten daher nach Möglichkeit weiter gesteigert werden.

Auf Kooperationsbeiträge wegen anderer Verstöße als Kartellabsprachen zwischen Wettbewerbern findet das Kronzeugenprogramm keine direkte Anwendung.

Auch außerhalb des Kronzeugenprogramms berücksichtigt das Bundeskartellamt Kooperationsbeiträge zugunsten von kooperierenden Unternehmen bzw. Personen. Im Berichtszeitraum wurden wegen wettbewerbsbeschränkender Absprachen zwischen Unternehmen verschiedener Handelsstufen (sog. Vertikalabsprachen) insgesamt ein Kooperationsbeitrag eingereicht.

d) Ex officio-Verfahren

Bei der Mehrzahl der aktuell laufenden Bußgeldverfahren handelt es sich inzwischen um Ex officio-Verfahren, die ursprünglich auf andere Quellen als Kronzeugenanträge zurückgehen.

Als besonders wichtiges Instrument haben sich Hinweise von Insidern (Mitarbeitende oder Vertragspartnern) erwiesen, die von einem kartellrechtlichen Verstoß im beruflichen Kontext erfahren und sich anonym an das Bundeskartellamt bzw. die beim Bundeskartellamt neu eingerichtete externe Meldestelle nach § 22 HinSchG gewandt haben (s. S. 18 und 43).

Daneben ist das Sichten öffentlich zugänglicher Quellen durch Ermittlungspersonen („Screening“ im weiteren Sinne) ein sehr wichtiges Instrument zur Aufdeckung kartellrechtlicher Verstöße.

Das Bundeskartellamt setzt zudem IT-basierte Screening-Methoden in geeigneten Fällen bei geheimen Absprachen über Gebote bei Ausschreibungen ein.

e) Akteneinsicht in Bußgeldentscheidungen

Im Berichtszeitraum war die Anzahl der Akteneinsichtsansträge von potenziellen Kartellgeschädigten nach § 406e, § 475 StPO beim Bundeskartellamt weiter im zweistelligen Bereich. In vielen Bußgeldverfahren wurden im Nachgang zur Bußgeldentscheidung Akteneinsichtsansträge gestellt. Bei den am Akteneinsichtsverfahren beteiligten Rechtsanwältinnen und -anwälten ist eine aktive Klagebereitschaft gegen die Akteneinsichtsbeschlüsse des Bundeskartellamtes gegeben. So wurden gegen die Akteneinsichtsbeschlüsse des Bundeskartellamtes im Berichtszeitraum 49 Anträge auf gerichtliche Entscheidung zum Amtsgericht Bonn gestellt. Die Bearbeitung der Akteneinsichtsansträge führt beim Bundeskartellamt insgesamt zu einer hohen Arbeitsbelastung.

2. Kooperationen

Im Berichtszeitraum prüfte das Bundeskartellamt Kooperationsvorhaben in verschiedenen Branchen.

Einen wichtigen Schwerpunkt bildeten dabei Nachhaltigkeits-Kooperationen. Diese bestehen oftmals aus Vereinbarungen zwischen konkurrierenden Unternehmen über wettbewerbsrelevante, strategische Themen, sodass die kartellrechtlichen Rahmenbedingungen von diesen Unternehmen berücksichtigt werden müssen. Bsp. für Nachhaltigkeitsinitiativen, mit denen sich das Bundeskartellamt im Berichtszeitraum befasste, waren das Forum Nachhaltiger Kakao, die Initiative Tierwohl, sowie Euro Plant Tray eG, einer Initiative zur Einführung eines Mehrwegsystems zum Transport von

Topfpflanzen. Einen maßgeblichen Rechtsrahmen zur Überprüfung von Nachhaltigkeitsinitiativen bildet der im Jahre 2021 in Kraft getretene Artikel 210a der Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (GMO). Auch die o. g. zum 1. Juni 2023 von der Europäischen Kommission veröffentlichten Leitlinien über die horizontale Zusammenarbeit von Unternehmen (Horizontal-Leitlinien) enthalten nunmehr einen Abschnitt über Nachhaltigkeitsinitiativen.

Weiterhin war das Bundeskartellamt mit Kooperationen im Bereich der Automobilwirtschaft befasst.

Die folgenden Kooperationen waren im Berichtszeitraum von größerer Bedeutung:

Verfahren	Branche	Verfahrensgegenstand	Vgl. S.
Arbeitsgemeinschaft von Hilfsmittelverbänden, ARGE (B3-40/22)	Medizinische Hilfsmittel	Koordinierung von Preisen bei der Hilfsmittelversorgung	91
giroAPI Scheme der Deutschen Kreditwirtschaft (B9-84/21)	Finanzdienstleistungen	Zusammenarbeit von Kreditinstituten zum Aufbau eines Schemas für erweiterte Zahlungsleistungen und Kontoinformationen	96 f.
Automotive Licensing Negotiation Group (B4-136/23)	Automobilwirtschaft	Kooperation von BMW, Mercedes-Benz, Thyssenkrupp und VW zur gemeinsamen Verhandlung des Erwerbs von Lizenzen an standardessenziellen Patenten	84
Standardisierungsinitiative Leitungssatz (B4-29/20)	Automobilwirtschaft	Kooperation zur Standardisierung im Bereich der Fertigung von Leitungssätzen, sog. Kabelbäumen	84
Forum Nachhaltiger Kakao (B4-29/23)	Landwirtschaft	Nachhaltigkeitsinitiative zur Förderung existenzsichernder Einkommen für Kakaobäuerinnen und -bauern durch Mindestpreise, Quoten und Prämien	68 f.
Initiative Tierwohl (B4-74/22)	Landwirtschaft	Abschaffung des bislang geltenden verpflichtenden Preisaufschlags für die Abnehmenden der teilnehmenden Erzeugerbetriebe	68
Euro Plant Tray eG (B1-1/23-82)	Pflanzenhandel	Kooperation zwischen Unternehmen des europäischen Pflanzenhandels, der Pflanzenproduktion und Branchenvereinigungen zur Einführung eines Mehrwegsystems für den B2B-Transport von Topfpflanzen	60

DFL - Zentralvermarktung (V/B6-21/22)	Medienrechte	Vermarktungsmodell der Deutschen Fußballliga (DFL) für die Vergabe von Medienrechten an Spielen der Bundesliga und der 2. Bundesliga	105
RTL/RTL2 (B6-46/23)	Fernsehwerbung	Vermarktung des Werbeinventars des Senders RTL2 durch RTL	114
RTL/ProSiebenSat.1 (B6-1/24-9)	Digitale Werbetechnologie	Kooperation im Bereich digitale Werbetechnologie	115
DFL - 50+1-Regel (B6-37/18)	Fußball	50+1-Regel in den DFL-Statuten	106
ReWaste24 (B5-113/22)	B2B-Plattform zur Vermittlung von Abfällen bzw. Rohstoffen	Aufbau und Betrieb einer B2B-Onlineplattform (ReWaste24 GmbH) durch u. a. Ferraro Holding GmbH, Neunkirchen (Antrag nach § 32 c, Abs. 4)	101
Speicherei Stuttgart/Scholz Recycling/TSR Recycling (B5-28/23)	Schrott und Metalle	1. Speicherei Stuttgart GmbH, Stuttgart (DE); Prüfung des Gemeinschaftsunternehmens mit 2. Scholz Recycling GmbH, Essingen (DE); und 3. TSR Recycling GmbH & Co. KG, Lünen (DE) nach § 1 GWB / Artikel 101 AEUV	102

V. Wettbewerbsbeschränkungen in Vertikalvereinbarungen

Im Berichtszeitraum konnten durch das Bundeskartellamt einige wichtige Verfahren wegen Wettbewerbsbeschränkungen in vertikalen Vereinbarungen abgeschlossen oder vorangetrieben werden. Hierunter

befand sich eine Bußgeldentscheidung, die eine vertikale Preisbindung betraf. Folgende Fälle des Bundeskartellamtes waren im Berichtszeitraum von größerer Bedeutung:

Verfahren	Branche	Verfahrensgegenstand	Vgl. S.
Lieferando (B9-93/21)	E-Commerce, Essenslieferdienste	Überprüfung einer Bestpreisklausel in den AGB's von Lieferando gegenüber Restaurants	127
Paypal (B9-91/22)	Internetbezahlverfahren	Vereinbarung von Surcharging-Verboten und Meistbegünstigungsgeboten mit Onlinehändlern	97
Pfanner Schutzbekleidung (B10-21/21)	Funktionskleidung	Vereinbarung mit Fachhändlern, die UVP des Herstellers als Wiederverkaufspreise zu übernehmen	71 f.
Apple Inc., Amazon.com Inc. (B2-66/22)	Onlinehandel	Onlinevertriebsbeschränkung, „Brandgating“	121 f.
AVM Computersysteme Vertriebs GmbH (B10-21/23)	Router, Repeater, Telefone und Smart Home-Produkte	Vertikale Preisbindung mit Elektronikfachhändlern	69

VI. Bericht der externen Meldestelle beim Bundeskartellamt nach § 26 Abs. 1 HinSchG

Im Zuge des Inkrafttretens des Hinweisgeberschutzgesetzes (HinSchG) im Juli 2023, durch das die europäische Whistleblower-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2019/1937) in nationales Recht überführt worden ist, wurde beim Bundeskartellamt eine „externe Meldestelle“ für Meldungen über Verstöße gegen das Kartellrecht eingerichtet, d. h. für Meldungen von Personen, die von kartellrechtlichen Verstößen im beruflichen Kontext erfahren haben und diese melden möchten (s. S. 18 und 43).

Hinweise auf illegale Kartelle oder Absprachen, den Missbrauch von Marktmacht und sonstige kartellrechtliche Verstöße sind eine wichtige Erkenntnisquelle. Entsprechende Hinweise nimmt das Bundeskartellamt auch anonym und digital entgegen. Die meisten Hinweise gehen bei der externen Meldestelle in digitaler Form über das elektronische Hinweisgebersystem des Bundeskartellamtes ein, durch das Informationen mit nur wenigen Klicks sicher und auch anonym übersandt werden können und welches eine fortlaufende elektronische Kommunikation mit dem Hinweisgebenden ermöglicht. Um den Anforderungen des HinSchG Rechnung zu tragen, wurde ein eigener digitaler Meldekanal für entsprechende Meldungen beim Bundeskartellamt eröffnet, der über die Internetseite der Behörde erreichbar ist. Das Bundeskartellamt kann im Rahmen der neuen Funktion als externe Meldestelle auf seine langjährigen Erfahrungen im Zusammenhang mit der Bearbeitung von kartellrechtlichen Hinweisen zurückgreifen und betreibt bereits seit 2012 erfolgreich ein anonymes elektronisches Hinweisgebersystem.

Die Zahl von Hinweisen hat sich seit Juli 2023, seitdem das Bundeskartellamt externe Meldestelle ist, mehr als verdoppelt. Zugleich erhöhte sich der Aufwand für die einzelne Bearbeitung der Hinweise aufgrund der Vorgaben des HinSchG deutlich. Das Bundeskartellamt steht im engen Austausch mit der externen Meldestelle des Bundes beim Bundesamt für Justiz (§ 19 HinSchG) und der externen Meldestelle bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (§ 21 HinSchG). Die Zusammenarbeit der externen Meldestellen funktioniert sehr gut.

Gemäß § 26 HinSchG ist die externe Meldestelle des Bundeskartellamtes verpflichtet, jährlich in zusammengefasster Form über die eingegangenen Meldungen zu berichten. Der Bericht darf keine Rückschlüsse auf die

beteiligten Personen oder Unternehmen zulassen und muss der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Im Jahr 2023 sind bei der externen Meldestelle des Bundeskartellamtes insgesamt 139 Meldungen eingegangen (Juli bis Dezember). Hiervon wurden in Bezug auf 23 Meldungen, die teilweise denselben Gegenstand betrafen, interne Untersuchungen bei den betroffenen Unternehmen durch die Fachabteilungen des Bundeskartellamtes eingeleitet. Darüber hinaus hatten Meldungen in zwei Fällen Ermittlungen einer Staatsanwaltschaft oder ein gerichtliches Verfahren sowie in 16 Fällen eine Abgabe an eine sonstige zuständige Stelle zur Folge.

Im Jahr 2024 sind bei der externen Meldestelle des Bundeskartellamtes insgesamt 481 Meldungen eingegangen. Hiervon wurden in Bezug auf 72, die teilweise denselben Gegenstand betrafen, interne Untersuchungen bei den betroffenen Unternehmen durch die Fachabteilungen des Bundeskartellamtes eingeleitet. Darüber hinaus hatten Meldungen in einem Fall Ermittlungen einer Staatsanwaltschaft oder ein gerichtliches Verfahren sowie in 28 Fällen eine Abgabe an eine sonstige zuständige Stelle zur Folge.

VII. Sektoruntersuchungen

Bei Hinweisen auf Umstände, die vermuten lassen, dass der Wettbewerb im Inland möglicherweise eingeschränkt oder verfälscht ist, kann das Bundeskartellamt Sektoruntersuchungen zu den Wettbewerbsbedingungen in ausgewählten Wirtschaftszweigen bzw. zu einer bestimmten Art von Vereinbarungen oder Verhaltensweisen durchführen. Sektoruntersuchungen richten sich nicht gegen einzelne Unternehmen; sie zielen darauf, ein tieferes Verständnis von einem Markt und zu etwaigen Wettbewerbsproblemen zu erhalten. Diese Erkenntnisse können nach der Einführung des neuen § 32f GWB eine wichtige Grundlage für weiterführende Maßnahmen nach einer Sektoruntersuchung des Bundeskartellamtes sein. Die Untersuchungen sind nicht fristgebunden; das Bundeskartellamt ist aber nach § 32e Abs. 3 GWB gehalten, eine Sektoruntersuchung 18 Monate nach ihrer Einleitung abzuschließen und einen Bericht zu veröffentlichen. Das Instrument bietet Raum für die Analyse komplexer Fragestellungen auch auf der Basis umfangreicher Ermittlungen und Datenabfragen bei Marktteilnehmern. Sektoruntersuchungen leisten einen wesentlichen Beitrag für eine effektive Kartellrechtsdurchsetzung. Im Rahmen der Untersuchungen strebt das Bundeskartellamt einen offenen Di-

alog mit allen Beteiligten sowie interessierten Akteuren an. Das Bundeskartellamt kann die beteiligten Stakeholder um Stellungnahmen bitten und gegenüber der Bundesregierung im Abschlussbericht wettbewerbspolitische Empfehlungen aussprechen.

Seit Einführung des Instruments im Jahr 2005 schloss das Bundeskartellamt 19 Sektoruntersuchungen nach § 32e Abs. 1 GWB ab, davon im Berichtszeitraum bis Ende 2024 die Sektoruntersuchungen „E-Ladeinfrastruktur“ (Abschlussbericht vom 1. Oktober

2024, B8-28/20), „Scoring beim Online-Shopping“ (Abschlussbericht vom 19. Juni 2024, V-25/22), „Online-Werbung“ (Abschlussbericht vom 31. Mai 2023, B6-25/18), „Messenger und Video-Dienste“ (Abschlussbericht vom 15. Mai 2023, V-28/20) sowie zu „Siedlungsabfällen“ (Abschlussbericht vom 28. Dezember 2023, B5-60/22).

Zu Sektoruntersuchungen im Rahmen der Zuständigkeit für den Verbraucherschutz (§ 32e Abs. 4 GWB) s. Dritter Abschnitt, Verbraucherschutz.

Sektoruntersuchungen

	Vgl. S.
Siedlungsabfälle (B5-60/22)	102 f.
Online-Werbung (B6-26/18)	127
E-Ladeinfrastruktur (B8-28/20)	140
Scoring beim Online-Shopping (V-25/22)	165
Messenger und Video-Dienste (V-28/20)	164

Verpflichtung zur Anmeldung künftiger Zusammenschlüsse nach § 32f Abs. 2 GWB

Bereits nach der im Rahmen der 10. GWB-Novelle eingeführten Vorschrift des § 39a GWB konnte das Bundeskartellamt Unternehmen dazu verpflichten, nicht nach § 35 GWB kontrollpflichtige Übernahmen in bestimmten Wirtschaftszweigen anzumelden. Der Gesetzgeber hat diese Möglichkeit mit der 11. GWB-Novelle in den § 32f Abs. 2 GWB übertragen und die Anwendungsvoraussetzungen erleichtert. Voraussetzung für die Anwendung der neuen Vorschrift ist u. a., dass das Bundeskartellamt in einem der betroffenen Wirtschaftszweige zuvor eine Sektoruntersuchung durchführte. Die erste Sektoruntersuchung zur Überprüfung des Vorliegens der Anwendungsvoraussetzungen des § 32f Abs. 2 GWB schloss das Bundeskartellamt im Dezember 2023 ab. Auf dieser Basis wird gegenwärtig ein Verfahren zur Feststellung der Anwendungsvoraussetzungen des § 32f Abs. 2 GWB im Bereich der Erfassung von Siedlungsabfällen geführt (s. S. 102 f.). Ein erstes Verfahren auf Basis des § 32f Abs. 3 GWB eröffnete das Bundeskartellamt Anfang März 2025 im Anschluss an die Veröffentlichung der Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel (s. S. 151 f.).

VIII. Austausch mit der Wissenschaft

Austausch Monopolkommission

Im Berichtszeitraum erfolgte mehrfach ein fachlicher Austausch mit der Monopolkommission zu verschiedenen Verfahren des Bundeskartellamtes sowie zu aktuellen Fragen in den Sektoren Bahn, Energie, Post und Telekommunikation. Zur Vorbereitung des XXV. Hauptgutachtens „Wettbewerb 2024“ fand am 16. April 2024 eine gemeinsame Sitzung des Bundeskartellamtes und der Monopolkommission statt, in der auf Vorschlag der Monopolkommission einzelne Verfahren des Bundeskartellamtes und mögliche Themen des Hauptgutachtens vertieft diskutiert wurden, darunter Fragen zur Fernwärmeversorgung, zur Lebensmittellieferkette, zur Digitalwirtschaft sowie zur Fusionskontrolle und zur Missbrauchsaufsicht allgemein. Nach Veröffentlichung des XXV. Hauptgutachtens am 1. Juli 2024 setzte sich das Bundeskartellamt inhaltlich intensiv mit den angesprochenen Themen auseinander und übermittelte eine Stellungnahme an die Bundesregierung.

Zur Vorbereitung des 9. Sektorgutachtens Bahn und des 9. Sektorgutachtens Energie nahm das Bundeskartell-

amt zu Fragen der Monopolkommission schriftlich Stellung. Zudem fand insbes. am 15. Mai 2023 ein Austausch zwischen Bundeskartellamt und Monopolkommission statt. Im Bereich Bahn ging es dabei um die Anwendung des Wettbewerbsrechtes im Eisenbahnsektor, den Wettbewerb im Bereich des Fahrkartenvertriebs sowie den Zugang zu Mobilitätsdaten. Im Bereich Energie waren insbes. die Wettbewerbsentwicklung beim Aufbau einer öffentlich zugänglichen E-Ladeinfrastruktur, die anstehende Strommarktreform (insbes. Kapazitätsmechanismen) sowie die Umsetzung der Missbrauchsaufsicht nach den Energiepreisbremsen-Gesetzen beim Bundeskartellamt Themen der Diskussionen.

Zur Vorbereitung des 13. Sektorgutachtens Post nahm das Bundeskartellamt zu Fragen der Monopolkommission schriftlich Stellung. Zudem fand insbes. am 12. Oktober 2023 eine gemeinsame Sitzung des Bundeskartellamtes und der Monopolkommission statt, in der insbes. Aspekte des Teilleistungszugangs, vergaberechtliche Fragen und aktuelle Marktentwicklungen im Paketbereich diskutiert wurden. In dieser Sitzung wurden auch Themen aus dem Telekommunikationsbereich zur Vorbereitung des diesbezüglichen 13. Sektorgutachtens Telekommunikation diskutiert, u. a. die Wettbewerbsentwicklungen auf dem Mobilfunkmarkt (u. a. Frequenzvergabeverfahren) und auf dem Festnetzmarkt (u. a. Glasfaser-Überbau, „Fair-Share“-Debatte).

Arbeitskreis Wettbewerbsökonomie

Das Bundeskartellamt führte im Berichtszeitraum die Veranstaltungsreihe „Arbeitskreis Wettbewerbsökonomie“ fort. Mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus den Bereichen Industrieökonomie und Wettbewerbspolitik werden regelmäßig Konzepte und Methoden aus der Fallpraxis des Amtes sowie fallübergreifende Fragestellungen diskutiert. Ziel der Veranstaltungsreihe ist es, den Austausch mit der ökonomischen Wissenschaft weiter zu verstetigen und zu vertiefen. Sie ist dabei auf einen möglichst regen und offenen Ideenaustausch ausgerichtet, weshalb die Diskussion im kleinen Kreis, ohne foliengestützte Vorträge und unter Anwendung der sog. „Chatham-House-Rule“ erfolgt.

Im Berichtszeitraum fand eine Tagung des Arbeitskreises am 24. November 2023 statt. In der Veranstaltung wurde über vertikale Wettbewerbsbeschränkungen am Bsp. des Kartellverfahrens gegen den Hersteller STIHL diskutiert (s. S. 82). Weitere Themen betrafen das Missbrauchsverfahren gegen die Deutsche Bahn (s. S. 156 f.) bezüglich Mobilitätsplattformen und den

Zusammenschlussfall Theo Müller/Friesland Campina (s. S. 60).

Die Sitzung des Arbeitskreises ist im Jahr 2024 entfallen. Zukünftig werden eine Überarbeitung und Neuausrichtung des Veranstaltungsformats angestrebt.

Arbeitskreis Kartellrecht

Das Bundeskartellamt veranstaltet jährlich den Arbeitskreis Kartellrecht. Dieses Format bietet Expertinnen und Experten aus den rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen die Möglichkeit, sich zu aktuellen wettbewerbsrechtlichen und politischen Themen auszutauschen.

Im Rahmen des Arbeitskreises Kartellrecht 2023 diskutierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über die Zukunft der Missbrauchsaufsicht in Europa vor dem Hintergrund der Initiative der Europäischen Kommission zur Erarbeitung von Leitlinien zur Anwendung von Artikel 102 AEUV (s. Pressemitteilung vom 28. September 2023). Während der Tagung wurden die steigenden Nachweisanforderungen bei Missbrauchsverfahren nach der jüngeren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes thematisiert. Hierbei wurde u. a. diskutiert, unter welchen Voraussetzungen Eingriffe in die wirtschaftliche Tätigkeit marktbeherrschender Unternehmen erleichtert werden sollten und mit welchen Ansätzen man die ausufernde Länge und Komplexität der Missbrauchsverfahren reduzieren könnte.

Der Arbeitskreis Kartellrecht 2024 befasste sich mit der nationalen Missbrauchsaufsicht im europäischen Kontext (s. Pressemitteilung vom 27. September 2024). Ein Kernpunkt der Diskussionen war die Frage, welche Bedeutung strengere nationale (Missbrauchs-)Regeln im Verhältnis zum EU-Recht haben und ob auch in Zukunft die Möglichkeit bestehen soll, solche Regeln zu erlassen und anzuwenden. Daneben wurde das Konzept der relativen Marktmacht des GWB aus juristischer und ökonomischer Sicht beleuchtet und die Ergebnisse der 2024 abgeschlossenen Evaluierung der VO 1/2003 thematisiert.

IX. Verfahrens- und Prozessrecht

Besorgnis der Befangenheit

In einem Verfahren wegen Marktmachtmissbrauchs verpflichtete das Bundeskartellamt die Lufthansa dazu, der Konkurrentin Condor in bestimmtem Umfang

Zugang zu Lufthansa-Zubringerflügen zu gewähren. Lufthansa legte gegen den Beschluss des Bundeskartellamtes Beschwerde ein und beantragte vorläufigen Rechtsschutz. Das Oberlandesgericht Düsseldorf (Beschluss vom 10. Mai 2024, Aktenzeichen: VI-Kart 8/22 (V)) gab dem Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung statt. Der Bundesgerichtshof (Beschluss vom 3. Dezember 2024, Aktenzeichen: KVR 8/24) wies die hiergegen eingelegten Rechtsbehelfe des Bundeskartellamtes und der Condor zurück. Er führte zunächst aus, dass eine Verletzung rechtlichen Gehörs nicht schlüssig dargelegt worden sei, da sich das Beschwerdegericht mit den gegen die Besorgnis der Befangenheit vorgebrachten Gründen auseinandergesetzt habe. Im weiteren Verlauf bejahte er unter Zugrundelegung der Maßstäbe des Eilverfahrens die Besorgnis der Befangenheit der zuständigen Beschlussabteilung. Der Bundesgerichtshof erachtet es unter den Gesichtspunkten des Aufgreifermessens und der Sachverhaltsermittlung als grundsätzlich zulässig, dass die zuständige Beschlussabteilung schon vor Verfahrenseinleitung Gespräche mit dem Bundeswirtschaftsministerium geführt habe. Allerdings müssten Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern des politischen Raums vor Abschluss des Verfahrens lückenlos dokumentiert und für die Verfahrensbeteiligten transparent gemacht werden. Der Bundesgerichtshof begründete nach den Maßstäben des Eilverfahrens die Besorgnis der Befangenheit im vorliegenden Fall damit, dass Lufthansa auf ihr Akteneinsichtsgesuch nur eine kürzere Fassung des Gesprächsvermerks erhalten habe. Der Verfahrensfehler sei auch nicht durch eine nachträgliche Gewährung der Akteneinsicht geheilt worden, denn bei Ermessensentscheidungen wie der vorliegenden sei nicht auszuschließen, dass diese auf einer möglichen Befangenheit der Entscheidungsträger beruhten. Die Besorgnis einer Befangenheit unter dem Aspekt der Vorfestlegung, von der das Oberlandesgericht ausgegangen war, fand in die Entscheidung des Bundesgerichtshofs keinen Eingang mehr.

Akteneinsicht in Rohdaten

Das Bundeskartellamt hatte mit Beschluss vom 5. Juli 2022 festgestellt, dass dem Unternehmen Amazon eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb i. S. d. § 19a Abs. 1 GWB zukommt (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 104ff.). Hiergegen wandte sich das Unternehmen mit einer Beschwerde, die durch den Bundesgerichtshof zurückgewiesen wurde (Beschluss vom 23. April 2024, Aktenzeichen: KVB 56/22). In dem Verfahren sah der Bundesgerichtshof keinen Verfahrensfehler darin, dass die Beschwer-

deführerinnen unter Berufung auf § 56 Abs. 4 Satz 1 GWB keine Einsicht in die Rohdaten der vom Bundeskartellamt durchgeführten Händlerumfrage erhalten hätten. Auch bei einer Schwärzung der Firmennamen der befragten Unternehmen sei nämlich zu befürchten, dass die Beschwerdeführerinnen angesichts der ihnen zur Verfügung stehenden Daten Rückschlüsse auf die Identität der teilnehmenden Händler ziehen könnten. Der Schutz der Dritthändler sei auch im öffentlichen Interesse an von einem Machtgefälle unbeeinflussten Antworten geboten. Der Bundesgerichtshof akzeptierte es damit, dass das Amt die Antworten der Händler zum Schutz ihrer Identität nicht nur anonymisiert, sondern auch (hinsichtlich der Reihenfolge der Antworten zu der jeweiligen Frage) randomisiert wiedergegeben hatte. Grund für das Vorgehen des Amtes war, dass bei einer zusätzlichen Randomisierung der Reihenfolge der antwortenden Unternehmen bei jeder Frage die Antworten zum Schutz der Identität deutlich weniger Schwärzungen enthalten müssten, als wenn klar ist, welche Antworten auf die verschiedenen Fragen von ein und demselben Unternehmen stammen.

Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen zu Ermittlungszwecken

Das Bundeskartellamt hatte im Verfahren gegen Google mit bestandskräftigem Beschluss vom 30. Dezember 2021 nach § 19a Abs. 1 GWB festgestellt, dass dem Unternehmen eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb zukommt (s. Tätigkeitsbericht 2023/22, S. 101 f.). In einem nachfolgenden Verfahren nach § 19a Abs. 2 GWB im Zusammenhang den Google Automotive Services (GAS) erhielt das Unternehmen im weiteren Verfahrensverlauf ein Anhörungsschreiben. Gegen die vom Amt angekündigte Offenlegung des Anhörungsschreibens gegenüber den Beigeladenen des Verfahrens legte Google Beschwerde ein im Hinblick auf die Offenlegung einer Reihe aus Sicht von Google geheimhaltungsbedürftiger Informationen.

Der Bundesgerichtshof stellte darauf in seinem Beschluss (Beschluss vom 20. Februar 2024, Aktenzeichen: KVB 69/23) zunächst klar, dass er auch für Entscheidungen über selbständig anfechtbare Verfahrenshandlungen nach § 73 Abs. 5 GWB erstinstanzlich zuständig sei. In der Sache untersagte der Bundesgerichtshof dem Bundeskartellamt lediglich die Offenlegung eines wörtlichen Zitats aus den Unterlagen Googles und wies die übrigen streitig gebliebenen Beschwerdepunkte zurück. Auch ungeschriebene Offenbarungsbefugnisse könnten den Geheimnisschutz nach § 30 VwVfG (§ 56 Abs. 4 GWB)

einschränken, insbes. wenn eine Güterabwägung ergebe, dass das Geheimhaltungsinteresse hinter noch wichtigeren anderen Interessen zurücktreten müsse. Im Rahmen der Abwägung sei auch zu berücksichtigen, dass es sich bei Verfahren nach § 19a GWB um Kartellverfahren von besonderer Bedeutung handele. So erachtet der Bundesgerichtshof bspw. die Offenlegung von GAS-Lizenzvereinbarungen für zulässig, da die Beigeladenen hierdurch in die Lage versetzt würden, sich konkret zu den Auswirkungen dieser Bestimmungen zu äußern und das Verfahren dadurch zu fördern. Hinsichtlich vertraulicher vertraglicher Regelungen ließ der Bundesgerichtshof deren Paraphrase zu, soweit diese zu Ermittlungszwecken erforderlich sei. Zudem führte er aus, dass eine Information umso weniger schutzwürdig sei, je enger sie dem möglichen Verstoß zuzuordnen sei, der in dem Verfahren aufgeklärt werden solle.

Nichtzulassung der Rechtsbeschwerde

Im Berichtszeitraum verstetigte sich die Tendenz des 1. Kartellsenats des Oberlandesgerichtes Düsseldorf und des Bundesgerichtshofs, nur in wenigen Fällen die Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof zuzulassen. So wurde etwa im ersten Fall zur Anwendung des neuen fusionskontrollrechtlichen Untersagungskriteriums des SIEC-Tests (Oberlandesgericht Düsseldorf, Beschluss vom 9. März 2022, Aktenzeichen: VI Kart 2/21 (V), Bundesgerichtshof, Beschluss vom 27. Juni 2023, Aktenzeichen: KVZ 33/22) die Rechtsbeschwerde ebenso wenig zugelassen wie im ersten Fall der Aufhebung einer kartellbehördlichen Verfügung wegen Besorgnis der Befangenheit (Oberlandesgericht Düsseldorf, Beschluss vom 10. Mai 2024, Aktenzeichen: VI Kart 8/22 (V), Bundesgerichtshof, Beschluss vom 3. Dezember 2024, Aktenzeichen: KVR 8/24). Insgesamt erfolgte eine Zulassung der Rechtsbeschwerde seit 2020 nur in vier Fällen. Keiner dieser vier Fälle betraf eine verfahrensabschließende Verfügung des Amtes nach § 32 bzw. § 40 Abs. 2 Satz 1 GWB (wobei in einem Fall allerdings eine Vorgeiflichkeit für das weitere Verfahren bestand). Zugleich wurde in zehn Fällen in diesem Zeitraum die Rechtsbeschwerde nicht zugelassen, obwohl es um die Rechtmäßigkeit verfahrensabschließender Verfügungen des Amtes nach § 32 bzw. § 40 Abs. 2 Satz 1 GWB ging.

Aus Sicht des Amtes sind die Gerichte damit zurückhaltender als die Praxis der Gerichte früherer Jahre, in denen die Zulassung der Rechtsbeschwerde eher den Regel- als den Ausnahmefall gebildet hatte. Nun

nähert sich die Rechtsprechung eher der Praxis zum allgemeinen Zivilprozessrecht an, dessen Zulassungsvorschriften ähnlich gefasst sind wie die des GWB.

Aus Sicht des Amtes ist ein solcher Gleichlauf jedenfalls hinsichtlich der verfahrensabschließenden Entscheidungen der Kartellbehörden nicht unproblematisch: Das öffentliche Interesse an höchstrichterlichen Leitentscheidungen ergibt sich bei solchen Entscheidungen aus der typischerweise herausgehobenen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung von Kartellverwaltungsverfahren und der raschen Fortentwicklung des deutschen und europäischen Kartellrechtes. Zugleich bleibt es bei einer überschaubaren Zahl an kartellbehördlichen Interventionsentscheidungen, sodass das Zulassungserfordernis nicht zur Lösung eines Mengenproblems geboten erscheint. Vor diesem Hintergrund wäre jedenfalls mit Blick auf verfahrensabschließende Entscheidungen der Kartellbehörden eine Erweiterung oder Streichung des Zulassungserfordernisses zu erwägen.

X. Bundeskartellamt als „amicus curiae“

Nach § 90 GWB und Artikel 15 VO Nr. 1/2003 ist das Bundeskartellamt über Rechtsstreitigkeiten, welche die Anwendung des deutschen und europäischen Kartellrechtes betreffen, zu unterrichten und kann sich als „amicus curiae“ an diesen Verfahren beteiligen.

Beteiligt sich das Amt aktiv in dieser Rolle an einem deutschen Gerichtsverfahren, so ist es nunmehr nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs auch an einem eventuellen Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof direkt als Beteiligter des Ausgangsrechtsstreits beteiligt und kann dort schriftlich und mündlich Stellung nehmen. Das Beteiligungsrecht der nationalen Wettbewerbsbehörde steht dabei eigenständig neben dem des jeweiligen Mitgliedstaates (so der Gerichtshof im Verfahren mit dem Aktenzeichen C-253/23, s. u.).

Im Berichtszeitraum nahm das Bundeskartellamt von seinem Recht zur aktiven Teilnahme als „amicus curiae“ Gebrauch und gab in einer Reihe von Fällen eine Stellungnahme ab. Hierbei ging es u. a. um folgende Themen:

In einer Kartellschadenersatzklage vor dem Landgericht Dortmund verlangte die Klägerin, die über eine Zulassung nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz verfügte,

nach erfolgter Abtretung im Wege eines „Sammelklageinkasso“ Schadensersatz für mehrere Sägewerksbetriebe im Zusammenhang mit dem sog. Rundholzkartell. Mit Beschluss vom 13. März 2023 (Aktenzeichen: 8 O 7/20 Kart.) setzte das Landgericht das Verfahren aus und legte dem Gerichtshof der Europäischen Union mehrere Fragen im Zusammenhang mit Abtretungsmodellen zur Bündelung von Schadensersatzklagen nach Artikel 267 AEUV zur Vorabentscheidung vor. Der Gerichtshof stellte in seinem Urteil vom 28. Januar 2025 (Aktenzeichen: C-253/23) fest, dass in Fällen der sog. „Stand-alone-Klage“ Kartellgeschädigte durch nationales Recht nicht ohne weiteres daran gehindert werden dürfen, ihre Schadensersatzansprüche zur Bündelung der Klagen an einen Rechtsdienstleister abzutreten. Derartige Beschränkungen seien unzulässig, wenn das nationale Recht keine andere zur Rechtsdurchsetzung geeignete Form der Klagebündelung vorsehe und sich eine individuelle Schadensersatzklage als unmöglich oder übermäßig schwierig erweise. Unberührt blieben aber nationale Bestimmungen, die im Interesse des Schutzes des Einzelnen die Tätigkeit der Erbringer solcher Inkassodienstleistungen regeln, etwa um die Qualität dieser Dienstleistungen sowie die Angemessenheit der Vergütungen zu gewährleisten und Interessenkonflikte wie auch missbräuchliche Verfahrenshandlungen zu verhindern. Das Amt hatte in seinen Stellungnahmen gegenüber dem Gerichtshof (s. o.) die deutsche Praxis zur kollektiven Durchsetzung von Kartellschadensersatzansprüchen dargestellt und auf die Notwendigkeit gewisser Regelungen für die Ausgestaltung und Tätigkeit von Abtretungsmodellen hingewiesen.

Einen anderen Aspekt im Zusammenhang mit Sammelklagen behandelt ein Urteil des Bundesgerichtshofs vom 26. September 2023 (Aktenzeichen: KZR 73/21). Die Klägerin, ein Wirtschaftsverband von 40 mittelständischen Brauereien in der Rechtsform einer Kommanditgesellschaft, machte vorrangig aus abgetretenem Recht ihrer Gesellschafter Schadensersatzansprüche im Zusammenhang mit dem sog. Zuckerkartell geltend. Der Bundesgerichtshof stellte fest, dass die Abtretungen im Hinblick auf § 7 Abs. 1 Nr. 1 Rechtsdienstleistungsgesetz zulässig seien. Entgegen einer Ansicht in der Literatur erachtete er es nicht für gerechtfertigt, Vereinigungen mit einem gewerblichen Zweck, wie er mit der Rechtsform der KG einhergehe, von vornherein vom Anwendungsbereich dieser Vorschrift auszuschließen. Der Bundesgerichtshof stellte vielmehr entscheidend darauf ab, dass die Vereinigung einem gemeinschaftlichen und überindividuellen Ziel – der gegenseitigen Unterstützung „kleiner“ und „frei-

er Brauereien“ im Wettbewerb – gedient habe und die Prozessführung ohne Gewinnerzielungsabsicht erfolgt sei. In diesem Zusammenhang erachtete er die Zahlung eines (in casu geringen) pauschalierten Aufwendungsersatzes im Erfolgsfall für unbedenklich. Das Amt hatte sich in seiner mündlichen Stellungnahme für die Möglichkeit von Wirtschaftsverbänden ausgesprochen, Schadenersatzforderungen der Verbandsmitglieder zu bündeln und gerichtlich geltend zu machen.

In einer Leitentscheidung zum LKW-Kartell vom 9. Juli 2024 (Aktenzeichen: KZR 98/20) beschäftigte sich der Bundesgerichtshof mit der Darlegungslast des Klägers für die nach § 287 ZPO vorzunehmende Schadensschätzung. Im dortigen Fall erachtete er eine vorgelegte Meta-Studie in Ergänzung zu den detaillierten Schilderungen der Erwerbsvorgänge als ausreichend. An die Darlegung konkreter Anhaltspunkte zur Schadenshöhe dürften keine zu hohen Anforderungen gestellt werden, zumal sich der hypothetische Wettbewerbspreis nur näherungsweise bestimmen lasse. Der Kläger genüge seiner Darlegungslast, wenn er alle greifbaren Anhaltspunkte vortrage, zu deren Darlegung er ohne weiteres in der Lage sei. Die Vorlage einer Vergleichsmarktanalyse könne vom Kläger nicht verlangt werden, vielmehr sei das Gericht ggf. nach § 287 Abs. 1 Satz 2 Zivilprozessordnung - ZPO zur Erhebung des vom Kläger angebotenen Sachverständigenbeweises verpflichtet.

In einer vorangegangenen Entscheidung zum LKW-Kartell vom 5. Dezember 2023 (Aktenzeichen: KZR 46/21) bestätigte der Bundesgerichtshof ein Grundurteil (§ 304 ZPO) des Berufungsgerichts. Für die Zulässigkeit eines Grundurteils ließ er es genügen, dass alle Fragen zum Grund des Anspruchs erledigt waren und besondere Umstände – wie etwa eine von Seiten des Berufungsgerichts durchgeführte aufwendige Beweisaufnahme – seinem Erlass nicht entgegenstanden. In diesem Zusammenhang stellte der Bundesgerichtshof insbes. klar, dass der für den Erlass eines Grundurteils erforderliche Überzeugungsgrad geringer sei als derjenige, der nach § 287 ZPO für den Schadensauspruch im Endurteil erforderlich sei. Auch für die Zwecke des Grundurteils müsse das Gericht indes eine Gesamtwürdigung vornehmen und sich mit den Umständen des Einzelfalls auseinandersetzen. Im Ergebnis hat der Bundesgerichtshof die Anforderungen an den Erlass eines Grundurteils im Verhältnis zu seiner vorherigen Rechtsprechung (Urteil vom 28. Januar 2020, Aktenzeichen: KZR 24/17) deutlich herabgesetzt. Das Amt hatte dies im Rahmen der mündlichen Verhandlung befürwortet.

XI. Private Kartellrechtsdurchsetzung

Im Berichtszeitraum bewegte sich die Anzahl der Kartellzivil- bzw. -schadensersatzklagen auch im Vergleich mit der bereits rückläufigen Tendenz der Vorjahre auf einem eher niedrigen Niveau. Im Gegensatz zu vergangenen Zeiträumen, in denen im Falle des Obsiegens fast ausschließlich Grund- oder Feststellungsurteile ergingen, wurden im Berichtszeitraum vermehrt Urteile zur Schadenshöhe erlassen. In diesem Zusammenhang wurde die Rechtsprechung zur Schadensschätzung nach § 287 ZPO und zur Würdigung von Sachverständigengutachten entscheidend fortentwickelt. In der letzten Zeit ist eine Vielzahl von Klagerücknahmen im Zusammenhang mit dem LKW-Kartell zu verzeichnen, was darauf hindeutet, dass es vermehrt zu außergerichtlichen Vergleichen kommt. Das Bundeskartellamt begrüßt die Geltendmachung von Schadensersatzforderungen, da diese Klagen auch einen Beitrag zur Prävention von Kartellrechtsverstößen leisten.

XII. Europäisches Wettbewerbsrecht

1. Europäische Fusionskontrolle

a) Arbeitsgruppe Fusionskontrolle („Merger Working Group“)

Im Rahmen der „Merger Working Group“, der Vertreter der Europäischen Kommission, der nationalen Wettbewerbsbehörden der Europäischen Union und der European Free Trade Association (EFTA) angehören, erfolgt ein regelmäßiger Austausch zu ausgewählten fusionskontrollrechtlichen Verfahren sowie zu allgemeinen Themen der Fusionskontrolle. Im Berichtszeitraum fanden insgesamt sechs Sitzungen der „Merger Working Group“ statt. Themen waren u. a. die Towercast- und Illumina/GRAIL-Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, die Verweisungspraxis der Europäischen Kommission sowie nationale Call-in Modelle.

Besondere Bedeutung bei diesen Treffen hatte die neue Verweisungspraxis der Europäischen Kommission nach Artikel 22 der VO (EG) Nr. 139/2004, nach der diese auch Verweisungsanträge von Mitgliedstaaten mit einem Fusionskontrollregime auch ohne nationale Zuständigkeit akzeptierte. Das Bundeskartellamt schloss sich der neuen Verweisungspraxis der Europäischen Kommission wegen rechtlicher Bedenken nicht an und stellte ausschließlich auf Basis eigener Zuständigkeit Verweisungsanträge bzw. schloss sich Verweisungsanträgen anderer Mitgliedstaaten an.

b) Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission

Das Bundeskartellamt begleitete im Berichtszeitraum die Fusionskontrollpraxis der Europäischen Kommission und beteiligte sich im Rahmen der Hauptprüfverfahren auch an den Beratenden Ausschüssen gemäß Artikel 19 Abs. 3 VO (EG) Nr. 139/2004 und ggf. zusätzlich an den Anhörungen, soweit diese stattfanden.

c) Verweisungen nach Artikel 4 Abs. 4, 5, 9 und 22 VO (EG) Nr. 139/2004

Im Berichtszeitraum wurden bei der Europäischen Kommission 24 Anträge gemäß Artikel 4 Abs. 4 VO (EG) Nr. 139/2004 auf Verweisung (vor Anmeldung) von EU-Fusionsfällen an nationale Wettbewerbsbehörden gestellt (2023: 13; 2024: 11). Alle Fälle wurden – nach Zustimmung oder Nicht-Widerspruch der jeweils betroffenen Mitgliedstaaten – von der Europäischen Kommission antragsgemäß verwiesen, davon zwei Fälle an das Bundeskartellamt. Im Berichtszeitraum wurden insgesamt 31 Anträge gemäß Artikel 4 Abs. 5 VO (EG) Nr. 139/2004 auf Verweisung (vor Anmeldung) eines Zusammenschlusses ohne gemeinschaftsweite Bedeutung an die Europäische Kommission gestellt (2023: 12; 2024: 19). 21 Vorhaben (2023: sieben; 2024: 14) waren beim Bundeskartellamt anmeldepflichtig, das der Verweisung an die Europäische Kommission in allen Fällen zustimmte.

Übersicht Verweisungsanträge nach Deutschland gemäß Artikel 4 Abs. 4 VO (EG) Nr. 139/2004:

Aktenzeichen der Europäischen Kommission	Zusammenschlussparteien	Wirtschaftsbereich
M.11032	Veolia-Hofmann Group	Abfallbehandlung und -beseitigung
M.11423	Kaufland-SCP Real Assets	Einzelhandel mit Waren verschiedener Art

Im Berichtszeitraum wurden drei Verweisungsanträge gemäß Artikel 9 VO (EG) Nr. 139/2004 gestellt (2023: zwei; 2024: eins). In einem Fall wurde der Fall an einen anderen Mitgliedsstaat als den antragstellenden Mitgliedsstaat verwiesen. In einem anderen Fall erfolgte die Verweisung an die Europäische Kommission. In einem Fall beantragte Deutschland eine vollständige Verweisung an sich, die auch erfolgte.

Übersicht Verweisungsanträge nach Deutschland gemäß Artikel 9 VO (EG) Nr. 139/2004:

Aktenzeichen der Europäi- schen Kommis- sion	Zusammen- schlussparteien	Wirtschafts- bereich
M.11413	Duisport- TKSE-TKSL	Schifffahrt

Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zum Fall M.10188 Illumina/GRAIL vollzog sich ein Wandel in der Verweisungspraxis der Europäischen Kommission nach Artikel 22 VO (EG) 139/2004. Diese Norm war von der Europäischen Kommission herangezogen worden, um Fälle aufgreifen zu können, bei denen die Schwellenwerte für die Prüfung nicht erfüllt sind. Das Bundeskartellamt beteiligte sich aufgrund von Bedenken im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit nicht an Verweisungen ohne eigene Zuständigkeit. Mit Urteil vom 3. September 2024 entschied der Europäische Gerichtshof, dass die Europäische Kommission nicht berechtigt ist, die Verweisung von geplanten Zusammenschlüssen ohne europaweite Bedeutung durch nationale Wettbewerbsbehörden an sie anzuregen oder zu akzeptieren, wenn diese nach nationalem Recht nicht für die Prüfung dieser Vorhaben zuständig sind (verbundene Rechtssachen Aktenzeichen: C-611/22 P Illumina/Kommission und Aktenzeichen: C-625/22 P GRAIL/Kommission und Illumina). Ein solches Vorgehen genüge nicht den Anforderungen an Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit der Anmeldepflicht von Zusammenschlussvorhaben.

Allerdings stellt sich nunmehr verstärkt die Frage, wie künftig sog. Killer-Akquisitionen auf europäischer Ebene erfasst werden können. Dabei handelt es sich um den Erwerb kleiner, innovativer Unternehmen mit (noch) sehr geringen Umsätzen durch große Unternehmen zu einem oftmals sehr hohen Preis, bevor diese ihr wettbewerbles Potenzial am Markt entfalten können. Mangels hinreichender Umsätze der Zielgesellschaft unterfallen diese Vorhaben häufig nicht den nationalen oder europäischen Fusionskontrollregimes.

Im Berichtszeitraum stellten die Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten in sechs Fällen Verweisungsanträge nach Artikel 22 VO (EG) Nr. 139/2004 (2023: drei; 2024: drei). In einem Fall wurde die Anmeldung zurückgenommen. In allen anderen Fällen beschloss die Europäische Kommission, die Fälle wie beantragt zu prüfen.

2. Anwendung von Artikel 101, 102 AEUV

a) Netzwerk der Europäischen Kartellbehörden

Die europäischen Wettbewerbsbehörden haben auch in den Jahren 2023 und 2024 ihre erfolgreiche Zusammenarbeit im European Competition Network (ECN) fortgesetzt. Das ECN ist ein Forum für den allgemeinen wettbewerbspolitischen sowie fallbezogenen Austausch zwischen den im Netzwerk vertretenen Behörden (Europäische Kommission und nationale Wettbewerbsbehörden der EU-Staaten). Im Rahmen des ECN bestehen umfangreiche Möglichkeiten für die gegenseitige Amtshilfe bei Ermittlungen und den fallbezogenen Informationsaustausch. Auf den Internetseiten der Europäischen Kommission (Generaldirektion Wettbewerb) sind grundlegende Informationen über das ECN aufrufbar.

Der wettbewerbspolitische Austausch im Netzwerk findet auf verschiedenen Arbeitsebenen und in verschiedenen Foren statt. Auf oberster Ebene dienen die zweimal jährlich stattfindenden Treffen der Generaldirektoren der Diskussion strategischer Fragen. Sie bringen die Leitungsebene der Wettbewerbsbehörden sowie einmal jährlich auch die zuständigen nationalen Ministerien zusammen. Auf Arbeitsebene werden die Treffen der Generaldirektoren von ECN-Plenartagungen vorbereitet. Daneben bestehen für die Facharbeit im ECN diverse horizontale und sektorale Arbeitsgruppen.

aa) Fallverteilung, Informationsaustausch und Amtshilfe

Im Berichtszeitraum sind insgesamt 330 (2023: 140; 2024: 190) neue Fälle in das gemeinsame Intranet des ECN eingestellt worden. Das Bundeskartellamt notifizierte insgesamt 20 (2023: 13; 2024: sieben) eigene neue Fälle.

In 33 (2023: 12; 2024: 21) Fällen wurden Informationen zu einem Einzelfall nach Artikel 12 Verordnung (EG) Nr. 1/2003 ausgetauscht. Darüber hinaus wurde in acht (2023: fünf; 2024: drei) Fällen Amtshilfe geleistet oder in Anspruch genommen. Bsp. für solche Amtshilfemaßnahmen sind Durchsuchungen, der Erlass oder die informelle Weiterleitung von Auskunftsbefehlen oder auch die durch die ECN+-Richtlinie begründete Möglichkeit der Zustellung von Dokumenten durch die Wettbewerbsbehörde.

Die Anzahl der informellen Anfragen innerhalb des Netzwerkes ist regelmäßig um ein Vielfaches höher. Im Berichtszeitraum erhielt die ECN-Koordinationsstelle des Bundeskartellamtes im Durchschnitt rd. 130 informelle Anfragen anderer ECN-Behörden und der Kommission pro Jahr. Die abstrakt gehaltenen Anfragen betreffen alle denkbaren Aspekte der Kartellrechtsanwendung und dienen dem informellen Austausch der im Netzwerk vorhandenen Erfahrungen mit der Kartellrechtsanwendung.

bb) ECN-Arbeitsgruppen

Über verschiedene ECN-Arbeitsgruppen erfolgt ein themenbezogener Austausch im Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden. Im Berichtszeitraum setzten die bestehenden und aktiven ECN-Arbeitsgruppen ihre Arbeit fort. Dabei befassten sich bspw. Arbeitsgruppen mit Aspekten der Zusammenarbeit zwischen den ECN-Behörden, mit wettbewerbswidrigen Kooperationen zwischen Unternehmen sowie mit den Herausforderungen im Zusammenhang mit Digitalisierung und KI. In der ECN-Arbeitsgruppe der Chef-Wettbewerbsökonominen und -ökonomen werden aktuelle Entwicklungen, Fragestellungen und Erfahrungen bei der Anwendung ökonomischer Konzepte in der Kartellrechtspraxis diskutiert. Durch die Einbindung von Vorträgen externer Professorinnen und Professoren wird zudem der Kontakt und Meinungsaustausch mit der Wissenschaft gefördert.

Daneben tauschen sich die ECN-Wettbewerbsbehörden in sektorspezifischen Arbeitsgruppen über die kartellrechtlichen Entwicklungen in einzelnen Wirtschaftszweigen aus.

Chief Competition Economist Working Group

Die ECN-Arbeitsgruppe der Chef-Wettbewerbsökonominen und -ökonomen (Chief Competition Economist Working Group) tagte jeweils zweimal in den Jahren 2023 und 2024. In den Treffen wurden aktuelle Entwicklungen, Fragestellungen und Erfahrungen bei der Anwendung ökonomischer Konzepte in der Kartellrechtspraxis diskutiert. Durch die Einbindung von Vorträgen externer Professorinnen und Professoren wird zudem der Kontakt und Meinungsaustausch mit der Wissenschaft gefördert.

In den vier Treffen des Berichtszeitraums wurde eine große Bandbreite an Themen erörtert. Die Arbeitsgruppe befasste sich u. a. mit konzeptionellen Ansätzen zur

Marktabgrenzung, Wettbewerbsbeschränkungen auf digitalen Märkten sowie Bündelung und Koppelung als missbräuchliche Verhaltensweisen. Anknüpfungspunkte waren in aller Regel aktuelle kartellrechtliche Verfahren. Das Format der Arbeitsgruppe wurde durch eine engere thematische Bindung der akademischen Vorträge an die vorgestellten Fallbeispiele geändert. Das Bundeskartellamt stellte im Rahmen der Treffen jeweils Bsp. aus der eigenen Fallpraxis zu verschiedenen Themen vor.

cc) Sektorenarbeitsgruppen

Sektorenarbeitsgruppe „Telecommunications“

Die ECN-Arbeitsgruppe „Telecommunications“ traf sich im Berichtszeitraum zweimal. Im Rahmen des Treffens im September 2023 tauschten sich Wettbewerbsbehörden über aktuelle Verfahren und Entwicklungen im Bereich Telekommunikation aus. In der Arbeitsgruppe wurde insbes. auf regulatorische Entwicklungen und die Zukunft des elektronischen Kommunikationsmarktes in Europa eingegangen. Wie schon bei dem letzten Treffen war der Umgang mit sog. „Network Sharing Agreements“, d. h. Verträgen über die gemeinsame Nutzung von Mobilfunknetzen, Gegenstand der Diskussionen. In der Sitzung im Dezember 2024 ging es u. a. um Fragen zur Konvergenz von Festnetz- und Mobilfunk-Bereich, wettbewerbsrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit dem Glasfaserausbau sowie verschiedene Verfahren im Mobilfunksektor.

Sektorenarbeitsgruppe „Energy“

Die ECN-Arbeitsgruppe „Energy“ traf sich im Berichtszeitraum zweimal: erstmals im November 2023 und noch einmal im November 2024. Im Zentrum der Treffen stand jeweils der Austausch über aktuelle Verfahren und Sektoruntersuchungen sowie wiederholt wettbewerbsrechtliche Probleme im Bereich der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge. In der Sitzung im November 2023 wurde darüber hinaus insbes. die Reform des Elektrizitätsmarktdesigns thematisiert. In der Sitzung im November 2024 war u. a. das Verhältnis von Wettbewerb und Regulierung Thema.

Sektorenarbeitsgruppe „Environment“

Die ECN-Sektorenarbeitsgruppe „Environment“ traf sich im Berichtszeitraum zweimal. Im Rahmen des Treffens im Mai 2023 tauschten sich die Wettbewerbsbehörden insbes. über aktuelle Verfahren, Sektorunter-

suchungen und Entwicklungen im Bereich der Entsorgung insbes. von Verpackungsabfällen aus. Auch beim Treffen im Juni 2024 standen Sektoruntersuchungen und Missbrauchsverfahren der nationalen Behörden im Mittelpunkt des Austausches. Außerdem wurde über Entwicklungen bei der europäischen Verpackungsverordnung sowie in nationalen Gesetzgebungsvorhaben im Bereich der Verpackungsentsorgung berichtet.

Sektorenarbeitsgruppe „Transport“

Die ECN-Sektorenarbeitsgruppe „Transport“ traf sich im Berichtszeitraum einmal. Im Rahmen dieses Treffens im Mai 2024 tauschten sich die Wettbewerbsbehörden insbes. über aktuelle Verfahren, Marktzutrittschranken im Bereich des Schienenpersonenverkehrs und Kooperationen der etablierten national führenden Anbieter (ehemalige Staatsbahnen) aus.

b) Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission

Über die allgemeine Zusammenarbeit in ECN-Arbeits- und -Sektorenarbeitsgruppen hinaus vertritt das Bundeskartellamt die Bundesrepublik Deutschland auch im Beratenden Ausschuss für Kartell- und Monopolfragen, der gemäß Artikel 14 VO (EG) 1/03 vor jeder Entscheidung der Kommission, die nach Maßgabe der Artikel 7, 8, 9, 10 und 23, Artikel 24 Absatz 2 und Artikel 29 Absatz 1 ergeht, zu hören ist. Dieser Beratende Ausschuss kam im Berichtszeitraum in 19 Sitzungen zusammen. Darüber hinaus nahmen Mitglieder des Bundeskartellamtes im Berichtszeitraum an drei Anhörungen in Einzelfällen teil.

Das Bundeskartellamt unterstützte die Europäische Kommission im Jahr 2023 ferner bei drei Nachprüfungen und im Jahr 2024 bei zwei Nachprüfungen.

c) Europäische Gerichtsverfahren

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie informiert das Bundeskartellamt regelmäßig über neue Verfahren vor dem Gericht und vor dem Gerichtshof der Europäischen Union mit wettbewerbsrechtlichem Bezug (Vorabentscheidungsersuchen sowie Nichtigkeitsklagen gegen Entscheidungen der Europäischen Kommission). Das Bundeskartellamt kann eine Beteiligung der Bundesregierung anregen, wenn nach seiner Ansicht die deutsche Rechtsauffassung oder Praxis in das Verfahren eingebracht werden sollte. Die Bundesregierung war im Berichtszeitraum an drei Verfahren

vor den europäischen Gerichten beteiligt, an denen das Bundeskartellamt zuvor eine schriftliche Beteiligung angeregt hatte. In solchen Fällen unterstützt das Bundeskartellamt gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Bundesregierung bei der Erstellung schriftlicher Stellungnahmen sowie von Streithilfeschäftsätzen und Plädoyers. Zudem begleiteten Mitarbeitende des Bundeskartellamtes in zwei Fällen die Prozessvertreter der Bundesregierung bei den mündlichen Verhandlungen. Inhaltlich ging es in diesen Verfahren um Bestpreisklauseln zwischen Online-Hotelbuchungsplattformen und Beherbergungsbetrieben (Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 19. September 2024, Aktenzeichen: C-264/23 – Booking) sowie um die Rechtmäßigkeit der Verfahrenseinleitung und Zuständigkeitsbegründung durch die Europäische Kommission, nachdem zuvor das Bundeskartellamt bereits ein Bußgeldverfahren gegen die Klägerinnen geführt hatte (Gericht der Europäischen Union, Urteile vom 2. Oktober 2024, Aktenzeichen: T-587/22 – Crown Holdings und Aktenzeichen: T-589/22 – Silgan Holdings). In einem Fall, der die kollektive Durchsetzung kartellrechtlicher Schadensersatzansprüche zum Gegenstand hatte, war das Bundeskartellamt direkt an dem Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof beteiligt, nahm schriftlich Stellung und trat in der mündlichen Verhandlung auf (Aktenzeichen: C-253/23 – ASG 2).

3. Digital Markets Act (DMA)

Das Gesetz über digitale Märkte (Digital Markets Act, DMA) gilt seit dem 2. Mai 2023. Die EU-Verordnung zielt darauf ab, faire und bestreitbare digitale Märkte zu sichern. Sie ermöglicht der Europäischen Kommission, Unternehmen als sog. Torwächter bzw. Gatekeeper zu benennen und damit bestimmten Verhaltenspflichten zu unterwerfen. Am 6. September 2023 ernannte die Europäische Kommission die ersten Gatekeeper mit zentralen Plattformdiensten: Alphabet (Google Suche, Google-Werbedienste, Google Maps, Google Play, Google Shopping, Google Android, Chrome und YouTube), Amazon (Amazon Marketplace und Amazon-Werbedienste), Apple (App Store, Webbrowser Safari, Betriebssystem iOS), ByteDance (TikTok), Meta (Facebook, Instagram, WhatsApp, Messenger, Facebook Marketplace und Meta-Werbedienste) sowie Microsoft (Windows PC OS und LinkedIn), (s. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 6. September 2023). Am 29. April 2024 designierte die Europäische Kommission zudem Apples Betriebssystem für Tablets iPadOS und am 13. Mai 2024 ernannte sie Booking als Gatekeeper für seinen Onlinevermitt-

lungsdienst Booking.com (s. Pressemitteilungen der Europäischen Kommission vom 29. April 2024 sowie vom 13. Mai 2024). Mit Beschluss vom 23. April 2025 hob die Europäische Kommission die Benennung von Facebook Marketplace als zentralen Plattformdiensten auf (s. Pressemitteilungen der Europäischen Kommission vom 23. April 2025). Die Kommission stellte fest, dass Facebook Marketplace im Jahr 2024 weniger als 10.000 gewerbliche Nutzer hatte und daher nicht mehr den einschlägigen Schwellenwert erreicht, der vermuten lässt, dass die Plattform gewerblichen Nutzern als wichtiges Zugangstor zu Endnutzern dient. Damit sind aktuell insgesamt sieben Gatekeeper und 23 zentrale Plattformdienste designiert. Die Gatekeeper mussten die Verpflichtungen aus den Artikel 5, 6 und 7 DMA für jeden ihrer benannten zentralen Plattformdienste innerhalb von sechs Monaten nach der Designation umsetzen und die wirksame Einhaltung der Vorschriften in Compliance Reports detailliert und transparent nachweisen. Darüber hinaus veranstaltete die Europäische Kommission Compliance Workshops, in denen die Gatekeeper ihre Maßnahmen zur Einhaltung der Verpflichtungen präsentierten und sich den Fragen der interessierten Öffentlichkeit stellten.

Wegen des Verdachts nicht hinreichender Umsetzung der Verpflichtungen leitete die Europäische Kommission am 25. März 2024 sog. Non-Compliance-Verfahren gegen Alphabet, Apple und Meta ein (s. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 25. März 2024). Zum einen überprüft sie Alphabets und Apples Anti-Steering-Regeln. Nach Artikel 5 Abs. 4 DMA sind Alphabet und Apple verpflichtet, App-Entwicklern zu gestatten, die Endnutzer kostenlos zu eigenen Angeboten außerhalb der Vertriebskanäle eines Gatekeepers zu leiten. Am 19. März 2025 informierte die Europäische Kommission Alphabet darüber, dass nach vorläufiger Beurteilung Alphabets Anti-Steering Praktiken bei Google Play nicht im Einklang mit Artikel 5 Abs. 4 DMA stehen. Mit Beschluss vom 23. April 2025 stellte die Kommission zudem fest, dass die Anti-Steering-Regeln von Apple gegen Artikel 5 Abs. 4 DMA verstoßen und verhängte eine Geldbuße i. H. v. 500 Mio. Euro (s. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 23. April 2025). Apple habe App-Entwicklern Beschränkungen hinsichtlich der alternativen Vertriebskanäle außerhalb des App Stores auferlegt und diese daran gehindert, Verbraucherinnen und Verbraucher direkt über alternative und günstigere Angebote zu informieren.

Zum anderen untersucht die Europäische Kommission, ob die Anzeige von Google-Suchergebnissen durch Al-

phabet zu einer nach Artikel 6 Abs. 5 DMA verbotenen Selbstbevorzugung der nachgelagerten Suchdienste von Google gegenüber ähnlichen konkurrierenden Diensten führen kann. Am 19. März 2025 informierte die Europäische Kommission Alphabet darüber, dass nach vorläufiger Beurteilung Alphabet entgegen Artikel 6 Abs. 5 DMA seine eigenen Dienste in den Suchergebnissen bevorzugt.

Daneben überprüfte die Kommission in einem weiteren Non-Compliance-Verfahren, ob Apple den Endnutzern in Umsetzung des Artikel 6 Abs. 3 DMA i) die einfache Deinstallation von Softwareanwendungen auf iOS ermöglicht, ii) Endnutzer die Standardeinstellungen auf iOS einfach ändern können und iii) Apple den Nutzern Auswahlbildschirme zur Verfügung stellt, die es ihnen ermöglichen, einen alternativen Standarddienst wie einen Browser oder eine Suchmaschine auf ihrem iPhone auszuwählen. Nach einem Dialog mit der Kommission änderte Apple daraufhin seinen Auswahlbildschirm zur Browserauswahl und sorgte dafür, dass die Standardeinstellungen für Anrufe, Nachrichtenübermittlung, Anrufilter, Tastaturen, Passwortmanager und Übersetzungsdienste auf iPhones einfacher geändert werden können. Zudem können fortan mehrere vorinstallierte Apps von Apple, wie z. B. Safari, deinstalliert werden. Daraufhin schloss die Kommission ihre Untersuchung ohne Verhängung eines Bußgeldes ab (s. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 23. April 2025).

Metas „Pay or consent“-Modell, das eine werbefreie Nutzung von Facebook bzw. Instagram gegen Gebühr ermöglicht, wurde ebenfalls von der Europäische Kommission in einem Non-Compliance-Verfahren untersucht. Die Kommission stellte mit Beschluss vom 23. April 2025 fest, dass dieses Modell nicht im Einklang mit Art. 5 Abs. 2 DMA steht und verhängte eine Geldbuße i. H. v. 200 Mio. Euro. Metas Modell räume den Nutzenden nicht die erforderliche spezifische Wahl eines Dienstes ein, der weniger personenbezogenen Daten verwendet, ansonsten aber dem Dienst mit „personalisierter Werbung“ gleichwertig ist. Metas Modell erlaube es den Nutzenden zudem nicht, ihr Recht auf freie Einwilligung in die Zusammenführung ihrer personenbezogenen Daten auszuüben (s. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 23. April 2025). Die Kommission prüft derzeit zudem noch eine neuere Version des kostenlosen Modells mit personalisierter Werbung, welches Meta im November 2024 eingeführt hat.

Derzeit läuft außerdem auch noch ein weiteres, am 24. Juni 2024 eingeleitetes Non-Compliance-Verfahren der

Europäischen Kommission gegen Apple, da Apples neue Gebührenstruktur und andere Bedingungen für alternative App Stores und Sideloadung gegen Artikel 5 Abs. 4 und 7 sowie Artikel 6 Abs. 4 und 7 DMA verstoßen könnten. Die Kommission hat am 23. April 2025 ihre vorläufige Beurteilung an Apple übersandt. Danach werden App-Entwickler u. a. davon abgehalten, alternative App-Vertriebskanäle auf iOS zu nutzen, da sie sich für Geschäftsbedingungen entscheiden müssten, die eine neue Gebühr enthalten (s. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 23. April 2025).

Um Apple bei der Umsetzung seiner Verpflichtungen zur Interoperabilität nach Artikel 6 Abs. 7 DMA zu unterstützen, leitete die Europäische Kommission am 19. September 2024 zudem zwei Spezifizierungsverfahren ein. Diese Verfahren formalisieren den Regulierungsdiallog der Kommission mit Gatekeepern. Apple muss nach dem DMA dritten Entwicklern und Unternehmen kostenlos Interoperabilität mit Hardware- und Software-Komponenten ermöglichen, die von Apples Betriebssystemen iOS und iPadOS gesteuert werden. Das erste Spezifizierungsverfahren betrifft Konnektivitätsmerkmale und -funktionen von iOS, die überwiegend für und von vernetzten Geräten wie bspw. Smartwatches und Kopfhörern genutzt werden. Das zweite Spezifizierungsverfahren betrifft das Vorgehen Apples bei der Bearbeitung der Interoperabilitätsanfragen von Entwicklern und Dritten. Am 19. März 2025 erließ die Europäische Kommission zwei Beschlüsse, in denen sie zum einen präziserte, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Interoperabilität vernetzter Geräte Dritter mit iOS zu ermöglichen. Zum anderen straffte sie das von Apple eingeführte Verfahren zur Bearbeitung künftiger Anfragen bezüglich der Interoperabilität mit iPhone- und iPad-Geräten. Apple ist verpflichtet, die präzisierten Maßnahmen entsprechend den in den Beschlüssen festgelegten Bedingungen umzusetzen.

Das Bundeskartellamt arbeitet mit der Europäischen Kommission und anderen nationalen Wettbewerbsbehörden auf Grundlage von Artikel 38 DMA eng und vertrauensvoll zusammen und tauscht sich im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes (ECN) über die jeweiligen Verfahren und Durchsetzungsmaßnahmen gegen Gatekeeper aus. Ein Beispiel hierfür ist das Google-Datenverfahren des Bundeskartellamtes, das auf Grundlage von § 19a Abs. 2 GWB entschieden wurde und bessere Kontrollmöglichkeiten für die Nutzenden über ihre Daten bei Google erzielte (s. Pressemitteilung vom 5. Oktober 2023). Dieses Verfahren führte das Bundeskartellamt in enger Kooperation mit

der Europäischen Kommission, da einige Dienste von Alphabet/Google zwischenzeitlich von den Vorschriften des DMA erfasst wurden.

Artikel 38 Abs. 6 DMA sieht zudem vor, dass die Europäische Kommission nationale Wettbewerbsbehörden um Unterstützung bei Marktuntersuchungen ersuchen kann. Diese Marktuntersuchungen zielen auf die Designation eines Gatekeepers, die Feststellung einer systematischen Nichteinhaltung von Verpflichtungen nach dem DMA oder die Erweiterung des DMA auf neue Dienste ab. Zudem kann das Bundeskartellamt gemäß Artikel 38 Abs. 7 DMA i. V. m. § 32g mögliche Nichteinhaltungen der Artikel 5-7 DMA untersuchen und der Europäischen Kommission als alleinige Durchsetzungsbehörde des DMA über die Ergebnisse berichten.

Am 23. März 2023 richtete die Europäische Kommission auf Grundlage von Artikel 40 DMA eine High Level Group ein, die die Europäische Kommission bei der Durchsetzung des DMA berät. Sie setzt sich zusammen aus 30 Vertreterinnen und Vertretern des Gremiums europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation, des Europäischen Datenschutzbeauftragten und des Europäischen Datenschutzausschusses, des ECN, des Netzwerks für die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz und der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste. Die High Level Group ist für zwei Jahre mandatiert und trifft sich regelmäßig. Die Europäische Kommission nimmt an ihren Sitzungen teil und führt den Vorsitz. Als einer der für das ECN benannten Vertreterinnen und Vertreter unterstützt Andreas Mundt, Präsident des Bundeskartellamtes, die High Level Group. Darüber hinaus wurden drei Untergruppen eingerichtet, um den fachlichen Austausch zur Künstlichen Intelligenz, zu datenbezogenen Verpflichtungen und zur Interoperabilität voranzutreiben.

XIII. Internationale Zusammenarbeit

Im Berichtszeitraum spielte die internationale Zusammenarbeit des Bundeskartellamtes mit anderen Wettbewerbsbehörden erneut eine wichtige Rolle. Sie umfasst sowohl die fallbezogene Zusammenarbeit als auch die multilaterale Grundsatzarbeit. In der fallunabhängigen Grundsatzarbeit kam der Kooperation in den multilateralen Netzwerken und Organisationen eine besondere Bedeutung zu. Zu nennen sind die wettbewerbsbezogenen Foren der „Organisation for Economic Co-Operation and Development“ (OECD), das „International Competition Network“ (ICN) und der „United Nations Conference on Trade and Development“ (UNCTAD).

1. OECD

Das Bundeskartellamt wirkt aktiv an wettbewerbsbezogenen Aktivitäten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit. Präsident Mundt ist Mitglied im Vorstand des OECD Competition Committee.

Die OECD veranstaltet pro Jahr zwei Sitzungen des Wettbewerbsausschusses in Paris. Themen waren u. a. „Monopolisation, Moat Building and Entrenchment Strategies“, „Artificial Intelligence, Data and Competition“, „Pro-competitive Industrial Policy“, „Relationship between Competition and Privacy“, „Competition and Regulation in Care Industry“ und „The Use of Structural Presumptions in Antitrust“. Eine vollständige Themenliste und die Arbeitsergebnisse (Hintergrundpapiere und Beiträge der Länder sowie Zusammenfassungen der Diskussionen) sind im Internet unter www.oecd.org abrufbar. Die Diskussionsbeiträge der deutschen Delegation und die Jahresberichte sind auch auf der Internetseite des Bundeskartellamtes eingestellt.

Einmal im Jahr wird anlässlich der Tagung des Wettbewerbsausschusses zudem das „Global Forum on Competition“ mit einem erweiterten Teilnehmerkreis ausgerichtet. Hier führen die OECD-Mitglieder den Meinungs- und Erfahrungsaustausch mit Delegierten aus Schwellen- und Entwicklungsländern fort. Im Berichtszeitraum wurden im Global Forum u. a. „Alternatives to Leniency Programmes“, „Use of economic evidence in cartel cases“, „Competition and Inequality“, „Cross-border mergers“, und „Competition in the food supply chain“ diskutiert.

Die OECD veranstaltete ferner eine Vielzahl von Seminaren und Workshops, an denen Angehörige des Bundeskartellamtes als Expertinnen und Experten sowie Dozentinnen und Dozenten mitwirkten. Angehörige des Bundeskartellamtes wirkten auch an der Überarbeitung der OECD Recommendation on Merger Review aus dem Jahre 2005 mit, die in 2025 finalisiert werden soll.

2. International Competition Network

Das International Competition Network (ICN) besteht seit 2001 und hat mit mehr als 140 Mitgliedsbehörden seine Stellung als globales Kartellrechtsforum für eine ergebnisorientierte Zusammenarbeit gefestigt. Das Bundeskartellamt, Gründungsmitglied des ICN, hat seit September 2013 in Person seines Präsidenten die Position des Vorsitzenden des Leitungsgremiums des Netzwerks (Steering Group) inne.

Ziel des ICN ist es, die Konvergenz der Wettbewerbsordnungen weltweit zu fördern sowie die internationale Kooperation und Durchsetzung des Kartellrechtes zu verbessern. Zu diesem Zweck arbeiten die Mitgliedsbehörden projektorientiert in Arbeitsgruppen zusammen, deren Arbeitsergebnisse auf einer Jahreskonferenz vorgestellt, diskutiert und verabschiedet werden.

Die 23. ICN Jahreskonferenz wurde vom 14. bis 17. Mai 2024 von der brasilianischen Wettbewerbsbehörde in Sauipe, Brasilien ausgerichtet. Auf der Konferenz wurden Lösungsansätze für den Umgang mit den dringendsten Problemen der Gegenwart diskutiert. Diskussionsrunden beschäftigten sich u. a. mit Big Tech und den Herausforderungen auf digitalen Märkten, KI, innovationsbezogenen Schadenstheorien in der Fusionskontrolle, globalen Lebensmittelmärkten und neuen Herausforderungen für die Kartellverfolgung. Die 22. ICN Jahreskonferenz wurde vom 18. bis zum 20. Oktober 2023 von der spanischen Wettbewerbsbehörde in Barcelona in einem hybriden Format ausgerichtet. Vertreterinnen und Vertreter aus fast 100 Ländern nahmen an der Veranstaltung teil. Gleichzeitig konnte die Konferenz virtuell verfolgt werden. Themenschwerpunkte der Konferenz waren u. a. die Rolle der Gerichte im Kartellrecht, digitale Märkte und Regulierungsinitiativen, digitale Zusammenschlüsse, Ermittlungstechniken in der Fusionskontrolle, die Schnittstelle zwischen Wettbewerb und Datenschutz, Wettbewerbspolitik und Nachhaltigkeit sowie Wettbewerbsbedenken in Bezug auf Agrar- und Lebensmittelmärkte.

Die ICN-Arbeitsgruppen decken die Kernbereiche der kartellbehördlichen Tätigkeit – Fusionskontrolle, Kartellverfolgung, Missbrauchsaufsicht – sowie „Advocacy“ (Werben für das Wettbewerbsprinzip), und das Querschnittsthema des effektiven Verwaltungshandelns „Agency effectiveness“ ab. Wesentliche Arbeitsergebnisse sind Berichte, Handbücher und Empfehlungen. Im Berichtszeitraum legten die Arbeitsgruppen u. a. Berichte über „Digital Mergers“, „Control of data, market power, and potential competition in merger reviews“, „Theories of harm and remedies that agencies investigating digital markets“, „Agency Effectiveness Post-Covid19“ und „Gathering and Using Information for Effective Strategic Planning“ vor. Den „Recommended Practices For Merger Analysis“ wurde ein Kapitel über „Non-Horizontal Mergers“ hinzugefügt und das Kapitel über „Entry and Expansion“ wurde überarbeitet. Die Arbeitsgruppen veranstalteten zahlreiche Webinare. Workshops fanden virtuell und in Japan, Kenia, Mexiko, Norwegen und Taiwan statt. Die Technologist Group traf sich zum ersten Mal in persona in Washington, D.C.

Die ICN Steering Group führte Projekte zu den Schnittstellen des Wettbewerbsrechtes mit anderen Rechtsgebieten wie Verbraucherschutz und Datenschutz sowie zu Wettbewerbsbedenken in Bezug auf Lebensmittelmärkte fort.

Neben der Führung der Steering Group war das Bundeskartellamt in allen Arbeitsgruppen aktiv und leitete zusammen mit der australischen und der polnischen Wettbewerbsbehörde das ICN Framework for Competition Agency Procedures (ICN CAP). In den Arbeitsprodukten und durch die Beteiligung an Seminaren und Workshops des ICN konnte die Sichtweise des Bundeskartellamtes gegenüber den Ansätzen anderer Rechtsordnungen wirksam vertreten werden.

3. UNCTAD

Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) unterstützt Entwicklungsländer bei der Integration in das Welthandelssystem. In diesem Zusammenhang setzt sie sich auch mit wettbewerbsrechtlichen und -politischen Themen dieser Länder auseinander. UNCTAD berät die Staaten zu wettbewerblichen Fragestellungen und begleitet die Einführung und den Aufbau entsprechender Institutionen. Dazu organisiert die UNCTAD regelmäßig eine Konferenz der Sachverständigengruppe für Wettbewerbsrecht und -politik („Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy“) in Genf. Die 21. und 22. dieser Konferenzen fanden im Juli 2023 und 2024 in einem hybriden Format statt. Diskutiert wurden u. a. „Competition Law and Policy and Sustainability“, „Enforcing competition law in digital markets and ecosystems“, „Competition policy and poverty reduction“ und „Recent developments in merger control standards“.

Das Bundeskartellamt wirkte im Berichtszeitraum regelmäßig an den Konferenzen im wettbewerblichen Bereich der UNCTAD mit und beteiligte sich an den Aktivitäten wie z. B. der „Working Group on cross-border cartels“.

4. Internationale Rechtshilfe

Neben der Konsultation und der informellen Kooperation bestehen im internationalen Bereich zahlreiche Abkommen zur formellen Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden, etwa zur internationalen Rechtshilfe. Am 1. September 2023 ist ein Abkommen zwischen Deutschland und der Schweiz über die Zusammenarbeit

der Wettbewerbsbehörden in Kraft getreten. Das Abkommen erlaubt dem Bundeskartellamt und der Schweizer Wettbewerbskommission künftig eine effiziente Durchsetzung des Wettbewerbsrechtes in grenzüberschreitenden Sachverhalten. Dadurch trägt es zu einem besseren Schutz des Wettbewerbs in Deutschland und der Schweiz bei. Zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich ist gegenwärtig ein Abkommen zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch in Wettbewerbsfragen geplant. Die diesbezüglichen Verhandlungen, welche das Bundeskartellamt aufmerksam verfolgte, wurden am 29. Oktober 2024 offiziell abgeschlossen.

Im Vergleich zur vereinfachten Kooperation im Kartell- und Missbrauchsbereich im Rahmen der Kartellverfahrensverordnung (EG) 1/2003 stellt die Rechtshilfe im außereuropäischen Bereich allerdings hohe Anforderungen an die Kartellbehörden. Innerhalb des European Competition Network (ECN) sind die entsprechenden Instrumente bereits weit entwickelt. Es gibt aber auch über das ECN hinaus bewährte Mechanismen zur formellen Zusammenarbeit des Bundeskartellamtes mit den Wettbewerbsbehörden anderer Länder.

5. Notifizierungen

Die OECD-Mitgliedsländer unterrichten sich auf Grundlage der OECD-Ratsempfehlung zur internationalen Zusammenarbeit gegenseitig über Ermittlungen im Ausland. Im Berichtszeitraum nahm das Bundeskartellamt regelmäßig Vorab-Unterrichtungen auf Grundlage der OECD-Empfehlung (Notifizierungen) an ausländische Wettbewerbsbehörden vor.

6. Internationale Beratung

Das Bundeskartellamt engagiert sich seit vielen Jahren in der internationalen technischen Zusammenarbeit mit Schwerpunkt auf der wettbewerbsrechtlichen Beratung junger ausländischer Wettbewerbsbehörden. Experten des Bundeskartellamtes leisten regelmäßig fachliche Unterstützung u. a. im Rahmen von Twinning-Projekten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Twinning fördert den Aufbau von öffentlichen Strukturen im Einklang mit der EU-Verwaltungspraxis sowie europäischen Werten und Standards. In Beitrittsländern und potenziellen Kandidatenstaaten steht zusätzlich die Umsetzung des gemeinsamen rechtlichen Besitzstandes der Europäischen Union im Fokus. Im Rahmen einer Verwaltungspartnerschaft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie arbeitete das

Bundeskartellamt mit der ägyptischen Wettbewerbsbehörde zusammen. Weitere Unterstützung im Rahmen von Verwaltungspartnerschaften erfolgte für die Behörden Namibias und Montenegros. Experten des Bundeskartellamtes wirkten schließlich an internationalen Konferenzen der Behörden von Marokko, Taiwan und Georgien sowie an der EU-Afrika- und der EU-China Competition Week und mehreren Symposien der Konrad-Adenauer-Stiftung in China mit.

7. Bilaterale Beziehungen

Die Zusammenarbeit mit ausländischen Wettbewerbsbehörden nahm in den letzten Jahren erheblich zu. Dabei gewinnt, neben der Diskussion von allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Fragen, die Konsultation in Einzelfällen zunehmend an Gewicht. Im bilateralen Verhältnis mit ausländischen Wettbewerbsbehörden unternimmt das Bundeskartellamt eine Vielzahl von – informellen – Konsultationen. Dieser Austausch erwies sich für die Fallbearbeitung des Bundeskartellamtes als sehr hilfreich.

Das Bundeskartellamt empfängt Delegationen anderer Wettbewerbsbehörden und Expertengruppen, organisiert Informationsveranstaltungen, Kurzseminare zu allgemeinen und speziellen wettbewerbsrechtlichen Fragen und ermöglicht Studienaufenthalte. Im Rahmen von Studienaufenthalten sind praxisbezogene Einsätze in den Abteilungen und Vergabekammern des Bundes möglich. Den Besuchern werden auch Gespräche mit der Monopolkommission, der Bundesnetzagentur und den Kartellsenaten beim Oberlandesgericht Düsseldorf vermittelt. Es fanden Study Visits der peruanischen und der usbekischen Wettbewerbsbehörde statt, ferner begrüßte das Bundeskartellamt eine hochrangige Delegation aus Kambodscha und eine Besuchergruppe der Universität Notre-Dame aus Indiana, USA.

Das Fünf-Länder-Treffen, welches das Bundeskartellamt zusammen mit der österreichischen Bundeswettbewerbsbehörde BWB, der schweizerischen Wettbewerbskommission WEKO, der luxemburgischen Autorité de la concurrence und der Landesverwaltung des Fürstentums Liechtenstein veranstaltet, fand im August 2024 auf Einladung der luxemburgischen Autorité de la concurrence in Luxemburg statt. Auf der Tagesordnung standen u. a. der Austausch über aktuelle Verfahren in verschiedenen Branchen, geplante Überarbeitungen der Kartellgesetze, unterschiedliche Ansätze zur Nutzung von Daten bei der Wettbewerbsdurchsetzung, die Digitalwirtschaft und KI sowie Technologie als Erfolgsfaktor in der Fallarbeit.

8. Internationale Kartellkonferenz

Das Bundeskartellamt veranstaltet alle zwei Jahre die Internationale Kartellkonferenz (IKK), eine der wichtigsten internationalen Kartellkonferenzen. Die 22. IKK fand vom 28. Februar bis 1. März 2024 erneut in Berlin statt, mit über 350 Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus mehr als 60 Ländern. Auf die Eröffnungsreden des damaligen Bundesjustizministers Marco Buschmann, des damaligen Staatssekretärs im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz Sven Giegold, der damals geschäftsführenden Vizepräsidentin und EU-Kommissarin für Wettbewerb Margrethe Vestager sowie des damals stellvertretenden Generalstaatsanwaltes für Kartellverfolgung im U.S. Department of Justice Jonathan Kanter folgten Vorträge von Tobias Meyer, CEO der DHL Group und Arndt G. Kirchhoff, Beiratsvorsitzender der Kirchhoff-Gruppe. In mehreren Diskussionsrunden wendeten sich Vertreterinnen und Vertreter von Wettbewerbsbehörden, aus der Politik, der Wissenschaft, von Unternehmen und der Richter- und Anwaltschaft aktuellen Fragen der internationalen Kartellrechtsanwendung und Wettbewerbspolitik zu. Das vollständige Programm und Videoausschnitte sind auf der Konferenz-Website www.internationale-kartellkonferenz.de veröffentlicht.

9. G7

2023 fand der G7-Wettbewerbsgipfel in Tokio statt. Dort diskutierten Vertreterinnen und Vertreter der G7-Mitgliedsstaaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA) und der Europäischen Kommission die Kartellrechtsdurchsetzung im Digitalbereich sowie rechtliche Reformen. Von Wettbewerbsbehörden und Politik wurde eine gemeinsame Erklärung zu Wettbewerb im Digitalbereich mit besonderem Fokus auf KI verabschiedet. Darin wurde insbes. die Entschlossenheit betont, freien Wettbewerb zu schützen und zu fördern, gerade auch im Bereich sich schnell entwickelnder Technologien wie generativer KI, Blockchain und Metaverse. Die gemeinsame Erklärung unterstreicht die besondere Bedeutung, bei Schlüsseltechnologien wie KI wachsam zu bleiben und diesbezüglich einen internationalen Austausch zu pflegen. Während des Gipfeltreffens wurden darüber hinaus noch zwei weitere Dokumente vorgestellt: Das „Policy Makers Inventory“ wurde mit Unterstützung der OECD überarbeitet und bietet eine Übersicht über gesetzgeberische Ansätze zum Wettbewerb in Digitalmärkten innerhalb der G7, um das gegenseitige Verständnis zu verbessern und die Zusammenarbeit zu fördern. Das „Compendium“ hebt die wesentlichen Aspekte der Arbeit der einzelnen G7-Wettbewerbsbehörden im

Digitalbereich hervor und führt das bereits im Rahmen der britischen G7-Präsidentschaft im Jahr 2021 ins Leben gerufene und unter deutscher Präsidentschaft 2022 aktualisierte Format fort.

2024 fand der G7-Wettbewerbsgipfel in Rom statt. Damit führten die Wettbewerbsbehörden der G7-Mitgliedsstaaten und die Politik den über die letzten Jahre im G7-Kontext etablierten Austausch zu Wettbewerbsfragen im Digitalbereich fort. Vertreterinnen und Vertreter der G7-Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission verabschiedeten dort eine gemeinsame Erklärung zu Wettbewerbsfragen im Zusammenhang mit KI. Die gemeinsame Erklärung zeigt zunächst relevante Marktumstände im Bereich KI auf und weist auf mögliche Wettbewerbsrisiken hin. Als Leitprinzipien, die dazu beitragen sollen, von den sich bietenden Chancen von KI zu profitieren, benennt die Erklärung u. a. fairen Wettbewerb, offenen Zugang zu Märkten und ausreichende Wahlmöglichkeiten. Die Erklärung zeigt in diesem Kontext die wichtige Rolle sowohl der Wettbewerbsbehörden als auch der Politik sowie des internationalen und interdisziplinären Austauschs auf. Während des G7-Wettbewerbsgipfels sprachen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über Erfahrungen bei der Durchsetzung des Wettbewerbs sowie wettbewerbspolitische und regulatorische Fragen. Als eine Grundlage diente ein Diskussionspapier, das aus dem Austausch der beteiligten Wettbewerbsbehörden im Rahmen einer gemeinsamen Arbeitsgruppe hervorgegangen ist.

10. Deutsch-Französischer Wettbewerbstag in Paris

Am 15. November 2024 fand der 9. Deutsch-Französische Wettbewerbstag in Paris statt, an dem etwa 100 französische und deutsche Wettbewerbsexpertinnen und -experten teilnahmen. Der Deutsch-Französische Wettbewerbstag, veranstaltet von der französischen Autorité de la concurrence und dem Bundeskartellamt, wird seit 2004 alle zwei Jahre abwechselnd in Frankreich und in Deutschland ausgerichtet. Er bietet eine Plattform für den Austausch über Themen von gemeinsamem Interesse bzw. Gelegenheit zum Meinungsaustausch über die bedeutendsten Entwicklungen in den jeweiligen Bereichen, schafft eine solide Grundlage für die weiterhin enge Zusammenarbeit auf europäischer Ebene und trägt so maßgeblich zur Stärkung der bilateralen Beziehung zwischen den beiden Behörden bei. An den Veranstaltungen nehmen Mitglieder der Kartellbehörden und Wirtschaftsministerien beider Länder, sowie Hochschul-

lehrerinnen und -lehrer, Rechtsanwältinnen und -anwälte sowie Vertreterinnen und Vertreter von Unternehmen und Verbänden teil. Beim diesjährigen Treffen lag der Schwerpunkt auf KI und Wettbewerbsfragen im Lebensmitteleinzelhandel. Außerdem gab es erstmalig einen Policy Talk aus europäischer Perspektive, bei dem zwei prominente Mitglieder des Europäischen Parlaments, Andreas Schwab und Stéphanie Yon-Courtin, auf die Präsidenten der Autorité und des Bundeskartellamtes, Benoît Cœuré und Andreas Mundt, trafen. Vor dem Hintergrund des Draghi-Berichts diskutierten diese über die Agenda der europäischen Institutionen, ihre Unterstützung der europäischen Wettbewerbspolitik sowie eigene Prioritäten.

Zweiter Abschnitt

Tätigkeit nach Wirtschaftsbereichen

A. Erzeugung, Verarbeitung, Handel

I. Landwirtschaft und Landhandel

1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Sowohl politische Entscheidungen, wie die sukzessive Erhöhung des Mindestlohns und die CO₂-Bepreisung auf Holz als Heizenergieträger im Jahr 2024 sowie weitere Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels, als auch die ökonomischen Auswirkungen des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine, auf die Energiepreise und die natürlichen und ökonomischen Auswirkungen des Klimawandels (Extremwetter und Dürre) haben die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft, insbes. für den Anbau von Obst und Gemüse, in den letzten fünf Jahren stark verändert. Gleichzeitig haben sich die Ernährungspräferenzen der Verbraucherinnen und Verbraucher hin zu mehr pflanzlicher und regional erzeugter Produkte entwickelt.

Die Fleischerzeugung in Deutschland war im Berichtszeitraum insgesamt weiterhin rückläufig. Treiber dieser Entwicklung war vor allem u. a. die rückläufige inländische Schweinefleischerzeugung, während die Rind- und Geflügelfleischerzeugung geringe Zuwächse verzeichneten. Den größten Anteil an Schlachtungen haben weiterhin Schweineschlachtungen, gefolgt von Geflügel- und Rinderschlachtungen. Hinsichtlich des Konsumverhaltens ist der Verzehr von Schweine- und Rindfleisch weiterhin rückläufig, hingegen nahm der

Verzehr von Hühnerfleisch in den vergangenen Jahren sukzessive zu. Dennoch hat Schweinefleisch immer noch den größten Anteil am Konsum in Deutschland. Eine Gefährdung der europäischen Viehbestände geht von der Afrikanischen Schweinepest aus, die 2023 auf einen Hausschweinbestand in Deutschland übersprang.

Auch die Milchwirtschaft unterliegt seit Jahren einem Strukturwandel auf der Erzeugerstufe. Sowohl die Anzahl der Milchviehhaltungen als auch der Milchkühe sind weiterhin rückläufig, dagegen stieg die Kuhmilcherzeugung in Deutschland weiterhin an, ebenso der durchschnittliche Milchertrag pro Kuh und Jahr.

2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Fusionskontrolle

Märkte für die Erfassung, Schlachtung und Weiterverarbeitung von Schlachtvieh

Die Märkte für Erfassung und Schlachtung von Lebvieh waren im Berichtszeitraum von einer starken Konsolidierung und zunehmenden Konzentration geprägt. Teil dieser Konsolidierungswelle ist der Rückzug der niederländischen Vion Food-Gruppe aus weiten Teilen ihrer bisherigen Geschäftstätigkeit in Deutschland. Bis dahin hatte die Vion Food-Gruppe eine bedeutende Marktposition als größtes Schlachtunternehmen im Bereich der Rinderschlachtung und drittgrößtes Unternehmen im Bereich der Schweineschlachtung. Der Rückzug vollzog sich in mehreren Schritten. Mehrere Standorte (Bad Bramstedt, Bamberg und Emstek) wurden von Vion geschlossen. Die Veräußerung des Standortes Perleberg (Schweineschlachtung) zusammen mit wesentlichen Vermögensteilen des Betriebs in Emstek an die Uhlen GmbH gab das Bundeskartellamt aufgrund geringer horizontaler Überschneidungen und Marktanteilsadditionen frei. Zeitgleich wurde der Erwerb des Vion Rinder-Schlachtbetriebs in Altenburg und des Fleischverarbeitungsbetriebs in Ahlen durch Tönnies von der Europäischen Kommission im vereinfachten Verfahren freigegeben (Entscheidung vom 4. April 2024, Aktenzeichen: M.11446). Nachfolgend veräußerte Vion ihre Anteile der beiden Schweineschlachtbetriebe in Landshut und Vilshofen an die weitere Anteilseignerin, die Erzeugergemeinschaft Südbayern. Zum Ende des Berichtszeitraums befand sich die geplante Übernahme der weiteren Vion-Standorte in Buchloe, Crailsheim, Eching, Hilden, Memmingen und Waldkraiburg im Hauptprüfverfahren.

Auch auf den vor- und nachgelagerten Märkten ist eine verstärkte Konsolidierung zu beobachten. Auf der Erzeuger-Ebene gab das Bundeskartellamt im Berichtszeitraum die Zusammenlegung der Viehvermarktungsorganisationen Viehzentrale Südwest und Raiffeisen-Vievermarktung frei. Auf den nachgelagerten Märkten der Zerlegung und Weiterverarbeitung von Fleisch in Deutschland wurden mehrere Zusammenschlüsse geprüft und freigegeben.

In Österreich wurden die beiden Schlachtbetriebe der österreichischen Grandits GmbH an die OSI-Gruppe veräußert, die in Deutschland vor allem im Bereich der Fleischverarbeitung tätig ist. Im Bereich der Verwertung und Entsorgung von Schlachtnebenprodukten erwarb die zur Rethmann-Gruppe gehörende Saria die Sarval Fischermanns GmbH. Es ist nach aktueller Einschätzung damit zu rechnen, dass sich die Konsolidierung auf allen Marktstufen fortsetzen wird.

RWZ/McCain

Die Wilhelm Weuthen GmbH & Co. KG, eine Tochtergesellschaft der Agrarhauptgenossenschaft Raiffeisen Waren-Zentrale Rhein-Main AG (RWZ), und die McCain GmbH haben im November 2024 die beabsichtigte Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens, der Kartoffelzentrum Niedersachsen GmbH, beim Bundeskartellamt angemeldet, welches die von McCain geplante Pommes-Frites Fabrik in Mehrum, Niedersachsen, mit den für die Produktion erforderlichen Verarbeitungskartoffeln versorgen sollte. Der McCain-Konzern betreibt in Deutschland noch keine Produktionsstätten, ist europaweit aber ein bedeutender Nachfrager nach Verarbeitungskartoffeln für die Pommes-Frites Produktion. RWZ ist – insbes. über Wilhelm Weuthen und deren Tochterunternehmen – deutschlandweit ein bedeutender Händler von Kartoffeln. Das Bundeskartellamt untersuchte in intensiven Ermittlungen die Bezugsquellen von Verarbeitungskartoffeln und Landhändlern und befragte die verarbeitende Industrie in den mutmaßlich betroffenen Markträumen. Aufgrund potenzieller vertikaler Effekte des Vorhabens wurde daneben die Stellung des McCain-Konzerns auf der nachgelagerten Stufe betrachtet – insbes. bei der Pommes-Frites-Produktion. Die Ermittlungen ergaben, dass für zahlreiche Marktteilnehmende Sortenschutz- und Vertriebsrechte an den Kartoffeln eine bedeutende Rolle spielen. Die Zusammenschlussbeteiligten haben dem Bundeskartellamt erst im Laufe des Verfahrens mitgeteilt, dass Wilhelm Weuthen über die

Alleinvertriebsrechte in Deutschland für wesentliche Pflanzkartoffelsorten verfügt, die für den Anbau der Verarbeitungskartoffeln verwendet werden, welche für die Pommes-Frites-Produktion besonders gut geeignet sind. Nachdem das Bundeskartellamt den Beteiligten mitteilte, dass es sowohl hinsichtlich der Marktposition von Wilhelm Weuthen bei Pflanzkartoffeln als auch hinsichtlich der Folgerungen für die fusionskontrollrechtliche Beurteilung des Gemeinschaftsunternehmens mit McCain noch erheblichen Aufklärungsbedarf sieht, wurde die Anmeldung im Dezember 2024 kurz vor Ablauf der Monatsfrist zurückgezogen.

b) Sonstiges

Einführung eines Mehrwegsystems im Pflanzenhandel

Das Bundeskartellamt hatte keine durchgreifenden Bedenken gegen die Einführung eines Mehrwegsystems im Pflanzenhandel. Vertreter der Euro Plant Tray eG – ein genossenschaftlicher Verbund von verschiedenen Unternehmen des europäischen Pflanzenhandels, der Pflanzenproduktion und Branchenvereinigungen – baten das Bundeskartellamt um eine kartellrechtliche Einschätzung zu einem geplanten gemeinsamen Mehrwegsystem (s. Pressemitteilung vom 8. Mai 2024). Aktuell werden Pflanzen über die verschiedenen Wertschöpfungsstufen hinweg üblicherweise in Einwegträgern aus Plastik (sog. Trays) vertrieben. Die Euro Plant Tray eG verfolgt das Ziel, statt diesen Einwegträgern ein Mehrwegsystem für den B2B-Transport von Topfpflanzen einzuführen. Entscheidend für die Bewertung des Bundeskartellamtes war insbes., dass sich die Abstimmung und der Informationsaustausch zwischen den (Markt-) Teilnehmern auf das für die Einführung und den Betrieb des Mehrwegsystems notwendige Ausmaß reduzieren. Unternehmensindividuelle, strategische Daten werden über neutrale Dritte gesammelt und sind den Teilnehmern des Projektes nur akkumuliert und aggregiert zugänglich. Ferner war wettbewerblich relevant, dass die Teilnahme am Mehrwegsystem der Euro Plant Tray eG freiwillig ist und allen Marktteilnehmern der verschiedenen Wertschöpfungsstufen – auch Nicht-Mitgliedern der Euro Plant Tray eG – offensteht. Zudem können auch Mitglieder weiterhin Trays anderer Anbieter nutzen.

Novellierung der Notierungsordnung der Hamburger Getreidebörse

Die Hamburger Getreidebörse informierte das Bundeskartellamt über die beabsichtigte Novellierung ihrer Notierungsordnung für die Veröffentlichung von Großhandelspreisen für Agrarprodukte. Im Juli 2023 entschied das Bundeskartellamt, im Rahmen seines Aufgreifermessens von einer Verfahrenseinleitung abzuweichen. Für diese Entscheidung war insbes. von Bedeutung, dass die Notierungsordnung nunmehr vorsieht, dass für eine Notierung mindestens fünf Preisermeldungen von einander unabhängiger Unternehmen je Produkt eingegangen sein müssen. Zudem wird die Notierungskommission hinsichtlich der Angebots- und Nachfrageseite für die notierten Produkte ausgewogen besetzt. Der Erhebungszeitraum wird von der Erfassung rein tagesaktueller Preisermeldungen auf Preisermeldungen an dem Notierungstag sowie an den beiden vorangegangenen Tagen verlängert. Schließlich erfolgt bei der Veröffentlichung der Preise ein ausdrücklicher Hinweis, dass auch Gebote und Offerten einbezogen werden.

II. Ernährung/Lebensmittel

1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Wie bereits im vorangegangenen Berichtszeitraum gab es im Bereich der Ernährung und Lebensmittelherstellung erneut eine Vielzahl von Fusionsfällen, die wettbewerblich unproblematisch waren und in der ersten Phase freigegeben werden konnten. Einige Fusionskontrollverfahren waren mit substanziellen Ermittlungen verbunden, obwohl diese letztlich in der ersten Prüfungsphase freigegeben werden konnten. Die Einleitung eines Hauptprüfverfahrens war in zwei Fällen erforderlich. Eines wurde 2023 mit einer Freigabe unter Nebenbestimmungen abgeschlossen, ein Weiteres wurde am Ende des Berichtszeitraums begonnen und wird im Jahr 2025 abgeschlossen werden.

2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Fusionskontrolle – Theo Müller/Royal Friesland Campina

Das Bundeskartellamt gab am 22. Februar 2023 nach intensiver Prüfung das Vorhaben der Unternehmensgruppe Theo Müller frei, Marken und Produktionsstät-

ten für zahlreiche Molkereiprodukte von Royal Friesland Campina zu übernehmen (s. Pressemitteilung vom 22. Februar 2023). Dazu gehörten insbes. die Marken „Landliebe“ und „Tuffi“. Wegen wettbewerblicher Bedenken in Teilbereichen erfolgte die Freigabe nur nach Zusagen der Beteiligten.

Die Unternehmensgruppe Theo Müller gehört zu den größten Molkereibetrieben in Deutschland, die Milch und Milcherzeugnisse wie z. B. Joghurt, Desserts, Milchmischgetränke (z. B. Kakao und Vanillemilch), Butter, Sahne und Basismilchgetränke (z. B. Buttermilch und Kefir) herstellt. Die Unternehmensgruppe Theo Müller vertreibt ihre Produkte unter den Marken „Müller“, „Weihenstephan“ und „Sachsenmilch“. Sie verfügt durch ihre umfassende Produktpalette und die Bekanntheit ihrer Marken über eine starke Marktposition bei vielen Molkereiprodukten. Auf den Märkten für Milchreis, frische Milchmischgetränke und Basismilchgetränke ist die Müller-Gruppe mit weitem Abstand marktbeherrschend.

Diese überragende Marktstellung wäre durch die Übernahme der Bereiche von Friesland Campina weiter verstärkt worden. Die beteiligten Unternehmen haben jedoch Zusagen vorgelegt, welche geeignet waren, die wettbewerblichen Bedenken auszuräumen. Die Zusagen haben dafür gesorgt, dass sämtliche problematische Überschneidungen entfielen. Der gesamte Geschäftsbereich „Tuffi“ von Friesland Campina wurde an eine unabhängige dritte Molkerei veräußert. Weiterhin hat die Theo Müller-Gruppe exklusive, unwiderrufliche und unbefristete Markenlizenzen an der Marke „Landliebe“ in den Bereichen frische Milchmischgetränke und Milchreis erteilt. Damit konnte sichergestellt werden, dass unabhängige Dritte die Marktposition von Friesland Campina in diesen Bereichen einnehmen können und der Wettbewerb somit erhalten bleibt.

Für die weiteren von dem Zusammenschluss betroffenen Molkereiprodukte wie u. a. frische Milch, H-Milch, Joghurt, Pudding, Grießpudding, Quark, Butter und Sahne kam es durch den Zusammenschluss ebenfalls zu teilweise signifikanten Marktanteilszuwächsen für die Unternehmensgruppe Theo Müller. Der gemeinsame Marktanteil lag jedoch unter der Vermutungsschwelle für eine marktbeherrschende Stellung von 40 Prozent. Hier ergaben sich nach den Ermittlungen keine wettbewerblichen Bedenken, die eine Untersagung des Zuerwerbs in diesen Bereichen rechtfertigen könnten. Das Vorhaben konnte daher für die übrigen betroffenen Bereiche ohne Bedingungen oder Auflagen vollzogen werden.

III. Lebensmittelhandel

1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Insbes. das Jahr 2023 war von erheblichen Preissteigerungen im Lebensmitteleinzelhandel geprägt. Die vom Statistischen Bundesamt berechnete Inflationsrate lag bei Nahrungsmitteln im Jahr 2023 über zwölf Prozent (im Vorjahresvergleich) nach rd. 13 Prozent im Jahr zuvor. Erst im Laufe des Jahres 2024 verlangsamte sich die mit der Inflationsrate gemessene Preissteigerung. Für einzelne Produkte wie etwa Sonnenblumenöl oder frisches Gemüse etwa kam es auch zu Preissenkungen, aber insgesamt nicht zu einem flächendeckenden Rückgang des Preisniveaus. Gleichzeitig verteuerten sich einzelne Produkte wie Olivenöl oder Butter im Jahresverlauf 2024 weiter erheblich, wobei der Lebensmitteleinzelhandel den Butterpreis im ersten Quartal 2025 wieder senkte.

Ursächlich für die Preissteigerungen war in erster Linie der anhaltende völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und die dadurch mittelbar und unmittelbar hervorgerufenen Kostensteigerungen und Störungen von Lieferketten. In der Folge setzte sich der schon zum Ende des vorangegangenen Berichtszeitraums konstatierte verstärkte Rückgriff der Verbraucherinnen und Verbraucher auf preisgünstigere Produkte fort. Dieser ging mit einer relativen Stärkung der Discounter und des Eigenmarkenangebotes der Vollsortimenter einher. Gleichwohl konnten damit die Preissteigerungen nur zu einem kleineren Teil ausgeglichen werden.

Die intensive öffentliche Diskussion über die Ursachen der Inflation in der Lebensmittellieferkette und mögliche politische Konsequenzen setzten sich ebenfalls fort. Von verschiedenen Seiten wurde in der möglichen Marktmacht von bestimmten Akteuren in der Lieferkette ein Problem gesehen. Insbes. wurde bestimmten Herstellern, vor allem internationalen Konsumgüter- und Lebensmittelkonzernen sowie den Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels unterstellt, dass sie ihre Preise übermäßig erhöht und so höhere Gewinnmargen erzielt hätten. Dieses auch als „Greedflation“ bzw. im Deutschen als „Gierflation“ bezeichnete Phänomen habe die Inflationsentwicklung verstärkt und wirke sich zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher, aber auch zulasten der Landwirtinnen und Landwirte aus. Teilweise wurden auch kartellrechtswidrige Absprachen vermutet, für die dem Bundeskartellamt aber bis

dato keine Anhaltspunkte vorliegen. An die skizzierte Diskussion schlossen sich teilweise weitreichende politische Forderungen an, die bis hin zur regelmäßigen Kontrolle der Preise und Kosten in der Lebensmittellieferkette sowie direkten staatlichen Eingriffen in die Preisbildung reichten.

Zuletzt wurde unter dem Stichwort „Cheapflation“ diskutiert, dass auch aufgrund der zugenommenen Nachfrage nach Handelsmarken und anderen preisgünstigeren Produkten dort am Markt höhere Preise durchgesetzt werden konnten. Dies habe zu negativen Einkommenseffekten speziell auf geringverdienende Haushalte geführt, die unter Verteilungsgesichtspunkten abgedeckt werden müssten. Andererseits steht auch die Einkommenssituation speziell der einheimischen Landwirtinnen und Landwirte immer wieder im Fokus der Debatte, die Anfang 2024 durch Proteste der Landwirtinnen und Landwirte begleitet wurde. Gefordert wird unter Hinweis auf ein – nicht genau spezifiziertes – Fairnessgebot, durch auskömmliche Preise für ihre Produkte ein stabiles und ausreichendes Einkommen zu sichern.

Im Berichtszeitraum kam es zu zahlreichen politischen Aktivitäten und Initiativen, die teilweise zumindest indirekt das Bundeskartellamt betrafen. Dies gilt etwa für die Novelle des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetzes (AgrarOLkG) oder die Bitte der Bundesregierung an die Monopolkommission, mögliche Wettbewerbsprobleme in der Lebensmittellieferkette näher zu untersuchen. Ein flächendeckendes Problem mit markt-machtbedingten Preisaufschlägen in der Lebensmittellieferkette wurde für Deutschland bislang jedoch nicht empirisch nachgewiesen. Belege für flächendeckende kartellrechtswidrige Absprachen liegen dem Bundeskartellamt ebenso wenig vor.

Regelmäßig wird auf die hohe Konzentration des inländischen Lebensmitteleinzelhandels verwiesen. Beim Absatz von Lebensmitteln an die Verbraucherinnen und Verbraucher entfallen nach den Feststellungen des Amtes auf die vier „großen“ Händler EDEKA, REWE, Aldi und die Schwarz-Gruppe (Lidl und Kaufland) über 85 Prozent des Gesamtumsatzes (ohne Einbeziehung von Drogeriemärkten und Facheinzelhandel). Zwischen den vier „großen“ Händlern besteht nach derzeitiger Einschätzung allerdings hinreichender Wettbewerb. Sie unterscheiden sich auch etwa im Hinblick auf ihre Konzernstrukturen, die räumliche Ausdehnung ihrer Aktivitäten im Lebensmitteleinzelhandel und das Ausmaß an vertikaler Integration. Hinzu kommt, dass in Deutschland das Preisniveau bei Lebensmitteln im in-

ternationalen Vergleich weiterhin niedrig ist, wie zuletzt u. a. Sektoruntersuchungen der Wettbewerbsbehörden in Österreich und Belgien gezeigt haben (s. Österreichische Bundeswettbewerbsbehörde, Branchenuntersuchung Lebensmittel vom Oktober 2023 sowie Belgische Wettbewerbsbehörde, Untersuchung von Einzelhandels- und Herstellerabgabepreisen auf der Basis von Euromonitor Passport-Daten von Januar 2024). Im Ergebnis fehlt damit die Grundlage für die Feststellung eines wettbewerbslosen Oligopols.

Gegenstand der Diskussion ist auch die Beobachtung, dass zwischen den genannten Anbietern ein hohes Maß an Reaktionsverbundenheit besteht. Zuletzt wurde in der Presse und in Eingaben von Verbraucherinnen und Verbrauchern an das Bundeskartellamt vermehrt auf gleichförmige Preise zwischen den Unternehmen im Lebensmitteleinzelhandel hingewiesen, wobei sich dies i. d. R. auf die sog. Regalpreise und nicht auf Aktionspreise bezieht. Preisgleichheit stellt für sich genommen allerdings keinen Kartellrechtsverstoß dar. Einzelhandelspreise sind hochgradig transparent. Die wechselseitige Beobachtung und Verhaltensanpassung ist den Unternehmen erlaubt und für Marktstrukturen mit wenigen großen Anbietern bei gleichzeitig hoher Preissensibilität der Verbraucherinnen und Verbraucher grundsätzlich auch zu erwarten. Gleichzeitig findet Wettbewerb zwischen den Unternehmen im Lebensmitteleinzelhandel nicht nur über den Preis, sondern auch über das Sortiment (Breite und Tiefe), die Qualität, Serviceangebote und nicht zuletzt Standorte statt.

Das Bundeskartellamt beobachtet die skizzierten Diskussionen sowie Entwicklungen und steht dazu auch im vielfältigen Austausch mit Behörden und Institutionen im In- und Ausland. Bei Fusionen im Lebensmitteleinzelhandel führt das Amt regelmäßig intensive Ermittlungen durch, um wettbewerbliche Probleme auszuschließen. Bei Vorliegen entsprechender Hinweise geht das Amt auch möglichen kartellrechtswidrigen Verhaltensweisen nach.

2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Fusionskontrolle

Im Berichtszeitraum prüfte das Bundeskartellamt abermals eine erhebliche Anzahl von Zusammenschlüssen unter Beteiligung von Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels. Diese betrafen unterschiedliche Vertriebslinien und verschiedene Regionen.

REWE/Real

Im vorangegangenen Berichtszeitraum kam die Veräußerung von Standorten der seinerzeit bedeutenden Lebensmitteleinzelhandelskette Real durch die Investmentgesellschaft SCP zum Abschluss (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 57). Das Amt gab u. a. die Übernahme von 58 Standorten im Wege eines sog. „Management-Buy-outs“ unter Beteiligung des Finanzinvestors Dr. Tischendorf frei und sah von einem kartellrechtlichen Verfahren gegen die Kooperation mit REWE ab (s. Pressemitteilung vom 13. April 2022). Im Jahr 2023 zog sich der Finanzinvestor zurück und SCP übernahm die nunmehr unter der Marke „Mein Real“ betriebenen Standorte wieder. Aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten wurde ab Ende September 2023 ein Insolvenzverfahren in Eigenverwaltung geführt.

Für bis zu 15 Standorte von „Mein Real“ war der Erwerb durch REWE beabsichtigt und wurde vom Bundeskartellamt fusionskontrollrechtlich geprüft und freigegeben (s. Pressemitteilung vom 30. Oktober 2023). Absatzseitig bestanden nach den Ermittlungen auf den jeweils betroffenen lokalen Markträumen keine wettbewerblichen Bedenken. Dort verblieben den Verbraucherinnen und Verbrauchern jeweils genügend Auswahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Lebensmitteleinzelhändlern. Beschaffungsseitig ergab die Prüfung ebenfalls keine durchgreifenden Bedenken. Zu berücksichtigen war dabei, dass „Mein Real“ bei der Warenbeschaffung bereits zuvor umfassend mit REWE kooperierte.

Der Betrieb der von SCP zurückerworbenen „Mein Real“-Standorte wurde Ende März 2024 nach vorheriger Ankündigung endgültig eingestellt. Für einen erheblichen Teil dieser Standorte standen dem Vernehmen nach führende inländische Lebensmitteleinzelhandel-Unternehmen, insbes. die zur Schwarz-Gruppe gehörende Kaufland mit den jeweiligen Vermietern in Verhandlungen über Anschlussmietverträge. Soweit der vorherige Betreiber der „Mein Real“-Märkte nicht beteiligt ist und dementsprechend weder Personal noch Vermögensgegenstände der Lebensmitteleinzelhandel-Märkte übergehen und die Schließung sowie Wiedereröffnung zeitlich hinreichend lange auseinanderfallen, unterliegt ein solcher Anschlussmietvertrag mangels Übergang einer Marktposition nach derzeitiger Praxis des Amtes nicht der Fusionskontrolle. Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass es dadurch in einzelnen Markträumen zur Verstärkung von Marktpositionen auf dem Lebensmitteleinzelhandel-Markt kommt, die als

kontrollpflichtiger Zusammenschluss nicht ohne Weiteres freigabefähig wären.

Globus/Kaufland

Einen Teil der Real-Standorte übernahm seinerzeit im Wege der Umsetzung entsprechender Nebenbedingungen in den Real-Beschlüssen das zur mittelständischen Einkaufskooperation Retail Trade Group gehörende Unternehmen Globus (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 57). Im Berichtszeitraum wurde nun die Übernahme von vier dieser ehemaligen Real-Standorte sowie eines weiteren von Globus selbst entwickelten Standortes durch das zur Schwarz-Gruppe gehörende Unternehmen Kaufland zur Prüfung angemeldet (s. Pressemitteilung vom 18. November 2024). Das Bundeskartellamt führte daraufhin intensive Ermittlungen auf den betroffenen lokalen Märkten durch. Anhand von aggregierten Daten aus dem von Globus genutzten Kundenbindungsprogramm PAYBACK bestimmte das Amt, aus welchem Gebiet 90 Prozent der Kundinnen und Kunden des jeweiligen Standortes kommen. Dieses Gebiet bildete den räumlich relevanten Markt ab (Marktraum). Ergänzend wurde das sog. Kerngebiet betrachtet, in welchem zwei Drittel des Umsatzes erzielt werden.

Letztlich gab das Bundeskartellamt die Übernahme der vier großflächigen Lebensmitteleinzelhandel-Standorte in Bedburg, Chemnitz, Essen und Wesel durch Kaufland frei. Absatzseitig lag der Anteil in Bedburg unter 30 Prozent im Marktraum und unter 40 Prozent im Kerngebiet. In Chemnitz ergab sich mit dem Zusammenschluss ein Marktanteil von unter einem Drittel, ebenso im Kerngebiet. In Essen lagen die ermittelten Marktanteile noch etwas niedriger und der fusionsbedingte Zuwachs fiel zudem geringer aus. In Wesel kam die Schwarz-Gruppe mit dem Zusammenschluss lediglich auf Anteile von unter einem Viertel im Marktraum und im Kerngebiet. Auf den Beschaffungsmärkten war mit dem Zusammenschluss zwar ein weiterer Ausbau der Stellung von Kaufland bzw. der Schwarz-Gruppe zu erwarten, aber bei der gebotenen bundesweiten Betrachtung nicht in einem fusionskontrollrechtlich bedenklichen Ausmaß, da der Zuwachs sehr gering ausfiel.

Auf die ebenfalls beabsichtigte Übernahme des Standortes Neubrandenburg verzichtete Kaufland, nachdem das Bundeskartellamt auf der Basis einer vorläufigen Würdigung wettbewerbliche Bedenken äußerte. Tatsächlich beabsichtigte Kaufland bereits im Jahre 2020 den Erwerb der seinerzeit noch von Real betriebenen Standorte in Bedburg und in Neubrandenburg von SCP,

verzichtete jedoch wegen der wettbewerblichen Bedenken des Bundeskartellamtes (s. Pressemitteilung vom 22. Dezember 2020). Die nunmehr durchgeführten Ermittlungen erbrachten hinsichtlich Neubrandenburg einen im Wesentlichen unveränderten Befund. Die Schwarz-Gruppe war bereits ohne den Zusammenschluss führend und der Zuwachs wäre erheblich gewesen. Im Vollsortiment sowie bei der Großfläche waren die Beteiligten noch stärker – auf sie entfielen im Marktraum Neubrandenburg auch die größten Filialen.

Im Unterschied dazu zeigten sich für den Marktraum Bedburg erhebliche Veränderungen der Marktstruktur insbes. aufgrund eines erweiterten Einzugsgebietes des Zielstandortes, mehreren Neueröffnungen von Wettbewerbern und einer schwächeren Position des Zielstandortes. Zusammengenommen entfiel mit diesen Veränderungen die Grundlage für die im Real-Verfahren festgestellten wettbewerblichen Bedenken gegen die Übernahme des betreffenden Standortes durch Kaufland.

Beitritte zum EDEKA-Verbund

Den Beitritt von Konsumgenossenschaften zu einer EDEKA-Regionalgenossenschaft und damit zum EDEKA-Verbund prüfte das Bundeskartellamt im Berichtszeitraum erstmals. Der erste Fall betraf den Beitritt der Konsumgenossenschaft Leipzig eG zur EDEKA Nordbayern-Sachsen-Thüringen eG. Der zweite Fall betraf den Beitritt der Konsum Dresden eG zu derselben Regionalgenossenschaft (s. Pressemitteilungen vom 15. Mai 2024 und vom 2. Dezember 2024).

Das Bundeskartellamt sah den Beitritt zum EDEKA-Verbund jeweils als kontrollpflichtigen Zusammenschluss an. Maßgeblich dafür war, dass die beitretende Konsumgenossenschaft nach Vollzug jeweils der einheitlichen Leitung im EDEKA-Verbund unterfällt. Somit lag ein Kontrollverbot gemäß § 37 Abs. Nr. 2 GWB vor. Das Amt stellte bereits in früheren Verfahren fest, dass der EDEKA-Verbund für die Zwecke der kartellrechtlichen Prüfung mit den Regionalgesellschaften und den selbständigen Einzelhändlern eine wirtschaftliche Einheit bildet (s. Pressemitteilung vom 17. März 2021). Der EDEKA-Zentrale obliegt dabei die geschäftspolitische und strategische Führung des Verbunds. Kommanditistinnen der EDEKA ZENTRALE Stiftung & Co. KG sind die Regionalgenossenschaften. Die EDEKA-Zentrale ist ihrerseits zu jeweils 50 Prozent an den Regionalgesellschaften beteiligt. Die Regionalgesellschaften beliefern die selbständigen Einzel-

händler und betreiben in ihren Geschäftsgebieten auch selbst Märkte als sog. Regiebetriebe. Die Mitglieder der regionalen Genossenschaft sind ihrerseits die selbständigen Einzelhändler. Sie unterliegen beim Betrieb der Lebensmitteleinzelhandel-Märkte i. d. R. weitgehenden Vorgaben. In den beiden Verfahren waren dabei die begleitenden und teilweise bereits bestehenden Vereinbarungen zwischen EDEKA und der jeweiligen Konsumgenossenschaft zu berücksichtigen.

Das Bundeskartellamt gab beide Zusammenschlüsse nach intensiven Ermittlungen frei. Die Voraussetzungen für eine Untersagung der Vorhaben waren nicht gegeben. Es war jeweils davon auszugehen, dass es für die Verbraucherinnen und Verbraucher in den betroffenen Regionen auch mit dem Zusammenschluss hinreichende Einkaufsalternativen geben würde. So waren vom ersten Zusammenschluss absatzseitig die lokalen Märkte des Lebensmitteleinzelhandels in Leipzig, Halle und im Umland betroffen. Im Ergebnis ließ der Zusammenschluss keine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs erwarten. In Leipzig erreichte EDEKA mit dem Zusammenschluss einen Marktanteil von etwa einem Viertel und lag damit in etwa gleichauf mit REWE. Die Schwarz-Gruppe (Lidl und Kaufland) verfügte über eine etwas stärkere Position. In Halle verfügte EDEKA bereits ohne den Zusammenschluss über die führende Position mit einem Marktanteil von etwa einem Drittel. Allerdings fiel hier der Zuwachs deutlich geringer aus. Die Schwarz-Gruppe und REWE verfügten auch hier jeweils über eine bedeutende Marktposition.

Von dem zweiten Zusammenschluss war auf der Absatzseite der Lebensmitteleinzelhandel in Dresden und Umland betroffen. Anhand von aggregierten Kundinnen- und Kundenkarten-Daten bestimmte das Bundeskartellamt, aus welchen Gebieten die Kundinnen und Kunden von Konsum Dresden kommen und grenzte davon ausgehend den räumlich relevanten Markt ab. Dabei wurde nicht auf einzelne Standorte abgestellt, sondern das relativ dichte Filial-Netz mit überwiegend kleinen Standorten, deren Einzugsgebiete sich jeweils überschneiden, zusammengefasst.

Im Ergebnis ließ der Zusammenschluss auf der Absatzseite keine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs erwarten. Es war davon auszugehen, dass EDEKA in Dresden und Umland weiterhin hinreichendem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sein würde. Ohne den Zusammenschluss nahm EDEKA hinter der Schwarz-Gruppe und vor REWE die zweitstärkste Position auf

dem Gesamtmarkt ein, wobei die Position im Discount besonders stark war. Bei Betrachtung des vorliegend betroffenen Vollsortiments (ohne Discounter) lag EDEKA hinter den beiden genannten Wettbewerbern. Mit dem Zusammenschluss schloss EDEKA in etwa zur führenden Schwarz-Gruppe auf und erreichte einen Marktanteil von rd. einem Drittel. Dies gilt sowohl auf dem Gesamtmarkt als auch im Vollsortiment und unter Zugrundelegung verschiedener alternativer räumlicher Abgrenzungen.

Zur Beschaffungsseite nahm das Amt ebenfalls Ermittlungen vor, insbes. im Hinblick auf den beabsichtigten Wechsel der Konsum Dresden von ihrem bisherigen Hauptlieferanten zur EDEKA (s. Pressemitteilung vom 2. Dezember 2024). Im Ergebnis fiel bei der gebotenen bundesweiten Betrachtung der Beschaffungsmärkte der Zuwachs für EDEKA so gering aus, dass auch insoweit keine fusionskontrollrechtlichen Bedenken bestanden. Zu demselben Ergebnis führte die Prüfung des Zusammenschlusses unter Beteiligung der Konsum Leipzig im Hinblick auf die Beschaffungsmärkte. Gleichwohl beobachtet das Bundeskartellamt die Entwicklung auf den Beschaffungsmärkten des Lebensmitteleinzelhandels über die Einzelfälle hinaus weiter.

Online-Lebensmitteleinzelhandel

Der Online-Lebensmitteleinzelhandel entwickelte sich in den letzten Jahren dynamisch. Zunächst waren zahlreiche Marktzutritte zu beobachten. Der Berichtszeitraum war dagegen von einer Konsolidierung geprägt. Dabei kam es teilweise auch zu Zusammenschlüssen, die der fusionskontrollrechtlichen Prüfung unterlagen.

Zum einen prüfte das Amt Zusammenschlüsse, die den Online-Lebensmitteleinzelhandel direkt betrafen, wie die Übernahme der Bringmeister-Gruppe durch die tschechische Rohlik-Gruppe, die unter der Marke Knuspr seit 2021 im Online-Lebensmitteleinzelhandel in bestimmten Regionen Deutschlands aktiv ist (s. Pressemitteilung vom 10. August 2023). Ebenso wurde die Beteiligung der EDEKA am niederländischen Onlinehändler Picnic GmbH anlässlich der Umwandlung der Beteiligung von GenussScheinen in vollwertige Anteile geprüft. Picnic ist laut Ermittlungen bereits in einigen Teilen des Inlands tätig und beabsichtigt die weitere Expansion. In beiden Fällen konnte eine Freigabe im Vorprüfverfahren erteilt werden.

Zum anderen bezog das Bundeskartellamt zuletzt den Online-Lebensmitteleinzelhandel bei den Mark-

termittlungen in den oben genannten Fusionskontrollverfahren ein, die unmittelbar den stationären Lebensmitteleinzelhandel betrafen. Zum Online-Lebensmitteleinzelhandel wurden dabei Anbieter gerechnet, die dauerhaft ein dem stationären Lebensmitteleinzelhandel vergleichbares Sortiment aus Lebensmitteln und Non-Food-I-Artikeln wie Körperpflege-, Wasch- und Reinigungsmittel online (webbasiert oder per App) einschließlich Lieferung anbieten. Typischerweise betreiben die Anbieter dafür eine eigene, vom stationären Geschäft getrennte lokale Infrastruktur (Lager, Fahrzeuge und entsprechendes Personal). Dabei konnte die Frage offenbleiben, ob es sich beim Online-Lebensmitteleinzelhandel um einen eigenständigen, dem stationären Lebensmitteleinzelhandel sachlich benachbarten Markt handelt oder ob er als Vertriebslinie zum umfassenden Markt des Lebensmitteleinzelhandels zu rechnen ist. So war der Online-Lebensmitteleinzelhandel in keinem Fall maßgeblich für die Beurteilung des jeweiligen Vorhabens. Auch steht dabei in räumlicher Hinsicht die Abgrenzung von lokalen Markträumen auf der Absatzseite nicht in Frage.

Die Ermittlungen in den verschiedenen Verfahren haben gezeigt, dass die Bedeutung des Online-Lebensmitteleinzelhandels zwar insgesamt weiter zugenommen hat. Sie schwankt allerdings sehr stark zwischen verschiedenen Markträumen. In einzelnen, insbes. ländlichen Markträumen wie etwa Neubrandenburg ist seine Bedeutung praktisch gleich null. In anderen Gebieten wie Dresden und Umland liegt der Anteil am gesamten Lebensmitteleinzelhandel-Umsatz bei rd. einem Prozent. Nur im großstädtischen Marktraum Essen ergaben die Ermittlungen einen Onlineanteil im mittleren einstelligen Prozentbereich. Die Anzahl der aktiven Anbieter war ebenfalls begrenzt und lag maximal im mittleren einstelligen Bereich.

REWE/Trinks

Das Bundeskartellamt gab den Erwerb von jeweils 50 Prozent der Anteile an der Trinks GmbH und der Trinks Süd GmbH durch REWE nach intensiven Ermittlungen im Vorprüfverfahren frei (s. Pressemitteilung vom 12. Dezember 2023). Die Zielgesellschaften beliefern als Getränkefachgroßhandelsunternehmen schwerpunktmäßig den Lebensmitteleinzelhandel mit einem Sortiment an alkoholischen und nicht-alkoholischen Getränken in Mehrweggebinden und übernehmen die Rückführung und Sortierung des Mehrweg-Leerguts. Somit handelte es sich im Wesentlichen um einen Fall von vertikaler Integration.

Im Mittelpunkt der Prüfung stand die Frage, ob es durch die Beteiligung von REWE an Trinks zu Marktabschottungen kommen könnte. Im Ergebnis war dies weder beim Zugang anderer Getränkefachgroßhändler zur REWE als Kundin noch umgekehrt beim Zugang anderer Lebensmitteleinzelhändler zu den Leistungen von Trinks zu befürchten. Trinks hat zahlreiche überregionale und regionale Getränkefachgroßhändler als Wettbewerber. Eingeschränkt werden die wettbewerblichen Effekte einer Abschottung des Handels zudem durch die Möglichkeit der Direktbelieferung durch Getränkehersteller und den eigenen Betrieb bzw. den Aufbau einer Getränke Logistik im Fall EDEKA. Schließlich liefe eine Abschottung des Einzelhandels den Interessen der anderen Anteilseigner von Trinks aus der Getränkeindustrie entgegen. Zudem war auch nicht zu erwarten, dass REWE in wettbewerblich bedenklichem Ausmaß Zugang zu sensiblen Informationen ihrer Wettbewerber im Lebensmitteleinzelhandel erhalten würde.

b) Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und Kartellverfolgung – Bierkartell

Das Verfahren wegen verbotener Preisabsprachen bei Flaschen- und Fassbier (Bierkartell, s. Tätigkeitsbericht 2013/14, S. 53 sowie zuletzt Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 58) ist am 2. Mai 2023 nach mehr als neun Jahren mit einem Urteil des Oberlandesgerichtes Düsseldorf zu Ende gegangen.

Der 6. Senat des Oberlandesgerichtes Düsseldorf verurteilte die Carlsberg Deutschland Holding GmbH wegen eines vorsätzlichen Kartellverstößes gegen das Verbot aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen zu einer Geldbuße in Höhe von 50 Mio. Euro (Aktenzeichen: V-6 Kart 1/20 (OWi)). Damit blieb der Einspruch des Unternehmens gegen den Bußgeldbescheid vom 31. März 2014 erfolglos. Dem Urteil vorausgegangen war eine Verständigung. Das Urteil ist inzwischen rechtskräftig.

Demgegenüber waren die Einsprüche der drei regionalen Brauereien Erzquell Brauerei Bielstein Haas & Co. KG, Kölner Hofbräu P. Josef Früh KG und Privatbrauerei Gaffel Becker & Co. OHG sowie der betreffenden Verantwortlichen erfolgreich. Die Rechtsbeschwerde des Bundeskartellamtes gegen die Freisprüche des 4. Kartellsenats des Oberlandesgerichtes Düsseldorf (Urteil vom 8. September 2021, Aktenzeichen: V-4 Kart 4/16 (OWi)) blieb erfolglos (vgl. Bundesgerichtshof, Beschluss vom 21. Dezember 2022, Aktenzeichen: KRB 54/22).

c) Missbrauchsaufsicht

Coca-Cola

Das Bundeskartellamt hat ein Missbrauchsverfahren (§§ 32 ff. GWB i. V. m. § 19 GWB) gegen die Coca-Cola Europacific Partners Deutschland GmbH (CCEP GmbH) eingeleitet. Die CCEP übernimmt im Auftrag von The Coca-Cola Company die Abfüllung und den Vertrieb aller Getränkemarken von Coca-Cola. Es bestehen Anhaltspunkte dafür, dass Coca-Cola durch die Ausgestaltung seiner Konditionen gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel, insbes. die Rabattgestaltung, andere Getränkehersteller in ihren wettbewerblichen Möglichkeiten behindert. Das Bundeskartellamt wird prüfen, ob Coca-Cola auf einem möglichen Markt für Cola-Getränke bzw. für kohlenensäurehaltige Erfrischungsgetränke (Softdrinks) über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Diese Stellung könnte Coca-Cola nach vorläufiger Auffassung missbraucht haben, in dem sie durch ihre Rabattgestaltung Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels dafür begünstigt, ihre gesamte Produktpalette (z. B. Fanta, Sprite, Mezzo Mix, VIO, fuzetea, Powerade) auch außerhalb der Cola-Getränke abzunehmen, im Regal zu platzieren und zu bewerben. Dieses Verhalten könnte geeignet sein, andere Wettbewerber von Coca-Cola in benachbarten Märkten in ihren wettbewerblichen Möglichkeiten zu behindern. Die Ermittlungen dauern an.

Verstöße gegen das Anzapfverbot

Im Berichtszeitraum prüfte das Bundeskartellamt in zwei Fällen mögliche Verstöße gegen das Anzapfverbot in § 19 Abs. 2 Nr. 5 GWB bzw. § 20 Abs. 2 GWB. Demnach ist es missbräuchlich, wenn marktbeherrschende bzw. relativ marktmächtige Unternehmen andere Unternehmen dazu auffordern, ihnen ohne sachlich gerechtfertigten Grund Vorteile zu gewähren.

Im ersten Fall sah das Bundeskartellamt nach einer intensiven Vorprüfung davon ab, ein Verfahren wegen kartellrechtswidrigen Verhaltens von EDEKA bzw. ihrer international tätigen Mehrheitsbeteiligungen Everest und Epic Partners einzuleiten. Im Zentrum der Prüfung stand dabei das Vorhaben, die Anzahl der verbindlich mit den Lieferanten vereinbarten Aktionen zu reduzieren. Gleichzeitig hielt EDEKA im Rahmen der Jahresgespräche an bestimmten Rabattforderungen fest, denen wiederum Preiserhöhungsverlangen der Hersteller gegenüberstanden. Für das Ergebnis der Gesamtabwägung des Amtes war u. a. maßgeblich, dass

die Planung von Vermarktungsaktivitäten grundsätzlich in erster Linie dem Händler obliegt und dass bei der Beurteilung der Höhe der geforderten Rabatte bzw. entgegenstehender Preiserhöhungsverlangen als Kernelement der Preisverhandlungen behördlicherseits Zurückhaltung geboten erscheint.

Im zweiten Fall leitete das Bundeskartellamt ein Kartellverwaltungsverfahren wegen des Verdachtes des Verstoßes gegen das Anzapfverbot im Zusammenhang mit Forderungen ein, die EDEKA gegenüber ihren Lieferanten anlässlich des Einstiegs in das Kundenbindungsprogramm PAYBACK zum 1. Januar 2025 erhob. Dies betraf zunächst nur Hersteller von Markenprodukten und wurde später von EDEKA auch auf Hersteller von Handelsmarken ausgeweitet. Zu prüfen war u. a., inwieweit es den Lieferanten tatsächlich freistand, die Forderungen abzulehnen, inwieweit mit dem PAYBACK-Einstieg Vorteile für die Lieferanten von EDEKA verbunden sind und ob diese Vorteile in einem angemessenen Verhältnis zu den erhobenen Forderungen standen.

d) Verhältnis zu anderen Behörden und Institutionen im nationalen und europäischen Rahmen

Das Bundeskartellamt stand im Berichtszeitraum mit anderen Behörden und Institutionen im In- und Ausland auf vielfältige Weise im Austausch. Dies erfolgte teilweise im Rahmen förmlicher Verfahren.

Für die Durchsetzung des Verbotes von unlauteren Handelspraktiken im AgrarOLkG (Gesetz zur Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich) ist die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung zuständig. In zwei Fällen erteilte das Bundeskartellamt das Einvernehmen zu Entscheidungen der Bundesanstalt gemäß der seinerzeit gültigen Fassung des § 28 Abs. 2 Satz 1 AgrarOLkG i. V. m. § 30 Abs. 4 AgrarOLkG. Der erste Fall betraf die Forderung u. a. von bestimmten Sortimentsleistungen sowie Zahlungen für Neu- und Wiedereröffnungen von Verkaufsstätten durch den Lebensmitteleinzelhändler HIT Handelsgruppe gegenüber inländischen Lebensmittelherstellern.

Der zweite Fall betraf die Überschreitung der nach dem AgrarOLkG zulässigen Zahlungsfristen durch die zum EDEKA-Verbund gehörende EDEKA Zentralhandelsgesellschaft mbH in Lieferverträgen mit einer großen erzeugergetragenen Molkerei. Im Verfahren übermittelte das Amt auf ein entsprechendes Ersuchen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

hin, Informationen zur kartellrechtlichen Würdigung des EDEKA-Verbunds als wirtschaftliche Einheit, auf die ihrerseits die Bundesanstalt in ihrer Entscheidung Bezug nahm. In beiden Fällen erhoben die betroffenen Unternehmen Klage gegen die Entscheidungen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung beim Oberlandesgericht Düsseldorf. Das Amt verfolgte auch die entsprechenden Klageverfahren aufmerksam.

Mit dem Inkrafttreten des novellierten AgrarOLkG am 31. Oktober 2024, das der Bundestag im Rahmen des sog. Agrarpaketes am 5. Juli 2024 beschlossen hatte, entfiel die Einvernehmensregelung. Gleichzeitig wurde in § 28a AgrarOLkG, eine neue Regelung zum Informationsaustausch zwischen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung und dem Bundeskartellamt, aufgenommen. Demnach können die beiden Behörden seither unabhängig von der jeweils gewählten Verfahrensart untereinander Informationen einschließlich personenbezogener Daten sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse austauschen, soweit dies zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich ist, sowie diese in ihren Verfahren verwerten. Damit wurde die Voraussetzung für eine effektive behördliche Zusammenarbeit geschaffen.

Ebenso wie mit der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung stand das Bundeskartellamt auch mit der Monopolkommission im Austausch. Anknüpfungspunkt waren die von der Monopolkommission mit ihrem Hauptgutachten XXV: Wettbewerb 2024 veröffentlichten empirischen Untersuchungen zu Preisen und Preisaufschlägen in der Lebensmittellieferkette sowie die weiteren Untersuchungen im Rahmen der Erstellung des Sondergutachtens der Monopolkommission zu möglichen Wettbewerbsproblemen in der Lebensmittellieferkette. Das Bundeskartellamt wies dabei u. a. auf die erheblichen Einschränkungen bei der Verfügbarkeit aussagekräftiger Unternehmensdaten speziell für den inländischen Lebensmitteleinzelhandel hin. Diesbezüglich gilt, dass nur bei deren sorgfältiger Berücksichtigung belastbare Aussagen getroffen werden können.

Im europäischen Rahmen tauschte sich das Bundeskartellamt regelmäßig mit der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission sowie den nationalen Wettbewerbsbehörden der anderen EWR-Staaten insbes. zur Anwendung der kartellrechtlichen Vorschriften auf die Lebensmittellieferkette aus. Dazu dienten die Sitzungen der zuständigen Arbeitsgruppe im Rahmen des European Competition

Network (ECN), der ECN Subgroup Food and Fast-Moving Consumer Goods. In deren Rahmen wurden auch politische Initiativen auf europäischer Ebene wie der Strategic Dialogue on the Future of Agriculture und verschiedene Untersuchungen von anderen Wettbewerbsbehörden zur Lebensmittellieferkette diskutiert. Über die multilateralen Arbeitsgruppensitzungen hinaus tauschte sich das Bundeskartellamt anlassbezogen bilateral mit anderen Wettbewerbsbehörden wie der österreichischen Bundeswettbewerbsbehörde aus.

3. Nachhaltigkeitsinitiativen

Es gab mehrere Nachhaltigkeitsinitiativen von Nahrungsmittelherstellern und -händlern, deren Regelungen vom Bundeskartellamt im Berichtszeitraum auf Antrag geprüft wurden.

Bislang war die Vorschrift des Artikels 210a GMO vor allem für die nationalen Wettbewerbsbehörden im Rahmen ihrer Gesamtwürdigung zu berücksichtigen. Seit Ende 2023 besteht nun auch die Möglichkeit, zur Auslegung der Freistellungsvorschrift des Artikels 210a GMO eine Stellungnahme der Europäischen Kommission einzuholen, nachdem diese im Dezember 2023 die finalen Leitlinien zu Artikel 210a GMO erlies. Das Bundeskartellamt möchte einem solchen Verfahren nicht vorgreifen. Aus diesen Gründen nahm das Amt auch zu den Mehrwertsicherungssystemen der Bioland und der PRO WEIDELAND keine Stellung.

Initiative Tierwohl

Die Initiative Tierwohl ist ein Branchenbündnis aus Landwirtschaft, Fleischwirtschaft und Lebensmitteleinzelhandel. Die Initiative möchte Tierhalter für die Verbesserung der Haltungsbedingungen honorieren. Finanziert wird die Initiative hauptsächlich von den vier größten Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen, EDEKA, REWE, Aldi und der Schwarz-Gruppe. Kernelement der Initiative ist die Zahlung eines einheitlichen Aufschlages an die teilnehmenden Tierhalter (sog. Tierwohlentgelt) über die teilnehmenden Schlachtbetriebe.

Das Bundeskartellamt ist mit der Initiative Tierwohl in verschiedenen Ausprägungen seit 2014 befasst und hat in den vergangenen Jahren vor allem auf Verbesserungen in Hinblick auf die Kennzeichnung der Produkte und damit die Erkennbarkeit für Verbraucherinnen und Verbraucher, dass das angebotene Fleisch tatsächlich von einem teilnehmenden Betrieb mit verbesserten

Standards stammt, hingewirkt. Im Jahr 2022 forderte das Bundeskartellamt mehr wettbewerbliche Elemente bei der Ausgestaltung des Finanzierungsmodells ein.

Aufgrund der wettbewerblichen Bedenken des Bundeskartellamtes entschloss sich die Initiative Tierwohl, das bislang geltende Tierwohlentgelt zum Jahr 2024 abzuschaffen (s. Pressemitteilung vom 25. Mai 2023). Das Bundeskartellamt begrüßt, dass stattdessen eine unverbindliche Empfehlung für eine Finanzierung der mit den Tierwohlkriterien verbundenen Mehrkosten eingeführt wird.

Nachhaltiger Kakao

Mit der Nachhaltigkeitsinitiative des Forums Nachhaltiger Kakao e.V. (Kakaoforum) befasste sich das Bundeskartellamt ebenfalls und sah keine Veranlassung für eine vertiefte Prüfung (s. Pressemitteilung vom 13. Juni 2023).

Das Kakaoforum setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Hand, Unternehmen der Kakao- und Schokoladenindustrie, einem Großteil des deutschen Lebensmitteleinzelhandels und internationalen Nichtregierungsorganisationen (NGOs).

Ein Hauptziel des Kakaoforums ist die Förderung existenzsichernder Einkommen der Kakaobäuerinnen und -bauern in den relevanten Produktionsländern Ghana und Elfenbeinküste. Die Mitglieder des Forums sollen dazu freiwillige Selbstverpflichtungen über individualisierte Mindestpreise, Quoten und Prämiensysteme abschließen, um bessere Ab-Hof-Preise für die Erzeugerseite zu erreichen.

Die Initiative sieht keine einheitlichen Preisaufschläge vor. Stattdessen wird auf anerkannte Referenzpreise der Entwicklungshilfeforschung zurückgegriffen. Die Mindestpreise, Quoten und Prämien, die auf Basis der individuellen Selbstverpflichtungen der Mitglieder erzielt werden, sollen im Rahmen der individuellen Roadmaps von jedem Mitglied aggregiert veröffentlicht werden. Rückschlüsse auf die konkreten Einkaufspreise der Abnehmerseite bei der Erzeugerseite sollen ausgeschlossen werden.

Für die wettbewerbliche Einschätzung des Bundeskartellamtes war insbes. auch maßgeblich, dass die vorgesehenen Selbstverpflichtungen der Mitglieder des Kakaoforums freiwillig sind. Bei Untererfüllung gibt es keinen Sanktionsmechanismus. Informationen über die

individuell eingegangen Selbstverpflichtungen werden nur nach Anonymisierung der betroffenen Produzenten und Anbauregionen veröffentlicht. Zudem ist der Anteil der Hofpreise auf die weitere Preisbildung entlang der Wertschöpfungskette bis hin zu den Schokoladenprodukten relativ gering.

IV. Haushaltselektrogeräte und Verbraucherelektronik

1. Kartellverfolgung – AVM Computersysteme

Das Bundeskartellamt verhängte gegen die AVM Computersysteme Vertriebs GmbH (AVM) mit Sitz in Berlin sowie einen ihrer verantwortlich handelnden Mitarbeitenden Geldbußen in Höhe von insgesamt knapp 16 Mio. Euro wegen vertikaler Preisbindung mit sechs Elektronikfachhändlern (s. Pressemitteilung vom 2. Juli 2024 und Fallbericht vom 8. Juli 2024, B10-21/23).

AVM ist ein deutscher Hersteller von Produkten aus dem Bereich der Telekommunikation und Netzwerktechnik. Unter der Marke „FRITZ!“ werden insbes. Router und Repeater, aber auch Telefone und Smart-Home-Produkte vertrieben. Eingeleitet wurde das Verfahren mit einer Durchsuchung im Februar 2022, nachdem eine anonyme Eingabe im Hinweisgebersystem (BKMS) des Bundeskartellamtes erfolgte sowie Hinweisen aus dem Markt. Eine weitere Durchsuchung erfolgte im Juni 2023.

Mitarbeitende von AVM haben neben den üblichen Verhandlungen über Einkaufspreise mit den beteiligten Elektronikfachhändlern im Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis 31. Januar 2022 Abstimmungen über Endverbraucherpreise für AVM-Produkte getroffen. Diese Abstimmungen bezogen sich grundsätzlich auf eine Anhebung der Endverbraucherpreise, teilweise wurden auch bestimmte Mindestverkaufspreise (sog. Zielpreise) gefordert, welche zwischen der unverbindlichen Preisempfehlung und dem Einkaufspreis der Händler lagen. Die Abstimmungsmaßnahmen erfolgten in unterschiedlicher Intensität und insbes. dann, wenn Endverbraucherpreise in hohem Maße unter den sog. Zielpreisen lagen oder nach entsprechenden Beschwerden von Händlern über nicht auskömmliche Endverbraucherpreise. Eine von AVM gegen einen Durchsuchungsbeschluss eingereichte Beschwerde wurde vom Landgericht Bonn als unbegründet zurückgewiesen (Beschluss vom 27. März 2024, Aktenzeichen: 62 Qs 1/24).

Bei der Bußgeldfestsetzung wurde berücksichtigt, dass das Verfahren beschleunigt im Wege der einvernehmlichen Verfahrensbeendigung (sog. Settlement) abgeschlossen werden konnte. Die verhängten Geldbußen sind rechtskräftig. Gegen die beteiligten Elektronikfachhändler sind keine Bußgeldbescheide ergangen, da der Schwerpunkt der Preisbindungsmaßnahmen bei AVM lag.

V. Schwimmbadausrüstung

1. Fusionskontrolle – Fluidra/Meranus

Nach intensiver Prüfung im Rahmen eines Hauptprüfverfahrens gab das Bundeskartellamt den Erwerb sämtlicher Anteile an sowie der alleinigen Kontrolle über die Meranus Gesellschaft für Schwimmbad- und Freizeitausrüstungen mbH, Haan und Lauchhammer, sowie die Aquacontrol Gesellschaft für Meß-, Regel- und Steuerungstechnik zur Wasseraufbereitung mbH, Lauchhammer (die drei Zielgesellschaften zusammen: Meranus) durch die Fluidra Commercial S.A.U., Sant Cugat del Vallès, Spanien, (Fluidra) frei (s. Pressemitteilung vom 23. Juni 2023 und Entscheidung vom 22. Juni 2023, B5-27/23).

Das Bundeskartellamt hat sich im vorliegenden Fall erstmals detailliert mit Märkten im Bereich der Herstellung, dem Vertrieb und dem Großhandel von Schwimmbadausrüstung befasst. Dazu wurden über 200 Auskunftsbeschlüsse an Hersteller, Großhändler und Fachhändler versandt.

Auf dem Großhandelsabsatzmarkt für Schwimmbadausrüstung für den privaten Bedarf führt der Zusammenschluss zwar zu einer Überschneidung der Aktivitäten Fluidras und Meranus in Deutschland. Der gemeinsame inländische Marktanteil der Zusammenschlussbeteiligten bleibt allerdings deutlich unterhalb der Vermutungsschwelle für eine marktbeherrschende Stellung. Auf dem Großhandelsabsatzmarkt sind ferner eine Reihe unterschiedlich großer sowie teils spezialisierter Wettbewerber tätig, sodass der Zusammenschluss hinsichtlich dieser Vertriebsstufe im Ergebnis keine durchgreifenden wettbewerblichen Bedenken hervorruft.

In Bezug auf den Markt für die Herstellung und den Vertrieb von elektrischen Reinigungsrobotern für private Schwimmbäder haben die Ermittlungen wettbewerbliche Probleme nahegelegt. Fluidra ist nach dem Weltmarktführer Maytronics die Nummer zwei unter

den etablierten Markenherstellern für elektronische Reinigungsroboter, während Meranus in Deutschland eine starke Position im Großhandel mit Handelsmarken-Reinigungsrobotern innehat. Die Ermittlungen haben Anhaltspunkte für das Bestehen eines wettbewerbslosen, marktbeherrschenden Duopols ergeben, dem der Marktführer Maytronics sowie die Erwerberin Fluidra zuzurechnen sind. Vieles spricht dafür, dass die gemeinsame Marktbeherrschung durch die Fusion weiter verstärkt werden könnte. Da insoweit aber ausschließlich ein Bagatellmarkt im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) betroffen ist (d. h. marktbezogene Gesamtumsätze im Inland von insgesamt weniger als 20 Mio. Euro), ist ein Einschreiten im Rahmen eines Fusionskontrollverfahrens nicht möglich, selbst wenn das Bundeskartellamt abschließende Feststellungen dazu getroffen hätte.

Da bezüglich der übrigen betroffenen Märkte keine wettbewerblichen Bedenken bestehen, war das Vorhaben im Ergebnis freizugeben.

VI. Textilien, Schuhe und Koffer/Taschen

1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Im Berichtszeitraum gab es erhöhte Fusionsaktivitäten in vielen Bereichen des Textileinzelhandels. Diese waren z. T. auf eine anhaltende Insolvenzwelle zurückzuführen. Die – sämtlich in der ersten Phase – freigegebenen Fusionen betrafen sowohl den Handel mit Luxusgütern als auch das Niedrigpreissegment, den Sportfachhandel und den Versandhandel.

2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Fusionskontrolle

Luxusgüter

Mehrere Zusammenschlüsse im Berichtszeitraum betrafen den Handel mit Luxusgütern – Textilien, Schuhen, Lederwaren und Accessoires. Im Jahr 2023 wurden der Erwerb einer Minderheitsbeteiligung von Richemont an Farfetch geprüft (das Vorhaben wurde nach Freigabe aufgegeben), außerdem der Erwerb einer Minderheitsbeteiligung von Kering an Valentino. 2024 erfolgte die Prüfung des Erwerbs von TOD's durch L Catterton, außerdem einer mittelbaren Minderheitsbeteiligung von Alpinvest/Carlyle an Isabel Marant und

einer Minderheitsbeteiligung von Frasers an Hugo Boss. In allen Fällen wurden nach Produktgruppen differenzierte sachlich relevante Märkte für Luxusgüter zugrunde gelegt. Dabei unterscheiden sich Luxusgüter von sonstigen Gebrauchsgütern und auch Markenprodukten u. a. durch den mit ihnen verbundenen Demonstrativkonsum, hohe Preise und eine inverse Nachfragefunktion, wonach für ein Luxusprodukt wesentypisch ist, dass dessen Nachfrage am Markt abnimmt, sobald der Preis (erheblich) sinkt (vgl. exemplarisch Fallbericht zur Freigabe L Catterton/TOD's vom 18. Juni 2024, B2-26/24). Die Zusammenschlüsse wurden alle innerhalb der Monatsfrist freigegeben.

Textileinzel- und Versandhandel

Ebenfalls freigegeben wurden mehrere Fusionen, die den Textileinzelhandel und den Versandhandel betrafen. Im stationären Einzelhandel handelte es sich beim Erwerb der Adler Modemärkte durch Röther vor allem um den Handel mit Textilien im unteren bis mittleren Preissegment. Die Prüfung der betroffenen Regionalmärkte, in denen Überschneidungen vorlagen, zeigte, dass ausreichend stationärer Wettbewerb vorhanden war. Mit den Erwerben der Mexx durch Rutali (Niederlande) und der CBR (Marke Cecil) durch Alteri wechselten zwei bekannte Bekleidungsmarken den Besitzer, ohne dass es dadurch zu relevanten Überschneidungen beim Handel oder Großhandel mit Textilien kam. Vor allem den klassischen Versandhandel betrafen die separaten Erwerbe von Marken und Vermögensgegenständen der Klingel Gruppe durch Bader und die Witt-Gruppe (s. Fallbericht vom 16. Februar 2024, B2-23/24). Bei der Prüfung wurde nach verschiedenen Warengruppen unterschieden und kein Gesamtmarkt für (Versand-)warenhäuser zugrunde gelegt. Es wurde festgestellt, dass der klassische, katalogbasierte Versandhandel bei den beteiligten Unternehmen und auch bei den meisten ihrer Wettbewerber einen erheblichen Anteil am Gesamtgeschäft ausmacht. Der Rest entfällt auf den Onlinehandel. Wettbewerbliche Probleme ergaben sich in keinem der betrachteten Fälle, weil erheblicher Wettbewerbsdruck aus den Onlinemärkten vorhanden war und die hinzuerworbenen Marktanteile z. T. sehr gering waren.

Sportfachhandel

Im Bereich des Fachhandels mit Sportbekleidung wurden in 2023/24 mehrere Fusionen eingehender in der ersten Phase geprüft. So erwarb Decathlon 2023 den reinen Onlinehändler Backcountry. Es ergaben sich

deutliche Überschneidungen beim Onlinehandel mit Sport- und Outdoorbekleidung, ohne dass diese jedoch als wettbewerblich problematisch zu bewerten waren.

Beim Erwerb von Kickz durch 11teamsports gab es neben Überschneidungen im Onlinehandel auch Überschneidungen beim stationären Handel, die jedoch in beiden Bereichen aufgrund des Vorhandenseins größerer Wettbewerber unproblematisch waren. Zu diesen größeren Wettbewerbern gehören Sport Voswinkel und SportScheck. Nachdem Sport Voswinkel 2023 von Cisalfa (Italien) aufgrund fehlender Inlandsumsätze von Cisalfa fusionskontrollfrei erworben wurde, war der folgende Erwerb von SportScheck durch Cisalfa im Jahr 2024 jedoch anmeldepflichtig (s. Pressemitteilung vom 15. April 2024 und Fallbericht vom 13. Juni 2024, B2-27/24). Der Zusammenschluss führte zu einer bedeutenden Konsolidierung im Sport- und Outdoor-Einzelhandel in Deutschland. Dennoch war das Vorhaben in der wettbewerblichen Gesamtwürdigung unbedenklich und wurde in der ersten Phase freigegeben. Auf der Grundlage umfangreicher Ermittlungen bei insgesamt 16 weit überwiegend deutschlandweit tätigen Wettbewerbern wurden die Wettbewerbsverhältnisse im bundesweiten Onlinehandel mit Sport- und Outdoorprodukten sowie auf insgesamt 15 Regionalmärkten im stationären Handel ermittelt. Trotz starker gemeinsamer Marktstellungen z. B. in den Regionen Hannover, Kassel, Leipzig und Münster war das Zusammenschlussvorhaben letztlich bei keiner denkbaren Marktbetrachtung problematisch. Mit Decathlon, JD Sports, Intersport und Sport 2000 sind stationär regelmäßig ausreichend Wettbewerber vorhanden. Online kommt Amazon als wichtiger Wettbewerber hinzu.

Technische Textilien

Im Dezember 2024 gab das Bundeskartellamt im Bereich technischer Textilien die Übernahme der Heytex Bramsche GmbH durch die Freudenberg Performance Materials Holding GmbH frei. Das Freudenberg-Tochterunternehmen Mehler Technologies GmbH und Heytex waren die beiden mit Abstand größten deutschen Hersteller von beschichtetem technischem Gewebe. Dabei handelt es sich i. d. R. um ein Polyestergewebe, das mit einer PVC-Beschichtung versehen wird und bspw. für LKW-Planen, Siloabdeckungen, Zelte und diverse weitere Anwendungen eingesetzt wird. Die Ermittlungen zeigten, dass trotz der starken Marktpositionen der Zusammenschlussbeteiligten auf einem europaweiten Markt für die Herstellung von beschichtetem technischem Gewebe, der angesichts einer sehr hohen Um-

stellungsflexibilität in sachlicher Hinsicht nicht nach den unterschiedlichen Anwendungszwecken aufzuteilen war, von einem hinreichenden Wettbewerbsdruck durch weitere Hersteller ausgegangen werden konnte (s. Pressemitteilung vom 5. Dezember 2024 und Fallbericht vom 24. März 2025, B2-49/24).

b) Kartellverfolgung – Vertikale Preisbindung bei Schutzkleidung

Das Bundeskartellamt verhängte am 19. Februar 2024 gegen die Pfanner Schutzbekleidung GmbH (Österreich) eine Geldbuße in Höhe von 783.900 Euro wegen vertikaler Preisbindung (s. Pressemitteilung vom 13. März 2024 sowie Entscheidung vom 19. Februar 2024, B10-21/21). Die Pfanner Schutzbekleidung GmbH (Pfanner) und ein (nicht bebußtes) Schwesterunternehmen vertreiben über Fachhändler in Deutschland hochwertige und hochpreisige Funktions- und Schutzkleidung. Dem Unternehmen wurde vorgeworfen, mit ihm kooperierende Fachhändler beim Vertrieb von Hosen, Jacken, Shirts und Schuttschuhen sowie Helmen (Protos Integral) einschließlich Zubehör bei der Preisbildung eingeschränkt zu haben. Ausgelöst wurde das Verfahren durch den Kooperationsantrag eines Fachhändlers.

Das Unternehmen Pfanner und die betreffenden, nicht verfolgten Fachhändler waren sich einig, dass die Wiederverkaufspreise vom jeweiligen Fachhändler so gesetzt werden sollten, dass sie möglichst der unverbindlichen Preisempfehlung entsprechen und jedenfalls nicht merklich unter dieser liegen sollten. Neben den Ladenpreisen galt dies insbes. für den Internetauftritt und die Onlineshops der jeweiligen Händler. Praktiziert wurde diese Vereinbarung zwischen Anfang 2016 und Ende November 2021.

Das Bundeskartellamt nutzte zur Aufklärung des Kartellverstoßes die mit der 10. GWB-Novelle Anfang 2021 neu eingeführten Ermittlungsbefugnisse des § 82b GWB (Auskunftsbeschluss im Ordnungswidrigkeitenverfahren), die es der Behörde ermöglichen Informationen und Beweismittel von Unternehmen (und unter bestimmten Voraussetzungen auch von Unternehmensangehörigen) – ohne Durchsuchung – mittels eines Beschlusses anzufordern. Die Adressaten sind verpflichtet, dem Bundeskartellamt wahrheitsgemäß alle Fragen nach Tatsachen (bis zur Grenze eines Geständnisses) zu beantworten und alle angeforderten Dokumente zu übermitteln. Die Zustellung des ersten Auskunftsbeschlusses erfolgte

mit Unterstützung der österreichischen Bundeswettbewerbsbehörde.

Bei der Bußgeldzumessung wurde bußgeldmindernd berücksichtigt, dass das Unternehmen Pfanner die beiden Auskunftsbefragungen in kooperativer Weise zügig, umfassend und verfahrensfördernd beantwortet und einer einvernehmlichen Verfahrensbeendigung (Settlement) zugestimmt hat. Der Bußgeldbescheid ist rechtskräftig.

VII. Baustoffe und Bauindustrie

1. Baustoffe – Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Fusionskontrolle

Hörmann/neuform-Türenwerk Hans Glock

Nach intensiven Ermittlungen gab das Bundeskartellamt den Erwerb der Kontrolle über die neuform-Türenwerk Hans Glock GmbH & Co. KG (neuform) durch die Hörmann Holding GmbH & Co. KG (Hörmann-Gruppe) frei (s. Fallbericht vom 19. Dezember 2023, B1-100/23). Beide Unternehmen stellen u. a. Holztüren für den Innenbereich her, wobei sich neuform auf Holzinnentüren mit verschiedenen Funktionen, wie z. B. Brand-, Schall-, Rauch- und Einbruchschutz spezialisiert hat. Die Hörmann-Gruppe ist mit den Unternehmen Schörghuber, LEBO und Huga auf den gleichen Märkten aktiv. Das Bundeskartellamt stellte fest, dass der Zusammenschluss im Ergebnis der Prüfung die Untersagungsvoraussetzungen nicht erfüllt. Auf dem zersplitterten Markt sind auch größere Anbieter bzw. Unternehmensgruppen tätig, die sich z. T. ebenfalls auf den Vertrieb von Holzfunktionstüren spezialisiert haben und den Verhaltensspielraum der Hörmann-Gruppe noch wettbewerblich begrenzen können.

EGGER/Rauch

Das Bundeskartellamt gab im November 2023 den Erwerb aller Anteile an der Rauch Spanplattenwerk GmbH (RSG), durch die EGGER Holzwerkstoffe GmbH (Österreich, EGGER) frei (s. Fallbericht vom 6. März 2024, B1-99/23). Die EGGER-Gruppe stellt Holzwerkstoffe aller Art her. RSG betreibt in Markt Bibart (Bayern) ein Spanplattenwerk.

Das Bundeskartellamt nahm entsprechend der bisherigen Entscheidungspraxis einen eigenen sachlichen

Markt für Rohspanplatten an und fokussierte sich bei den Ermittlungen auf den deutschen Markt als engstmögliche Marktabgrenzungsvariante. Der gemeinsame Marktanteil der Zusammenschlussbeteiligten in diesem Bereich liegt weit unterhalb der gesetzlichen Vermutungsschwelle zur Einzelmarktbeherrschung. Da EGGER in Deutschland bislang nur wenige Rohspanplatten am Markt absetzt, fällt die Marktanteilsaddition zudem gering aus.

Da neben EGGER/RSG mit Kronospan, Pfeleiderer, Rheinspan und Sonae nur wenige große Anbieter den Markt dominieren, lag der Schwerpunkt der Untersuchung auf der Frage, ob zwischen der zusammengesetzten Einheit und den anderen großen Anbietern eine Verhaltenskoordinierung infrage kommen könnte. Es zeigte sich jedoch, dass es sich bei RSG um einen spezialisierten Anbieter handelte, der sich auf die Herstellung und den Vertrieb von besonders hochwertigen Rohspanplatten fokussierte und sich damit von den anderen großen Unternehmen, die eher auf das Massengeschäft ausgerichtet sind, unterscheidet. Eine Verhaltenskoordinierung ist daher unwahrscheinlich. Die Ermittlungen ergaben keine ausreichend belastbaren Hinweise, dass sich an dieser Einschätzung durch den Zusammenschluss im Prognosezeitraum etwas ändern wird.

Trösch/Gethke

Das Bundeskartellamt gab im Mai 2024 die Übernahme der Gethke Gruppe Glasveredelungs GmbH & Co. KG und der Gethke Glas Göttingen Beteiligungs- und Geschäftsführungsgesellschaft mbH (Gethke), durch die Glas Trösch Euroholding AG & Co. KGaA (Trösch), frei.

Gethke ist ein Hersteller von Isolierglas für den Baubereich und vertreibt darüber hinaus auch Glaswaren anderer Art. Die drei Betriebsstandorte liegen in Gronau (NRW), Kirchheim (Hessen) und Göttingen (Niedersachsen; hier keine Produktion, nur Vertrieb). Trösch ist ein international tätiger Glaskonzern, der neben Isolierglas zahlreiche andere Glasarten herstellt, insbes. auch auf vorgelagerter Marktstufe unbearbeitetes Basisglas, das für verschiedenste Verwendungszwecke benötigt wird.

Da der Transport von Isolierglas kostenintensiv ist, nahm das Bundeskartellamt neben einer bundesweiten auch eine regionale Betrachtung vor und sah sich die Marktverhältnisse rund um die Produktionsstandorte

von Gethke an. Letztlich konnte die genaue räumliche Marktabgrenzung offengelassen werden. Die Ermittlungen bei den Zusammenschlussparteien und 14 wichtigen Wettbewerbern ergaben, dass Trösch bei Isolierglas auch nach der Übernahme bundesweit wie bislang die Nummer zwei hinter Sencoglas bleibt und auch regional – je nach genauer Marktabgrenzungsvariante – entweder hinter Sencoglas bleibt oder zwar Marktführer wird, aber deutlich unter der Vermutungsschwelle für Marktbeherrschung bleibt.

Gerresheimer/Bormioli

Das Bundeskartellamt gab im Oktober 2024 das Vorhaben der Gerresheimer AG, alle Anteile an der Blitz LuxCo SARL und der Triton Luxembourg II GP Blitz SCA, Luxemburg, sowie damit indirekt auch alle Anteile an der Bormioli Pharma S.p.A. (Bormioli), Italien, zu erwerben, frei.

Gerresheimer und Bormioli stellen Glas- und Kunststoffverpackungen her. Im Fokus der Ermittlungen stand die Herstellung von Behälterglas aus Kalknatronglas. Viele Faktoren sprechen dafür, einen eigenständigen Markt für Produkte für die Pharmaindustrie von Behälterglas aus Kalknatronglas für die Lebensmittel-/Getränkeindustrie abzugrenzen. So hat die Pharmaindustrie einen speziellen Bedarf z. B. bezüglich Formen und Größe der Gläser und es bestehen für die Glashersteller höhere Zulassungshürden als bei der Belieferung anderer Branchen. Während die Zusammenschlussbeteiligten auf eine hohe Produktionsumstellungsflexibilität in ihren Werken verwiesen, ergaben die Ermittlungen, dass für zahlreiche andere Glashersteller eine Umstellung der Produktion auf Behälterglas für die Pharmaindustrie mit hohem Aufwand und Kosten verbunden wäre. In Konsequenz gibt es daher zahlreiche Anbieter, die ausschließlich die Lebensmittel-, Getränke- und ggf. Kosmetikbranche beliefern, aber nicht die Pharmaindustrie. Ob es sich räumlich um einen deutschlandweiten oder einen EWR-weiten Markt (ggf. mit Schweiz und UK) handelt, konnte offengelassen werden. Weite Transportdistanzen sprechen für eine räumlich größere Abgrenzung, die Heterogenität der Wettbewerbsverhältnisse in einzelnen Ländern für eine nationale Betrachtung.

Je nach genauer räumlicher Abgrenzung lagen die Marktanteile knapp unter oder über der Vermutungsschwelle für eine Einzelmarktbeherrschung. Trotzdem war der Fall letztlich freigabefähig: Der Abstand zu SGD, der bisherigen Nummer eins in Europa, ist nicht

groß und mit Stoelzle und Ardagh sind zwei weitere starke, international tätige Behälterglashersteller auf dem Markt. Da Bormioli in Deutschland außerdem bislang nur vergleichsweise schwach vertreten ist, fällt zumindest hierzulande auch kein wesentlicher Wettbewerbsdruck weg. Gegen koordinierte Effekte sprachen u. a. die hohe Produktvielfalt (viele Produkte werden individuell nach Kundenwunsch geformt) und eine daraus resultierende geringe Preistransparenz.

Holcim/TER Transportbeton Ennepe-Ruhr

Das Bundeskartellamt gab den Erwerb der Kommanditanteile an der TER Transportbeton Ennepe-Ruhr GmbH & Co. KG (TER) und der Geschäftsanteile an der Klaus Heinz Management GmbH sowie an der Klaus Heinz Handels-GmbH (die Zielunternehmen), durch die Holcim Westbeteiligungs GmbH (Holcim) in der ersten Prüfungsphase frei. Die Zielunternehmen sind im Wesentlichen in den Bereichen Transportbeton und Handel mit Zuschlagsstoffen (Sand, Kies, Splitt, Schotter) im Marktraum Sprockhövel tätig, wo auch Holcim mit entsprechenden Aktivitäten vertreten ist. Holcim ist daneben auch selbst Produzent von Zuschlagsstoffen und außerdem auf dem vorgelagerten Markt für Zement tätig.

Die Ermittlung der Marktverhältnisse auf dem im Fokus stehenden Transportbetonmarkt im Raum Sprockhövel ergab, dass die bereits mit mehreren Transportbetonwerken im Marktraum Sprockhövel vertretene Holcim mit dem Erwerb des Transportbetonwerks der TER einen bedeutenden Marktanteilszuwachs erreichen und zum führenden Anbieter von Transportbeton werden würde. Insgesamt lagen die addierten Marktanteile aber unterhalb der Schwelle für die Vermutung der Marktbeherrschung. Im Übrigen war die Oligopolvermutung des § 18 Abs. 6 Nr. 1 GWB in Form eines Duopols bestehend aus Holcim/TER und dem Wettbewerber Elskes zwar rechnerisch erfüllt, die Voraussetzungen eines marktbeherrschenden Oligopols lagen jedoch nicht vor. Die Ermittlungen ergaben vielmehr, dass in dem Referenzzeitraum der letzten drei Jahre erhebliche Marktanteilsveränderungen stattfanden und die Transportbetonproduzenten eine unterschiedliche Preispolitik betrieben. Das tatsächliche Wettbewerbsgeschehen sprach also eindeutig gegen fehlenden Wettbewerb. Koordinierte Effekte waren aber auch künftig nicht zu erwarten, weil aufgrund der Zusammensetzung des Oligopols, bestehend aus dem Zementkonzern Holcim und dem Mittelständler Elskes, schon ein gleichförmiges Verhalten der unterschiedlich strukturierten Unter-

nehmen unwahrscheinlich war. Außerhalb verblieben eine ausreichende Anzahl bedeutender Wettbewerber wie Heidelberger und Dyckerhoff mit hinreichenden Marktanteilen, Standorten und Kapazitäten (s. Fallbericht vom 21. April 2023, B1-36/23).

b) Integration einer Kostenfolgeabschätzung in den DIN-Baunormungsprozess

Der DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (DIN) stellte dem Bundeskartellamt ein Konzept der geplanten Integration einer Kostenfolgeabschätzung in den DIN-Baunormungsprozess vor. Die angestrebte Anpassung des bislang praktizierten Normungsprozesses für den Bereich der Baunormung soll eine stärkere Sensibilisierung der DIN-Baunormungsgremien für mögliche Kostenfolgen von Normung herbeiführen. Kern des vorgestellten Konzeptes ist, dass das mit einem konkreten Baunormungsvorhaben befasste Normungsgremium über den Prozess der Normung hinweg verschiedene aggregierte Kostenbetrachtungen vornimmt, die sich auf Kostengruppen beschränken und rein qualitativer Natur sind.

Das Bundeskartellamt teilte dem DIN dazu mit, dass es im Rahmen seines Aufgreifermessens von der Einleitung eines Verfahrens absieht. Zwar birgt ein Informationsaustausch bei Zusammenkünften von Unternehmensvertretern, wie sie auch im Rahmen der DIN-Normungsgremien stattfinden, die Gefahr, dass er zu einer nach § 1 GWB verbotenen Verhaltensabstimmung zwischen Wettbewerbern führen kann. Dies gilt insbes., wenn bei den Sitzungen über Kosten diskutiert wird und im Rahmen des damit verbundenen Informationsaustausches die Gelegenheit entsteht, dass einzelne Unternehmensvertreter das künftige Marktverhalten ihrer Unternehmen signalisieren. Die geplante Begrenzung des Informationsaustausches über Kostenfolgen auf qualitative und nur ganze Kostengruppen betreffende Bewertungen begegnet indes tendenziell dieser Gefahr, da es insoweit nur zu einer aggregierten Betrachtung kommt und eine Verhaltensabstimmung für bestimmte Produkte daraus kaum ableitbar erscheint. Das Bundeskartellamt schätzt daher derzeit die wettbewerblichen Gefahren des geplanten Prozederes als gering ein (s. Fallbericht vom 2. Oktober 2024, B1-1/24-25).

2. Bauindustrie – Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Kartellverfolgung

Industriebau NRW

Das Bundeskartellamt erließ zwischen April 2022 und November 2023 19 (normale) Bußgeldbescheide, zwei Unternehmens-Bußgeldbescheide nach § 81 Abs. 3a GWB a.F. (jetzt § 81a Abs. 1 GWB) und zwei Haftungsbescheide gemäß § 81e GWB wegen (horizontaler) Submissionsabsprachen gegen 14 (Industrie)Bauunternehmen und zwölf Verantwortliche in Höhe von insgesamt 4,8 Mio. Euro (s. Pressemitteilung vom 14. Dezember 2023).

Betroffen waren die Aufträge von drei Industrieunternehmen aus Nordrhein-Westfalen: Im ersten Fall ging es um 42 Industriebaufträge mit einem Auftragsvolumen von insgesamt 24 Mio. Euro der Hüttenwerke Krupp Mannesmann GmbH (HKM), die im Zeitraum von 2011 bis 2016 von 15 bilateralen und einer multilateralen Submissionsabsprache betroffen waren (s. Fallbericht vom 27. Oktober 2022, B10-25/18). Im zweiten Fall waren zahlreiche Bauunternehmen an einer Grundabsprache beteiligt, die zwischen 2007 und 2017 122 Aufträge der ThyssenKrupp Steel AG (TK) mit einem Gesamtauftragsvolumen von 32 Mio. Euro erfasste (s. Fallbericht vom 29. Oktober 2023, B10-26/18). Im dritten Fall betrafen fünf bilaterale Absprachen im Zeitraum von 2014 bis 2016 14 Aufträge der Deutsche Edelstahlwerke GmbH (DEW) mit einem Auftragsvolumen von insgesamt vier Mio. Euro (s. Fallbericht vom 9. Januar 2023, B10-27/18).

Das Vorgehen bei den Absprachen war im Wesentlichen identisch: Die an den Absprachen beteiligten Bauunternehmen bestimmten jeweils vorab, welches Unternehmen den Auftrag bekommen sollte. Das so „herausgestellte“ Bauunternehmen fertigte für jedes an der Absprache beteiligte Unternehmen eine Kalkulation an, welche dieses für ihr „Schutzangebot“ zugrunde legte. In den Fällen zu Lasten der HKM und der DEW wurden diese Kalkulationen i. d. R. mittels E-Mail an den jeweiligen Wettbewerber versandt. In dem die TK betreffenden Fall wurden die Kalkulationen regelmäßig per Faxschreiben an den jeweiligen Wettbewerber übermittelt.

In allen drei Fällen wurden neben (normalen) Bußgeldbescheiden Unternehmens-Bußgeldbescheide nach § 81 Abs. 3a GWB a.F. (jetzt § 81a Abs. 1 GWB) und/oder

Haftungsbescheide nach § 81e GWB erlassen. Hintergrund war, dass durch eine Unternehmensumstrukturierung eine kartellbeteiligte Konzerngesellschaft – nach Übertragung ihres gesamten Geschäfts auf eine neu gegründete Konzerngesellschaft – an einen externen Erwerber veräußert worden war. Da weder die veräußerte Konzerngesellschaft noch der externe Erwerber Umsatzerlöse erzielten, hätte die ohne diese Umstrukturierung mögliche Geldbuße nicht mehr (in voller Höhe) verhängt werden können. In den Fällen, in denen das Ende der Tat nach dem Inkrafttreten der 9. GWB-Novelle (9. Juni 2017) lag, erging ein Unternehmens-Bußgeldbescheid. In den Fällen, in denen die Tat vorher beendet war, ein Haftungsbescheid.

Eingeleitet wurde das Verfahren im Oktober 2016 nach einem Kronzeugenantrag eines der beteiligten Unternehmen. Im Laufe des Verfahrens stellten zahlreiche weitere Beteiligte Kronzeugenanträge. Alle Bescheide (Bußgeldbescheide, Unternehmens-Bußgeldbescheide, Haftungsbescheide) sind inzwischen rechtskräftig. In den meisten Fällen wurde mit den Beteiligten ein Settlement erzielt; in den wenigen Fällen, wo es nicht zu einem Settlement kam, wurde kein Einspruch eingelegt.

Auf die vom Bundeskartellamt sanktionierten Verstöße war die Strafrechtsnorm des § 298 StGB (Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen) nicht anwendbar. Zwar erfasst die Strafvorschrift nicht nur Ausschreibungen der öffentlichen Hand, Ausschreibungen Privater fallen aber nur dann unter § 298 StGB, wenn sie die wesentlichen Vergabegrundsätze des öffentlichen Vergaberechts einhalten, was hier nicht der Fall war.

Industriebau Saarland

Das Bundeskartellamt verhängte im Mai 2022 wegen vertikaler und horizontaler Submissionsabsprachen gegen die Aktien-Gesellschaft der Dillinger Hüttenwerke und die Hochtief Solutions AG (Hochtief) Geldbußen in Höhe von insgesamt rd. 12,5 Mio. Euro (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 64 f.). Das Verfahren wurde nach dem Einspruch der Hochtief Anfang Juni 2023 über die Generalstaatsanwaltschaft Düsseldorf an das Oberlandesgericht Düsseldorf abgegeben. Dort begann die Hauptverhandlung im Oktober 2024. Mit einem Urteil ist im Frühjahr 2025 zu rechnen.

Zoobrücke

Das Bundeskartellamt verhängte gegen die Strabag AG eine Geldbuße in Höhe von 2,79 Mio. Euro wegen ei-

ner verbotenen Submissionsabsprache (s. Fallbericht vom 7. März 2025, B10-23/21 sowie Pressemitteilung vom 6. November 2024). Die Absprache erfolgte im Zusammenhang mit der Vergabe eines Bauauftrages zur Sanierung der Zoobrücke in Köln Anfang 2017. Nachdem in der Branche bekannt geworden war, dass sich auf diese Ausschreibung nur wenige Bieterinnen und Bieter bewerben würden, wandte sich ein verantwortlicher Mitarbeitender der Strabag AG an die Kemna Bau Andreae GmbH & Co. KG und bat um Abgabe eines Schutzangebotes. Als Gegenleistung sollte Kemna eine Ausgleichszahlung erhalten. Kemna gab nach Erstellung des eigenen Angebotes ihren Angebotspreis an Strabag durch, um so einer Bietergemeinschaft unter Beteiligung der Strabag, der „Arge Zoobrücke“, zu ermöglichen, ein günstigeres Angebot abzugeben. Der Zuschlag ist dann auch tatsächlich auf das Angebot der Arge Zoobrücke erteilt worden. Strabag zahlte absprachegemäß an Kemna einen Geldbetrag als Gegenleistung für die Abgabe des Schutzangebotes. Das Verfahren gegen Kemna wurde in Anwendung der Vorschriften zur Kronzeugenregelung eingestellt, weil erst durch die von Kemna vorgelegten Beweismittel der Nachweis der Tat ermöglicht wurde. Bei der Bußgeldfestsetzung gegenüber Strabag wurde berücksichtigt, dass das Verfahren beschleunigt im Wege der einvernehmlichen Verfahrensbeendigung (sog. Settlement) abgeschlossen werden konnte. Der Bußgeldbescheid ist rechtskräftig.

VIII. Forstwirtschaft

1. Gemeinsame Rundholzvermarktung

Bezüglich der Schadensersatzklage einiger Sägewerksbetreiber gegen das Land Baden-Württemberg (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 65) erließ das Oberlandesgericht Stuttgart am 15. August 2024 ein Grundsatzurteil (Aktenzeichen: 2 U 30/22). Darin nahm es die Aktivlegitimation der Klägerin an und entkräftete damit die formalen Gründe, aus denen die erstinstanzlichen Gerichte bisher die Klagebefugnis verneint hatten. Dem Urteil zufolge war die gebündelte Rundholzvermarktung durch das Land Baden-Württemberg ein Kartellverstoß im Sinne des Artikel 101 Abs. 1 AEUV, der auch nicht freigestellt war. Das Urteil entspricht und bestätigt sehr weitgehend die kartellrechtliche Bewertung des Bundeskartellamtes in seinem Untersagungsverfahren gegen die gebündelte Rundholzvermarktung. Das Land Baden-Württemberg ist dem Urteil nach auch grundsätzlich zu Schadensersatz verpflichtet. Die Ermittlung der Höhe des Schadensersatzes wies das Oberlandesgericht Stuttgart an das Landgericht zurück. Gegen das Grundsatzurteil haben sowohl das Land

Baden-Württemberg als auch die Seite der Klägerinnen Revision beim Bundesgerichtshof beantragt (Aktenzeichen: KZR 11/24).

Die inhaltlich ähnlichen Schadensersatzklagen gegen die Länder Rheinland-Pfalz und Thüringen befinden sich derzeit in der Beschwerde vor den Oberlandesgerichten Koblenz bzw. Jena. Die Verfahren gegen die Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen sowie zwei weitere Verfahren gegen das Land Baden-Württemberg befinden sich noch in der ersten Instanz.

Das Land Nordrhein-Westfalen traf mehrere Maßnahmen, um den Holzverkauf durch den Landesbetrieb zu entbündeln und kartellrechtskonform zu gestalten. Infolgedessen kam es zu Änderungen und Anpassungsbedarfen. Das Bundeskartellamt begleitete daher im Berichtszeitraum das Vorhaben des Ministeriums für Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, die forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse zu stärken und eigenständiger zu machen.

IX. Möbelherstellung und Möbelhandel

1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung führte im Berichtszeitraum auch im Möbelbereich zu einem Nachfragerückgang. Die Möbelindustrie ist immer noch mittelständisch geprägt, die Zahl der Insolvenzen und wirtschaftliche Schwierigkeiten verstärken jedoch bestehende Konsolidierungstendenzen. Ähnliche Entwicklungen sind auch im Möbelhandel zu verzeichnen. Auch in diesem Berichtszeitraum verstärkte sich die Konzentration des Möbelhandels nicht nur durch Marktaustritte, sondern auch durch Zukäufe eines größeren Möbeleinzelhandel-Konzerns.

2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Fusionskontrolle

XXXLutz/Tessner

Die XXXLutz-Gruppe vollzog im Jahr 2021 eine 50-prozentige Beteiligung an der Tessner-Gruppe nach Erfüllung der Nebenbestimmungen zu der Freigabeentscheidung des Bundeskartellamtes (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 67 sowie Pressemitteilung und Fallbericht vom 26. November 2020, B1-195/19). Das Oberlandesgericht Düsseldorf hob diese Freigabeentscheidung mit

Nebenbestimmungen auf (Aktenzeichen: VI-Kart 2/21, s. Tätigkeitsbericht 2020/21, S. 67). Die seitens des Bundeskartellamtes hiergegen eingelegte Nichtzulassungsbeschwerde beim Bundesgerichtshof hatte jedoch keinen Erfolg und wurde zurückgewiesen (Beschluss vom 27. Juni 2023, Aktenzeichen: KVZ 33/22).

XXXLutz/Tejo

Im Nachgang zu diesem Erwerb kam es zu mehreren internen Umstrukturierungen und Umfirmierungen insbes. bei der von der XXXLutz-Gruppe und der Tessner-Gruppe paritätisch gehaltenen Tejo Möbel Management-Holding GmbH & Co. KG. Schließlich prüfte das Bundeskartellamt das Ausscheiden der Tessner-Gruppe aus der Tejo-Holding und die Übernahme der restlichen Anteile durch die XXXLutz-Gruppe. Diese erhielt damit die alleinige Kontrolle über sechs Einrichtungshäuser der Marke Schulenburg sowie ein tejo's SB Lagerkauf, die jeweils als XXXLutz-Einrichtungshäuser bzw. Mömax weitergeführt werden sollten. Auch bei Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Zukäufe der XXXLutz-Gruppe – insbes. des Onlinehändlers Home24 (Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 67) – war deren Stellung in den regionalen Möbel-Einzelhandelsmärkten jedoch nicht so stark, dass durchgreifende wettbewerbliche Bedenken vorlagen. Für die Beschaffungsmärkte ergaben sich durch den Zusammenschluss keine wesentlichen Änderungen, da die Tejo-Holding ihre Einkäufe bereits über die zentrale Einkaufsorganisation der XXXLutz-Gruppe, die GIGA International GmbH & Co. KG, abwickelte. Das Vorhaben wurde daher freigegeben.

XXXLutz/Möbel Hesse u. Seydlitz

Im Sommer des Jahres 2023 gab das Bundeskartellamt den Erwerb aller Anteile an der Möbel Hesse GmbH und an der Seydlitz GmbH & Co. KG durch die XXXLutz-Gruppe frei. Möbel Hesse betreibt in Garbsen bei Hannover ein großflächiges Einrichtungshaus, das mit dem Unternehmensbereich „Ambiente by Hesse“ auch im hochwertigen Premiumsegment für Möbel tätig ist. Seydlitz verfügt in der Innenstadt Hannovers über ein exklusives Einstellungsstudio im Premiumsegment und ist im Objektgeschäft aktiv. Das Bundeskartellamt untersuchte auf der Absatzseite das Einrichtungshaussegment, ein Premium-Segment für hochpreisige Möbel und Designermöbel sowie das Objektgeschäft. Wie in der bisherigen Praxis waren die räumlichen Märkte lokal ausgehend von dem jeweils tatsächlichen Einzugsgebiet der Standorte der Zielunternehmen abzugrenzen.

Dabei war für das Objektgeschäft tendenziell ein räumlich weiteres Gebiet als für das Einrichtungshaus-Segment anzunehmen, die genaue Begrenzung konnte jedoch offengelassen werden. Weder im Discount- noch im Premium-Segment kam es durch den Zusammenschluss zu Überschneidungen der Tätigkeiten der Zielunternehmen und der XXXLutz Gruppe. Da die XXXLutz Gruppe in der Region um Hannover im Einrichtungshaus-Segment bisher nicht stark vertreten war und eine Reihe anderer Einrichtungshäuser in den Märkten vertreten sind, lagen die Untersagungs Voraussetzungen nicht vor. Ähnlich war die Situation im Objektgeschäft, wo es nur zu geringen Überschneidungen und Marktanteilszuwächsen durch den Zusammenschluss kam.

Ferner war der Beschaffungsmarkt für Möbel durch den Zusammenschluss betroffen. Möbel Hesse war vor der Übernahme Mitglied des Einkaufsverbands Europa Möbel-Verband (EMV) und wechselte in Folge des Zusammenschlusses zu der Einkaufsgesellschaft der XXXLutz Gruppe, der GIGA International GmbH & Co. KG. Auch auf dem Beschaffungsmarkt waren die Untersagungs Voraussetzungen nicht gegeben. Allerdings beschäftigte sich das Bundeskartellamt im Rahmen der Missbrauchsaufsicht mit der Art und Weise der Konditionenangleichung nach der Fusion (s. u.).

XXXLutz/Spilger

Den Erwerb des großflächigen Einrichtungshauses und eines Möbel-Discountmarktes der insolventen Wohn-Center Spilger GmbH & Co. KG in Obernburg am Main (Aschaffenburg) durch die XXXLutz Gruppe gab das Bundeskartellamt frei. Weder im Bereich der Einrichtungshäuser, noch des Möbel-Discounts konnten durchgreifende Wettbewerbsbedenken festgestellt werden. In beiden Bereichen sind mehrere starke Wettbewerber tätig und die gemeinsamen Anteile waren in beiden Segmenten nicht so hoch, dass die Untersagungs Voraussetzungen erfüllt waren. Auch auf dem Beschaffungsmarkt führte die Übernahme nicht zu durchgreifenden wettbewerbsrechtlichen Bedenken.

b) Missbrauchsaufsicht

Im Rahmen der Missbrauchsaufsicht untersuchte das Bundeskartellamt die Art und Weise, wie die XXXLutz Gruppe nach der Übernahme von Möbel Hesse und Home24 sowie im Rahmen von Jubiläen einiger

Konzerngesellschaften ihre Konditionenforderungen gegenüber den Lieferanten geltend machte. Im Raum stand ein Verstoß gegen das Anzapfverbot des § 19 Abs. 1, 2 Nr. 5 GWB i. V. m. § 20 Abs. 2 GWB. Die verschiedenen Konzerngesellschaften der XXXL-Gruppe kaufen ihre Möbel zentral über die GIGA International GmbH & Co. KG ein. Die starke Stellung der XXXL-Gruppe auf den Absatz- und Einkaufsmärkten führt dazu, dass sie in vielen Fällen insbes. gegenüber mittelständischen Möbelherstellern relative Marktmacht im Sinne des § 20 Abs. 1 GWB ausüben kann. Ein Missbrauch dieser relativen Marktmacht liegt z. B. dann vor, wenn sie die von ihr abhängigen Lieferanten ohne sachlich gerechtfertigten Grund auffordert, ihr Vorteile zu gewähren. Das Bundeskartellamt wies in den Verfahren grundsätzlich darauf hin, dass der Begriff des „Aufforderns“ weit zu verstehen ist und auch das Tatbestandsmerkmal des „Vorteils“ tendenziell leicht erfüllt ist. Regelmäßig kommt es daher bei der Abgrenzung zwischen erlaubtem Verhandeln und verbotener Ausübung von Marktmacht auf Transparenz bezüglich der sachlichen Rechtfertigung und der leistungsgerechten Gegenleistung an. Wichtig ist daher aus Sicht des Bundeskartellamtes auch, dass nicht etwa einseitige Forderungen – womöglich bei noch abweichenden laufenden Verträgen – an den Lieferanten gestellt werden, sondern Offenheit für Verhandlungen besteht. Zusammenfassend sollte die Aufforderung zur Gewährung zusätzlicher Rabatte daher unmittelbar mit dem Angebot einer für die Adressaten objektiv erkennbaren Gegenleistung verbunden werden, die für Verhandlungen offensteht. Alle Verfahren konnten eingestellt werden, nachdem die XXXL-Gruppe ihre vom Bundeskartellamt beanstandete Praxis aufgab.

X. Chemie und Kunststoffprodukte

1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Nachdem die deutsche Chemieindustrie in den Jahren 2021 und 2022 erhöhte Produktionskosten durch Preiserhöhungen (über-)kompensieren und hohe Umsatzzuwächse verzeichnen konnte, sind die Umsätze danach stark gefallen. Die Chemieproduktion in Deutschland ist bereits seit 2021 deutlich gesunken. Hohe Energiekosten und die schwache Nachfrage von Seiten der Automobilindustrie und Bauwirtschaft lassen keine grundlegende Besserung erwarten.

2. Fusionskontrolle

Fast die Hälfte der im Berichtszeitraum angemeldeten Fusionen im Bereich Chemie und Kunststoffprodukte (36) sind Auslandszusammenschlüsse, bei denen Erwerber und Zielobjekt ihren Sitz nicht im Inland haben (17). Es lagen jedoch in all diesen Fällen erhebliche Inlandsumsätze vor. Für die fusionskontrollrechtliche Prüfung der seit langem größten Chemie-Transaktion in Deutschland, nämlich dem Erwerb des Leverkusener Kunststoffherstellers Covestro durch Adnoc, den staats-eigenen Ölkonzern aus Abu Dhabi, ist die EU-Kommission zuständig. Zwar führen die beim Bundeskartellamt angemeldeten Fusionen in den Bereichen Chemie und Kunststoffprodukte oftmals zu erheblichen Marktanteilszuwächsen. Da jedoch auf den räumlich meist europaweit oder sogar weltweit abgegrenzten Märkten genügend aktive Wettbewerber – oftmals aus China – tätig sind, konnten die Vorhaben sämtlich noch innerhalb der ersten Prüfungsphase freigegeben werden. Nicht nur chemische (Vor-)Produkte im Allgemeinen, sondern auch speziell Kunststoffprodukte betreffen potenziell alle Bereiche der inländischen Industrie. Hochleistungskunststoffe sind u. a. wichtig für Technologien im Bereich erneuerbare Energien und zur Herstellung von besonders leistungsfähigen Halbleitern. Kunststoffe zur Wärmedämmung kommen nicht nur für Gebäude zum Einsatz, sondern auch für gedämmte Leitungen. Diese werden insbes. für Fernwärmenetze benötigt. Die Viessmann Group meldete nach dem Verkauf ihres Heizungsgeschäfts u. a. den Erwerb der isoplus GmbH aus Rosenheim an, den mit Abstand führenden inländischen Hersteller von vorgedämmten (Wärmetransport-)Röhren und Rohrsystemen. Der Zusammenschluss hatte komplementären Charakter und konnte innerhalb der ersten Prüfungsphase freigegeben werden.

XI. Maschinen- und Anlagenbau, Metallindustrie

1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

In den Wirtschaftsbereichen des Maschinen- und Anlagenbaus sowie der Metallindustrie hat das Bundeskartellamt im Rahmen der Zusammenschlusskontrolle regelmäßig Fälle zu prüfen, bei denen Staatsunternehmen bzw. Unternehmen, bei denen staatliche Lenkungsmacht unterstellt werden kann, als Erwerber auftreten. In diesen Fällen ist es für die wettbewerbliche Beurteilung entscheidend, nachvollziehen zu können, welche Marktstellung der Erwerberin über die staat-

liche Beteiligung zuzurechnen ist. Auswirkungen des Zusammenschlusses auf Märkten können dabei häufig nur beurteilt werden, wenn alle erforderlichen Angaben gemacht werden. Das Bundeskartellamt besteht daher regelmäßig auf die Vorlage notwendiger Informationen durch die Zusammenschlussbeteiligten. Häufig sind diese Informationen zugleich entscheidend dafür, dass alle im GWB genannten Voraussetzungen für eine vollständige Anmeldung erfüllt sind.

2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Fusionskontrolle

China Baowu Steel Group/Sinosteel

Im Verfahren China Baowu Steel Group Corporation Limited/Sinosteel Group Corporation Limited (Sinosteel, beide Volksrepublik China) ergab die Prüfung, dass das Vorhaben nicht anmeldepflichtig war, weil die Anteile beider Zusammenschlussbeteiligten zu 100 Prozent von der zentralstaatlichen SASAC (State-owned-Asset Supervision and Administration Commission of the State Council) gehalten werden. Damit befanden sie sich letztlich schon vor dem Zusammenschluss im alleinigen Besitz der Volksrepublik China. Die SASAC verfügt nach dem Ergebnis der Ermittlungen über für die Unternehmensführung zentrale Rechte und Einflussmöglichkeiten, die als kontrollierende Einflussmöglichkeiten einzustufen sind. So muss u. a. die Finanzplanung der SASAC vorgelegt werden. Zudem verfügt sie über die Möglichkeit, sämtliche Führungspositionen in den Unternehmen zu besetzen. Diese Rechte der SASAC finden sich zudem in den Satzungen der Unternehmen spiegelbildlich wieder. Durch den Zusammenschluss trat keine wesentliche Verstärkung der Unternehmensverbindung ein, es wird vielmehr lediglich die direkte Kontrolle der SASAC über Sinosteel in eine indirekte umgewandelt.

China Baowu Steel Group/CPMC Holdings Limited

Der Erwerb der CPMC Holdings Limited durch die China Baowu Steel Group Corporation Limited (beides Volksrepublik China) konnte freigegeben werden, obwohl die Anmeldung bis zum Schluss der Prüfung formal unvollständig geblieben war. Auf der Grundlage von Marktkenntnissen aus anderen Fusionskontrollverfahren auf denselben sachlich und räumlich relevanten Märkten lagen genug aktuelle Marktdaten vor, um auszuschließen, dass die Untersagungs Voraussetzungen erfüllt gewesen sind.

Staatsfonds Abu Dhabi/INNIO Holding

Gleiches gilt für den Erwerb einer Minderheitsbeteiligung des Staatsfonds des Emirats Abu Dhabi (Abu Dhabi Investment Authority) an der INNIO Holding (Österreich), einem Hersteller u. a. von Gasmotoren. Auch hier lagen genug aktuelle Marktdaten vor, um eine belastbare materielle Prüfung durchführen zu können, obwohl die Anmeldung formal bis zum Abschluss der Prüfung unvollständig geblieben ist.

Shandong SASAC/CFH GmbH

Die Anmeldung des Vorhabens der Yancoal, die ein Unternehmen der Shandong SASAC ist, die alleinige Kontrolle über die CFH GmbH, einem Anbieter von Produkten und Lösungen für die Luftreinhaltung in den Bereichen Berg- und Tunnelbau, zu erwerben, wurde dagegen zunächst wieder zurückgenommen. Eine materielle Prüfung war nicht möglich, da die das Bundeskartellamt nicht über ausreichende Marktkennntnis aus vorangegangenen Verfahren verfügte, um das Vorhaben trotz der unvollständigen Angaben zu verbundenen Unternehmen beurteilen zu können. Die Ermittlungen bei anderen Marktteilnehmenden zur Aufklärung der Aktivitäten des chinesischen Staats in dem betroffenen weltweiten Markt nahmen erheblich Zeit in Anspruch.

Schüco/GEST

Das Bundeskartellamt gab den angemeldeten Erwerb von 49 Prozent der Anteile an der GEST-Holding Gesellschaft m.b.H., Österreich, durch die Schüco International KG im Hauptprüfverfahren frei (s. Pressemitteilung vom 29. November 2024). Das Amt führte im Rahmen dieses Verfahrens Marktermittlungen bei über 200 Kundinnen und Kunden sowie rd. 60 Wettbewerbern im In- und Ausland durch. Beide Unternehmen sind sog. Systemgeber für Aluminium-Gebäude(-profil-)systeme, deren Kunden überwiegend sog. Verarbeiter sind. Die Schüco-Gruppe bietet insbes. Gebäudesysteme aus Aluminium, Stahl sowie Kunststoff an und entwickelt bzw. vertreibt u. a. Systeme für Fenster, Türen und Fassaden in Deutschland und im Ausland. Hinter GEST steht das inhabergeführte österreichische Unternehmen Stemeseder, das auf Entwicklung, Herstellung und Vertrieb von Aluminiumprofilen für Hybridfenster aus Holz-Aluminium (in geringerem Umfang auch aus Kunststoff-Aluminium) und für Türelemente aus Aluminium spezialisiert ist. Unter der Marke „GS Perfect“ vertreibt Stemeseder zudem Ergänzungsprodukte und Module für das Fenstersegment.

Das Bundeskartellamt ging auf der Grundlage der Ermittlungen in diesem Verfahren davon aus, dass Aluminium-Gebäudesysteme gegenüber Gebäudesystemen mit Profilen aus anderen Materialien (wie insbes. Holz, Kunststoff oder Stahl) einen eigenständigen Produktmarkt bilden. Ferner sind sog. Fertigelemente für Gebäude einschließlich Aluminium-basierter Fertigelemente und separaten Märkten zuzurechnen. Schließlich geht das Amt von getrennten, jeweils eigenständigen Märkten für Aluminium-Gebäudesysteme nach Material-bezogenem Anwendungsbereich (insbes. reines Aluminium, Aluminium/Holz, Aluminium/Kunststoff) aus. Dahinstehen konnte die Frage, ob der Gesamtmarkt für Aluminium-Gebäudesysteme weiter in Teilmärkte nach Endanwendungsbereichen (wie insbes. Fenster, Türen und Fassaden) zu unterteilen ist. Offenbleiben konnte auch, ob und ggf. inwieweit das Angebot der Systemgeber an Zubehör einerseits und an Veredelungsleistungen andererseits dem Markt für Aluminium-Gebäudesysteme zuzurechnen ist oder separate Märkte begründet. Hinsichtlich des räumlich relevanten Marktes in Bezug auf die Märkte für Aluminium-Gebäudesysteme geht das Amt von einem bundesweiten Markt aus.

Nach den Ermittlungsergebnissen hat der Marktführer Schüco auf dem deutschen Markt für Aluminium-Gebäudesysteme, der durch Marktzutrittsschranken geprägt ist, eine sehr starke Marktstellung inne. Da Stemeseder im Bereich der reinen Aluminium-Gebäudesysteme allerdings bisher nicht wesentlich tätig ist, bestand nur eine geringe horizontale Überschneidung. Daher konnte das Vorhaben letztlich freigegeben werden.

Helvetia/Crown Holdings

Das Bundeskartellamt gab im Berichtszeitraum die Übernahme des Getränkedosenherstellers Helvetia Packaging AG, Schweiz, (Helvetia) durch das US-amerikanische Unternehmen Crown Holdings, Inc. (Crown) frei. Das angemeldete Zusammenschlussvorhaben betrifft die Herstellung und den Vertrieb von Getränkedosen und Getränkedosendeckeln. Helvetia produziert seit 2015 Getränkedosen und -deckel aus Aluminium in einem Werk am Standort Saarlouis. Dort werden nur wenige Standardgrößen bei begrenzter Produktionskapazität hergestellt. Das an der New Yorker Börse gelistete multinationale Unternehmen Crown mit Sitz in Florida, USA, ist im Bereich des Designs, der Herstellung und des Vertriebs von Verpackungsprodukten für Konsum- und Industriegüter tätig. Im Jahr 2021 hatte Crown 80 Prozent der Anteile ihres europäischen Geschäftsbereichs „Weißblechdosen“ (ehemals „Crown

Europe“) bestehend aus allen Produktionsstätten für Nahrungsmitteldosen und -deckel, Aerosoldosen und Metallverschlüsse sowie Aktionsverpackungen in Europa bzw. der Region EMEA an KPS Capital Partners, LP verkauft. In der Herstellung und dem Vertrieb von Getränkedosen und deckeln in der Europäischen Union ist Crown weiterhin tätig, bis 2023 jedoch ohne Dosenfertigung in Deutschland. In Deutschland bzw. in dem regionalen Cluster Deutschland/Österreich hat Crown insoweit keine bedeutende Marktposition bei Getränkedosen, auch nicht unter Einrechnung der zusammenschlussbedingten Marktanteilsaddition. Deutliche höhere Marktanteile (Volumen-basiert) halten die Wettbewerber Ball Packaging und Ardagh Group, Canpack ist die Nummer drei. Trotz Verengung des angebotsseitigen Oligopols von fünf auf vier Anbieter lagen die Untersuchungs Voraussetzungen nicht vor.

Envirotainer/va-Q-tec

Den geplanten Erwerb von Anteilen und der alleinigen Kontrolle über die va-Q-tec AG durch die EQT Fund Management S.à.r.l., Luxemburg, gab das Bundeskartellamt im Juni 2023 frei (s. Pressemitteilung vom 12. Juni 2023). Das Zielunternehmen ist ein Anbieter von Produkten und Lösungen im Bereich der thermischen Isolation und der Kühlkettenlogistik. Die Private-Equity-Gesellschaft EQT kontrolliert bereits den schwedischen Anbieter Envirotainer AB, Sollentuna, Schweden. Envirotainer entwickelt, fertigt und vermietet temperaturkontrollierte Container, die hauptsächlich für den Lufttransport von Biopharmaprodukten verwendet werden.

Insbes. den Bereich der Vermietung von temperaturkontrollierten Behältern für den Transport von Pharmaprodukten per Luftfracht untersuchte das Bundeskartellamt vertieft, da beide Unternehmen in diesem Segment tätig sind und dort besondere Rahmenbedingungen herrschen, die möglicherweise die Abgrenzung eines solchen Marktes rechtfertigen.

Envirotainer wird seine Marktstellung durch den Zusammenschluss ausbauen. Neben dem Zuwachs der Marktanteile von va-Q-tec wird Envirotainer auch von einer Ergänzung seines Produktportfolios um Technologien, Behältergrößen und Verkaufsgeschäft, der Erweiterung des Netzes an Stationen zur Abwicklung von Übergabe und Rückholung von vermieteten Behältern und dem Kundenstamm der va-Q-tec, insbes. den Luftfahrtgesellschaften, profitieren können. Einige Marktteilnehmenden haben auch wettbewerbliche Bedenken geäußert.

Die umfangreichen Ermittlungen und eine Marktbefragung der ganz überwiegend im Ausland ansässigen Wettbewerber und Kundinnen sowie Kunden konnten jedoch im Ergebnis die Voraussetzungen für eine Untersagung des Vorhabens nicht belegen. Es handelt sich zudem um einen von Innovationen geprägten, wachsenden Markt, in den in der Vergangenheit neue Wettbewerber erfolgreich eingetreten sind. Außerdem befinden sich auf der Markgegenseite teils verhandlungsstarke Nachfrager in Form der großen Pharma- und Logistikunternehmen.

Hunter Douglas-Gruppe/erfal

Im Berichtszeitraum meldete die in Großbritannien ansässige Hunter Douglas-Gruppe an, über eine deutsche Tochtergesellschaft alle Anteile an der erfal GmbH & Co. KG erwerben zu wollen. Das Zusammenschlussvorhaben betraf Produkte im Bereich des innenliegenden Sonnenschutzes, insbes. Produkte wie Plissee, Jalousien, Rollos und Flächenvorhänge.

Hunter Douglas ist ein weltweit tätiger, vertikal integrierter Hersteller von Systemen und Maßware, die sowohl über Händler vor Ort als auch über den Onlinehandel vertrieben werden. In Deutschland ist das Unternehmen traditionell über die beiden Tochterunternehmen Blöcker und Benthin nur als Systemlieferant tätig. Konfektionäre wie das Zielunternehmen, die Maßware herstellen und vertreiben, kaufen bei Hunter Douglas Systeme ein, aus denen fertige Produkte hergestellt werden. Durch den Zusammenschluss hätte Hunter Douglas in Deutschland einen der führenden Anbieter auf dem Konfektionärsmarkt übernommen und durch seine marktbeherrschende Stellung auf dem Systemmarkt Möglichkeiten und Anreize zur Abschottung von Wettbewerbern des Zielunternehmens auf dem nachgelagerten Markt erhalten (Input-Foreclosure). Nachdem das Bundeskartellamt den Beteiligten seine vorläufige wettbewerbliche Beurteilung mitgeteilt hatte, gaben die Parteien das Zusammenschlussvorhaben am 11. April 2024 auf (s. Pressemitteilung vom 12. April 2024 und Fallbericht vom 11. Juni 2024, B5-75/23).

KME/Sundwiger Messingwerk

Im Berichtszeitraum gab das Bundeskartellamt nach intensiven Ermittlungen den beabsichtigten indirekten Erwerb sämtlicher Anteile an der Sundwiger Messingwerk GmbH (SMW) durch die KME SE (KME) frei (s. Pressemitteilung vom 3. Dezember 2024). KME, deren Anteile bei einer italienischen Investmentgesellschaft

liegen, ist ein Hersteller von Vorprodukten und Halbzeugen aus Kupfer und Kupferlegierungen und bietet Bleche, Band, Draht, Stangen und Rohre an. Sundwiger Messingwerk stellt Drähte und Bänder aus Bronze, aus Messing und aus Hochleistungslegierungen (High Performance Alloys, HPAs) her. Der Schwerpunkt der Geschäftstätigkeit liegt auf der Produktion von Bronzeband für Elektrokomponenten und Steckverbindungen. Das Zusammenschlussvorhaben führt zu Überschneidungen bei Walzprodukten aus Kupfer und Kupferlegierungen, d. h. Blechen und Bändern, die für die Herstellung zahlreicher Produkte in der Elektrotechnik- und Elektronikindustrie, der Bauindustrie, der Telekommunikation, der Automobilindustrie und dem Maschinenbau verwendet werden. Darüber hinaus betrifft das Zusammenschlussvorhaben auch den vorgelagerten Handelsmarkt für Vorwalzband, welches das wesentliche Einsatzmaterial für Walzprodukte aus Kupfer und Kupferlegierungen ist.

Die Ermittlungen des Bundeskartellamtes haben ergeben, dass der relevante EWR-weite Markt für Kupferwalzprodukte von einer geringen Anzahl großer Anbieter geprägt ist. Bereits vor dem Zusammenschluss ist KME der mit Abstand führende Anbieter auf dem Gesamtmarkt und baut durch den Zusammenschluss mit Sundwiger Messingwerk den bereits bestehenden Marktanteilsabstand zu den verbleibenden Anbietern aus. Auch bei einer Betrachtung der Überschneidungssegmente führt der Zusammenschluss zu hohen gemeinsamen Anteilen und zu einem Anstieg der Konzentration bei Kupferwalzprodukten aus Bronze, aus HPAs und aus Messing, bei denen die Zusammenschlussbeteiligten auch nahe Wettbewerber sind. Allerdings verbleiben in allen drei Überschneidungssegmenten weitere nahe Wettbewerber, und zwar bei Walzprodukten aus Bronze Aurubis, Kemper und Wieland, bei Walzprodukten aus HPAs Aurubis, Kemper, Sofia Med und Wieland und bei Walzprodukten aus Messing Aurubis, MWP, Metalimex, Sofia Med und Wieland. Diese Anbieter wurden von den im Rahmen der Ermittlungen befragten Kundinnen und Kunden auch als mögliche Ausweichalternativen benannt. Zwar sind Lieferantenwechsel wegen der Dauer der erforderlichen Qualifizierungsprozesse und der Kosten für die Qualifizierung nicht einfach zu bewerkstelligen. Nach den vom Bundeskartellamt durchgeführten Ermittlungen verfügen die als Ausweichmöglichkeit in Betracht kommenden Anbieter jedoch bei Walzprodukten aus Bronze, aus HPAs und aus Messing über ausreichende Kapazitäten, um auf eine Preissteigerung oder Verschlechterung des Angebotes der Zusammenschlussbeteiligten mit einer

Ausweitung des eigenen Produktangebotes reagieren zu können. Auf dieser Grundlage ließ sich nicht mit hinreichender Sicherheit prognostizieren, dass das Vorhaben zu unilateralen Wirkungen führt, durch die wichtiger Wettbewerbsdruck für KME beseitigt und deren Marktmacht in wettbewerbsschädlicher Weise erhöht wird.

Der Zusammenschluss ließ auch keine koordinierten Wirkungen erwarten. Zunächst ist der Markt auf Angebots- und Nachfrageseite von starker Asymmetrie geprägt und das tatsächliche Wettbewerbsgeschehen der letzten Jahre – wie etwa die Mengenentwicklungen der einzelnen Anbieter – spricht gegen koordinierte Wirkungen. Letztlich ist der Markt auch weder hinreichend transparent, noch bestehen entsprechende Sanktionsmöglichkeiten bei Abweichung durch Marktteilnehmende von einem denkbaren koordinierten Verhalten.

Ebenfalls nicht mit hinreichender Sicherheit ließ sich prognostizieren, dass das Vorhaben zu einer Kundenabschottung führt, weil SMW als Kunde für Anbieter von Vorwalzband auf dem vorgelagerten EWR-weiten Handelsmarkt vollständig wegfällt.

b) Kartellverwaltungsverfahren – Aurubis/Wieland/Schwermetall

Im Berichtszeitraum schloss das Bundeskartellamt ein Verfahren nach § 1 GWB und Artikel 101 AEUV gegen die Unternehmen Aurubis AG (Aurubis), Wieland Werke AG (Wieland) und Schwermetall Halbzeugwerk GmbH & Co. KG (Schwermetall) mit einer Entscheidung nach § 32b GWB ab, die die von den Unternehmen zugesagten Änderungen der vertraglichen Ausgestaltung ihrer Zusammenarbeit in dem Gemeinschaftsunternehmen Schwermetall für verbindlich erklärte (s. Pressemitteilung vom 30. August 2024). Aurubis, vormals Norddeutsche Affinerie AG, stellt aus Kupferkonzentraten, Altkupfer und Recyclingstoffen Kupferkathoden her und verarbeitet diese im Konzern weiter zu Gießwalzdraht, Spezialdraht, Stranggussformaten, Walzprodukten, Stangen und Profilen. Wieland ist ein Hersteller von Halbfabrikaten aus Kupfer und Kupferlegierungen, der u. a. Walzprodukte aus Kupfer und Kupferlegierungen für die Elektronik- und Automobilindustrie herstellt. Schwermetall ist ein von Aurubis und Wieland gemeinsam kontrolliertes Unternehmen, das eine Gießerei und ein Vorwalzwerk betreibt. Das von Schwermetall hergestellte Vorwalzband ist ein Vorprodukt für die Herstellung von Kupferwalzprodukten. Es wird in weiteren nachgelagerten Bearbeitungsschritten von den Gesellschaftern und drit-

ten Unternehmen zu dünneren Kupferwalzprodukten weiterverarbeitet, die für die Herstellung zahlreicher Produkte, etwa für Transformatoren, Halbleiter, Wärmetauscher und Bedachungen, verwendet werden.

Aurubis und Wieland sind aktuelle Wettbewerber auf dem nachgelagerten Markt für Kupferwalzprodukte im EWR und Gesellschafter von Schwermetall auf dem vorgelagerten EWR-weiten Markt für die Herstellung von Vorwalzband. Gegenstand der Prüfung des Bundeskartellamtes waren Vereinbarungen zwischen den Gesellschaftern, die wesentliche Änderungen des Produktmixes oder des Kundenportfolios von Schwermetall sowie Herstellung und Lieferung neuer Legierungen durch Schwermetall von der vorherigen einstimmigen Zustimmung beider Gesellschafter abhängig machten. Diese Vereinbarungen versetzten beide Gesellschafter in die Lage, durch Verweigerung der Zustimmung zu verhindern, dass Schwermetall Vorwalzband aus bestimmten Legierungen für den jeweils anderen Mitgesellschafter produziert, mit dem dieser zu dem die Zustimmung verweigernden Gesellschafter auf dem nachgelagerten Markt in Wettbewerb tritt. Darüber hinaus hätte die von den Gesellschaftern gemeinsam getroffene Zustimmungsregelung es ihnen ermöglicht, die Herstellung und Lieferung von Vorwalzband aus bestimmten Legierungen für Dritte, Wettbewerber der Gesellschafter auf dem nachgelagerten Markt, zu verhindern oder das bestehende Drittkundengeschäft von Schwermetall mit Vorwalzband zu Lasten der Drittkunden zu beenden. Beide Gesellschafter haben diese Vereinbarungen mittlerweile aufgehoben und sich verpflichtet, auf jede Form der Einflussnahme bei der Herstellung und Lieferung von Vorwalzband durch Schwermetall im Gesellschafter- und Drittkundengeschäft zu verzichten und die Verpflichtung von Schwermetall ihre wirtschaftliche Tätigkeit im Rahmen ihrer technologischen Kompetenz selbständig und ertragsorientiert auszuüben, zu gewährleisten. Dadurch wird sichergestellt, dass Schwermetall in Zukunft frei entscheiden kann, welches Vorwalzband, aus welchen Legierungen, an welche Kunden geliefert wird.

c) Vertikale Vereinbarungen – STIHL

Mit Verfügung vom Mai 2022 stellte das Bundeskartellamt nachträglich die Rechtswidrigkeit eines Wettbewerbsverbotes in Kombination mit Selektivvertrieb in den Vertriebsverträgen der STIHL Vertriebszentrale AG & Co. KG (STIHL) von Motorsägen und anderen tragbaren und handgeführten Motorgeräten fest

(s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 73). STIHL hat diese Verfügung vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf angefochten. Der 1. Kartellsenat des Oberlandesgerichtes Düsseldorf hob im Beschwerdeverfahren die Verfügung des Amtes vom Mai 2022 auf die mündliche Verhandlung vom 24. Juli 2024 mit Beschluss vom 28. August 2024 auf und ließ die Rechtsbeschwerde nicht zu (Aktenzeichen: VI-Kart 4/22 (V)). Das Oberlandesgericht Düsseldorf vermochte trotz teilweise sehr hoher Marktanteile und umsatzbezogener Bindungsgrade auf keinem der betroffenen Märkte eine bezweckte oder bewirkte Wettbewerbsbeschränkung zu erkennen, weil vom Bundeskartellamt keine zusätzlichen erheblichen Marktzutrittsschranken festgestellt worden seien. Das Bundeskartellamt legte Nichtzulassungsbeschwerde zum Bundesgerichtshof ein und strebte die Rechtsbeschwerde an. Dieses Verfahren ist noch anhängig.

XII. Verkehrswirtschaft und Zulieferer

1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Im Jahr 2023 wurden rd. 2,84 Mio. Pkw neu zugelassen. Dies entsprach einer Zunahme um 7,3 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Knapp die Hälfte dieser Pkw, rd. 1,38 Mio., was 48,5 Prozent entspricht, waren mit einem alternativen Antrieb ausgestattet. Batterieelektrische Pkw (BEV) nahmen bei den Neuzulassungen um 11,4 Prozent zu, Plug-in-Hybride waren mit minus 51,5 Prozent rückläufig.

Von Januar bis Oktober 2024 wurden in Deutschland insgesamt rd. 2,4 Mio. Pkw zugelassen. Nach Abschluss des dritten Quartals lagen die Neuzulassungen von Pkw mit alternativen Antrieben (Elektro (BEV), Hybrid, Plug-In, Brennstoffzelle, Gas, Wasserstoff) insgesamt rd. 3,4 Prozent unter dem Ergebnis des Vorjahreszeitraums. 46,3 Prozent aller Pkw-Neuzulassungen im Jahr 2024 waren mit alternativen Antrieben ausgestattet. 19,8 Prozent davon und damit 17,8 Prozent weniger als im Vorjahr waren Neuwagen mit einem Elektroantrieb (Elektro (BEV), Plug-In, Brennstoffzelle). Der Anteil der Elektrofahrzeuge (BEV) unter den Neuzulassungen sank um 26,6 Prozent auf einen Anteil von rd. 13,3 Prozent. Damit verlangsamte sich die Transformation zu neuen Antriebsarten.

Zukunftsthemen in der Automobilwirtschaft sind weiterhin die E-Mobilität einschließlich Batterieherstellung, die Vernetzung der Fahrzeuge mit externen Diensten und Dienstleistern sowie das automatisierte

bzw. autonome Fahren. Dies stellt Fahrzeughersteller und deren Zulieferer vor große Herausforderungen. Gerade aufgrund der immensen erforderlichen Entwicklungsleistungen gehen Kfz-Hersteller Kooperationen untereinander und mit Technologieunternehmen ein (s. u.).

2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Fusionskontrolle

Im Jahr 2023 betrafen 58 Fusionen die Automobilindustrie im Jahr 2024 waren es 41. Die Fälle betrafen sowohl die Zulieferindustrie als auch Zusammenschlüsse von Kfz-Händlern bzw. Händlergruppen. Sämtliche Verfahren konnten mangels wettbewerblicher Probleme im Vorprüfverfahren abgeschlossen werden.

Die Konsolidierung auf Autohändlerebene setzt sich weiter fort. Im Jahr 2023 wurden neun, in 2024 fünf Zusammenschlüsse angemeldet (Stand 31. Oktober 2024). Weiter schreiten die Veränderungen bei den Händlernetzen der Kfz-Hersteller voran. Einige Hersteller stellen ganz oder teilweise von dem bisher gängigen Vertriebshändler-Modell, bei dem das wirtschaftliche Risiko im Wesentlichen beim Autohändler liegt, auf Agentur-Modelle, bei denen die vertrags- und markenspezifischen Risiken und Kosten von den Herstellern getragen werden, um, während andere Hersteller die Umstellung hinausschieben oder zunächst davon absehen. Das Bundeskartellamt verfolgt diese Entwicklungen weiterhin, insbes. auch im Hinblick auf die Einhaltung der Vertikal-GVO.

Auf Kfz-Komponentenebene, einschließlich Batterieherstellung und -entwicklung für die E-Mobilität, war ebenfalls eine weitere Konsolidierung zu beobachten. So gab es in 2023 rd. 30 Zusammenschlussanmeldungen in einem weit gefassten Zuliefererbereich. In 2024 waren es bereits über 20.

b) Kartellverfolgung – Vertrieb von Kfz-Kennzeichen

Das Bundeskartellamt verhängte im Dezember 2019 und März 2020 gegen vier als Schilderpräger tätige Unternehmen sowie gegen fünf persönliche Betroffene Bußgelder in Höhe von insgesamt rd. acht Mio. Euro wegen wettbewerbswidriger Praktiken beim Verkauf von geprägten Kfz-Kennzeichen an Endkundinnen

und Endkunden in Deutschland (s. Tätigkeitsbericht 2019/20, S. 84 sowie Fallbericht vom 13. Dezember 2019, B10-22/17). Hiergegen legte ein persönlich Betroffener Einspruch ein. Dieser wurde im August 2023 vor Beginn der mündlichen Verhandlung beim Oberlandesgericht Düsseldorf jedoch zurückgenommen. Damit sind alle Bußgeldbescheide in diesem Verfahren rechtskräftig.

c) Missbrauchsaufsicht – ABS-Anbieter für E-Bikes

Das Bundeskartellamt hat im September 2024 ein Verfahren gegen die Robert Bosch GmbH wegen des Verdachtes der missbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung gegenüber einem ABS-Anbieter für E-Bikes eingestellt (s. Pressemitteilung vom 12. September 2024).

Hintergrund des Verfahrens war die Beschwerde des ABS-Herstellers Blubrake mit Sitz in Mailand, Italien, bei der italienischen Wettbewerbsbehörde Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). Blubrake hat Bosch dabei zwei Verhaltensweisen vorgeworfen: Erstens erschwere Bosch, dass Blubrake seine ABS über die Bosch E-Bike-Systeme mit Strom versorgen konnte. Zweitens verweigere Bosch die Herausgabe der technischen Spezifikationen, die zur Herstellung einer entsprechenden Kommunikation zwischen Blubrades ABS und dem Bordcomputer von Bosch erforderlich sind.

Das Bundeskartellamt hatte im September 2023 einerseits per Amtshilfe die italienischen Ermittlungen unterstützt und parallel dazu ein eigenes Verfahren wegen der möglichen Auswirkungen in Deutschland eingeleitet. Das Verfahren der italienischen Wettbewerbsbehörde wurde im August 2024 mit Zusagen von Bosch beendet, mit denen sich das Unternehmen verpflichtet, potenziellen Anbietern von ABS im EWR Zugang zu seinem E-Bike-System zu gewähren.

Das Verfahren wurde eingestellt, da – bezogen auf Deutschland – die Gefahr des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung durch Bosch derzeit lediglich abstrakt ist. Es gibt bislang keinen weiteren Anbieter von ABS für E-Bikes mit Sitz in Deutschland. Ferner ist es unwahrscheinlich, dass in Deutschland noch Probleme entstehen, da Bosch sich gegenüber der italienischen Wettbewerbsbehörde verpflichtet hat, künftig potenziellen Anbietern von ABS im EWR, also auch in Deutschland, den Zugang zu seinem E-Bike-System zu gewähren.

d) Kooperationen

Arena 2036 – Kooperation der Automobilwirtschaft im Bereich des Leitungssatzes

In veränderter Form erneut vorgelegt wurde dem Bundeskartellamt im Berichtszeitraum eine Kooperation beim sog. Leitungssatz (Kabelbaum) von Kraftfahrzeugen im Rahmen der Plattform Arena 2036 (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 75). Die Kooperation hat zum Ziel, durch die Erarbeitung von Anforderungen an die Gestaltung des Leitungssatzes eine stärkere Automatisierung seiner bislang weitestgehend manuell erfolgenden Fertigung zu ermöglichen. Beteiligt sind diverse Unternehmen aus verschiedenen Ebenen der Wertschöpfungskette der Automobilwirtschaft. Der Fall warf die Frage nach den Maßstäben für die Bewertung einer „gemischten“ Kooperation auf, die sowohl Elemente aus dem Bereich Forschung und Entwicklung (F&E), als auch ein Element der Normierung enthält. Denn die Voraussetzungen, unter denen im Regelfall von Wettbewerbskonformität ausgegangen werden kann, unterscheiden sich für Kooperationen aus dem Bereich F&E und solche aus dem Bereich Normierung. So ist es im Bereich der F&E etwa aus wettbewerblicher Sicht regelmäßig unerwünscht, wenn sich der Großteil eines Marktes schon bei der Suche nach Lösungen für die Zukunft auf einen einzigen Technologiepfad begibt. Nachdem das Bundeskartellamt für die ursprünglichen Pläne der Unternehmen Hinweise zu den wettbewerbsrechtlichen Anforderungen gab, haben die Beteiligten die Kooperation umstrukturiert und eine deutlichere Trennung zwischen den F&E-Teilen und dem Normierungs-Teil vorgenommen. Das Bundeskartellamt teilte den Beteiligten dazu mit, dass es im Rahmen seines Aufgreifermessens gegen das Teilprojekt „Standardisierungsinitiative Leitungssatz“ und die in diesem Zusammenhang geplante DIN-Norm keine kartellrechtlichen Bedenken erhebt. Auch die anderen Teile des Projektes werde es im Rahmen seines Ermessens derzeit nicht aufgreifen.

Automotive Licensing Negotiation Group (ALNG)

Eine weitere vom Bundeskartellamt im Berichtszeitraum geprüfte Kooperation in der Automobilwirtschaft betraf ein gemeinsames Vorgehen der Unternehmen BMW, Mercedes-Benz, Thyssenkrupp und VW bei der Verhandlung von Lizenzbedingungen für sog. standardessentielle Patente (SEP, s. Pressemitteilung vom 10. Juni 2024).

SEP sind solche Patente, ohne deren Benutzung ein bestimmter Standard nicht in einem Produkt implementiert werden kann. Bsp. hierfür sind Mobilfunkstandards wie 4G und 5G, deren Implementierung etwa in Smartphones, aber eben auch in vernetzten Fahrzeugen, die Benutzung tausender Patente erfordert. Nach den Bedingungen der meisten Standardisierungsorganisationen sowie aus kartellrechtlichen Gründen sind die Inhaber von SEP regelmäßig verpflichtet, Lizenzen zu fairen, angemessenen und nicht-diskriminierenden Bedingungen (fair, reasonable and non-discriminatory, FRAND-Bedingungen) zu erteilen. Immer wieder kommt es allerdings zu längeren gerichtlichen Auseinandersetzungen um die Lizenzierungspflicht und die Lizenzbedingungen.

Die ALNG soll nach den Vorstellungen ihrer Gründer die Zahl notwendiger Lizenzverhandlungen – und auf diese Weise die Transaktionskosten – reduzieren. Lizenzgeber auf der Marktgegensseite fürchten allerdings, die ALNG könne die Balance der Verhandlungsmacht zu Lasten der Lizenzgeber verschieben.

Die Kooperation analysierte das Bundeskartellamt sowohl mit Blick bezogen auf die betroffenen Lizenzmärkte (Beschaffungsseite) als auch mit Blick auf die verschiedenen Kraftfahrzeugmärkte (Absatzseite). Auf einem Lizenzmarkt für SEP für allgemeine Mobilfunktechnologien liegt der Nachfrageanteil der Beteiligten und auch ggf. künftiger ALNG-Mitglieder aus dem Bereich der Automobilwirtschaft gemeinsam unterhalb des Schwellenwertes der Horizontal-Leitlinien der Europäischen Kommission von 15 Prozent. Auf den verschiedenen Kraftfahrzeugmärkten wird zwar der Schwellenwert von 15 Prozent mindestens teilweise überschritten. Hier ist jedoch die Gefahr einer Koordinierung der ALNG-Mitglieder als Folge einer gemeinsamen Beschaffung gering, da die Lizenzkosten für SEP regelmäßig unter einem Prozent der gesamten Produktionskosten eines Fahrzeugs liegen.

Vor diesem Hintergrund teilte das Bundeskartellamt den Beteiligten mit, den Start der ALNG im Rahmen seines Ermessens zu tolerieren, solange bestimmte Bedingungen eingehalten sind. Zu diesen gehört insbes., dass sich die Tätigkeit der ALNG auf nicht-automobilspezifische Standards beschränkt, Verhandlungen mit der ALNG stets und in jeder Hinsicht freiwillig sind, die Kooperation auch Zulieferern aus der Automobilbranche offensteht und der Informationsaustausch auf das unerlässliche Minimum beschränkt bleibt.

XIII. Sicherheits- und Verteidigungsindustrie

1. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Fusionskontrolle

Rheinmetall/Ukrainian Defense Industry

Die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens von Rheinmetall Landsysteme GmbH und Ukrainian Defense Industry (UDI, Kiew) in der Ukraine gab das Bundeskartellamt im Berichtszeitraum frei (s. Pressemitteilung vom 28. September 2023). Rheinmetall ist ein weltweit aktiver Technologiekonzern, tätig in den Bereichen Rüstungsindustrie und Automobilzulieferung. UDI ist ein ukrainischer Staatskonzern im Verteidigungssektor mit rd. 67.000 Mitarbeitenden, der unter Leitung des Ministerkabinetts der Ukraine steht.

Das Gemeinschaftsunternehmen soll seinen Sitz in Kiew haben und Tätigkeiten in den Bereichen Service- und Wartungsdienstleistungen, Montage, Produktion sowie Entwicklung von Militärfahrzeugen übernehmen. Es wird zunächst ausschließlich auf dem Staatsgebiet der Ukraine tätig sein. In Deutschland kommt es weder zu wettbewerblichen Überschneidungen noch gibt es Anhaltspunkte für wettbewerbliche Bedenken. Das Vorhaben gab das Bundeskartellamt binnen der Monatsfrist frei.

Rheinmetall ist als Hersteller einer Vielzahl von (gepanzerten) Militärfahrzeugen (u. a. der Kampfpanzer Leopard, Schützenpanzer Puma und gepanzerte Radfahrzeuge Fuchs) bekannt. UDI ist mit verschiedenen Unternehmen im Bereich der Verteidigungsindustrie (Herstellung von Waffen und militärischer Ausrüstung) tätig.

Hensoldt/ESG

Das Bundeskartellamt gab die Übernahme der ESG Elektroniksystem- und Logistik-GmbH durch die Hensoldt Holding Germany GmbH frei (s. Pressemitteilung vom 8. Februar 2024). Über die Förderbank KfW ist der Bund mit 25,1 Prozent an der Hensoldt beteiligt.

Hensoldt ist ein Hardware-Produzent im Bereich der Verteidigungselektronik. Die Hauptproduktbereiche sind Radare und optoelektronische Systeme. In Abgrenzung dazu ist ESG ein Systemintegrator und

vornehmlich mit der Entwicklung, Integration und Betreuung von elektronischen Systemen von Dritten – vor allem im militärischen Bereich – betraut. ESG ist dabei nicht nur für die Integration unterschiedlicher elektronischer Komponenten wie bspw. der Kampfflieger der Bundeswehr zuständig, sondern betreut darüber hinaus das Management der Ersatzteile.

Die Beteiligten arbeiten bereits u. a. in der German FCMS zusammen. FCMS entwickelt vernetzte Sensor- und Effektor-Lösungen sowie Drohnensysteme, plattformübergreifende Sensoren und Effektoren für fliegende unbemannte Systeme. Die Gründung der German FCMS wurde 2020 vom Bundeskartellamt geprüft und freigegeben.

thyssenkrupp Marine Systems GmbH/NVL B.V. & Co. KG

Das Bundeskartellamt gab die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens zwischen der thyssenkrupp Marine Systems GmbH (tkMS), einer indirekten 100-prozentigen Tochtergesellschaft der thyssenkrupp AG, und der NVL B.V. & Co. KG (NVL), eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der Lürssen Maritime Beteiligungen GmbH & Co. KG der Lürssen-Gruppe, fusionskontrollrechtlich frei. Ziel der Projektgesellschaft ist die gemeinsame Bewerbung und Umsetzung des Rüstungsprojekts Fregatte 127 (F127) der Deutschen Marine.

Das Rüstungsprojekt Fregatte 127 der Deutschen Marine soll die Fähigkeiten der bisherigen Fregattenklasse F124 ersetzen und erweitern. Im Rahmen des Projekts ist die Konstruktion und der Bau von fünf Fregatten geplant, mit der Option auf ein sechstes Schiff. Das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr plant die Vergabe des Auftrags für Mitte 2025.

Die Marineschiffbauaktivitäten von thyssenkrupp sind bei der tkMS gebündelt. NVL ist auf den Bau und die Reparatur von Marineschiffen spezialisiert. Die Marktstruktur im Marineschiffbau ist durch langfristige Großaufträge geprägt, bei denen eine Vergabe über Ausschreibungen erfolgt. Beide Unternehmen haben in der Vergangenheit bereits kooperiert, u. a. beim Bau der Fregatten der Klasse F125.

Das Bundeskartellamt sieht in dieser Kooperation keine wettbewerblich bedenklichen horizontalen oder vertikalen Effekte. Vielmehr ermöglicht sie zur Abga-

be eines Angebotes, sodass die Freigabe binnen Monatsfrist erteilt wurde.

b) Missbrauchsaufsicht – Wettbewerb bei Wartung des Radpanzers „GTK Boxer“

Das Bundeskartellamt erwirkte im Rahmen eines Missbrauchsverfahrens, dass die Rheinmetall Landssysteme GmbH eine von Rheinmetall entwickelte Fehlerdiagnose-Software für den „GTK-Boxer“ Radpanzer an die FFG Flensburg Fahrzeugbau GmbH liefert. Nach einer entsprechenden Einigung zwischen beiden Unternehmen konnte das Verfahren eingestellt werden (s. Pressemitteilung vom 13. März 2023).

Einer ersten Einschätzung des Bundeskartellamtes zufolge ist Rheinmetall auf dem nationalen Markt der für Wartung und Instandsetzung an „GTK Boxern“ benötigten Sonderwerkzeuge – dies umfasst insbes. sog. DAS-Prüfsysteme – marktbeherrschend. Danach sind Dritte auf die Wartungssoftware von Rheinmetall angewiesen, um auf dem nachgelagerten Markt für die Wartung des „GTK Boxers“ zu konkurrieren. In einer vorläufigen Stellungnahme sah das Bundeskartellamt in der Weigerung von Rheinmetall, ein verbindliches Angebot für die Lieferung des DAS-Prüfsystems gegen angemessenes Entgelt vorzulegen, ein missbräuchliches Verhalten ohne sachliche Rechtfertigung.

Die Einigung zwischen Rheinmetall und FFG Flensburg, die das Bundeskartellamt vermittelte, sorgt für die Beendigung der Lieferverweigerung und ist geeignet, die wettbewerbsrechtlichen Bedenken des Amtes auszuräumen. Gleichzeitig steht ein weiterer Auftragnehmer für die Bundeswehr bei der Wartung des „GTK Boxers“ zur Verfügung. Daraufhin stellte das Amt sein Verfahren im Rahmen seines Ermessens ein. Es wird jedoch den Markt für die Instandsetzung von gepanzerten Fahrzeugen weiterhin aufmerksam beobachten.

XIV. Schreibwaren

1. Fusionskontrolle – Hamelin/Pelikan

Das Bundeskartellamt gab den geplanten Erwerb des Schreibwarenherstellers Pelikan (Pelikan Group GmbH, Berlin und Pelikan PBS Produktionsgesellschaft mbH & Co. KG) durch die Unternehmensgruppe Hamelin (Konzernobergesellschaft: Holdham SAS, Frankreich) nach intensiven Ermittlungen frei (s. Pressemitteilung vom 5. Dezember 2023).

Pelikan und Hamelin sind beide in der Herstellung und dem weltweiten Vertrieb von Papier-, Büro- und Schreibwaren tätig. Jedoch liegen die Schwerpunkte ihrer Geschäftstätigkeit weitgehend in unterschiedlichen Produktgruppen: Unter ihren Marken „Oxford“, „Landré“ und „ELBA“ ist Hamelin in Deutschland überwiegend in den Segmenten Notizbücher, Blöcke etc. und Ablageprodukten (Prospekt- und Sichthüllen, Textbuchhüllen, Ordner, Hefter, Mappen, Hängeregister) tätig, während Pelikan in Deutschland hauptsächlich in den Bereichen Schreibgeräte ((Schul-)Füller und Stifte), Schreibgerätezubehör (Tinte, Tintenpatronen, Tintenlöschstifte) sowie Mal- und Bastelbedarf (Wasserfarbmalkasten, Pinsel, Mal- und Zeichenblöcke) unter den Marken „Pelikan“, „Herlitz“ und „SusyCard“ präsent ist. Hamelin ist außerdem in der Herstellung von Handelsmarkenprodukten aktiv, die von den Händlern unter eigener Marke vertrieben werden. Zu relevanten Überschneidungen der Geschäftstätigkeiten kommt es insbes. in den Segmenten (Schul-)Hefte, Blöcke, Spiralartikel und Mal- und Zeichenblöcke.

Zur Beurteilung der wettbewerbslichen Auswirkungen des Zusammenschlussvorhabens hat das Bundeskartellamt insgesamt fast 100 Wettbewerber und Nachfrager der Zusammenschlussbeteiligten befragt.

Pelikan und Hamelin kommen in einigen Segmenten gemeinsam auf hohe Marktanteile. Im Ergebnis war der Zusammenschluss dennoch freizugeben, weil nicht zu erwarten war, dass der Zusammenschluss zu einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs führt. Es hat sich gezeigt, dass es für die Handelsseite und damit die Verbraucherinnen und Verbraucher auch nach dem Zusammenschluss genügend Alternativen bei anderen Herstellern von Schreibwaren geben wird.

Als wichtigste Wettbewerber in den betroffenen Segmenten in Deutschland verfügen das Unternehmen Bajer & Schneider GmbH mit seiner Marke „Brunnen“ und der Unternehmensverbund Staufen Premium GmbH, Wurmlingen/Format Werk GmbH, Österreich, mit der Marke „Staufen“ ebenfalls über eine starke Marktposition. Die Wettbewerber haben ausreichende Kapazitätsreserven, um wechselwillige Kunden zu bedienen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Nachfrage nach Schulbedarfsartikeln im Vorfeld des Schulstarts signifikante Spitzen aufweist. Auf der Marktgegensseite befinden sich mit dem Lebensmittel Einzelhandel und Discounter sowie Drogerieketten verhandlungsstarke Händler, die Handlungs- und Preissetzungsspielräume der Beteiligten begrenzen. Ihnen

stehen auch für die Produktion von Handelsmarkenartikeln alternative Anbieter, teilweise aus dem Ausland, zur Verfügung, die schon jetzt auch deutsche Abnehmer beliefern. Auch konglomerate Effekte durch die Erweiterung des Produktportfolios der Erwerberin konnten eine marktbeherrschende Stellung nicht begründen. Denn nach dem Ergebnis der Ermittlungen erfolgt die Beschaffung durch die Händler für ihr Sortiment nicht im Bündel.

Auch die Entstehung oder Verstärkung einer gemeinsamen marktbeherrschenden Stellung durch die größten Anbieter war nicht zu erwarten. Gegen das Vorliegen eines wettbewerbslosen Oligopols sprachen eine geringe Markttransparenz und eine fehlende Symmetrie der Anbieter, die sowohl in Bezug auf ihre Produkte als auch im Hinblick auf ihre Vertriebslinien unterschiedliche Schwerpunkte haben.

B. Dienstleistungen und übergreifende Berichte

I. Gesundheitswesen

1. Krankenhäuser

a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Die deutschen Krankenhäuser, die in einem preisregulierten System ihre Kostensteigerungen nicht einfach durch Preiserhöhungen refinanzieren können, arbeiteten in 2023/24 mehrheitlich defizitär. Besonders die öffentlich-rechtlichen Kliniken mussten – bei den Unikliniken von den Ländern und bei den Kliniken der Städte und Landkreise von den Kommunen – oft mit zwei- oder dreistelligen Millionenbeträgen – gestützt werden, damit sie nicht Insolvenz anmelden mussten. Diese zusätzliche Finanzierung durch öffentliche Gelder steht freigemeinnützigen und privaten Kliniken nicht offen. Insolvente Krankenhäuser werden zwar oft restrukturiert, aber meist nur mit deutlich eingeschränktem Angebot. In 2023/24 wurden mehr als 40 Krankenhaus-Fusionen beim Bundeskartellamt angemeldet. Sie wurden alle – bis auf die Übernahme der Uniklinik Mannheim durch die Uniklinik Heidelberg – in der ersten Prüfungsphase freigegeben. Nur selten waren die Erwerber private Unternehmen (z. B. Artemed, Schön, Athos, Swiss Life, Ortivity, Sana, Asklepios). In diesen Fällen handelte es sich zudem oft nur um den Erwerb kleiner Krankenhäuser, was in erster Linie auf dazugehörige Medizinische Versorgungszent-

ren (MVZ, d. h. ambulante Versorgung) abzielte. Denn auch sehr kleine Krankenhäuser eröffnen Investoren die Möglichkeit, bundesweit MVZ zu betreiben und darüber Kassenarztsitze aufzukaufen.

Am 12. Dezember 2024 ist mit dem Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz (KHVVVG) eine weitgehende Ausnahmeregelung für Krankenhauszusammenschlüsse in Kraft getreten, sodass nun gemäß § 187 Abs. 10 (neu) GWB Krankenhauszusammenschlüsse unter bestimmten Voraussetzungen nicht mehr der Fusionskontrolle des Bundeskartellamtes unterliegen. Über die Anwendung der Fusionskontrolle im Krankenhauswesen entscheiden die für die Krankenhausplanung zuständigen Behörden der Länder (s. Erster Abschnitt). Zum Ende des Berichtszeitraums wurde das Bundeskartellamt bereits über erste Anträge bei einer für Krankenhausplanung zuständigen Landesbehörde auf Bestätigung der Erforderlichkeit des Zusammenschlusses zur Verbesserung der Krankenhausversorgung informiert. Vor Erteilung einer solchen Erforderlichkeitsbestätigung müssen sich die Landesbehörden mit dem Bundeskartellamt ins Benehmen setzen (§ 187 Abs. 10 Satz 3 (neu) GWB). Von Januar bis Mitte März 2025 sind vier derartige Anfragen an das Bundeskartellamt gestellt worden, nämlich für Krankenhauszusammenschlüsse in Soest, Bottrop, Heidelberg/Mannheim und Neuwied).

b) Fusionskontrolle

Universitätsklinikum Heidelberg und Mannheim

Das Bundeskartellamt untersagte den Mehrheitserwerb des Universitätsklinikums Heidelberg (UKHD) am Universitätsklinikum Mannheim (UKMA, s. Pressemitteilung vom 26. Juli 2024). Der Zusammenschluss würde nach Ansicht der Behörde auf dem Krankenhausmarkt in Heidelberg und Umgebung zu einer Verstärkung der bereits bestehenden marktbeherrschenden Stellung der Uniklinik Heidelberg führen sowie in Mannheim und Heppenheim, wo das zum Universitätsklinikum Heidelberg zugehörige Kreiskrankenhaus Bergstraße ansässig ist, zur Entstehung einer marktbeherrschenden Stellung. Besonders gravierend wären die Auswirkungen des Zusammenschlusses in denjenigen Bereichen, in denen die Beteiligten jetzt schon die einzigen relevanten Anbieter im Großraum Mannheim/Heidelberg/Rhein-Neckar-Kreis/Heppenheim (Bergstraße) sind (insbes. Pädiatrie). Dort gab es deutliche Anhaltspunkte dafür, dass die akutstationäre Behandlung von Kindern und Jugendlichen im Alter bis 18 Jahren einen eigen-

ständigen sachlich relevanten Markt darstellen könnte. Alternativ wurde zum Gesamtmarkt für akutstationäre Krankenhausdienstleistungen daher ein akutstationärer Pädiatriemarkt getrennt von einem Erwachsenenmarkt betrachtet. Selbst bei einem Zusammenschluss zweier Universitätskliniken ist nicht von einem gesonderten Markt für Spitzenmedizin auszugehen. Denn innerhalb der Spitzenmedizin unterscheidet sich der Bedarf nach verschiedenen Fachrichtungen deutlich und hier trifft auch der für den Gesamtmarkt der akutstationären Krankenhausdienstleistungen typische Sortimentsgedanke kaum zu. Außerdem ist der Übergang von Spitzenmedizin zu Standardmedizin fließend. Dennoch wurden gesonderte Untersuchungen für den (angenommenen) Bereich der Spitzenmedizin sowie zusätzlich für die Segmente Hals-Nasen-Ohrenheilkunde, Neurologie und Kardiologie vorgenommen. Ergebnis der Untersuchungen war jeweils, dass die Marktanteile der Beteiligten – trotz der dann räumlich weiter abzugrenzenden Märkte – höher lagen als auf dem Gesamtmarkt der akutstationären Krankenhausdienstleistungen. Insbes. für den Markt Heidelberg wurde festgestellt, dass die Struktur der weiteren Wettbewerber zersplittert ist und ihre Marktanteile vergleichsweise gering sind. Einige Wettbewerber sind durch enge Kooperationsbeziehungen abhängig vom UKHD und befinden sich nicht in einer Position, in der sie uneingeschränkt Wettbewerbsdruck auf das UKHD ausüben würden. Zusätzlich belegen die Größe und Finanzkraft sowie die besonderen Möglichkeiten beim Zugang zu Personal die marktbeherrschende Stellung des UKHD. Zuweisende Ärztinnen und Ärzte sowie Patientinnen und Patienten werden in ihren Möglichkeiten beschränkt, auf andere Unternehmen auszuweichen. Denn UKHD und UKMA sind enge Wettbewerber und somit werden die Ausweichalternativen in bestimmten Fachbereichen und für bestimmte Behandlungen deutlich eingeschränkt oder sie entfallen. Die Zusammenschlussbeteiligten sind nicht nur räumlich benachbart, sondern sind zueinander die sachlich jeweils engsten Wettbewerber. Durch das Verschwinden eines wichtigen Wettbewerbsdrucks wird den Zusammenschlussbeteiligten ein wettbewerblich nicht kontrollierter Verhaltensspielraum eröffnet, den diese bspw. zu einer Reduzierung ihrer patientenbezogenen Ausgaben und Anstrengungen nutzen könnten. Effizienzvorteile durch den Zusammenschluss, die dem schwindenden Wettbewerbsdruck hätten entgegenwirken können, waren nicht anzuerkennen. Es fehlte schon an der Erforderlichkeit des Zusammenschlusses für die Nutzung der Effizienzen Spezialisierung und Portfoliooptimierung können auch unilateral

im Wettbewerb oder durch eine begrenzte Zusammenarbeit auf Vereinbarungsbasis oder sonstige Kooperationen erreicht werden. Auch waren die behaupteten Effizienzen weder in jeder Hinsicht plausibel noch nachprüfbar. So wurden etwa eine Reihe von Studien eingereicht, die sich regelmäßig nicht auf den hier relevanten Sachverhalt, den Zusammenschluss zweier universitärer Maximalversorger übertragen ließen. Ähnliches gilt für regulatorische Vorgaben wie z. B. Mindestmengenregelungen, soweit beide Kliniken auch bisher schon die Mindestmengen erfüllen bzw. weit übererfüllen. Schließlich waren die Relationen zu bewerten. Der Effizienzvortrag der Beteiligten konzentrierte sich auf zu wenige, teils auch sehr kleine Gebiete angesichts des von einem Uniklinikum abgedeckten, sehr breiten Leistungsspektrums. Gegen den Beschluss des Bundeskartellamtes wurde Beschwerde zum Oberlandesgericht Düsseldorf eingelegt. Es bleibt abzuwarten, welche Folgen das Ende 2024 in Kraft getretene KHVVG für das Zusammenschlussvorhaben haben wird. Denn durch das Gesetz und die damit in das GWB eingefügte Ausnahmeregelung zur Fusionskontrolle bei Krankenhäusern besteht für das Land Baden-Württemberg zudem die Möglichkeit, die Fusion der kartellbehördlichen Kontrolle zu entziehen. Der dann nicht mehr kontrollpflichtige Zusammenschluss könnte vollzogen werden. Am 24. Januar 2025 hat das UKHD einen entsprechenden Antrag beim Sozialministerium Baden-Württemberg gestellt und dieses hat das Bundeskartellamt ins Benehmen gesetzt.

Krankenhausfusionen im Ruhrgebiet

Im Berichtszeitraum gab das Bundeskartellamt zwei Krankenhausfusionen im Ruhrgebiet frei. Im Juli 2023 erfolgte die Freigabe des Zusammenschlusses verschiedener katholischer Krankenhäuser im nördlichen Ruhrgebiet zur KERN Katholische Einrichtungen Ruhrgebiet Nord GmbH (s. Pressemitteilung vom 7. Juli 2023). Im Januar 2024 erfolgte die Freigabe der Gründung des Gemeinschaftsunternehmens Evangelischer Verbund Augusta Ruhr (s. Pressemitteilung vom 29. Januar 2024). In beiden Fällen brachten mehrere Organisationen ihre bisher eigenständigen Einrichtungen aus verschiedenen Städten des Ruhrgebiets ein. Die Auswertungen der Patientenströme zeigten, dass die Patientinnen und Patienten im Ruhrgebiet trotz räumlicher Nähe und guter Verkehrsanbindungen die jeweiligen Stadtgrenzen eher selten überschreiten. Dennoch waren ausreichende nah gelegene Ausweichalternativen vorhanden.

Klinikum Bad Bramstedt/Asklepios Kliniken Hamburg

Das Klinikum Bad Bramstedt war im Berichtszeitraum mehrfach Gegenstand von Fusionskontrollverfahren. Der Anfang 2024 freigegebene Zusammenschluss der Fachklinik für Orthopädie und Rheumatologie mit dem Friedrich-Ebert-Krankenhaus Neumünster (Allgemeinklinikum) wurde nicht vollzogen. Stattdessen wurde im Oktober 2024 das Vorhaben der Asklepios Kliniken Hamburg angemeldet, über einen Managementvertrag die alleinige Kontrolle über den Akut-Bereich des Klinikums Bad Bramstedt zu erlangen. Die Freigabe erfolgte, weil die Beteiligten keine engen Wettbewerber und räumlich lediglich in benachbarten Märkten tätig waren.

Universitätsklinikum Magdeburg/Lungenklinik Lostau

Ebenfalls freigegeben wurde das Vorhaben des Universitätsklinikums Magdeburg, mehr als 25 Prozent der Anteile an der Lungenklinik Lostau zu erwerben. Bei der Lungenklinik Lostau handelt es sich um eine Fachklinik mit den Schwerpunkten Thoraxchirurgie und Pneumologie, ein Bereich in dem das Universitätsklinikum Magdeburg aber u. a. auch tätig ist. Die Beteiligten konnten nur gemeinsam die Bedingungen für ein zertifiziertes Lungenzentrum erfüllen, um die künftig erforderlichen Fallzahlen und die notwendige apparative Ausstattung zu erreichen. Zudem waren im Fachbereich der Lungenheilkunde wie auch im allgemeinen Krankenhausmarkt in Magdeburg und Umgebung weitere Wettbewerber vorhanden.

Stiftung kreuznacher diakonie/Krankenhaus St. Marienwörth

Innerhalb der ersten Prüfungsphase wurde der Erwerb des insolventen Krankenhauses St. Marienwörth in Bad Kreuznach durch die Stiftung kreuznacher diakonie freigegeben, obwohl St. Marienwörth und das Diakonie-Krankenhaus die beiden einzigen Krankenhäuser in Bad Kreuznach sind. Es handelt sich jedoch um keine großen Kliniken und insbes. war dort keine wettbewerbsmäßig vorzugswürdige Lösung realisierbar. Unter den gegebenen Bedingungen stand kein alternativer Bieter für das insolvente Haus zur Verfügung.

Johanniterorden/Valeo-Kliniken/St. Marien-Hospital

Zwei parallel angemeldete Zusammenschlussvorhaben der Krankenhaussparte des Johanniterordens wurden

jeweils in der ersten Phase freigegeben (s. Pressemitteilung vom 21. Februar 2023). Erworben wurden von den Johannitern die drei evangelischen Krankenhäuser der Valeo-Kliniken in Hamm, Lippstadt und Gronau/Westfalen sowie das katholische St. Marien-Hospital in Hamm, einschließlich ihrer jeweiligen Aktivitäten im Bereich der ambulanten Krankenversorgung in MVZ. Räumliche Überschneidungen mit den Aktivitäten der Krankenhäuser und MVZ der Johanniter ergaben sich dabei nicht. Zwar führte der Zusammenschluss in Hamm zu erheblichen Marktanteilsadditionen, da mit dem Evangelischen Krankenhaus Hamm und dem St. Marien-Hospital zwei bislang miteinander im Wettbewerb stehende örtliche Kliniken unter dem Dach der Johanniter zusammengeführt wurden. Jedoch kooperierten die beiden Kliniken in Hamm bereits seit vielen Jahren als „Gesundheitsverbund Hamm“ eng miteinander und ihr Leistungsangebot war weitgehend komplementär. Zudem verblieb die katholische St. Barbara-Klinik Hamm (Träger: St. Franziskus-Stiftung, Münster) als starker Wettbewerber.

Sana/Rotes Kreuz Bad Cannstatt/Klinikum Stuttgart

Gleichfalls freigegeben wurde der Erwerb sämtlicher Anteile an der Sana Herzchirurgie Stuttgart sowie am Krankenhaus vom Roten Kreuz Bad Cannstatt durch das Klinikum Stuttgart. Dieses ist ein Maximalversorger und steht im Eigentum der Landeshauptstadt Stuttgart. Die Sana Herzchirurgie Stuttgart ist ein auf dem Gelände des Klinikums Stuttgart angesiedeltes Hochleistungszentrum für Herzmedizin. Das Krankenhaus vom Roten Kreuz ist eine Fachklinik für Pneumologie, Beatmungsmedizin und interventionistische Intensivmedizin in Stuttgart-Bad Cannstatt. Bei herzchirurgischen Behandlungen von Kindern und Jugendlichen kooperierte die Sana Herzchirurgie bereits vor dem Zusammenschluss mit dem Klinikum Stuttgart, das über keine eigene Herzchirurgie verfügte. Ebenso bestanden bereits langjährige Kooperationsbeziehungen zwischen dem Klinikum Stuttgart und der Klinik vom Roten Kreuz Bad Cannstatt in Bezug auf die Behandlung von Patientinnen und Patienten mit Lungentumoren und Tuberkulose. Im Bereich der Pneumologie war der gemeinsame fachabteilungsbezogene Marktanteil der Zusammenschlussbeteiligten moderat. Ferner sind in Stuttgart weitere marktanteilsstarke Anbieter pneumologischer Leistungen wie das Robert-Bosch-Krankenhaus, das Marienhospital und das Diakonie-Klinikum vorhanden. Im Bereich der Herzchirurgie war die Wettbewerbsstruktur sowohl vor als auch noch nach dem Zusammenschluss durch ein wettbewerbsmäßig

geprägtes Angebotsduopol gekennzeichnet, bestehend aus dem Klinikum Stuttgart und der Sana Herzchirurgie einerseits sowie dem Robert-Bosch-Krankenhaus andererseits.

Herzzentrum Coswig/Johannesstift Diakonie

Gleichfalls freigegeben wurde der Erwerb des Herzzentrums Coswig mit seiner Herzchirurgie durch die Johannesstift Diakonie gAG, welche das Paul Gerhardt Stift in der Lutherstadt Wittenberg betreibt, jedoch nicht über eine eigene Herzchirurgie verfügte. Zwar war der gemeinsame fachabteilungsbezogene Marktanteil der Zusammenschlussbeteiligten im Bereich Kardiologie rechnerisch hoch, jedoch handelte es sich im Wesentlichen um einen komplementären Zusammenschluss. Zudem sind in allen betroffenen Fachbereichen mit den Universitätskliniken in Halle, Leipzig und auch Magdeburg starke Wettbewerber vertreten.

CTK Cottbus/Land Brandenburg

Auch der Erwerb des Carl-Thiem-Klinikums Cottbus durch das Land Brandenburg wurde in der ersten Phase freigegeben (s. Pressemitteilung vom 6. Juni 2024). Das Carl-Thiem-Klinikum befand sich bis dahin in der Trägerschaft der Stadt Cottbus. Zwar hatte CTK Cottbus im Südosten von Brandenburg angesichts nur weit verstreuter, kleinerer Wettbewerber sehr hohe Marktanteile, allerdings kamen hier keine weiteren Marktanteile hinzu, weil das Land Brandenburg bisher nicht selbst auf dem Krankenhausmarkt in Cottbus und Umgebung tätig war.

2. Ambulante Versorgung, Pflege und Sanitätshäuser

a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Übergreifendes Problem des gesamten Gesundheits- und Pflegesektors ist der überraschend früh eingetretene Personalmangel. Noch bevor die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er-Jahre in Rente gehen, sind bereits heute Stellen nicht mehr besetzbar und lange bevor Krankheitslast und Pflegebedürftigkeit der „Boomer“ altersbedingt hochschnellen werden, fehlen Pflegeplätze. Während die Krankenhäuser durch Ambulantisierung, Digitalisierung und (gesetzgeberische) Entbürokratisierung noch Personal einsparen könnten, dürfte dies bei der Altenpflege weniger möglich sein. Allgemein ist die Qualität der Dienstleistungen gefähr-

det, wenn schlechter qualifiziertes Personal eingestellt und gehalten werden muss, um überhaupt ein Angebot aufrechterhalten zu können. In Krankenhäusern und Pflegeheimen können vorhandene Betten bereits heute wegen fehlenden Personals nicht genutzt werden. In ländlichen Gegenden brechen ambulante Angebote ersatzlos weg. Gleichzeitig sind dort die Krankenhäuser unterfinanziert und müssen ihr Angebot einschränken.

b) Fusionskontrolle

Alloheim/Katharinenhof und Ardian/Emvia Living

In den Bereichen Rehabilitation und Pflege wurden nur wenige Zusammenschlüsse angemeldet, wenn davon abgesehen wird, dass bei fast jedem Krankenhaus-Zusammenschluss auch mindestens ein MVZ und im kirchlichen Bereich fast immer zusätzlich Pflegeheime vom Erwerb erfasst sind. Dagegen haben Alloheim, der inländische Marktführer bei Pflegeheimen bzw. Seniorenwohnen sowie Ardian, eine diversifizierte Investment-Gruppe, speziell Pflegeheim-Ketten erworben (Katharinenhof-Gruppe, Emvia Living-Gruppe). Beide Anmeldungen wurden in der ersten Phase freigegeben (bezogen auf den Erwerb der Katharinenhof-Gruppe: s. Pressemitteilung vom 7. November 2024). Die von der Deutsche Wohnen SE kontrollierte Katharinenhof-Gruppe mit Sitz in Berlin, betreibt in sechs Bundesländern – Berlin, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Sachsen sowie Thüringen – insgesamt 23 Pflegeheime und bietet an sieben Standorten betreutes Wohnen an. Alloheim mit Sitz in Düsseldorf betreibt bundesweit 262 Alten- und Pflegeheime sowie 95 Einrichtungen für Betreutes Wohnen und ist ein Tochterunternehmen des schwedischen Investmentunternehmens Nordic Capital. Beide Zusammenschlussbeteiligte sind überdies Anbieter von Tagespflege sowie von ambulanter Pflege. Die Erwerberin Alloheim ist zwar der bundesweit größte Anbieter, nach den Ermittlungen kam es auf regionaler Ebene aber nur zu geringen Marktanteilsadditionen, sodass die Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Wettbewerb unkritisch waren. In allen betroffenen Regionen sind im Bereich der vollstationären Pflegeleistungen zahlreiche alternative Betreiber aktiv. Auch in den Bereichen des betreuten Wohnens und der ambulanten Pflegedienste kam es durch den Zusammenschluss nicht zu wettbewerblichen Problemen. Die von der Katharinenhof-Gruppe im Rahmen der Altenpflege und des Betreuten Wohnens genutzten Immobilien waren nicht Teil der angemeldeten Transaktion und wurden von der Deutsche Wohnen SE separat an Civitas Investment Management veräußert.

Ambulanter Bereich

Im ambulanten Bereich, also bei den Arztpraxen, ist üblicherweise nur der Erwerb sehr großer MVZ oder ganzer Facharztketten überhaupt kontrollpflichtig. Daher ist dort eine Einschätzung über den tatsächlichen Grad der Konzentration schwierig. Die Kassenärztlichen Vereinigungen (KV) können zwar unterscheiden zwischen traditionellen Praxen in der Hand von Ärztinnen oder Ärzten und solchen, die Kapitalinvestoren gehören. Deren wirtschaftliche Eigentümer bleiben aber oft verborgen. Durch den Kauf von Arztpraxen und Kassenarztsitzen können somit schleichende Konzentrationsprozesse stattfinden, die das Bundeskartellamt nicht verfolgen kann. Denn diese Zusammenschlüsse sind in aller Regel kontrollfrei, weil das jeweilige Zielobjekt den für eine Anmeldepflicht vorgegebenen Schwellenwert von 17,5 Mio. Euro Jahresumsatz nicht erreicht. Einzig die besonders anlagen- und kapitalintensiven Praxen der Labormedizin, die i. d. R. bereits bisher als MVZ betrieben werden, erreichen den Schwellenwert und unterliegen der Anmeldepflicht. Erwerber waren in erster Linie große, meist investorenfinanzierte Laborketten (Sonic, amedes, Synlab, Limbach-Gruppe). Die jeweiligen Marktuntersuchungen zeigten, dass – je nach medizinischem Untersuchungsschwerpunkt – die Einzugsbereiche der Labore regional unterschiedlich groß waren. In allen Fällen zeigten sich deutliche regionale Tätigkeitsschwerpunkte der Beteiligten und teilweise auch bereits regional hohe Marktanteile von bis zu 40 Prozent. Jedoch war in den konkreten Fällen weder bei bundesweiter noch bei regionaler Marktabgrenzung die Entstehung bzw. Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung zu erwarten. Noch stehen Ärztinnen und Ärzten sowie Krankenhäusern überall alternative Laborketten zur Verfügung, sodass die Zusammenschlüsse sämtlich freigegeben werden konnten.

c) Wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen in der Hilfsmittelversorgung

Das im Jahr 2022 eingeleitete Verfahren gegen mehrere Verbände von Leistungserbringern für Hilfsmittel im Bereich Reha und Pflege (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 83) wurde im Berichtszeitraum auf der Grundlage eines Beschlusses nach § 32b GWB (Verpflichtungszusagen) eingestellt (s. Pressemitteilung vom 6. November 2023). Die Leistungserbringerverbände hatten sich zu einer Arbeitsgemeinschaft von Hilfsmittelverbänden (ARGE) verbunden, um gegenüber den gesetzlichen Krankenkassen gemeinsam einheitliche Preisaufschlä-

ge für ihre Leistungen im Rahmen bestehender Versorgungsverträge durchzusetzen. Hilfsmittelanbietern wie Sanitätshäusern, Orthopädietechnikern und anderen ist es zwar grundsätzlich erlaubt, sich zu bundesweiten Verbänden zusammenzuschließen, um gemeinsam Verhandlungen mit Krankenkassen über die Versorgung von Patientinnen und Patienten mit Hilfsmitteln zu führen. Nur so können die Hilfsmittelanbieter eine flächendeckende Versorgung im ganzen Bundesgebiet gewährleisten. Diese Hilfsmittelverbände waren aber ihrerseits unter dem Namen „ARGE“ in einem einheitlichen Dachverband organisiert. Die ARGE repräsentierte bundesweit etwa 80 Prozent der Leistungserbringer-Standorte für reha-technische Hilfsmittel. Damit war die ARGE Quasi-Monopolistin in den Verhandlungen mit Krankenkassen und Krankenkassenverbänden. Spätestens ab September 2021 forderten die ARGE-Mitglieder gegenüber den Krankenkassen einheitliche Preisaufschläge für Hilfsmittel im Rahmen bestehender Versorgungsverträge. Sie konnten diese auch vielfach durchsetzen. Das wurde gegenüber den Krankenkassen mit kostenrelevanten Auswirkungen der Coronapandemie begründet (gestiegene Fracht-, Liefer- und Rohstoffkosten). Auch wenn Kooperationen von Hilfsmittelanbietern gesetzlich möglich sind, ist die kartellrechtliche Grenze jedenfalls dann überschritten, wenn alle maßgeblichen Verbände sich zusammenschließen oder in einem Ausmaß kooperieren, das den Wettbewerb fast vollständig zum Erliegen bringt. Selbst unvorhergesehene Kostensteigerungen rechtfertigen nicht den Versuch, über Angebotsmonopole pauschale Preiserhöhungen durchzusetzen. Die ARGE-Mitglieder forderten die Preisaufschläge für praktisch sämtliche angebotenen Produkte und Leistungen gegenüber den gesetzlichen Krankenkassen, ohne die realen Kostensteigerungen leistungsbezogen zu kalkulieren. Die Beteiligten haben nach der Beanstandung durch das Bundeskartellamt auf eine rechtliche Auseinandersetzung zur Reichweite des Kartellrechts verzichtet und die ARGE aufgelöst. Die betroffenen Verträge sind inzwischen gekündigt bzw. aufgehoben worden und die Beteiligten haben zugesichert, von dem beanstandeten Verhalten auch in Zukunft Abstand zu nehmen.

3. Pharma/Biotech, Life Sciences und Medizintechnik

a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Obwohl der weltweite Umsatz der deutschen Pharmaindustrie sich weitgehend konstant hält (knapp 59

Mrd. Euro in 2023 bei einem Exportanteil von über 60 Prozent), steigen die Ausgaben allein der gesetzlichen Krankenversicherung für Arzneimittel seit Jahren überproportional und lagen 2023 bei ca. 54 Mrd. Euro. Davon entfallen mehr als die Hälfte auf patentgeschützte Arzneimittel, während deren Anteil an den verordneten Tagesdosen weit weniger als zehn Prozent beträgt. Auf die seit Ende der Corona-Zeit vermehrt aufgetretenen Lieferschwierigkeiten bei kostengünstigen, aber unverzichtbaren Generika reagierte der Gesetzgeber 2023 mit dem Arzneimittel-Lieferengpassbekämpfungs- und Versorgungsverbesserungsgesetz (ALBVVG). Insbes. Melde-, Frühwarn- und Bevorratungspflichten wurden erweitert. Allerdings ist Transparenz hier mit Bedacht zu handhaben. Denn ein dadurch hervorgerufenen Hortungsverhalten kann Lieferengpässe auch verursachen. Bei Ausschreibungen müssen die Krankenkassen nun auch Lose für Hersteller vorsehen, die essentielle Wirkstoffe z. B. für Antibiotika aus der EU bzw. dem EWR beziehen. Dadurch sollen Anreize für einen langfristigen (Wieder-)Aufbau von Produktionsstandorten in Europa bzw. dem EWR gesetzt werden, um insoweit Abhängigkeiten (allein) von Lieferungen aus dem Ausland (insbes. China und Indien) zu reduzieren. Diesem Ziel dient auf europäischer Ebene auch der Vorschlag der Europäischen Kommission zu einem Critical Medicines Act, der am 11. März 2025 dem Europäischen Parlament vorgestellt wurde.

Bei den mehr als 70 angemeldeten Fusionen im Bereich Pharma/Biotech, Life Sciences und Medizintechnik handelte es sich in fast der Hälfte der Fälle (34) um reine Auslandszusammenschlüsse, d. h. sowohl Erwerber als auch Zielobjekt kamen aus dem Ausland. Davon wiederum wurden ca. die Hälfte (ca. 16) allein wegen der Transaktionswertschwellen-Regelung angemeldet (s. S. 35 f.), weil der Inlandsumsatz des Zielobjekts den Schwellenwert von 17,5 Mio. Euro nicht erreichte oder auch ein Umsatz gar nicht vorhanden war, wie z. B. beim Erwerb bloßer Pipelineprodukte. In beiden Hauptprüfverfahren, die das Bundeskartellamt 2023/24 in den hier behandelten Bereichen führte (s. S. 94 TFS/Olink und S. 95 Edwards/JenaValve), beruhten die fusionskontrollrechtlichen Anmeldungen auf der Transaktionswertschwellen-Regelung.

b) Fusionskontrolle

MorphoSys/Novartis

Der Erwerb der MorphoSys AG durch die Novartis AG (Schweiz) für einen Kaufpreis von 2,7 Mrd. Euro wur-

de in der ersten Phase freigegeben (s. Pressemitteilung vom 12. März 2024). MorphoSys ist ein global tätiges Biotechnologie-Unternehmen und entwickelt insbes. Medikamente gegen Leukämie (Blutkrebs). Im Bereich der onkologischen Forschung liegt ein Schwerpunkt von Novartis ebenfalls bei Leukämie. Der neu entwickelte Wirkstoff von MorphoSys (Pelabresib) sollte zukünftig in Kombination mit dem Wirkstoff Ruxolitinib von Novartis bei der Behandlung von Myelofibrose zum Einsatz kommen. Doch nach den Ermittlungen des Bundeskartellamtes war mit generischem Wettbewerb durch eine Vielzahl möglicher Alternativwirkstoffe zu Pelabresib und Ruxolitinib zu rechnen.

Cardior/Novo Nordisk

Ebenso konnte der Erwerb von Cardior Pharmaceuticals GmbH mit Sitz in Hannover durch die dänische Novo Nordisk A/S für über 1 Mrd. Euro in der ersten Phase freigegeben werden (s. Pressemitteilung vom 18. April 2024). Das Biotech-Unternehmen Cardior entwickelte einen neuen Wirkmechanismus für eine Form der Herzinsuffizienz. Die Entwicklungsprodukte von Novo Nordisk bei Herzinsuffizienz richteten sich jedoch an andere Patientengruppen. Zudem prognostizierte das Bundeskartellamt einen lebhaften Wettbewerb mit weiteren Wirkstoffen sowie durch Generika und Biosimilars.

CureVac/GSK

Der Erwerb von pharmazeutischen Wirkstoffen der CureVac SE, einem biopharmazeutischen Unternehmen mit Hauptsitz in Tübingen durch die GSK plc (GlaxoSmithKline) war ebenfalls wegen der Transaktionswertschwellen-Regelung prüfungspflichtig und wurde in der ersten Phase freigegeben (s. Pressemitteilung vom 12. Juli 2024). Transaktionsgegenstand waren geistiges Eigentum und Patentrechte an Impfstoffentwicklungen zur Vorbeugung gegen COVID sowie gegen die saisonale Grippe und andere Arten von Influenza. Es gibt jedoch neben den Projekten der Beteiligten genügend weitere Impfstoffkandidaten anderer Entwickler, die z. T. ebenfalls mRNA-basiert sind.

Horizon/Amgen

Ferner wurde auf Basis der Transaktionswertschwellen auch der Erwerb der Horizon Therapeutics PLC (Biotech-Unternehmen mit Fokus auf Autoimmun- und Entzündungskrankheiten) durch die Amgen Inc. geprüft und in der ersten Phase freigegeben. Horizonts Fertigarzneimittel Uplizna befand sich in Deutschland

in einem Markt-zu-Forschungspipeline-Wettbewerb mit dem noch in Entwicklung befindlichen Biosimilar-Wirkstoff Eculizumab von Amgen. Dies erwies sich aber als unproblematisch, da im betroffenen Bereich der selektiven Immunsuppressiva bereits viele zugelassene Wirkstoffe vorhanden sind und weitere gegenwärtig von Wettbewerbern erforscht werden. Auch hinsichtlich sonstiger Forschungspipelines gab es nur unkritische Überschneidungen. Der hierzulande eher komplementäre Zusammenschluss beider US-Unternehmen, für den ein Kaufpreis von 27,8 Mrd. USD vereinbart worden war, wurde von der Federal Trade Commission (FTC) nur unter Auflagen freigegeben. Die Behörde befürchtete, dass Amgen nach der Fusion Druck auf US-Versicherer ausüben könnte, um Kopplungsstrategien bzw. hohe Preise für die beiden wichtigsten Produkte von Horizon durchzusetzen – das Schilddrüsenmedikament Tepezza und das Gichtmittel Krystexxa. Jedoch sind Gesundheitssystem- und Arzneimittel-Preisverhandlungen in den USA anders reguliert als in Deutschland, wo vergleichbare Gefahren nicht in dieser Weise bestehen.

AbbVie/ImmunoGen

Ein weiterer wegen der Transaktionswertschwellen-Regelung auch in Deutschland prüfungspflichtiger US-Zusammenschluss war AbbVie Inc./ImmunoGen Inc. Der Kaufpreis für das Biotech-Unternehmen ImmunoGen, das sich auf die Entwicklung und Vermarktung von Antikörper-Wirkstoff-Konjugaten (Antibody Drug Conjugates – ADC) für Krebstherapien konzentriert, belief sich auf ca. 9,2 Mrd. Euro. Zwar ist AbbVie u. a. auch im Bereich der Onkologie tätig, jedoch überschneiden sich die Portfolios der Beteiligten nicht konkret.

Mirati/Bristol-Myers Squibb

Im Ergebnis galt dies auch für den 4,8 Mrd. USD-Erwerb der Mirati Therapeutics Inc. durch die Bristol-Myers Squibb Company (BMS), beide USA. Die zielgerichteten Therapien von Mirati mit Fokus auf Lunge und Pankreas waren nicht vergleichbar mit den onkologischen Chemo- und Immuntherapien von BMS.

BioNTech/InstaDeep

Die insbes. durch den COVID-19-Impfstoff Comirnaty bekannt gewordene BioNTech SE erwarb im Berichtszeitraum nach der Freigabe des Vorhabens durch das Bundeskartellamt die InstaDeep Ltd. InstaDeep ent-

wickelt KI-basierte IT-Lösungen für die Forschung im Bereich der maschinellen Intelligenz und für den Einsatz in Unternehmen, einschließlich KI-Systemen für die Bereiche Biologie, Logistik, elektronisches Design und Energie. InstaDeep und BioNTech arbeiteten insbes. bereits bei der Entwicklung eines Frühwarnsystems zur Erkennung neuer und potenziell gefährlicher Varianten von SARS-CoV 2 (COVID-19) zusammen. Wie sich im Rahmen der Marktermittlungen herausstellte, agiert InstaDeep im Bereich der KI-Produkte sowohl allgemein als auch speziell im Hinblick auf KI-Produkte für die Arzneimittelforschung in einem sehr lebhaften Wettbewerbsumfeld. Die Wettbewerber von BioNTech können somit auf andere Anbieter von KI-Produkten ausweichen, falls InstaDeep künftig exklusiv für BioNTech tätig würde.

Schülke & Mayr/BBA/ATHOS/Bitburger

Ein Vorgang im Inland war der Erwerb von Anteilen der Schülke & Mayr GmbH durch BBA Capitalpartners GmbH & Co. KG, die ATHOS KG und die Bitburger Holding GmbH. Schülke & Mayr ist ein Hersteller von Produkten zur Infektionsprävention und von Hygienelösungen, darunter Desinfektionsmittel, Antiseptika (OTC-Marke: Octenisept) sowie medizinische Hautpflegemittel. Die Athos KG ist eine Beteiligungsgesellschaft der Strüngmann-Familien. Da die Erwerber zwar Beteiligungen an Unternehmen im Gesundheitsbereich haben (früher Hexal, heute insbes. BioNTech), aber bisher keine weiteren Beteiligungen im konkreten Tätigkeitsbereich des erworbenen Unternehmens aufwiesen, konnte das Vorhaben in der ersten Prüfungsphase freigegeben werden.

Merz/WindStar

Das Vorhaben des Gesundheits- und Kosmetikkonzerns Merz, seine Sparte Merz Lifecare mit freiverkäuflichen Arzneimitteln (z. B. Tetesept oder Merz Spezial) in ein Gemeinschaftsunternehmen mit WindStar (z. B. Zirkulin oder S0S) einzubringen, wurde in der ersten Phase freigegeben (s. Pressemitteilung vom 18. November 2024). Beide Unternehmen entwickeln und vertreiben Gesundheits- und Kosmetikprodukte, die insbes. von Drogerien, dem Lebensmitteleinzelhandel (LEH), dem Onlinehandel und von Apotheken an Endkundinnen und Endkunden verkauft werden. Im Inland hatten die Beteiligten in einzelnen Bereichen der Fußpflege, der Vitamin- und Mineralstoffprodukte sowie der Erkältungsprodukte bei sehr eng gefassten potenziellen sachlichen Märkten eine starke gemeinsame Marktposition. Diese wurde aber durch die Nachfragemacht sowie die

Mehrmarkenstrategie des Einzelhandels und durch seine Möglichkeiten, auf Produkte anderer Wettbewerber sowie auf alternative Produkte in eng benachbarten Märkten auszuweichen, relativiert. Außerdem bestehen kaum Marktzutrittsschranken für nicht-verschreibungspflichtige, sog. Over the Counter (OTC) Produkte, da die regulatorischen Vorgaben hier geringer sind. Neben Konkurrenzprodukten, die über den gesonderten Vertriebsweg der Apotheken vertrieben werden, ging ein erheblicher Wettbewerbsdruck insbes. auch von dem zunehmend bedeutenden Handel über Onlinemarktplätze aus. Vor diesem Hintergrund ergab sich durch den beabsichtigten Zusammenschluss keine Gefahr für den Wettbewerb.

Abcam/Danaher

In der ersten Phase freigegeben wurde der Erwerb sämtlicher Anteile an Abcam (UK) durch die Danaher Corporation (USA). Danaher bietet unter ihrem Segment Life Sciences ein breites Spektrum an Instrumenten und Technologien an, mit denen Wissenschaftler DNA und RNA, Nukleinsäuren, Proteine, Stoffwechselprodukte und Zellen sowie chronische Krankheiten und Infektionen untersuchen können. Abcam ist ein Life Science-Unternehmen, das auf die Identifizierung, Entwicklung und den Vertrieb von Antikörpern, Assays und anderen Verbrauchsgütern für Anwendungen in der Forschung spezialisiert ist. In ihrem Onlinekatalog bietet Abcam rd. 90.000 Antikörper (proteinbindende Reagenzien wie etwa Primär- und Sekundärantikörper), Assays und andere Verbrauchsgüter (wie etwa Kits zur Konjugation, Proteine, Peptide, Lysate, Zelllinien und Biochemikalien) für Anwendungen in der Forschung an. Assays sind u. a. in der Labormedizin und Forschung eingesetzte molekularbiologische Testsysteme zum Nachweis von Substanzen. Auf allen betrachteten möglichen sachlichen Märkten (Antikörper, verschiedene Sorten von RUO (Research Use Only)-Assays, Verbrauchsgüter zur NGS (Next Generation Sequencing)-Probenvorbereitung und Verbrauchsgüter für CRISPR (Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats)-Anwendungen) blieben die gemeinsamen Marktanteile der Beteiligten moderat. Es handelt sich i. d. R. um EWR-weite Märkte und dies in einem wettbewerbslich geprägten Umfeld.

Olink/TFS

Das Bundeskartellamt gab den Erwerb der Olink AB (Schweden) durch Thermo Fisher Scientific (TFS, USA) zu einem Kaufpreis von ca. 2,8 Mrd. Euro

(Transaktionswertschwellen-Fall) nach einem Hauptprüfverfahren ohne Auflagen frei (s. Pressemitteilung vom 17. Juni 2024 sowie Fallbericht vom 31. Juli 2024, B3-25/24). TFS ist als sog. Life Science-Unternehmen eines der weltweit führenden Unternehmen im naturwissenschaftlichen Dienstleistungssektor, Olink ein weltweit tätiges Biotechnologieunternehmen. Olink bietet Analysesysteme und Dienstleistungen im Bereich der Proteomik an, der Erforschung des insbes. menschlichen Proteoms. Mittels Biomarker-Plattformen, insbes. sog. High Plex-Analysen für Proben aus menschlichen Körperflüssigkeiten (insbes. Blut), sollen bessere Einblicke in die Entstehung von Krankheiten und dadurch die Entwicklung besserer und gezielterer Therapien ermöglicht werden. TFS ist u. a. ein Anbieter hochauflösender Massenspektrometer, sog. High Resolution Accurate Mass-, kurz HRAM-Massenspektrometern. Beide Technologien waren unterschiedlichen sachlichen Märkten zuzuordnen, werden z. T. jedoch komplementär eingesetzt und erlauben bei paralleler Anwendung eine genauere Analyse des Proteoms, die die einzelne Technologie allein nicht zu leisten vermochte. Weitere für die Prüfung sachlich relevante Märkte betrafen Antikörper, Mid Plex-Analysen, quantitative Polymerase-Kettenreaktionen (qPCR) und sog. Next Generation Sequencing (NGS). Geografisch waren die Märkte am ehesten weltweit abzugrenzen. Es war nicht zu erwarten, dass die überlegene Stellung von Olink auf dem Markt für High Plex-Analysen und die starke Stellung von TFS auf dem benachbarten Markt für HRAM-Massenspektrometer durch den Zusammenschluss verstärkt würden. Gründe waren fehlende konglomerate Effekte wegen der technologischen Unterschiede und unabhängig voneinander erfolgenden Beschaffungen (unterschiedliche Beschaffungszyklen und Preise). Potenzieller Wettbewerb zwischen den Herstellern beider Methoden wäre erst durch ein mögliches Zusammenwachsen der Märkte zu einem übergreifenden Proteomik-Forschungsmarkt in Betracht gekommen. Damit war innerhalb des Prognosezeitraums von bis zu fünf Jahren jedoch nicht zu rechnen. Insbes. aber sprachen die Ausweichmöglichkeiten der Kunden auf andere Wettbewerber, deren bereits eingeleitete Gegenstrategien in Form von Kooperationen und Akquisitionen und die Tatsache, dass es sich bei Märkten für HRAM-Massenspektrometer und insbes. High Plex-Proteinanalysen um innovative Wachstumsmärkte handelte, gegen eine erhebliche zusammenschlussbedingte Beeinträchtigung des Wettbewerbs. Auf beiden Märkten gab es innovative Wettbewerber, die sich durch Akquisitionen gerade im Bereich der Proteomik zunehmend breiter aufstellten.

Heska/Antech

Der Erwerb der Heska Corporation (USA) durch die zum Mars-Konzern gehörende Antech Diagnostics (USA) ist in der ersten Phase freigegeben worden. Der Geschäftsbereich Mars Petcare ist weltweit in Bereichen wie Tiernahrung (z. B. Frolic, Cesar, whiskas, kitekat, Pedigree, Trill u. v. m.) und Tiergesundheit (Tierärztkette AniCura) tätig. Heska Corporation produziert und vertreibt Diagnoseprodukte und -lösungen für Tierärzte, Praxisinformationsmanagementsystemsoftware (PIMS) und bietet Referenzlabordienstleistungen an, wobei über die Hälfte des Umsatzes in Nordamerika erzielt wird. Horizontale Überschneidungen der Tätigkeitsbereiche der Beteiligten betrafen die Märkte für bildgebende Diagnostiktechnologien (CT, MRT, Ultraschall etc.), für PIMS und für sog. Point of Care (POC)-Systeme – also dezentrale, patientennahe Labordiagnostik in Klinik, Praxis, am Unfallort oder auch zu Hause – anstelle der Diagnostik in einem Zentrallabor. Dabei wurde die tier- von der humanmedizinischen POC-Diagnostik abgegrenzt. Auch der PIMS-Markt wurde auf den Veterinär-Bereich beschränkt – aufgrund der abweichenden Grundstruktur der Praxen für Human- und Tiermedizin (Tier als Patient, Halter als Kundin/Kunde/Kostenträgerin/Kostenträger), der starken Regulierung im Humanbereich, unterschiedlicher Medikationen etc. Es lagen nur geringe horizontale Überschneidungen und Marktanteile unterhalb der Schwelle zur Marktbeherrschungsvermutung vor.

JenaValve/Edwards

Die Prüfung der im September 2024 angemeldeten Übernahme der JenaValve Technology Inc. (JenaValve) durch die Edwards Lifesciences Corporation (Edwards) wurde eingestellt. Edwards vertreibt u. a. Transkatheter-Aortenklappen-Systeme (TAVI-System) zur Behandlung von Herzklappenstenosen. JenaValve vermarktet ein neuartiges TAVI-System, das auch für Herzklappeninsuffizienz geeignet ist. Edwards hatte bereits kurz zuvor ein Unternehmen erworben, das ein vergleichbares innovatives Produkt entwickelt (J-Valve). Jedoch lag eine Anmeldepflicht des Vorhabens nicht vor. Infrage gekommen wäre eine Zuständigkeit nach der so genannten Transaktionswertschwelle, da der Wert der Gegenleistung für die Übernahme über 400 Mio. Euro lag. Weitere Voraussetzung für eine Anmeldepflicht nach der Transaktionswertschwelle ist, dass das Zielunternehmen in erheblichem Umfang in Deutschland tätig ist. Die Ermittlungen haben gezeigt, dass dies bei JenaValve nicht so zu bewerten war.

II. Finanzwirtschaft, Banken und Zahlungsverkehr**1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation****Banken**

Der Bankensektor war im Berichtszeitraum von der Zinswende der Europäischen Zentralbank (EZB) geprägt. Nach der historisch langen Niedrigzinsphase seit 2009 stiegen die EZB-Hauptrefinanzierungssätze von Juli 2022 bis September 2023 um 4,5 Prozentpunkte. Inzwischen hat der EZB-Rat den Zinssatz für die Einlagefazilität und die Hauptrefinanzierungssätze wieder sukzessive gesenkt, zuletzt um jeweils 25 Basispunkte. Dementsprechend belaufen sich die Zinssätze zu Ende 2024 auf 3,00 Prozent, 3,15 Prozent bzw. 3,40 Prozent. Damit verbunden ist die Erwartung, dass sich die Inflation nachhaltig im Bereich des mittelfristigen Zielwerts des EZB-Rats von zwei Prozent einpendeln wird.

Insgesamt verzeichneten die europäischen Banken in den Jahren 2023 und 2024 deutlich höhere Gewinne als in den Jahren zuvor. Zugeschrieben wird dies insbes. dem wissenschaftlich dokumentierten Phänomen, dass Banken ihre Kreditzinsen schneller an steigende Zentralbankzinsen anpassen als ihre Einlagenzinsen. In zahlreichen europäischen Ländern wurden diese Zins- und Gewinn-Entwicklungen auch politisch eingehend diskutiert. Eine zweistellige Zahl an EU-Ländern führte aufgrund der gestiegenen Bankengewinne neue Bankensteuern ein. Mehrere europäische Wettbewerbsbehörden führten Sektoruntersuchungen im Bankensektor durch.

Zahlungsverkehr

Der Trend zum bargeldlosen Bezahlen (vgl. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 83) setzte sich im Berichtszeitraum weiter fort. Gleichwohl wurde das von deutschen Banken und Sparkassen bzw. von deren Verbänden getragene Onlinebezahlverfahren „giropay“ der paydirekt GmbH (vgl. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 85) zum Ende des Jahres 2024 eingestellt.

Im Juni 2023 unterbreitete die Europäische Kommission Gesetzgebungsvorschläge zur Einführung eines Digitalen Euro. Der EZB-Rat wird erst nach Abschluss dieses Gesetzgebungsverfahrens über die Einführung des Digitalen Euro entscheiden. Ebenfalls im Juni 2023 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur

Überarbeitung der Zahlungsdiensterichtlinie vor. Das Europäische Parlament hat sich auf diesen Vorschlag hin für eine Ausweitung des Surcharging-Verbotes auf alle Zahlungsmethoden ausgesprochen, unabhängig von der Höhe der dabei entstehenden Kosten. Eine solche Ausweitung würde aus Sicht des Bundeskartellamtes die bestehenden Defizite im Wettbewerb der Zahlungssysteme verschärfen, Marktmachtstellungen einzelner marktführender Zahlungssystemanbieter weiter stärken und somit letztlich zu Preiserhöhungen, nachlassendem Qualitätswettbewerb und insgesamt zu Wohlfahrtsverlusten führen. Das Bundeskartellamt hatte sich im letzten Berichtszeitraum im Rahmen einer öffentlichen Konsultation für eine Abschaffung des Surcharging-Verbotes auf kartengestützte Zahlungen ausgesprochen (vgl. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 84).

2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Fusionskontrolle

Das Bundeskartellamt prüfte im Berichtszeitraum insgesamt 39 Zusammenschlüsse aus dem Bereich Finanzdienstleistungen – ohne Versicherungswirtschaft. Alle 39 Vorhaben konnten im Vorprüfverfahren freigegeben werden. Fusionen zwischen – i. d. R. benachbarten – Sparkassen bzw. Genossenschaftsbanken sind weiterhin an der Tagesordnung. In den letzten Jahren verringerte sich die Anzahl der Volks- und Raiffeisenbanken in Deutschland jährlich um ca. 40 und die Anzahl der Sparkassen um ca. zehn pro Jahr. Während einige der Sparkassen-Fusionen bereits in der Vergangenheit der Fusionskontrollpflicht unterfielen, erreichen inzwischen auch die größten Genossenschaftsbanken die 500-Mio.-Euro-Schwelle des § 35 Abs. 1 GWB. Dementsprechend haben die zweit-, die dritt- und die viertgrößte deutsche Genossenschaftsbank im Jahr 2024 jeweils erstmalig eine Fusion beim Bundeskartellamt angemeldet. Es handelte sich um die fusionsrechtlich freigegebenen Vorhaben Berliner Volksbank/ABK Allgemeine Beamten Bank, Volksbanken Frankfurt/Aschaffenburg und BBBank/PSD-Bank Berlin-Brandenburg.

Fusion Bayern Card-Services/PLUSCARD

Das Bundeskartellamt gab die Fusion zwischen Bayern Card-Services GmbH (BCS) und der PLUSCARD Service-Gesellschaft für Kreditkarten-Processing mbH (PLUSCARD), zwei Kartendienstleister aus der Sparkassen-Finanzgruppe, frei. Die fusionierte Einheit operiert inzwischen unter dem Namen qards GmbH.

Sowohl BCS als auch PLUSCARD waren im sog. Issuing-Processing bzw. Service-Processing von Mastercard- und Visa-Karten für Sparkassen tätig. Neben BCS/PLUSCARD gibt es keinen weiteren relevanten Anbieter der auf das Processing von Mastercard- und Visa-Karten im Auftrag von Sparkassen spezialisiert ist. Für die Behandlung des Falles wurde – in der Praxis des Bundeskartellamtes erstmalig – die Auslegung der im Jahr 2017 eingeführten Sonderregelung des § 35 Abs. 2 S. 2 GWB relevant, nach der Fusionen von Back-Office-Dienstleistern einer kreditwirtschaftlichen Verbundgruppe unter eng gefassten Voraussetzungen von der Fusionskontrolle ausgenommen sind. Gemäß der getroffenen Auslegung war die Fusion trotz der Ausnahmenvorschrift des § 35 Abs. 2 S. 2 GWB anmeldepflichtig, weil die Bayerische Landesbank (Bayern-LB)/Deutsche Kreditbank Aktiengesellschaft (DKB) infolge der Verschmelzung mehr als 25 Prozent der Anteile an der qards GmbH erwarb und somit als Zusammenschlussbeteiligte anzusehen war. In der materiellen Prüfung war das Vorhaben aber konzeptionell in einen durch § 35 Abs. 2 S. 2 GWB privilegierten Teil und einen nicht-privilegierten Teil zu trennen. Der Zusammenschluss zwischen BCS und PLUSCARD, die beide die Voraussetzungen des § 35 Abs. 2 S. 2 GWB erfüllten, war für sich genommen als materiell privilegiert anzusehen, aber nicht der in diesem Zuge herbeigeführte Zusammenschluss mit (weiteren) Unternehmen, die ihrerseits nicht alle Voraussetzungen des § 35 Abs. 2 S. 2 GWB erfüllten. Hinsichtlich des nicht gesetzlich privilegierten Teils des Vorhabens bestanden keine wettbewerblichen Bedenken, sodass das Vorhaben insgesamt freizugeben war.

Die Einführung der Sonderregelung des § 35 Abs. 2 S. 2 GWB im Jahr 2017 wurde vom Gesetzgeber insbes. mit der damaligen Niedrigzinsphase und der damit verbundenen schlechten Ertragslage im traditionellen Kreditgeschäft begründet (vgl. Bundestags-Drucksache 18/11446, S. 28). Dieser Grund ist inzwischen entfallen, sodass eine Streichung der Sonderregelung geprüft werden sollte.

b) Kooperationen

Im Jahr 2022 stellte die Deutsche Kreditwirtschaft (DK) ihr Projekt „giroAPI“ vor. Das System stellt ein zusätzliches Dienstleistungsbündel für Zahlungsdienste bereit und zielt darauf ab, die technischen Schnittstellen, die in Umsetzung der PSD2-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2015/2366, PSD2) geschaffen wurden, für standardisierte Open-Finance-Services zu nutzen, die

über den regulatorischen Bereich der PSD2-Richtlinie hinausgehen. Darunter fallen z. B. erweiterte Kontoinformationsdienste, Zahlung mit Disposition und Ausführung, Micro-Payments oder die Push-Notification ein- bzw. ausgehender Zahlungen. giroAPI richtet sich zum einen an Kreditinstitute, die in Deutschland ihren Sitz haben (in giroAPI als „Asset Holder“ bezeichnet), zum anderen an Zahlungsdienstleister, die über diese Schnittstelle Zugriff auf Konten nehmen können und insoweit Nutzer des Systems sind (in giroAPI als „Asset Broker“ bezeichnet). Im April 2023 teilte das Bundeskartellamt nach Gesprächen mit der DK und weiteren Marktteilnehmenden mit, zunächst keinen Anlass für ein kartellrechtliches Eingreifen zu sehen. Wettbewerbslich grundsätzlich positiv einzuordnen ist, dass giroAPI als offenes Scheme konzipiert ist, das an keine besonderen Teilnahmevoraussetzungen anknüpft und eine diskriminierungsfreie und freiwillige Teilnahme bankenunabhängiger Unternehmen und verbandsunabhängiger Institute ermöglichen soll. Ebenfalls sind auch keine Exklusivitätsbindungen vorgesehen. Finanziert werden soll das Scheme durch eine Kostenpauschale sowohl der Asset Holder als auch der Asset Broker. Zudem soll jeder Zugriff auf die giroAPI-Schnittstelle eines Asset Holders durch einen Asset Broker einen bilateralen Vergütungsanspruch auslösen. Diese Entgelte sollen grundsätzlich bilateral verhandelt werden. Ergänzend sieht das Projekt einheitlich festzulegende „Fallback-Entgelte“ vor, die zur Anwendung kommen, soweit bilaterale Verhandlungen nicht aufgenommen werden bzw. nicht erfolgreich zum Abschluss gebracht werden.

Das Roll-Out des Schemes ist Anfang 2025 gestartet. Die Beteiligten sind aufgefordert, dem Bundeskartellamt zu einem späteren Zeitpunkt über Ausdehnung und Marktpräsenz des Schemes zu berichten. Zudem behält sich das Bundeskartellamt vor, die kartellrechtliche Einordnung der Kooperation und dabei auch die Notwendigkeit einheitlich festgelegter Fallback-Entgelte ggf. zu einem späteren Zeitpunkt erneut zu prüfen, bspw. im Falle substantzierter Beschwerden.

c) Missbrauchsaufsicht – PayPal Surcharging-Verbot und Meistbegünstigungsgebot

Das Bundeskartellamt nahm im Januar 2023 Ermittlungen gegen die PayPal (Europe) S.à r.l. et Cie, S.C.A. wegen möglicher Behinderung von Wettbewerbern und Beschränkung des Wettbewerbs zwischen Zahlungsdiensten auf (s. Pressemitteilung vom 23. Januar 2023).

Die PayPal-Gruppe bietet unter dem Markennamen „PayPal“ einen Zahlungsdienst an, der primär auf Zahlungen im Onlinehandel ausgerichtet ist. PayPal unterscheidet seine Nutzergruppen in Privatkonten und Geschäftskonten. Geschäftskonten sind für Personen und Organisationen gedacht, die mit PayPal hauptsächlich Onlinezahlungen empfangen. Während die Nutzung von PayPal für Privatkonten weitgehend gebührenfrei ist, fallen für Geschäftskonten ausdifferenzierte, transaktionsabhängige Entgelte an.

Gegenstand des Verfahrens sind die in den Nutzungsbedingungen von PayPal für Deutschland festgelegten „Regeln zu Aufschlägen“ und zur „Darstellung von PayPal“. Nach diesen Vorgaben dürfen Händler ihre Waren und Dienstleistungen nicht zu niedrigeren Preisen anbieten, wenn die Kundinnen und Kunden für die Bezahlung eine günstigere Zahlungsmethode als PayPal wählen. Aufschläge für eine Zahlung mit PayPal untersagt PayPal den Händlern ebenso wie die Ansetzung höherer Versandkosten im Falle der Zahlung mittels PayPal. Ferner dürfen die Verkäufer keine Präferenz für andere Zahlungsmethoden als PayPal zum Ausdruck bringen, deren Logos prominenter platzieren oder z. B. deren Nutzung für die Kundinnen und Kunden komfortabler gestalten.

Das Bundeskartellamt prüft, ob PayPal mit diesen Vorgaben Wettbewerber behindert und den Wettbewerb zwischen Zahlungsdiensten beschränkt. Das Verfahren wird auf Grundlage der kartellrechtlichen Verbote des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung (Artikel 102 AEUV, § 19 GWB) bzw. einer marktmächtigen Stellung (§ 20 GWB) geführt. Daneben kommt ein Verstoß gegen das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen (Artikel 101 AEUV, § 1 GWB) in Betracht. Im Zuge der Ermittlungen wurden u. a. PayPal-interne Unterlagen erhoben und gewerbliche Empfänger von Onlinezahlungen befragt.

III. Versicherungswirtschaft

1. Fusionskontrolle – Barmenia/Gothaer

In der Versicherungsbranche ist im Berichtszeitraum eine Reihe von Zusammenschlüssen angemeldet worden, die aber jeweils vor dem Hintergrund zahlreicher verbleibender Anbieter auf den jeweiligen betroffenen Versicherungsmärkten nicht zu wettbewerbslichen Problemen führten und daher innerhalb eines Monats freigegeben werden konnten.

Darunter fiel auch die beabsichtigte Zusammenlegung der Geschäftstätigkeiten der Barmenia Versicherungen a.G. (Barmenia) und der Gothaer Versicherungsbank VVaG (Gothaer) in einem Gemeinschaftsunternehmen. Zwar stellte der angemeldete Zusammenschluss von Barmenia und Gothaer eine der größten Fusionen der letzten Jahre auf den deutschen Versicherungsmärkten dar, eine bedenkliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs konnte aber ausgeschlossen werden (s. Pressemitteilung vom 18. März 2024).

Barmenia und Gothaer sind die Obergesellschaften der gleichnamigen Versicherungsgruppen. Beide bieten ihren Kundinnen und Kunden ein breites Angebot an Versicherungsprodukten an und sind im Bereich der Lebensversicherungen, der privaten Krankenversicherungen, der Schadens- und Unfallversicherungen sowie in geringfügigem Umfang im Bereich der Rückversicherungen tätig. In räumlicher Hinsicht erzielen beide Versicherungsgruppen ihre Beitragseinnahmen von insgesamt über sieben Mrd. Euro jährlich weit überwiegend in Deutschland.

Durch das Zusammenschlussvorhaben steigen Barmenia und Gothaer zu den größeren deutschen Versicherungsunternehmen auf. Ihre Marktanteile in den verschiedenen Versicherungsmärkten bleiben jedoch auch nach dem Zusammenschluss auf einem wettbewerblich unbedenklichen Niveau. Das gilt auch für die Bereiche, in denen die beiden Unternehmen besonders aktiv sind (private Krankenversicherungen, Schadens- und Unfallversicherungen). So werden Barmenia und Gothaer nach dem Zusammenschluss der sechstgrößte Anbieter von privaten Krankenversicherungen in Deutschland sein. In den verschiedenen betroffenen Versicherungsmärkten sind aber bspw. der Allianz-Konzern, der Munich RE-Konzern, die Debeka Versicherungsgruppe, die R+V Versicherungsgruppe oder die Talanx Versicherungsgruppe als teils deutlich größere Anbieter zu nennen.

IV. Entsorgungswirtschaft

1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Die Kreislaufwirtschaft in Deutschland ist im Berichtszeitraum erneut gewachsen. Die in diesem Bereich tätigen Unternehmen erzielten in 2023/24 einen Umsatz von 105 Mrd. Euro und eine Bruttowertschöpfung von 32,7 Mrd. Euro. Die Zahl der Unternehmen, die in der Kreislaufwirtschaft tätig sind, ist jedoch anhaltend

rückläufig. Insbes. die Entsorgungswirtschaft ist weiterhin dadurch geprägt, dass eine ganze Reihe kleiner und mittelständischer Unternehmen, darunter durchaus auch vergleichsweise große und regional bedeutende Mittelständler, keine Unternehmensnachfolge finden und daher ihr Unternehmen verkaufen. Prominentes Beispiel war im Berichtszeitraum der Erwerb der regional bedeutenden Hofmann-Gruppe durch die Veolia Umweltservice GmbH. Auch setzt sich der schon im vergangenen Berichtszeitraum zu beobachtende Trend fort, dass eine erhebliche Anzahl der Zukäufe nicht der Fusionskontrolle unterlagen, weil die für die Anmeldung relevanten Aufgreifschwelle nicht erreicht wurden.

Die Bedeutung der Europäischen Gesetzgebung für den gesamten Bereich der Entsorgungswirtschaft nimmt weiter zu. Dabei setzt sich der Trend fort, dass europäische Regulierungen nur noch wenig nationalen Umsetzungsspielraum erlauben. Für die Marktteilnehmenden ist dies mit der weiteren Schwierigkeit verbunden, dass relevante rechtliche Weichenstellungen der Europäischen Union vor Ort und mit zeitlicher Verzögerung in delegierte Rechtsakte umgesetzt werden müssen. Dies erschwert es den Unternehmen ihre Investitionsentscheidungen zu treffen. Dies gilt z. B. für die neue Europäische Verpackungsverordnung (die Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR)), die am 11. Februar 2025 in Kraft trat. Für die Umsetzung der in ihr enthaltenen Vorschriften wird u. a. das Verpackungsgesetz in größeren Teilen zu überarbeiten sein. Bei der Überarbeitung dieses Gesetzes und anderer nationaler Vorschriften ist es aus Sicht des Bundeskartellamtes wichtig, gut funktionierende nationale Entsorgungsstrukturen so weit wie möglich zu integrieren und zu erhalten. Dies gilt z. B. für die Integration der Entsorgung gewerblicher und industrieller Verpackungen, die gemäß Artikel 46 PPWR grundsätzlich systembeteiligungspflichtig sind, in das bestehende System der Entsorgung durch privatrechtliche Unternehmen auf der Basis von bilateralen Entsorgungsverträgen. Im bestehenden und gut funktionierenden derzeitigen System organisiert der Abfallerzeuger die Entsorgung und das Recycling eigenverantwortlich. Der Hersteller kann an den Kosten beteiligt werden. Im Rahmen des geplanten Europäischen Kreislaufwirtschaftsgesetzes (Circular Economy Act, CEA) sollte aus wettbewerblicher Sicht ferner darauf geachtet werden, dass die Vorteile von wettbewerblich organisierten gegenüber monopolartigen Modellen einer erweiterten Herstellerverantwortung berücksichtigt und genutzt werden können.

Denn wie z. B. die Ergebnisse der Sektoruntersuchung „Duale Systeme“ des Bundeskartellamtes gezeigt haben, sind wettbewerblich organisierte Modelle gegenüber monopolartigen Strukturen ohne Einschränkung der Leistungsfähigkeit des Systems und bestehender Innovationsanreize für die letztendlich betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher mit erheblichen finanziellen Einsparungen verbunden (s. Tätigkeitsbericht 2011/12, S. 86 f.). Diese Sektoruntersuchung hat zudem gezeigt, dass Wettbewerb in diesem Bereich zu erheblichen finanziellen Einsparungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher bei fortbestehendem Innovationsanreiz gesorgt hat (s. Tätigkeitsbericht 2011/12, S. 86 f.).

Im bestehenden System des Wettbewerbs von derzeit zehn dualen Systemen ist die Recyclingquote auch im Berichtszeitraum über alle Materialien gestiegen, trotz eines gesunkenen Verpackungsverbrauchs. Aus Sicht des Bundeskartellamtes hat sich das wettbewerblich organisierte System der dualen Systeme, bei wenigen Schwächen im Detail, insgesamt und gerade auch im europäischen Vergleich bewährt.

2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Fusionskontrolle

Theo Steil/Rhein Main Rohstoffe

Im Berichtszeitraum gab das Bundeskartellamt den Erwerb der in Frankfurt ansässigen Rhein Main Rohstoffe GmbH (RMR) durch die Theo Steil GmbH & Co. KG (Steil) frei (s. Pressemitteilung vom 1. Juli 2024). Beide Unternehmen sind regional in der Erfassung und Aufbereitung von Eisenschrotten und Nicht-Eisenmetallen tätig. Im vorangegangenen Berichtszeitraum meldete die zum Rethmann-Konzern gehörende TSR-Gruppe den Erwerb der RMR an, gab das Vorhaben jedoch auf, nachdem das Bundeskartellamt in einer vorläufigen rechtlichen Beurteilung des Falles, wettbewerbliche Bedenken zum Ausdruck gebracht hatte (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 88). Die Ermittlungen haben erneut bestätigt, dass es sachgerecht ist, neben einem Markt für die Erfassung von Eisenschrotten und Nicht-Eisenmetallen sowie dem Handelsmarkt einen eigenständigen Markt für die Aufbereitung von Eisenschrotten in Schrottscheren anzunehmen. Das Vorhaben konnte freigegeben werden, da sich die Einzugsbereiche der beiden Unternehmen nicht wesentlich überschneiden. Während das Zielunternehmen in der Region Frankfurt seinen Tätigkeitsschwerpunkt hat, ist die Theo

Steil-Gruppe schwerpunktmäßig im Westen und Osten Deutschlands tätig. Für den Marktraum Frankfurt bedeutet dies, dass insbes. bei der Aufbereitung von Eisenschrotten durch Schrottscheren auch zukünftig mehrere Anbieter im relevanten Marktraum tätig sein werden.

documentus/Rhenus-Gruppe

Auch in diesem Berichtszeitraum beschäftigte der Verkauf der Fahnenbruck-Gruppe an die zum Rethmann-Konzern gehörende Rhenus-Gruppe das Bundeskartellamt (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 89). Neben Rhenus ist lediglich die documentus-Gruppe, zu der auch Fahnenbruck mit verschiedenen Gesellschaften gehörte, in der Lage, bundesweite Entsorgungsdienstleistungen im Bereich der Aktenvernichtung zu erbringen.

Mit dem Erwerb der Fahnenbruck-Gesellschaften durch die Rethmann-Gruppe war die bundesweite Leistungserbringung für die documentus-Gruppe in Frage gestellt. Da die documentus-Gruppe zwischenzeitlich jedoch neue Kooperationspartner für die Regionen gewinnen konnte und so zu erwarten stand, dass sie auch zukünftig bundesweite Leistungen im Bereich Aktenvernichtung anbieten kann, musste nicht abschließend entschieden werden, ob die Voraussetzungen der Towercast-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes vorgelegen hätten (Aktenzeichen: Case 449/21; s. hierzu auch Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 89).

Kaatsch/Prometall

Angemeldet und nach intensiven Ermittlungen freigegeben wurde der Zusammenschluss zwischen der zur Scholz-Gruppe gehörenden Schrott- und Metallhandel M. Kaatsch GmbH und der Prometall GmbH, da von einem hinreichenden Wettbewerbsdruck von weiteren Marktteilnehmenden auszugehen war (s. Fallbericht vom 3. Februar 2023, B5-88/22, B5-25/23). Nach dem Ergebnis der Ermittlungen bilden Schrotthändler mit einem eigenen Platz eine eigenständig zu betrachtende Marktstufe. Größere Schrotthändler mit eigenem Platz übernehmen eine Bündelfunktion für kleinere Marktteilnehmende ohne eigenen Platz und verfügen regelmäßig auch über einen gesicherten Zugang zu Endabnehmern. Für die wettbewerbliche Betrachtung sind diese beiden Schrotterfassungsstufen separat zu betrachten, um die jeweiligen Wettbewerbskräfte angemessen beurteilen zu können.

Georgsmarienhütte/Alba Metall

Die bereits im Berichtszeitraum 2021/22 festgestellte Marktkonsolidierung im Bereich der Sammlung, Aufbereitung und des Handels von Eisenschrott und Nicht-eisen-Metallen (vgl. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 87) schreitet weiter voran. So wurde im August 2024 der Erwerb der Alba Metall Saar GmbH durch die Georgsmarienhütte Holding GmbH in der ersten Phase freigegeben. Georgsmarienhütte betreibt in unmittelbarer Nähe zum Standort des Zielunternehmens in Bous ein Stahlwerk, das ausschließlich vom Zielunternehmen mit Schrott beliefert wird.

Veolia/Hofmann

Im November 2023 wurde die Übernahme der operativen Tochtergesellschaften der Friedrich Hofmann GmbH durch Veolia Umweltservice GmbH im Hauptprüfverfahren unter der aufschiebenden Bedingung der Veräußerung eines Entsorgungsstandortes der Beteiligten zuzüglich mehrerer Erfassungsverträge für Leicht- und Glasverpackungen sowie PPK (Papier, Pappe, Kartonage) in Nürnberg freigegeben (s. Pressemitteilung vom 30. November 2024 und Fallbericht vom 11. Januar 2024, B5-64/23). Im Großraum Nürnberg, Fürth und Erlangen hätte der Zusammenschluss ohne diese Bedingung zu einer erheblichen Behinderung des Wettbewerbs bei der haushaltsnahen Erfassung von Leicht- und Glasverpackungen im Auftrag der dualen Systeme sowie von Altpapier im Auftrag öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger geführt. Durch den Verkauf eines zentral gelegenen Standortes in Kombination mit entsprechenden Erfassungsverträgen und Ressourcen konnte jedoch ein neuer Wettbewerber in den Markt eintreten, der über die notwendigen finanziellen Mittel, Fachkenntnisse und Anreize für eine dauerhafte Tätigkeit verfügt. So wurden die wettbewerblichen Nachteile des Zusammenschlusses kompensiert. Nach Erwerb des Zusagenpaketes durch die Kühl Entsorgung und Recycling Süd GmbH hat Veolia den Zusammenschluss im Frühjahr 2024 vollzogen.

b) Kooperationen

Onlineplattform ReWaste24

Im Berichtszeitraum erklärte das Bundeskartellamt mittels Vorsitzendenschreiben gemäß § 32c Abs. 2 GWB, in Bezug auf das Vorhaben zur Errichtung und zum Betrieb einer B2B-Onlineplattform zur digitalen Vermittlung von gefährlichen und nicht-gefährlichen

Abfällen sowie von Rohstoffen, im Wege des Aufgreifermessens kein Verfahren einzuleiten (s. Fallbericht vom 11. Dezember 2023, B-113/22). Die Onlineplattform ReWaste24 soll ein Netzwerk zwischen Abfallerzeugern, Abfallentsorgern, Recyclingunternehmen, Müllverbrennungsanlagen, Verwertern und Rohstoffhändlern schaffen. Haupteigentümer der Plattform ist ein Unternehmen, das als Abbruch- und Entsorgungsunternehmen in Deutschland tätig ist. Nachdem die Ausgestaltung der Plattform zunächst kartellrechtliche Bedenken im Hinblick auf den Informationsfluss zwischen den Daten auf der Plattform und dem Betreiber sowie in Hinblick auf die Errichtung eines Marktinformationssystems mit Hilfe der Plattform begegnete, haben die Betreiber die Plattform grundlegend umgestaltet. Zu den Maßnahmen gehörten u. a. die Änderung der Besetzung der Geschäftsführung bei ReWaste24 im Hinblick auf eine vollständige personelle Trennung von den Betreibern und die Verankerung dieser in der Geschäftsordnung, die Beschränkung der Informationsrechte der Gesellschafter sowie Geheimhaltungsvereinbarungen. Im Gesellschaftsvertrag und in der Geschäftsordnung der Geschäftsführung wurde ein Katalog wettbewerbsrechtlich sensibler Informationen aufgenommen, zu denen die Auskunft zu verweigern ist. Die Gesellschafter haben sich in einer entsprechenden Gesellschaftsvereinbarung verpflichtet, bezüglich dieser Informationen auf die Geltendmachung von Informationsrechten dauerhaft und unwiderruflich zu verzichten. In der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung von ReWaste24 werden die Geschäftsführenden verpflichtet, entsprechend Anfragen der Gesellschafter gemäß § 51a Abs. 2 Satz 1 GmbHG abzulehnen. Alle wichtigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben strafbewehrte Geheimhaltungsvereinbarungen abgeschlossen. Der IT-Dienstleister ist ausschließlich für die Plattform tätig und die Daten werden bei einem externen Dienstleister gehostet. Die Plattform baute im Registrierungs- und Verifizierungsprozess verschiedene Sicherungsmechanismen ein, die die Nutzung der Plattform durch konkurrierende Abfallentsorgungsunternehmen für Dummy-Anfragen zu Preisen von Wettbewerbern ausschließen. Außerdem müssen anfragende Nutzerinnen und Nutzer den konkret anfallenden Abfall nachweisen und können sich entweder nur als Erzeuger oder als Entsorger registrieren lassen. Auf dieser Grundlage konnte in Ausübung des Aufgreifermessens davon abgesehen werden, ein Verfahren einzuleiten.

Duale Systeme

Im Berichtszeitraum befasste sich das Bundeskartellamt mit einer Kooperationsanfrage der dualen Systeme

bezüglich der Errichtung einer Anlage zum Recycling von bislang nicht hinreichend verwertbaren faserbasierten PPK-Verbunden. Sämtliche dualen Systeme in Deutschland wollten sich zunächst für mindestens vier Jahre verpflichten, jährlich jeweils eine zu recycelnde „Mindestmenge“ in diese Anlage zu liefern. Addiert über alle dualen Systeme hätte es sich bei der verpflichteten Menge um rd. 75 bis 80 Prozent der in Deutschland jährlich anfallenden Gesamtmenge dieser Materialien gehandelt.

Nach einer vorläufigen kartellrechtlichen Einschätzung warf die geplante Vereinbarung erhebliche wettbewerbliche Fragen auf, insbes. im Hinblick auf die Kombination der Faktoren „Dauer der Kooperationsverpflichtung“ und die durch die Kooperation gebundene Menge. Hätten sich, wie angedacht, alle dualen Systeme gemeinsam zur Lieferung dieser Mengen für die folgenden vier Jahre verpflichtet, hätte einem möglichen zweiten Projekt zur Verwertung dieser Materialien (z. B. mit Hilfe einer anderen Technologie) für diese Zeitdauer nur noch eine relativ geringe Einlieferungs Menge zur Verfügung gestanden, die im Zweifel nicht in vergleichbarer Weise zur Amortisation der dabei entstehenden Kosten hätte beitragen können. Selbst wenn mit einem Anstieg der zu verwertenden Menge in den nächsten Jahren zu rechnen wäre, würde mit dieser Vereinbarung der Wettbewerb bei der Verwertung dieser Materialien für die nächsten vier Jahre und noch darüber hinaus gehemmt. Angesichts der für diesen Zeitraum nicht verfügbaren Mengen ergäben sich kaum Anreize für einen anderen Anbieter ebenfalls in die Verwertung dieser Materialien zu investieren. Eine Exklusivitätsvereinbarung sämtlicher dualer Systeme über mindestens vier Jahre mit einem Anteil von über 75 Prozent der jährlich anfallenden Gesamtmenge wäre nach erster Einschätzung daher unter das Kartellverbot des § 1 GWB bzw. Artikel 101 AEUV gefallen und hätte womöglich die Freistellungs Voraussetzungen der „Unerlässlichkeit“ sowie des „Nicht-Ausschalten wesentlichen Wettbewerbs“ nicht erfüllt. Letztlich musste über das Vorhaben jedoch nicht entschieden werden, da die Beteiligten das ursprüngliche Vorhaben aufgegeben und mitgeteilt haben, dass das Vorhaben unter Beteiligung einzelner aber nicht mehr sämtlicher dualer Systeme weiterverfolgt werden würde.

c) Kartellverfolgung

Musterausschreibungsverträge duale Systeme

Im Berichtszeitraum eröffnete das Bundeskartellamt ein Kartellverwaltungsverfahren, in dem eine Reihe

von Klauseln des Musterausschreibungsvertrages der dualen Systeme, die in der sog. Gemeinsamen Stelle organisiert sind, auf ihre Kartellrechtskonformität überprüft wurden.

Die dualen Systeme organisieren für die Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen die kostenlose und flächendeckende Rücknahme von Verkaufsverpackungen aus Glas, Leichtverpackungen, Papier, Pappe und Karton. Dafür schreiben sie die Erfassungsleistungen auf der Grundlage eines abgestimmten Vertrages aus. Diese gemeinsam in den Mustererfassungsverträgen festgelegten Regelungen sind eine Vereinbarung zwischen Unternehmen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken und dem Anwendungsbereich des Verbotes von § 1 GWB und Artikel 101 AEUV unterfallen. Allerdings ist ein Zusammenwirken der dualen Systeme auch im Rahmen der Vereinbarung von Mustererfassungsverträgen zulässig, soweit dies notwendig, erforderlich und verhältnismäßig ist, um die gemeinsame Erfassung effizient zu organisieren. Im Jahr 2024 stellte das Bundeskartellamt den dualen Systemen eine vorläufige rechtliche Beurteilung zu, nach der einzelne Klauseln des Mustervertrages diesen Anforderungen nicht gerecht wurden. Die dualen Systeme erklärten sich grundsätzlich bereit, die beanstandeten Klauseln durch verbindliche Verpflichtungszusagen gemäß § 32b GWB kartellrechtskonform auszugestalten. Für einzelne Klauseln setzten sie dies zudem bereits für die laufende Ausschreibungsrunde ohne Verpflichtungszusage um. Bis zum Ende des Berichtszeitraums war die Beurteilung des Falles jedoch nicht abgeschlossen, da für die angebotenen Verpflichtungszusagen noch ein Markttest erfolgen muss und für Einzelfragen unter den dualen Systemen selbst noch kein Konsens gefunden werden konnte.

Speicherei Stuttgart

Im Anschluss an das Zusammenschlussverfahren (Kaatsch/Prometall, s. o.) untersuchte das Bundeskartellamt, ob über das von der Scholz-Gruppe und der zum Rethmann-Konzern gehörenden TSR-Gruppe betriebene paritätische Gemeinschaftsunternehmen Speicherei Stuttgart GmbH der Wettbewerb zwischen den Müttern des Gemeinschaftsunternehmens beschränkt wird. Bei der Scholz-Gruppe und TSR handelt es sich um die bundesweit größten Unternehmen im Bereich der Erfassung, Aufbereitung und dem Handel mit Eisenschrott und Nicht-Eisenmetallen. Beide Unternehmen sind auf demselben sachlich und räumlich rele-

vanten Markt tätig wie ihr Gemeinschaftsunternehmen Speicherei. Zum Ende des Jahres 2024 wurde das Gemeinschaftsunternehmen aufgelöst. Der Standort im Hafen von Stuttgart wird seitdem unter der Firma TSR Deutschland GmbH & Co. KG ausschließlich von der TSR-Gruppe betrieben. Das Kartellverwaltungsverfahren konnte daher ohne förmliche Entscheidung eingestellt werden.

d) Sektoruntersuchung – Erfassung von Siedlungsabfällen und Aufbereitung von Hohlglas

Im Berichtszeitraum wurde der Abschlussbericht der Sektoruntersuchung zur Erfassung von Siedlungsabfällen und Aufbereitung von Hohlglas veröffentlicht (s. Pressemitteilung und Abschlussbericht vom 28. Dezember 2023). In der Sektoruntersuchung wurden die Marktstrukturdaten der im Dezember 2021 veröffentlichten Sektoruntersuchung „Haushaltsabfällererfassung“ bis einschließlich des Jahres 2021 überprüft und aktualisiert. Zudem wurde der Umfang der Untersuchung auf die Erfassung aller nicht-gefährlichen Siedlungsabfälle sowie die Aufbereitung von Glasverpackungen erweitert.

Das Ergebnis des Abschlussberichtes bot Veranlassung dafür, das Vorliegen der Voraussetzungen für eine seit der 10. GWB-Novelle mögliche Anmeldeverpflichtung gemäß § 32f Abs. 2 GWB, insbes. – aber nicht nur – der Rethmann-Gruppe, zu prüfen. Die 10. GWB-Novelle regelte diese Befugnis in § 39a GWB-alt, die mittlerweile im Rahmen der 11. GWB Novelle mit Änderungen, aber im Kern unverändert, in § 32f Abs. 2 GWB überführt wurde (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 91). Dieses Verfahren ist zum Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen.

Erfassung von Siedlungsabfällen

Das Bundeskartellamt betrachtet in der Sektoruntersuchung als „Wirtschaftszweig“ im Sinne des § 32e GWB (und des § 32f Abs. 2 GWB) das Angebot bzw. die Nachfrage nach haushaltsnaher Erfassung von Abfällen bei privaten Haushalten und vergleichbaren Anfallstellen. Diese Abfälle werden entsprechend des Europäischen Abfallverzeichnisses als (nicht-gefährliche) „Siedlungsabfälle“ definiert. Hierzu gehören insbes. die Erfassung von Rest-, Bio- und Sperrmüll, getrennt gesammelten Fraktionen wie Papier, Pappe, Karton, gemischte Verpackungen/Wertstoffe und Glas, insbes. auch Leichtverpackungen und Glasverpackungen, sowie von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen.

Nach dem Abschlussbericht erreichte die Rethmann-Gruppe im Jahr 2021 bei der bundesweiten Erfassung sämtlicher nicht-gefährlicher Siedlungsabfälle (inkl. der Eigenerfassung durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE)) einen mengenbasierten Anteil zwischen 15 und 20 Prozent. Sämtliche der wichtigsten Wettbewerber erreichten nur jeweils Anteile von unter fünf Prozent. Das gilt im Übrigen auch für die größten öRE bei ihrer Eigenerfassung. Der Abstand zwischen dem Anteil der Rethmann-Gruppe zum nächstfolgenden Anbieter beträgt mehr als zehn bis 15 Prozentpunkte. Ein Vergleich der Jahre 2018 bis 2021 zeigt, dass die Wettbewerber der Rethmann-Gruppe keine nennenswerten Anteile hinzugewinnen konnten.

An der bundesweiten Nachfrage von Erfassungsleistungen, die für private Anbieter zugänglich ist, erreichte die Rethmann-Gruppe im Jahr 2021 bundesweit bei Restmüll und Bioabfällen jeweils Anteile zwischen 25 und 30 Prozent. Bei der Erfassung von Sperrmüll liegen die Anteile nur geringfügig niedriger. Die Abstände zu den nächstfolgenden Wettbewerbern betragen bei Restmüll 20 bis 25 Prozentpunkte, bei Bio- und Sperrmüll 15 bis 20 Prozentpunkte.

Bei der bundesweit erfassten Menge haushaltsnah getrennt gesammelter Fraktionen (inkl. der Erfassung durch öRE) erreichte die Rethmann-Gruppe im Jahr 2021 sowohl insgesamt als auch jeweils bei den Fraktionen PPK, gemischte Verpackungen/Wertstoffe und Glas mengenbasierte Anteile zwischen 20 und 25 Prozent. Mit weitem Abstand folgen die Wettbewerber jeweils mit Anteilen unter fünf Prozent. Der Abstand der Rethmann-Gruppe zum nächstfolgenden Wettbewerber beträgt 15 bis 20 Prozentpunkte.

Bei der Erfassung von LVP für duale Systeme erreichte die Rethmann-Gruppe bundesweit einen einwohnerbasierten Anteil zwischen 25 und 30 Prozent mit einem Abstand von mehr als 15 bis 20 Prozentpunkten vor dem nächstfolgenden Wettbewerber mit einem Anteil zwischen zehn und 15 Prozent. Alle anderen Wettbewerber folgen mit Anteilen unter fünf Prozent. Bei der Erfassung von Glasverpackungen im Auftrag der dualen Systeme erreichte die Rethmann-Gruppe bundesweit einen einwohnerbasierten Anteil zwischen 35 und 40 Prozent. Die beiden nächsten Wettbewerber bei der Erfassung von Glasverpackungen erreichen Anteile von jeweils zwischen fünf und zehn Prozent. Alle anderen Wettbewerber folgen mit Anteilen unter fünf Prozent. Der Abstand der Rethmann-Gruppe zu den nächsten Wettbewerbern beträgt 25 bis 30 Prozentpunkte.

Die Ergebnisse der Sektoruntersuchungen von 2021 und 2023 zeigen für die Erfassung von Haushaltsabfällen, dem mit Abstand größten Teil der nicht-gefährlichen Siedlungsabfälle, bundesweit eine sehr stabile Marktstruktur, insbes. hinsichtlich der Anteile der Rethmann-Gruppe. Nennenswerte Anteilsverschiebungen sind seit 2018 nur zwischen den nächstfolgenden Wettbewerbern zu beobachten und auch nur im Bereich zwischen null und fünf Prozent.

Auf Länderebene liegen Anhaltspunkte vor, dass die Rethmann-Gruppe in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt an der privaten Anbietern zugänglichen Nachfrage nach Erfassungsleistungen für Restmüll einwohnerbasiert bereits Anteile erreicht, die sich der Marktbeherrschungsvermutung des GWB nähern bzw. sie überschreiten. Dies gilt auch für die Erfassung von LVP für duale Systeme in den Ländern Thüringen, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen, sowie für die Erfassung von Glasverpackungen für duale Systeme in den Ländern Thüringen, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein/Hamburg sowie für die Erfassung von PPK in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.

Aufbereitung von Hohlglas

Als weiteren „Wirtschaftszweig“ im Sinne des § 32e GWB (und des § 32f Abs. 2 GWB) betrachtet das Bundeskartellamt in der Sektoruntersuchung die Aufbereitung von Hohlglasscherben. Die Aufbereitung ist der Erfassung nach- und der Vermarktung vorgelagert. Sie unterscheidet sich in den Wettbewerbsverhältnissen, insbes. der Anbieter- und Nachfragestruktur, deutlich von den anderen Marktstufen.

Die Rethmann-Gruppe erreichte bei der Aufbereitung von Hohlglas im Jahr 2021 bundesweit einen Anteil zwischen 35 und 40 Prozent. Der nächstfolgende Aufbereiter erreicht einen bundesweiten Anteil zwischen 25 und 30 Prozent. Die anderen Wettbewerber folgen mit Anteilen von jeweils zwischen zehn und 15 Prozent und weniger. Seit dem Jahr 2019 ist der bundesweite Anteil der Rethmann-Gruppe an der Aufbereitung um rd. fünf Prozentpunkte gestiegen. Der Vorsprung der Rethmann-Gruppe vor dem nächstfolgenden Wettbewerber ist von unter fünf Prozentpunkten auf zehn bis 15 Prozentpunkte angewachsen.

Die Prüfung der Notwendigkeit einer Anmeldeverpflichtung der Rethmann-Gruppe nach § 32f Abs. 2 GWB bezieht sich auf die beiden genannten Wirtschaftszweige.

V. Sport

1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Im Berichtszeitraum zeigte sich der Europäische Gerichtshof als maßgeblicher Treiber der Entwicklung des Sportkartellrechtes. Seine Große Kammer konturierte Ende 2023 in drei weithin beachteten Urteilen den Rechtsrahmen für die kartellrechtliche Überprüfung von sportverbandlichen Maßnahmen neu. Die Urteile betrafen die Regelungen des europäischen Fußball-Dachverbands UEFA sowie des Welt-Fußballverbands FIFA zur Zulassung sowie zur zentralen Vermarktung von Fußball-Wettbewerben (Aktenzeichen: C-333/21 – Super League), des Welt-Eislaufverbandes ISU zur Zulassung von Eislaufveranstaltungen (Aktenzeichen: C-124/21 P – ISU) sowie des belgischen Fußballverbands zur Förderung des Einsatzes von Spielern in der höchsten belgischen Fußball-Liga, die von Fußballclubs in Belgien ausgebildet worden sind (Aktenzeichen: C-680/21 – Royal Antwerp). In den Urteilen sprach der Gerichtshof erstmals aus, dass für eine sportverbandliche Maßnahme nur dann eine Tatbestandsausnahme von den Verboten des Artikels 101 Abs. 1 AEUV und des Artikels 102 AEUV – sog. Meca Medina-Ausnahme – in Betracht kommt, wenn die Maßnahme nicht aufgrund ihrer inhärenten Wettbewerbschädlichkeit als bezweckte Wettbewerbsbeschränkung bzw. als Missbrauch der Art nach einzuordnen ist. Konkret lehnte der Europäische Gerichtshof auf dieser Grundlage die Möglichkeit einer Tatbestandsausnahme für die Zulassungsregeln von FIFA, UEFA und ISU ab, weil er in deren Ausgestaltung eine bezweckte Wettbewerbsbeschränkung bzw. einen Missbrauch der Art nach sah. Hinsichtlich der Regelungen des belgischen Verbandes hielt er die Einordnung hingegen für offen.

Die Urteile bedeuten in der Tendenz eine erhöhte kartellrechtliche Prüfintensität für sportverbandliche Maßnahmen. Bei Feststellung inhärent wettbewerbsschädlicher Wirkungen bleibt für diese allein die Effizienzrechtfertigung über Artikel 101 Abs. 3 AEUV bzw. die Regelungen zur objektiven Rechtfertigung des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung.

Auf den genannten Urteilen aufbauend ordnete der Europäische Gerichtshof im Oktober 2024 auch wesent-

liche Teile der FIFA-Transferregularien als nicht ausnahmefähige bezweckte Wettbewerbsbeschränkung ein (Aktenzeichen: C-650/22 – Diarra). Bei ihm sind zudem aktuell Vorlageverfahren des Bundesgerichtshofes und des Landgerichtes Mainz zur Bewertung der Regularien des Deutschen Fußball-Bunds sowie der FIFA zur entsprechenden Einordnung von Regularien für Spielervermittler anhängig (Aktenzeichen: C-428/23 – ROGON; Aktenzeichen: C-209/23 – RRC Sports).

Das Bundeskartellamt wendete die von dem Gerichtshof erarbeiteten Grundsätze in den Verfahren zur sog. 50+1-Regel der DFL sowie zur Zentralvermarktung der DFL-Medienrechte für die Spielzeiten ab 2025/26 bereits an.

2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Missbrauchsaufsicht

Zentralvermarktung der DFL-Medienrechte

Auf Initiative der DFL war das Bundeskartellamt im Berichtszeitraum mit der Prüfung des Vergabemodells für die Medienrechte ab der Spielzeit 2025/26 befasst. Gegenstand der Prüfung war die Vereinbarkeit des von der DFL erarbeiteten Vermarktungsmodells mit dem deutschen und europäischen Kartellrecht. Das Bundeskartellamt schloss das diesbezüglich geführte Verfahren im Februar 2024 mit einer Mitteilung an die DFL ab, dass es bezüglich des vorgestellten Modells im Rahmen seines Aufgreifermessens von der Einleitung eines Verfahrens absieht (s. Pressemitteilung und Vorsitzendenschreiben gemäß § 32c Abs. 2 GWB jeweils vom 26. Februar 2024, V/B6-21/22).

Maßgeblich für die Möglichkeit der Tolerierung war, dass das Vergabemodell – wie in vergangenen Vergabeperioden auch – verschiedene Pakete mit Pay-Live-Übertragungsrechten für die Spiele der Bundesliga, 2. Bundesliga und außerdem Pakete mit zeitnaher frei empfangbarer Highlight-Berichterstattung über die Spiele vorsieht. Die Highlight-Berichterstattung übt Substitutionsdruck auf die Erwerber der Pay-Live-Rechte aus und begrenzt somit deren Preissetzungsspielräume. Dabei konnte das Bundeskartellamt hinsichtlich der Highlight-Berichterstattung über die Spiele am Samstag um 15:30 Uhr akzeptieren, dass alternative Rechtepakete mit einem Ausstrahlungsbeginn im linearen Fernsehen ab 18:30 Uhr oder ab 19:15 Uhr vorgesehen waren. Wichtig hierfür war, dass in dem Szenario des späteren Ausstrahlungsbeginns der Rech-

teerwerber erstmals zusätzlich die Möglichkeit erhalten hätte, ab Sendungsende um 20:15 Uhr die Highlight-Sendung auf Abruf online über eine eigene Mediathek zu verbreiten. In der Gesamtschau waren insofern beide Varianten der Highlight-Berichterstattung geeignet, hinreichenden Substitutionsdruck auf die Inhaber der Pay-Live-Rechte für die Spiele am Samstag um 15:30 Uhr zu gewährleisten.

Das Bundeskartellamt konnte für die anstehende Vergabeperiode zudem akzeptieren, dass nach dem vorgeschlagenen Modell der Erwerb sämtlicher Pay-Live-Rechtepakete für Bundesligaspiele durch dasselbe Unternehmen grundsätzlich möglich ist. Das für die beiden vorhergehenden Vergabeperioden vorgesehene sog. Alleinerwerbsverbot ist weggefallen. Maßgebliche Erwägung war insofern, dass auf den TV-Endkundenmärkten zunehmender Innovationswettbewerb durch Erschließung internetbasierter Übertragungswege zu verzeichnen ist, auch und gerade beim Angebot von Live-Fußballspielen. Inhaber wichtiger Fußball-Übertragungsrechte wie DAZN und Amazon setzen zentral auf internetbasierte Übertragungswege. Auch Anbieter wie Sky nutzen diesen Übertragungsweg mittlerweile nachhaltig neben den etablierten Übertragungswegen Kabel und Satellit. Damit war entgegen der Bewertung in den vorhergehenden Vergabeperioden nicht mehr davon auszugehen, dass ohne Alleinerwerbsverbot der Innovationswettbewerb in diesem Bereich behindert wird.

Demgegenüber war für die Möglichkeit der Tolerierung weiterhin zentral, dass eine substantielle Anzahl von Live-Pay-Paketen mit Bundesligarechten ausgeschrieben wird – im geprüften Modell vier – und dass diese Pakete in einem sequenziellen Verfahren ohne die Möglichkeit von Bündelgeboten vergeben werden. Diese Vorgaben dienen dazu, kleineren, weniger finanzkräftigen oder an einem Neuzutritt zu dem Markt interessierten Unternehmen eine realistische Erwerbschance einzuräumen.

Mit Blick auf die ausgesprochene Tolerierung konnte in dem Verfahren offenbleiben, ob es sich bei der von der DFL vorgesehenen Zentralvermarktung um eine bezweckte Beschränkung des Wettbewerbs handelt und welche Anforderungen im Einzelnen an ihre Effizienzrechtfertigung nach Artikel 101 Abs. 3 AEUV zu stellen sind. In dem Urteil Super League vom Dezember 2023 ist die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofes zu dem Ergebnis gekommen, dass die von der UEFA vorgesehene Zentralvermarktung der Medienrechte an

den von ihr veranstalteten Wettbewerben als inhärent wettbewerbsschädliche bezweckte Beschränkung einzuordnen ist (Aktenzeichen: C-333/21). Zudem hielt sie es für möglich, dass ein berücksichtigungsfähiger Effizienzvorteil in der Umverteilung der aus der Zentralvermarktung erlösten Mittel liegen kann, und zwar einerseits in horizontaler Hinsicht zwischen den an den zentralvermarkteten Wettbewerben teilnehmenden Klubs, zum anderen in vertikaler Hinsicht in der Form von Vorteilen für andere „Stakeholder“ im Verbandsfußball. Diese sich bislang weder in der Praxis der Kommission noch des Bundeskartellamtes findenden Erwägungen können für die Zukunft eine Neubewertung auch der Zentralvermarktung der DFL-Medienrechte nach sich ziehen.

Die DFL vergab im Anschluss ihre Medienrechte gemäß dem vom Bundeskartellamt geprüften Modell. Dabei unterbrach sie die Vergabe im Frühjahr 2024 zunächst aufgrund einer Schiedsklage, mit der sich das Unternehmen DAZN aufgrund eines von ihm behaupteten Verfahrensfehlers gegen die Vergabe eines Rechtepaketes mit Pay-Live-Rechten an Bundesligaspielen an das Unternehmen Sky wandte. Die Möglichkeit einer derartigen Schiedsklage ist in den Vergabebedingungen der DFL vorgesehen. Das Schiedsgericht urteilte die DFL im September 2024, die Vergabe des streitgegenständlichen Rechtepaketes unter bestimmten Maßgaben erneut durchzuführen. Im Anschluss begann die DFL die Vergabe im November 2024 neu und vergab schließlich das streitgegenständliche Rechtepaket sowie die weiteren Rechtepakete.

50+1-Regel in den DFL-Statuten

Das Bundeskartellamt führt ebenfalls auf Initiative der DFL ein Verfahren zur Bewertung der sog. 50+1-Regel, die in der Satzung des DFL e.V. enthalten ist. Die DFL begehrt mit Blick auf diesbezüglich aus ihrer Mitgliedschaft geäußerte Zweifel eine Feststellung durch das Bundeskartellamt, dass die Regel mit dem deutschen und europäischen Kartellrecht vereinbar ist. Sie sieht vor, dass am Spielbetrieb der Bundesliga und 2. Bundesliga nur Fußballmannschaften teilnehmen dürfen, deren Träger entweder ein Verein ist oder von einem Verein mit der Mehrheit der Stimmrechte kontrolliert wird. Zudem enthält die Satzung für bestimmte Fallkonstellationen eine Ausnahmemöglichkeit von der Regel.

In dem Verfahren muss das Bundeskartellamt nun den durch die Urteile der Großen Kammer des Gerichtshofes vom Dezember 2023 in den Rechtssachen – Super

League (Aktenzeichen: C-333/21), ISU (Aktenzeichen: C-124/21 P) sowie Royal Antwerp (Aktenzeichen: C-680/21) – zu ihrem Inhalt bereits oben – neu gezogenen Rechtsrahmen berücksichtigen. Das Bundeskartellamt nahm im bisherigen Verfahren insbes. an, dass für die 50+1-Regel eine Tatbestandsausnahme vom Kartell- und Missbrauchsverbot in Anwendung der sog. Meca-Medina-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Betracht kommt. Hierfür besteht nach der neuen Rechtsprechung des Gerichtshofes nur Raum, wenn die Regel keine bezweckte Beschränkung des Wettbewerbs bzw. keinen Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung der Art nach darstellt.

Insofern teilte das Bundeskartellamt der DFL im Mai 2024 mit, dass die 50+1-Grundregel nach seiner vorläufigen Bewertung eine Wettbewerbsbeschränkung lediglich bewirkt, nicht bezweckt, und insofern auch weiterhin vom Kartellrecht ausnahmefähig ist. Zur Begründung stellte es insbes. darauf ab, dass die Regel den Vereinen die zentrale Stellung im Wettbewerb der Bundesliga und der 2. Bundesliga zuordnet und damit an die Rechtsform anknüpft, die von der Kreisliga bis zur Bundesliga den institutionellen Eckpfeiler des verbandlich organisierten Fußballsports in Deutschland darstellt. Es führte weiter aus, dass die Rechtsform des Vereins in der im deutschen Verbandsfußball gelebten Praxis breiten Bevölkerungskreisen die Möglichkeit verschafft, durch die Mitgliedschaft die Geschicke des Vereins mitzubestimmen. Andererseits ermöglicht die 50+1-Grundregel Kapitalbeteiligungen unterhalb der Kontrollschwelle und zielt insofern auf einen Ausgleich der wirtschaftlichen und der ideellen Interessen am Profifußball. In der Gesamtschau kann ihr damit keine besondere, inhärente Wettbewerbsschädlichkeit beigemessen werden.

Zudem führte das Bundeskartellamt in dem Schreiben an die DFL aus, dass nach seiner vorläufigen Bewertung das Ziel der Vereinsprägung im Sinne einer Partizipationsmöglichkeit für breite Bevölkerungsschichten auch nach der neuen Rechtsprechung ein Anliegen sein kann, das eine Tatbestandsausnahme vom Kartell- und Missbrauchsverbot im Sinne der Meca-Medina-Rechtsprechung zu tragen geeignet ist. Allerdings ist zu beachten, dass nach der Rechtsprechung die Zielverfolgung durch einen Sportverband einheitlich, konsistent und diskriminierungsfrei erfolgen muss, um von einer Tatbestandsausnahme profitieren zu können. Insofern ermittelt das Bundeskartellamt derzeit, ob die DFL diesem Maßstab bei ihrer Anwendungspraxis hinsichtlich der 50+1-Regel gerecht geworden ist (s. Pressemitteilung vom 29. Mai 2024).

Bereits vor Ergehen der neuen Rechtsprechung teilte das Bundeskartellamt der DFL zudem kartellrechtliche Bedenken hinsichtlich des Nebeneinanders von 50+1-Grund- und Ausnahmeregel in ihrer Satzung mit. Diesbezüglich machte die DFL dem Bundeskartellamt zwischenzeitlich Vorschläge für Verpflichtungszusagen. Ob diese Vorschläge genügen, um die kartellrechtlichen Bedenken im Sinne von der DFL begehrten Feststellung auszuräumen, wird das Bundeskartellamt erst nach Abschluss der Ermittlungen zur Lizenzierungspraxis bewerten. Auch in diesem Zusammenhang sind die von der neuen Rechtsprechung des Gerichtshofes gestellten Anforderungen von zentraler Bedeutung.

VI. Medien- und Werbewirtschaft

1. Zeitungen und Zeitschriften

a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Pressevertrieb/Grosso

Während die in den vergangenen Berichtszeiträumen beschriebene Marktkonzentration im Nationalvertrieb zum Stillstand gekommen ist, setzte sich im Pressegroßhandel (Grosso) die Konsolidierung der letzten Jahre unter Herausbildung einer bedeutenden „Verlags-Grossogesellschaft“ (4Press GmbH & Co. KG; s. u.) fort. Ende 2024 gab es nur noch 13 Pressergrossisten. Gleichzeitig wird das derzeitige Pressevertriebssystem seitens einiger Verlage hinterfragt (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 97). Diese stehen für etwa zwei Drittel der Grossoumsätze in Deutschland und haben im Berichtszeitraum die Arbeitsgruppe „Fit-for-Future“ konstituiert. Sie machte im November 2024 ihre Pläne für eine Neuordnung des Pressevertriebs öffentlich. Diese sehen im Ergebnis die Bildung einer Zentral-Grossogesellschaft (PGA) vor, an der interessierte Verlage und vier Grossisten, die sog. „Systempartner“ QTRADO GmbH & Co. KG, PVG Presse-Vertriebs-Gesellschaft mbH & Co. KG, Presse-Vertrieb Hermann Trunk GmbH & Co. KG und 4Press GmbH & Co. KG, beteiligt wären. Die PGA würde zum alleinigen Ansprechpartner für Verlage bzw. Nationalvertriebe einerseits und für den Einzelhandel (wie bislang ohne Bahnhofs- und Flughafenbuchhändler) andererseits. Die gesellschaftsvertraglichen Regelungen sollen etwa mit Blick auf erforderliche Quoren in der Gesellschafterversammlung bzw. im Beirat der PGA und mittels getrennter Zuständigkeiten innerhalb der Geschäftsführung sicherstellen, dass

die Verlagsgesellschafter keinen Einfluss auf Dispositionsentscheidungen und Logistik der PGA nehmen können. Gleichzeitig liegt das Entscheidungsrecht über den Leistungsumfang der PGA bei den Verlagsgesellschaftern. Insoweit ist ein abgestuftes System an erforderlichen Quoren bis hin zu Einstimmigkeit vorgesehen. Die aktuellen Konditionen (Handelsspannen) sollen zunächst über fünf Jahre eingefroren und anschließend willkürfrei dynamisiert werden. Eine Gruppe von neun Grossisten, welche in den Plänen der Fit-for-Future Gruppe keine Rolle spielen und die bisher für knapp die Hälfte der deutschen Grossoumsätze steht, hat ihrerseits Anfang 2025 ein alternatives „Zukunftsmodell“ vorgestellt.

Der Gesetzgeber hatte 2013 den Abschluss von Branchenvereinbarungen zwischen Presseverlagen und Grossisten vom Kartellverbot ausgenommen (§ 30 Abs. 2a GWB). Dies führte zu einer kartellrechtlich nicht mehr angreifbaren Ausprägung von wettbewerbslosen Gebietsmonopolen. Weiterhin hat der Gesetzgeber 2017 Kooperationen zwischen Presseverlagen weitgehend vom Kartellverbot ausgenommen (§ 30 Abs. 2b GWB). Insoweit war die Bildung einer gemeinsamen Verlags-Arbeitsgruppe zur Erörterung neuer Vertriebsmodelle nicht zu beanstanden. Auch eine Umstrukturierung des Pressegrosso-Systems wäre zulässig, soweit die Vorgaben der kartellrechtlichen Ausnahmeregelung – insbes. ein diskriminierungsfreier und flächendeckender Pressevertrieb – eingehalten werden oder aber die Bedingungen für eine Freistellung vom allgemeinen Kartellverbot erfüllt sind.

Das Bundeskartellamt wurde seitens der Verlagsgruppe „Fit-for-Future“ und des Grosso-Verbands frühzeitig in die geplante Neustrukturierung einbezogen und sieht sich hier im Wesentlichen in einer Beobachterrolle. Gleichzeitig behält es sich – wie bereits in der Vergangenheit (vgl. Tätigkeitsberichte 2019/20, S. 107; 2021/22, S. 97) – ein Einschreiten bei drohender Missachtung des Grundsatzes eines diskriminierungsfreien und flächendeckenden Pressevertriebs vor.

Anzeigenvermarktung

Der bereits in den letzten Berichtszeiträumen beobachtete Konzentrationstrend bei der Vermarktung von Anzeigen setzte sich fort. Dies betrifft gleichermaßen regionale Medien (Abonnement-Tageszeitungen und Anzeigenblätter) wie Publikumszeitschriften. Die regionalen Kooperationen berühren den zwischen-

staatlichen Handel i. S. d. Artikels 101 AEUV nicht. Daher werden Kooperationen, soweit sie nicht der Zusammenschlusskontrolle unterliegen und keine reinen Hardcore-Absprachen darstellen, aufgrund § 30 Abs. 2b GWB, der pressspezifischen Ausnahme vom allgemeinen Kartellverbot, vom Bundeskartellamt regelmäßig nicht vertieft geprüft. Vermarktungsk Kooperationen im Bereich der Publikumszeitschriften sind dagegen angesichts oft spürbarer Bedeutung von Werbekampagnen von Marktteilnehmenden aus dem EU-Ausland regelmäßig nach Artikel 101 AEUV zu prüfen, womit § 30 Abs. 2b GWB nach Artikel 3 Abs. 1 VO 1/2003 verdrängt wird. Derartige Kooperationen wurden vom Bundeskartellamt – wie schon in der Vergangenheit – auch im Berichtszeitraum umfassend geprüft (s. u.).

§ 30 Abs. 2b GWB

Aus Sicht des Bundeskartellamtes funktioniert die Anwendung der Ausnahmeregelung zur verlagswirtschaftlichen Zusammenarbeit gemäß § 30 Abs. 2b GWB gut, wenngleich es Bereichsausnahmen grundsätzlich kritisch bewertet und in der Verwaltungspraxis eng auslegt. Dies betrifft zum einen Hardcore-Absprachen, die das Bundeskartellamt in ständiger Praxis schon in Ermangelung einer „Zusammenarbeit“ im wörtlichen Sinne bzw. als Missbrauch im Sinne von § 30 Abs. 3 S. 2 GWB nicht nach § 30 Abs. 2b GWB vom Kartellverbot des § 1 GWB ausnimmt (vgl. Tätigkeitsbericht 2018/19, S. 91 f.).

Zum anderen sieht das Bundeskartellamt angesichts des klaren Wortlautes der Bereichsausnahme keinen Grund, die Reichweite von § 30 Abs. 2b GWB auf die Fusionskontrolle auszudehnen. Soweit eine verlagswirtschaftliche Kooperation mit einem Zusammenschluss verbunden ist, greift die sog. Doppelkontrolle, weil § 30 Abs. 2b GWB nur vor § 1 GWB immunisiert, nicht aber vor § 36 Abs. 1 GWB, wonach Zusammenschlüsse zu untersagen sind, durch die wirksamer Wettbewerb erheblich behindert würde. Dies hat das Bundeskartellamt im Berichtszeitraum im Rahmen eines Fusionskontrollverfahrens klargestellt (s. u.).

b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

aa) Fusionskontrolle

Die Anzahl der Anmeldungen von Zusammenschlüssen im Pressebereich war im Berichtszeitraum moderat. Geprüft wurden sieben Zusammenschlüsse betreffend regionale Abo-Tageszeitungen, jeweils drei betreffend

das Pressegrasso und Zeitschriften sowie einige weitere u. a. im Bereich der Anzeigenvermarktung und der Zustellung von Presseerzeugnissen. Vermutlich gab es deutlich mehr Zusammenschlüsse im Pressebereich, von denen das Bundeskartellamt aber mangels Anmeldepflicht keine Kenntnis erlangte. Hier zeigen sich die Auswirkungen der jüngsten Lockerungen der Pressefusionskontrolle im Rahmen der 10. GWB-Novelle. Neben der Anhebung der 2. Inlandsumsatzschwelle auf 17,5 Mio. Euro (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 GWB) führt auch die Halbierung des Presserechenmultiplikators von acht auf vier (§ 38 Abs. 3 GWB) dazu, dass viele Vorhaben nicht mehr anmeldepflichtig sind. Gerade in regionalen Zeitungsmärkten kann dies negative Folgen nicht nur für den Erhalt von Wettbewerb haben, sondern sich auch negativ auf die Meinungsvielfalt auswirken, da in vielen Regionen nur noch eine einzige Regionalzeitung bzw. zwei Zeitungen vom selben Verlag existieren.

Regionale Tageszeitungen

Von den sieben anmeldepflichtigen Zusammenschlussvorhaben betreffend regionale Abo-Tageszeitungen ließen zwei eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs erwarten, konnten aber aufgrund der angehobenen Schwellenwerte bzw. der abgesenkten Presseumsatzmultiplikatoren (s. o.) als Bagatellmärkte nicht untersagt werden.

Dies betraf den Zusammenschluss zwischen der Neue Pressegesellschaft mbH & Co. KG (NPG) und der Schwäbisches Tagblatt GmbH (STB) einerseits und den zwischen der Ippen-Gruppe und der zuvor zur Mainzer VRM-Mediengruppe gehörenden Verlagsgesellschaft Vogelsberg GmbH & Co. KG andererseits (s. Pressemitteilung vom 9. November 2023). Im Fall Vogelsberg kam es zu Überschneidungen zwischen der Oberhessischen Zeitung (VRM) und der Alsfelder Allgemeine (Ippen).

Gewisse wettbewerbliche Bedenken im Fall Schwäbisches Tagblatt resultierten daraus, dass die NPG in fusionskontrollrechtlich relevanter Weise mit der Südwestdeutsche Medienholding (SWMH) verflochten ist (vgl. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 96). SWMH wiederum ist im Verbreitungsgebiet der von STB herausgegebenen „Neckar Chronik“ mit Ausgaben des „Schwarzwälder Boten“ vertreten.

In beiden Fällen überschritten sich die Verbreitungsgebiete der betroffenen Tageszeitungen in einem erheblichen Maß und die Lokalberichterstattung der Zei-

tungen deckte das Überschneidungsgebiet inhaltlich in nicht nur punktuelltem Ausmaß ab. Allerdings blieb die Summe der Umsätze auf den Märkten, auf denen die Zusammenschlüsse zu einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs geführt hätten, jeweils unter der Bagatellmarktschwelle von fünf Mio. Euro (vor der gebotenen Vervielfachung), sodass die Vorhaben trotz Anmeldepflicht und unabhängig von den tatsächlichen wettbewerbsrechtlichen Auswirkungen nicht untersagt werden konnten (§ 36 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 GWB).

Im Falle der Verlagsgesellschaft Vogelsberg wurde das Vorhaben kurz nach Ablauf von zwei Jahren nach dem letzten Erwerb einer ehemaligen VRM-Verlagsgesellschaft durch Ippen angemeldet; dieser Zusammenschluss erfüllte ebenfalls die materiellen Untersagungsvoraussetzungen und konnte seinerseits aufgrund des Nichterreichens der Bagatellmarktschwelle nicht untersagt werden. Eine Zusammenrechnung nach § 38 Abs. 5 S. 3 GWB kam daher nicht mehr in Betracht (vgl. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 95).

Potenziell kritisch war der Erwerb der DDV Mediengruppe GmbH & Co. KG, welche u. a. die Sächsische Zeitung verlegte, durch die Verlagsgesellschaft Madsack GmbH & Co. KG (Madsack), die in den Städten Dresden (Dresdner Neueste Nachrichten) und Döbeln (Döbelner Allgemeine Zeitung) konkurrierende Zeitungen herausgab. Letztgenannte Zeitungen wurden aber vor dem Zusammenschluss an die Celler Verlegerfamilie Pfingsten veräußert, sodass der Zusammenschluss freigegeben werden konnte (s. Pressemitteilung vom 9. April 2024). Die nahtlose Fortführung der veräußerten Titel wurde durch den Abschluss einer Reihe von grundsätzlich wettbewerbsbeschränkenden, aber nach § 30 Abs. 2b GWB vom Kartellverbot ausgenommenen Vereinbarungen (Verteilung, Vertrieb, Vermarktung, Druck) zwischen Gesellschaften von Madsack und dem Dritterwerber ermöglicht. Zunächst und nur für einen begrenzten Übergangszeitraum geduldet wurde eine Mantelteilkooperation, welche als redaktionelle Zusammenarbeit nicht von der Presse-Ausnahmeregelung in § 30 Abs. 2b GWB gedeckt ist. Wenn sich zwei in aktuellem Wettbewerb zueinander stehende Zeitungen aufgrund der Nutzung des gleichen Mantelteils mit Blick auf die nicht-lokalen Inhalte kaum noch voneinander unterscheiden, bewirkt dies eine kartellrechtlich kritische Einschränkung des Qualitätswettbewerbs (vgl. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 94). Das daraufhin seitens der Erwerber vorgelegte redaktionelle Konzept stellt sicher, dass sich die konkurrierenden Tageszeitungen in Döbeln und Dresden

trotz der Kooperationen der Erwerber mit Madsack auch hinsichtlich ihres Mantelteils hinreichend stark voneinander unterscheiden. Ob im Vergleich zur Situation vor Übernahme der Sächsischen Zeitung durch Madsack das politische Meinungsspektrum der Zeitungen in Dresden bzw. Döbeln verengt sein könnte, entzieht sich einer kartellrechtlichen Überprüfung mit Blick auf den Qualitätswettbewerb.

In Sachen Funke/OTZ (vgl. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 94) hat die Funke Mediengruppe beim Bundesgerichtshof Nichtzulassungsbeschwerde gegen die vom Oberlandesgericht Düsseldorf (Beschluss vom 21. Dezember 2022, Aktenzeichen: VI-Kart 10/21 (V)) als unzulässig verworfene Fortsetzungsfeststellungsbeschwerde eingelegt. Diese wurde vom Bundesgerichtshof mit Beschluss vom 18. Dezember 2024 (Aktenzeichen: KVZ 5/23) zurückgewiesen.

Schließlich hat das Bundeskartellamt die Anmeldepflicht zweier im Berichtsraum vollzogener Zusammenschlüsse betreffend regionale Abonnement-Tageszeitungen geprüft. Dies betrifft den Raum Ostwestfalen-Lippe (Lippische Landes-Zeitung, Mindener Tageblatt, Weserspucker) sowie die Neckarquelle in Villingen-Schwenningen, welche von der bis dahin konkurrierenden Schwarzwälder Bote Mediengruppe übernommen wurde. Beide Erwerbe waren aufgrund des Nichterreichens der Schwellenwerte des § 35 GWB nicht anmeldepflichtig.

Pressegrosso

Wie schon im vorangegangenen Berichtszeitraum gab es einige Zusammenschlüsse von Presse-Grossisten. Deren Anzahl ist auf nur noch 13 Anbieter gefallen. Allerdings fand die Konzentration teils ohne Befassung des Bundeskartellamtes statt. Die für die Fusionskontrolle relevanten Umsatzschwellen wurden einerseits aufgrund der Anhebung im Zuge der 10. GWB-Novelle bzw. der vorangegangenen Halbierung des Pressemultiplikators und andererseits aufgrund des rückläufigen Marktes nicht immer erreicht. Beim Bundeskartellamt wurden im Berichtszeitraum lediglich drei Zusammenschlüsse angemeldet, welche allesamt die 4Press GmbH & Co. KG (4Press) betrafen. Diese ging 2023 aus einer Fusion dreier Grossisten hervor, der Presse Vertrieb GmbH & Co., der Verlagsgrosso Nord GmbH & Co. KG sowie der Verlagsgrosso Ost GmbH & Co. KG. All jene zeichneten sich dadurch aus, dass es sich bei ihren Gesellschaftern um verschiedene Verlage bzw. Verlagsbeteiligungsgesellschaften handelte. Dem-

entsprechend kann die 4Press als „Verlags-Grossgesellschaft“ bezeichnet werden. Deren Gesellschafter sind alle namhaften Zeitschriftenverlage Deutschlands bzw. deren Nationalvertriebsunternehmen DPV und MZV sowie Verlage überregionaler Tageszeitungen und ostdeutscher Regionalzeitungen mit Anteilen von maximal ca. 15 Prozent. Damit wird 4Press von keinem ihrer Gesellschafter kontrolliert. Die größten fünf Gesellschaftergruppen (Bertelsmann, Axel Springer, Bauer, sowie Burda und Funke mitsamt MZV) erreichen zusammen einen Stimmenanteil von knapp 57 Prozent. Im Jahr 2024 hat 4Press dann den Erwerb der Grossisten Fritzenschaft & Partner GmbH und Frankenthaler Pressevertrieb GmbH & Co. KG angemeldet. Angesichts einer aufgrund von § 30 Abs. 2a GWB rechtmäßigen gemeinsamen Erklärung von Verlagen und Grosso decken die Verlage ihren Bedarf an Presse-grosso-Leistungen nur bei einem Anbieter je Gebiet. Die Verringerung der Anzahl von Gebietsmonopolisten ist insofern wettbewerblich neutral zu beurteilen. Daher und in Ermangelung von Hinweisen auf ein potenzielles Wettbewerbsverhältnis hat das Bundeskartellamt die Zusammenschlüsse im Vorprüfverfahren freigegeben.

Anzeigenvermarktung

Im Bereich der Anzeigenvermarktung haben WESTFALLEN-BLATT Vereinigte Zeitungsverlage GmbH & Co. KG und der Zeitungsverlag NEUE WESTFÄLISCHE GmbH & Co. KG die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens zur gemeinsamen Vermarktung ihres Print- und Digitalinventars in Ostwestfalen angemeldet. Als verlagswirtschaftliche Kooperation wäre das Vorhaben – wenn es rein schuldrechtlich ausgestaltet worden wäre – nach § 30 Abs. 2b GWB vom Kartellverbot ausgenommen, weil es ausschließlich die gemeinsame Vermarktung des Werbeinventars betrifft, mit Effizienzen verbunden ist und keine reine Hardcore-Absprache darstellt. Die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens ist jedoch aufgrund der in ständiger und höchstrichterlich bestätigter Praxis des Bundeskartellamtes nicht nur nach dem allgemeinen Kartellverbot (§ 1 GWB), sondern auch nach § 35 ff. GWB (Zusammenschlusskontrolle) zu prüfen. Gemeinschaftsunternehmen unterliegen also einer sog. Doppelkontrolle („Zweischranken-Theorie“). Fusionskontrollrechtlich war die geplante Gründung des Vermarktungs-Gemeinschaftsunternehmens kritisch zu bewerten. Denn die gemeinsamen Marktanteile auf den betroffenen Anzeigenmärkten lagen bei über 90 Prozent, und es gab zuvor keine Kooperation, die als Vergleichsszenario zugrunde zu legen wäre. Nur soweit bereits tatsächlich eine an sich wettbewerbsbeschränkende, aber

nach § 30 Abs. 2b GWB vom Kartellverbot ausgenommene schuldrechtliche Kooperation über einen gewissen Zeitraum hinweg erfolgreich praktiziert wurde und nicht zu erwarten ist, dass diese Kooperation im Prognosezeitraum beendet wird, wäre § 30 Abs. 2b GWB mittelbar auch im Rahmen einer fusionskontrollrechtlichen Prüfung relevant. Die Kooperation würde insoweit im Rahmen des relevanten Vergleichsszenarios berücksichtigt – der Zusammenschluss wäre dann im Umfang der vom Kartellverbot ausgenommenen Kooperation nicht kausal für eine mögliche Verschlechterung der Wettbewerbsverhältnisse. Liegen – wie im konkreten Fall – derartige Vereinbarungen umgekehrt tatsächlich aber nicht vor, können sie im Rahmen des in der Zusammenschlusskontrolle relevanten Vergleichsszenarios auch nicht berücksichtigt werden (vgl. Tätigkeitsberichte 2019/20, S. 104; 2021/22, S. 94, 97). Nach entsprechendem Hinweis des Bundeskartellamtes haben die Parteien die Rücknahme der Anmeldung erklärt und daraufhin in einem ersten Schritt im November 2024 eine schuldrechtliche Ausgestaltung der Kooperation vereinbart.

Gegen die Freigabe des Zusammenschlusses zwischen BCN Brand Community Network GmbH (BCN) und der Funke Mediengruppe betreffend die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens u. a. zur Vermarktung von Anzeigen in Publikumszeitschriften (vgl. im Einzelnen Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 96 sowie Fallbericht vom 20. März 2024, V-31/22) hat die Heinrich Bauer Verlag KG (Bauer) als Beigeladene vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf Beschwerde eingelegt. Die Beschwerden, mit denen Bauer sowohl die Anfechtung der Freigabe als auch die Verpflichtung des Bundeskartellamtes zur Untersagung der Vermarktungs Kooperation nach Artikel 101 AEUV begehrte, hat das Oberlandesgericht Düsseldorf mit Beschluss vom 6. Dezember 2023, Aktenzeichen: VI-Kart 7/23 (V), als unbegründet zurückgewiesen. Dabei hat das Gericht den Beschluss vollumfänglich bestätigt. In diesem Zusammenhang hatte es keine Einwände gegen die Methodik und das Ergebnis des Bundeskartellamtes zur Abgrenzung des relevanten Marktes, insbes. die Bedeutung von sog. „Anzeigenclustern“ und das Ergebnis, wonach der Markt mehrere Zeitschriftenkategorien umfasst (TV-Zeitschriften, TV-Supplements, Apothekenzeitschriften und Zeitschriften der Regenbogenpresse). Die Existenz eines einheitlichen und mediengattungsübergreifenden Werbemarktes wurde verneint.

bb) Kartellverbot**Anzeigenvermarktung**

Kurz nach dem oben genannten Urteil des Oberlandesgerichtes Düsseldorf in Sachen BCN/Funke informierte die Beschwerdeführerin Bauer das Bundeskartellamt darüber, dass sie nun ihrerseits plane, ihr Werbeinventar künftig auf schuldrechtlicher Basis von der Ad Alliance, der Vermarktungsgesellschaft der Bertelsmann-Gruppe, vermarkten zu lassen. Die eigene Vermarktungsgesellschaft Bauer Advance KG sollte abgewickelt werden. Im Ergebnis hat das Bundeskartellamt das Vorhaben nicht untersagt (s. Pressemitteilung vom 11. November 2024).

Das Vorhaben war in zwei Phasen unterteilt worden. Zunächst war die Vermarktung des kartellrechtlich unkritischen Werbeinventars von Bauer auf die Ad Alliance übertragen worden. Dies betraf das Online-werbeinventar und all jene Zeitschriften, bei denen es keine inhaltlichen Überschneidungen zwischen den Titeln von Ad Alliance und Bauer gab, entsprechend einem Umsatzanteil von ca. 90 Prozent des gesamten Werbeinventars von Bauer. In der zweiten Phase sollte auch die Vermarktung der übrigen Titel, bei denen es zu einer Überschneidung zwischen Bauer und der Ad Alliance kam, auf die Ad Alliance überführt werden. Dies betraf die Bereiche „gehobene Frauenzeitschriften“, „Wohnen/Einrichten“ sowie „Essen/Trinken“.

Im Rahmen der Prüfung der konkreten Ausgestaltung des Vermarktungsvertrages nach Artikel 101 AEUV hat das Bundeskartellamt eine bezweckte Wettbewerbsbeschränkung verneint, nachdem die vorgelegten Verträge auf Anregung des Bundeskartellamtes betreffend die Preishoheit von Bauer und den Informationsaustausch angepasst worden waren. Die somit (nur noch) bewirkte Wettbewerbsbeschränkung resultiert insbes. daraus, dass Bauer und Ad Alliance auf den entsprechenden Anzeigenmärkten aktuelle Wettbewerber sind und teilweise über erhebliche gemeinsame Marktanteile verfügen. Durch die Kooperation werden die Verhandlungsoptionen für potenzielle Anzeigenkunden eingeschränkt. Weiterhin erlangt die Ad Alliance und damit ein bisheriger Wettbewerber Kenntnis über die Konditionen und Verhandlungsspielräume von Bauer und kann dies bei der Vermarktung des eigenen Inventars berücksichtigen. Gleichzeitig erleichtern die für die Vermarktung erforderlichen, regelmäßigen Strategietreffen kollusives Verhalten und unterjährige Änderungen des Konditionenhandbuchs seitens Bauer.

Die im Rahmen der Ermittlungen befragten Kundinnen und Kunden äußerten keine Einwände gegen die gemeinsame Vermarktung. Einerseits seien in den genannten Überschneidungsbereichen die Titel von Bauer bzw. Ad Alliance keine engen Wettbewerber. Andererseits bestätigte sich die bereits im Fall BCN/Funke ermittelte hohe Preiselastizität der Nachfrage.

Die Ermittlungen ergaben ferner, dass alternativ zu der gemeinsamen Vermarktung mit einer Einstellung einzelner Zeitschriftentitel bzw. der dortigen Anzeigenvermarktung zu rechnen wäre; insoweit machte Bauer glaubhaft, dass eine separate oder anderweitige Vermarktung der verbliebenen Titel keine wirtschaftlich sinnvolle Option wäre. Gleichzeitig konnten keine alternativen und den Wettbewerb weniger beschränkenden Vermarkter ermittelt werden, die Interesse an den Überschneidungstiteln gezeigt hätten. Insoweit gab es keine weniger wettbewerbsbeschränkende Alternative zu dem Vorhaben.

Das Bundeskartellamt hat daher die Ausweitung der Kooperation im Rahmen seines Ermessens nicht untersagt, sich aber etwa im Falle substanzieller Beschwerden, Marktveränderungen oder Erweiterungen der Zusammenarbeit ein Eingreifen zu einem späteren Zeitpunkt vorbehalten. Dies entsprach im Ergebnis dem Vorgehen bei vergleichbaren Fällen in den vorangegangenen Berichtszeiträumen betreffend die Vermarktung des Werbeinventars der Mediengruppe Klambt (Tätigkeitsbericht 2019/20, S. 106) und Funke (Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 96) durch BCN.

Redaktionelle Kooperationen

Im Berichtszeitraum führte das Bundeskartellamt drei Verfahren aufgrund von redaktionellen Kooperationen, die ausdrücklich nicht von der Ausnahmeregelung des § 30 Abs. 2b GWB zur verlagswirtschaftlichen Zusammenarbeit umfasst sind. Eines betraf einen angedachten und nicht öffentlich bekannt gewordenen Vertragsschluss über die Zulieferung von Programmseiten für TV-Programmzeitschriften zwischen zwei konkurrierenden Zeitschriftenverlagen. Angesichts des im gleichen Jahr in Sachen BCN/Funke festgestellten, wettbewerbslosen Oligopols im Bereich der TV-Programmzeitschriften begleitete das Bundeskartellamt das Vorhaben sehr kritisch, sodass es zugunsten einer anderen Lösung aufgegeben wurde.

Das andere, noch laufende Verfahren betrifft eine Zusammenarbeit zweier konkurrierender Regionalzeitun-

gen im Bereich Lokalsport. Hier prüft das Bundeskartellamt, ob die Freistellungs Voraussetzungen des § 2 GWB erfüllt sind und die Wettbewerbsbeschränkung insoweit freigestellt ist.

Über das dritte Verfahren wurde bereits oben im Zusammenhang mit dem Zusammenschluss zwischen Madsack und der DDV Mediengruppe GmbH & Co. KG (Sächsische Zeitung) berichtet.

Hardcore-Vereinbarungen

Ein Verfahren führte das Bundeskartellamt im Zusammenhang mit einem vermeintlichen Fall verlagswirtschaftlicher Kooperationsvereinbarungen i. S. d. § 30 Abs. 2b GWB, der aber im Wesentlichen als Hardcore-Vereinbarung eine Gebietsabsprache beinhaltet. In diesem Fall war geplant, dass ein Verlag sein Anzeigenblatt in einem bestimmten Gebiet zugunsten des dort konkurrierenden Anzeigenblattverlags einstellt. Im Gegenzug würde der Letztgenannte seine Druckerei schließen und die eigenen Anzeigenblätter bei der erstgenannten Pressegesellschaft drucken lassen. Dieses Vorhaben bewertete das Bundeskartellamt als Hardcore-Absprache, die sich auf dem Anzeigenmarkt, auf dem Lesermarkt für unentgeltliche Lokalzeitungen und auf einem Markt für den Druck von Zeitungen auswirkt. Im Einklang mit der Praxis des Amtes ist diese Hardcore-Absprache nicht nach § 30 Abs. 2b GWB vom allgemeinen Kartellverbot ausgenommen. Die Parteien wurden hierüber per Vorsitzendenschreiben informiert. Auf das Vorhaben wurde verzichtet.

In einem weiteren Fall haben zwei konkurrierende Verlage vereinbart, dass der eine Verlag seinem Wettbewerber einen hohen Betrag dafür zahlt, dass dieser sich mit seinen Anzeigenblättern aus dem gemeinsamen Gebiet zurückzieht. Hier geht das Bundeskartellamt dem Verdacht eines Abkaufs von Wettbewerb nach, was nach Auffassung des Amtes als Hardcore-Absprache nicht vom Ausnahmetatbestand des § 30 Abs. 2b GWB umfasst wäre.

2. Buchverlage und -handel

a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Im Berichtszeitraum setzte sich die Fusionstätigkeit im Bereich Buchverlage und -handel fort. Die im stationären deutschen Bucheinzelhandel führende Thalia-Gruppe baute ihre Marktposition insbes. im

Onlinegeschäft durch die Übernahme von Vermögensgegenständen der insolventen Weltbild GmbH & Co. KG (s. Pressemitteilung vom 16. September 2024) sowie durch die Übernahme der geschäftlichen Aktivitäten der ebenfalls insolventen bucher.de GmbH & Co. KG aus (s. Pressemitteilung vom 4. November 2024). Beide Zielgesellschaften sind Tochterunternehmen der ehemaligen Weltbild-Gruppe. Dadurch festigte Thalia ihre Marktposition im Bereich des Onlinehandels von Büchern sowie im Bereich des Vertriebs von eBooks als Nummer zwei im deutschen Markt hinter Amazon.

Eine weitere Fusion betraf den Erwerb eines Druckbetriebes durch den Buchgroßhändler Libri. Sie illustriert die Anpassung des Buchgroßhandels an die sich verändernden Bedürfnisse von Verlagen und Buchhandlungen im Zuge der Digitalisierung.

b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

aa) Fusionskontrolle

Thalia/Weltbild

Thalia übernahm in engem zeitlichen Zusammenhang Vermögensgegenstände und Unternehmen aus der Insolvenz der Weltbild-Gruppe. Es handelte sich dabei einerseits um Online-Kundenbeziehungen der Weltbild GmbH & Co. KG und Kundenkonten der Weltbild Tolino-Lesegeräte sowie andererseits um den gesamten Geschäftsbetrieb des Onlinehändlers bucher.de. Bei keinem der Zusammenschlüsse gingen stationäre Ladengeschäfte auf Thalia über. Beide Zusammenschlüsse wurden intensiv jeweils in der ersten Phase geprüft und freigegeben (s. Pressemitteilungen vom 16. September 2024 und 4. November 2024). Schwerpunkte der Prüfungen waren der Einzelhandel mit gedruckten Büchern sowie eBooks und die Beschaffung von gedruckten Büchern sowie eBooks. Weil mit Amazon im Onlinehandel sowohl von gedruckten Büchern als auch von eBooks ein wesentlich stärkerer Wettbewerber vorhanden ist, waren die Zusammenschlüsse auf einem Markt für den Onlinehandel wettbewerblich unproblematisch. Bei Betrachtung eines Gesamtmarktes für den Onlinehandel und den stationären Einzelhandel lägen Amazon und Thalia ungefähr gleichauf.

Der Beschaffungsmarkt für neue gedruckte Bücher wurde eingehender geprüft. Auf diesem kommt Thalia eine besondere Bedeutung zu, denn das bundesweite

Netz an stationären Ladengeschäften bietet den Verlagen eine anderswo nicht erhältliche „Schaufensterfunktion“, die für die Umsetzung der Sortimentspolitik und die Platzierung von Büchern wichtig ist und auf keinem anderen Vertriebsweg in dieser Form zur Verfügung steht. Letztlich lagen auch auf diesem Beschaffungsmarkt die Untersagungsvoraussetzungen nicht vor, denn die Zusammenschlussbedingten Additionen waren minimal und würden nicht ursächlich zu einer Verschlechterung der Marktsituation beitragen (s. Fallbericht vom 25. März 2025, B2-44/24).

Libri/Xerox

Ebenfalls in der ersten Phase freigegeben wurde der Erwerb von Vermögensgegenständen zur Herstellung von Druckerzeugnissen durch Libri Plureos von der Xerox. Libri Plureos ist ein Tochterunternehmen der Libri, einem der führenden deutschen Buchgroßhändler. Der Erwerb illustriert die mit der Digitalisierung einhergehende Verschiebung von Funktionen im Buchgroßhandel. Libri integriert Druckleistungen in ihr Angebot gegenüber den Verlagen. Print-on-Demand ersetzt damit jedenfalls teilweise die physische Lagerhaltung und ermöglicht die Herstellung von Büchern unmittelbar auf Kundenorder im Bucheinzelhandel. Der größte Wettbewerber Libris, Zeitfracht, verfügt ebenfalls über ein Print-on-Demand Zentrum.

c) Auswirkungen

Die Ermittlungen in den Buchhandelsfällen haben deutlich gemacht, dass der deutsche Bucheinzelhandel inzwischen im Wesentlichen durch die beiden großen Buchhändler Amazon und Thalia geprägt ist. Nächstgrößter Anbieter ist mit erheblichem Abstand Hugendubel, so dann eng lokal begrenzt tätige kleine, unabhängige Buchhandlungen. Diese Wettbewerbsbedingungen schlagen sich in den Einkaufskonditionen zum Vorteil der beiden großen Anbieter nieder. Die geringeren Einkaufskosten könnten u. a. einer weiteren Expansionsstrategie insbes. im stationären Einzelhandel förderlich sein. Thalia baute bereits in den vergangenen Jahren seine stationären Marktpositionen in verschiedenen Regionen durch Erwerbe von unabhängigen Buchhandlungen aus, die dann nicht fusionskontrollpflichtig sind, wenn die Umsätze der zu erwerbenden Unternehmen unterhalb der zweiten Inlandsumsatzschwelle liegen. Dies war in den vergangenen Jahren bei einer signifikanten Zahl von Buchhandlungen der Fall. Hinzu kommt, dass Thalia eine größere Zahl von „Partnerbuchhandlungen“ angebunden und damit sein Beschaffungsvolumen weiter erhöht hat.

3. Branchen- und Teilnehmerverzeichnisse

Die Deutsche Tele Medien (DTM) erwarb im Berichtszeitraum den Geschäftsbetrieb Verzeichnismedien/ Onlinemarketing der Trifels Unternehmensgruppe einschließlich gesellschaftsrechtlicher Beteiligungen. Das Vorhaben konnte im Rahmen des Vorprüfverfahrens freigegeben werden, da die Beteiligten entsprechend der territorialen Absprachen jeweils in unterschiedlichen Regionen tätig sind und zudem keine Anhaltspunkte für vertikale Abschottungen bestanden. DTM verbreitet gemeinsam mit einer Reihe von sog. Fachverlagen (u. a. Trifels) bundesweit Branchen- und Teilnehmerverzeichnisse unter den Marken „Gelbe Seiten“, „Das Örtliche“ sowie „Das Telefonbuch“. Jedem Fachverlag ist dabei exklusiv ein bestimmtes Territorium zugewiesen, in dem er gemeinsam mit der DTM die Printverzeichnisse unter den genannten Marken verbreitet und für diese Werbung akquiriert. Das System ist nach Einschätzung des Bundesgerichtshofes mit dem Kartellverbot vereinbar (Urteil vom 29. Januar 2019, Aktenzeichen: KZR 4/17). Seit 2022 gehört DTM zur Müller Medien GmbH & Co. KG (vgl. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 98).

Im Berichtszeitraum wurde zudem die Gründung des paritätischen Gemeinschaftsunternehmens Gewusst-Wo durch die Verlagsgruppen Heise und Ippen im Vorprüfverfahren freigegeben. Gewusst-wo ist ein digitales Branchenverzeichnis, bei dem regional nach Firmen und Behörden gesucht werden kann. Die Grund- und Zusatzdaten für die Einträge werden von den beiden Muttergesellschaften zugeliefert. Aufgrund des Wettbewerbs im Markt, insbes. durch DTM, sowie eines ausgeprägten Substitutionswettbewerbs bestanden hier keine wettbewerbsrechtlichen Bedenken.

4. Fernsehwerbung

a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbsliche Situation

Der Berichtszeitraum war geprägt von der Prüfung mehrerer Vorhaben unter Beteiligung der RTL-Gruppe. So strebten RTL und RTL2 eine Vermarktungskoope-ration an, RTL beabsichtigte, das lineare Sendeangebot Nickelodeon von Paramount zu übernehmen und RTL möchte mit ProSiebenSat.1 im Ad-Tech-Bereich enger zusammenarbeiten. Durch die Befassung mit diesen Vorhaben, weitreichenden Ermittlungen in schriftlicher Form und zahlreichen Gesprächen mit Marktteilneh-

menden, ergab sich für das Bundeskartellamt ein umfangreiches Bild der aktuellen wettbewerblichen Gegebenheiten im Fernseh- bzw. Bewegtbildwerbebereich. Danach ist klar erkennbar, dass digitale Angebote sowohl aus Zuschauersicht als auch aus Sicht der Werbetreibenden zunehmend neben das traditionelle lineare Fernsehen treten. Als echte Alternative zur Werbung im linearen Fernsehen kommen aber nur bestimmte Digitalangebote in Betracht. Wenn dies der Fall ist, sind die Angebote bis auf Weiteres noch nicht so leistungsfähig, dass sie die tradierten Marktpositionen ernsthaft in Frage stellen würden. Vor diesem Hintergrund wurde das Zusammenschlussvorhaben RTL/Nickelodeon in Betracht einer drohenden Untersagung letztlich zurückgenommen (s. Pressemitteilung vom 17. September 2024). Das Kooperationsvorhaben von RTL und RTL2 wird angesichts der von Seiten des Bundeskartellamtes geäußerten erheblichen Bedenken zumindest bis auf Weiteres nicht weiter vorangetrieben (s. Pressemitteilung vom 18. Dezember 2024). Das Kooperationsvorhaben von RTL und ProSiebenSat.1 im Ad-Tech-Bereich wird von dem Bundeskartellamt weiter begleitet.

b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

aa) Fusionskontrolle – Super RTL/Nickelodeon

Nach Vorgesprächen im zweiten Halbjahr 2023 und Anfang 2024 meldete Super RTL aus der RTL-Gruppe Ende April 2024 das Vorhaben beim Bundeskartellamt an, das lineare Sendeangebot Nickelodeon von Paramount zu übernehmen. Nach umfassenden Ermittlungen im Vorprüf- wie im Hauptprüfverfahren teilte das Bundeskartellamt den Beteiligten mit, dass es beabsichtige, das Vorhaben zu untersagen. Daraufhin nahm Super RTL die Anmeldung kurz vor Fristende zurück (s. Pressemitteilung vom 17. September 2024 und Fallbericht vom 15. April 2025, B6-32/24).

Zentrale wettbewerbliche Fragestellung war, ob es einen eigenen Markt für Kinderwerbung gibt und ob ein solcher auf das lineare Fernsehen begrenzt wäre oder weitere Bewegtbildflächen mit umfasst. Ergebnis der Ermittlungen des Bundeskartellamtes war, dass ein spezieller Bewegtbildwerbemarkt für die zielgerichtete und sichere Ansprache von Kindern im Alter von drei bis 13 Jahren anzunehmen ist. Insofern war für die Werbetreibenden in erster Linie wichtig, das Interesse gerade bei den Kindern selbst wecken zu können. Insofern schützen sichere Umfelder nicht nur die Mar-

ke, sondern dürfen Kinder diese zugleich regelmäßig auch ohne Beisein der Eltern nutzen. Als entsprechende Werbeflächen kamen für die Nachfrager angesichts der sich ändernden Sehgewohnheiten prinzipiell auch Onlineangebote in Betracht, wenn sie diese Anforderungen erfüllen.

Auch unter Einbeziehung von Digitalwerbeflächen wurden von den Marktteilnehmenden aber nur wenige Angebote genannt, die eine entsprechende Ansprache von Kindern ermöglichen. Dabei stellte sich RTL mit seinem Sender Super RTL als der mit Abstand größte Anbieter dar, gefolgt von Disney bereits mit erheblich geringerem Marktanteil sowie Nickelodeon mit noch einmal wesentlich geringerer Bedeutung. Für das Angebot YouTube Kids von Google, das bis auf Weiteres als einziges Onlineangebot als echte werbliche Alternative gesehen wurde, stellte sich eine (noch) vergleichsweise geringe Marktbedeutung heraus. Social-Media-Angebote schieden für die Werbetreibenden schon wegen der dort geltenden Altersbeschränkungen und des damit einhergehenden Fehlens einschlägiger Werbeangebote als geeignete Alternativen aus.

Das Bundeskartellamt befragte im Rahmen seiner Ermittlungen praktisch alle wesentlichen Werbetreibenden im Kinderbereich und die (potenziellen) Wettbewerber nicht nur im TV-Bereich, sondern auch im Digitalbereich. Die Befragungen fanden dabei zunächst in schriftlicher Form, später zudem in Form ausführlicher Ermittlungsgespräche mit ausgewählten Marktteilnehmenden statt.

Angesichts der medienrechtlichen Dimension stellte das Bundeskartellamt das Benehmen mit der Kommission zur Ermittlung der Konzentration in den Medien (KEK) her. Da diese maßgeblich den Zuschauerbereich betrachtet, wo es mit Angeboten wie dem KiKA auch (starke) weitere Angebote für Kinder gibt, erhob die KEK unter Vielfaltsgesichtspunkten keine zusätzlichen Einwände gegen das Vorhaben.

bb) Kartellverwaltungsverfahren

RTL/RTL2

Im Sommer 2023 sind RTL und RTL2 mit dem Vorhaben an das Bundeskartellamt herangetreten, eine Vermarktungskoooperation bezüglich der bislang von RTL2 über El Cartel selbst vermarkteten Werbeflächen im linearen Fernsehen einzugehen. Dieses Vorhaben war ursprünglich so angelegt, dass RTL bzw. Ad Alliance die

entsprechende Vermarktung im Wesentlichen komplett hätte übernehmen sollen. Nach Modifikationen waren gewisse Spielräume auch für eine Mitsprache und weitere Eigenvermarktung durch RTL2 vorgesehen. Auch in der zuletzt vorgestellten Ausgestaltung begegnete das Vorhaben allerdings durchgreifenden kartellrechtlichen Bedenken (s. Pressemitteilung vom 18. Dezember 2024).

Die Ermittlungen des Bundeskartellamtes beinhalten in mehreren Runden schriftliche Befragungen gegenüber zahlreichen großen Werbetreibenden und den wichtigsten Mediaagenturen sowie ausführliche Gespräche mit letzteren und den größten (potenziellen) Wettbewerbern sowohl im linearen als auch im Digitalbereich. Nach jeder Ermittlungsrunde hat das Bundeskartellamt RTL und RTL2 über die jeweiligen Ergebnisse und die sich daraus ergebende Einschätzung des Bundeskartellamtes informiert.

Nach den Ermittlungen war davon auszugehen, dass die Vermarktungskoooperation durch eine Beschränkung des Wettbewerbs letztlich zu höheren Preisen geführt hätte, ohne dass die Zusammenarbeit der Marktgegenseite einen durchgreifenden Mehrwert geboten hätte. Dabei war zu berücksichtigen, dass RTL zusammen mit ProSiebenSat.1 nach wie vor als einer der ganz großen Anbieter von Werbeflächen im fraglichen Bereich anzusehen war, selbst wenn die neu entstehenden Angebote im Digitalbereich in die Betrachtung miteinbezogen werden. Durch eine Kooperation mit RTL2 als dem bislang wohl nächsten (traditionellen) Wettbewerber zu den beiden führenden Sendergruppen, wäre die Position von RTL noch einmal klar gestärkt worden. Das hätte es umso unwahrscheinlicher gemacht, dass etwaige Effizienzgewinne etwa in Form effizienterer Abläufe langfristig an die Marktgegenseite weitergegeben worden wären. Solche möglichen Effizienzgewinne durch den Zusammenschluss wurden zudem nicht unstrittig gesehen. Schließlich war nach den Ermittlungen bis auf Weiteres nicht mit einem so grundständigen kurzfristigen Umbruch des Marktes zu rechnen, dass dieser ggf. Spielräume für eine Tolerierung hätte eröffnen können.

Die Ermittlungen haben bestätigt, dass sich der Bereich der Fernseh- bzw. Bewegtbildwerbung im Wandel befindet. Neben das traditionelle lineare Fernsehen treten zunehmend neue Angebot wie insbes. die der Streaminganbieter. Damit einher geht auch die Entstehung neuer Angebote für Werbetreibende. Insgesamt stellt das lineare Fernsehen für diese aber nach wie vor das mit

Abstand wichtigste Bewegtbildmedium dar. Nur über das Fernsehen lassen sich bis auf Weiteres in kurzer Zeit viele Menschen erreichen. Für die jüngeren Zielgruppen wird dies zwar immer schwieriger. Der Digitalbereich ist seinerseits jedoch stark fragmentiert, sodass es nicht ohne weiteres möglich ist, die im linearen Bereich sinkende Reichweite zu kompensieren. Außerdem erreicht das Fernsehen bei den älteren, zahlungskräftigen Zielgruppen immer noch viele Menschen. Demgegenüber testen die Streaminganbieter, die bislang vor allem auf Abo-Modelle gesetzt haben, die Möglichkeiten für eine teilweise bzw. alternative Werbefinanzierung derzeit erst noch aus. Social-Media-Angebote haben grundsätzlich auch eine Bedeutung im Medienmix der Werbetreibenden, werden aber für andere Zwecke eingesetzt als Bewegtbildwerbung im linearen Fernsehen oder im Streamingbereich.

Die beiden großen Sendergruppen RTL und ProSiebenSat.1 sind dabei nach wie vor die prägenden, für die Werbetreibenden insgesamt unverzichtbaren Anbieter. Die nächsten Herausforderer im linearen Bereich sind RTL2, Warner Bros., Discovery und Paramount. Im Digitalbereich sind es Unternehmen wie insbes. Netflix, Amazon mit Prime und Disney, jedoch noch mit recht überschaubarem Angebot. Das Angebot YouTube von Google ist grundsätzlich etwas anders gelagert. Die Angebote von Meta und sonstigen Anbietern im Social-Media-Bereich sind jedenfalls aus Sicht der Werbetreibenden nicht mehr wirklich vergleichbar. Nach den Ermittlungsergebnissen bestehen die tradierten Machtverhältnisse im Bewegtbildbereich damit trotz des Hinzutretens neuer Spieler bis auf Weiteres im Wesentlichen fort.

RTL/ProSiebenSat.1

Die RTL Deutschland GmbH (RTL) und die ProSiebenSat.1 Media SE (P7S1) haben dem Bundeskartellamt mitgeteilt, zukünftig im Bereich der digitalen Werbetechnologie kooperieren zu wollen. Die Beteiligten weisen jeweils einen eigenen sog. ad tech stack auf und kooperieren in diesem Bereich bereits über das Gemeinschaftsunternehmen d-force.

Mit dem Vorhaben verpflichten sich die Beteiligten, ihre in Teilen komplementäre Werbetechnologie einander zur Verfügung zu stellen, diese ausschließlich zu nutzen und in einer koordinierten Art und Weise fortzuentwickeln. Vorrangiges Ziel der Kooperation ist es, ein auf die Bedürfnisse von TV-Broadcastern abgestimmtes Portfolio an ad tech-Bausteinen zu entwi-

ckeln. In einem weiteren Schritt sollen lineares Fernsehen und Onlinevideo im Bereich der Werbeausspielung aneinander angenähert werden. Durch eine einheitliche programmatische Ausspielung von Werbung sowohl im linearen Fernsehen als auch im Onlinebereich soll es langfristig möglich werden, u. a. Verbesserungen in der Aussteuerung von Kampagnen etwa durch Deduplizierung von Werbekontakten und datengetriebene Werbeausspielungen auch im linearen TV zu erzielen. Zudem sind Vereinheitlichungen im Reporting zwischen den Ausspielungswegen angedacht.

RTL und P7S1 haben das Bundeskartellamt kurz vor Projektstart Anfang 2024 über das Vorhaben informiert. Das Bundeskartellamt steht im Austausch mit den Beteiligten über die technischen Details und die weitere Entwicklung des Vorhabens.

5. Außenwerbung

a) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

aa) Kartellverfolgung

Das Bundeskartellamt war im Berichtszeitraum mit einer Anfrage einer Großstadt befasst, die das Amt für das Design der zukünftigen Ausschreibung ihrer kommunalen Außenwerbeflächen um eine kartellrechtliche Einordnung bat. Nach dem „Eckpunktepapier“ des Bundeskartellamtes aus dem Jahr 2009 sollten Kommunen und Außenwerber zur Vermeidung kartellrechtlicher Probleme bei der Ausschreibung bzw. Vertragsgestaltung der Konzessionsverträge zur Nutzung von Werbeflächen darauf achten, dass die Vergabe von Außenwerbeflächen nach den Grundsätzen eines eng an die vergaberechtlichen Vorgaben angelehnten transparenten und diskriminierungsfreien Verfahrens erfolgt. Weiterhin ist die Vergabe aller relevanten kommunalen Werbeflächen wie City-Light-Poster (CLP), Megalights und Großflächen an einen Anbieter zu vermeiden (v. a. in Großstädten) und auf englische bzw. automatische Verlängerungsklauseln sowie wirkungsgleiche Klauseln zu verzichten. Die Vertragslaufzeit sollte sich an der jeweils anwendbaren durchschnittlichen Nutzungsdauer der getätigten Sachinvestitionen orientieren und auf die Kopplung der Vergabe von Werbeflächen an die Lieferung von Stadtmöbeln verzichtet werden.

Gegenstand der Gespräche mit der Kommune waren die Kopplung von Werbekonzessionen an die Liefe-

rung von Stadtmöbeln, die Frage der sachgerechten Vertragslaufzeit sowie der Zuschnitt der ausgeschriebenen Außenwerbelose. Das Bundeskartellamt begleitete die Kommune bei ihrer kartellrechtlichen Selbstveranlagung kritisch und wirkte auf Änderungen hin. Dabei wies es im Lichte neuerer Entscheidungen nationaler und europäischer Kartellgerichte zur Abgrenzung von Werbemärkten mindestens entlang der Mediengattungen den jüngsten Vortrag zurück, wonach das Eckpunktepapier aufgrund der Medienkonvergenz obsolet sei. Auch die steigende Bedeutung digitaler Außenwerbung rechtfertigt keine Abkehr von den seinerzeit aufgestellten Grundsätzen.

6. Messewesen

Das Bundeskartellamt ging im Berichtszeitraum den Beschwerden privater Messeveranstalter gegen einige öffentlich-rechtliche Messegesellschaften nach. Die Vorwürfe bezogen sich auf verschiedene Selbstbegünstigungspraktiken öffentlich-rechtlicher Messegesellschaften. Diese sollen den privaten Messeveranstaltern als Gastveranstaltern den Zugang zur Messeinfrastruktur zu den nachgefragten Zeitpunkten verwehrt haben. Außerdem sollen private Messeveranstalter die Messegelände und die Infrastruktur nur zu schlechteren Konditionen nutzen können als es bei hauseigenen Veranstaltungen der öffentlich-rechtlichen Messegesellschaften der Fall ist. Schließlich wurde angeführt, die Nutzung des Messegeländes sei oft an die Beauftragung bestimmter Messedienstleister gebunden. Für die Gastveranstalter bedeute dies höhere Preise als bei Zusammenarbeit mit unabhängigen Dienstleistern, während die öffentlich-rechtlichen Betreiber über Provisionen profitierten.

Vor diesem Hintergrund befragte das Bundeskartellamt im November 2023 insgesamt 36 private Messegesellschaften, ob und inwieweit sie von derartigen oder anderen Verhaltensweisen öffentlicher Messebetreiber betroffen sind. Über das weitere Vorgehen wurde noch nicht abschließend entschieden.

VII. Digitalwirtschaft

1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Auch in diesem Berichtszeitraum lag ein Schwerpunkt der Arbeit des Bundeskartellamtes auf der Kartellrechtsdurchsetzung in der Digitalwirtschaft. Im Fokus stand dabei nach wie vor die Marktmacht gro-

ßer Tech-Konzerne. Mit mehreren Verfahren im Rahmen der erweiterten Missbrauchsaufsicht des § 19a GWB verfolgt das Bundeskartellamt das Ziel, wettbewerbsschädliche Verhaltensweisen zu verhindern und offene Märkte zu fördern. Zudem führte das Amt im Digitalbereich kartellrechtliche und verbraucherrechtliche Sektoruntersuchungen durch (s. Abschnitt zum Verbraucherschutz). Darüber hinaus waren auch die klassische Missbrauchsaufsicht (s. dazu bspw. das Verfahren gegen die Deutsche Bahn S. 156 f.) sowie die Fusionskontrolle von Bedeutung. Insbes. prüfte das Bundeskartellamt in zwei Fällen, ob die Beteiligungen großer Digitalkonzerne an innovativen KI-Unternehmen bzw. Kooperationen zwischen diesen der deutschen Fusionskontrolle unterfallen. Im Ergebnis war das nicht der Fall.

2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Fusionskontrolle

Microsoft/Inflection

Das Bundeskartellamt prüfte die Anmeldepflicht des bereits vollzogenen Zusammenschlusses Microsoft/Inflection, stellte das Verfahren aber im November 2024 ein (s. Pressemitteilung vom 29. November 2024). Im März 2024 übernahm Microsoft (USA) nahezu alle Mitarbeitenden der Inflection AI, Inc. (USA) und schloss u. a. Verträge zur nicht-ausschließlichen Nutzung von Schutzrechten von Inflection (sog. Acqui-hire).

Microsoft ist ein Technologiekonzern, der u. a. den KI-Chatbot Copilot integriert in verschiedenen Softwareprodukten anbietet, z. B. bei der Nutzung des Browsers Bing und im Rahmen der Cloud-Plattform Azure. Das Unternehmen ist zudem u. a. an OpenAI, dem Anbieter des KI-Chatbots ChatGPT, beteiligt. Inflection entwickelte als gemeinnützige Organisation durch maschinelles Lernen ein generatives KI-Basismodell namens Inflection und bot auf dieser Grundlage zum Zeitpunkt des Zusammenschlusses den KI-Chatbot Pi weltweit an.

Ausgangspunkt des Verfahrens war eine im Juli 2024 an alle Wettbewerbsbehörden der Mitgliedsstaaten gerichtete Mitteilung der Europäischen Kommission nach Artikel 22 Abs. 5 FKVO, in welcher die Kommission die nationalen Wettbewerbsbehörden aufforderte, den Fall Microsoft/Inflection, für welchen sie nicht gemäß Artikel 1 Abs. 2 und 3 FKVO zuständig sei, an sie zu verweisen.

Nachdem die Kommission am 18. September 2024 bekannt gab, dass sie in dieser Sache keine Entscheidung trifft, setzte sich das Bundeskartellamt weiterhin mit seiner Zuständigkeit zur eigenen Prüfung des Vorhabens auseinander.

Das Bundeskartellamt gelangte zu dem Ergebnis, dass die Übernahme nahezu aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Inflection mit den Begleitvereinbarungen zur Verwendung von Schutzrechten auf die Übernahme der Wettbewerbsposition von Inflection gerichtet war und damit die Tatbestandsvoraussetzungen eines Zusammenschlussvorhabens im Sinne des § 37 Abs. 1 GWB erfüllte. Als Grundlage für dieses Ergebnis dienten die verschiedenen Verträge zur Übernahme der Mitarbeitenden, zur Lizenznutzung des Basismodells und sonstiger Schutzrechte zwischen Inflection und Microsoft.

Dieser Zusammenschluss war nach den weiteren Ermittlungen des Bundeskartellamtes allerdings aus anderen Gründen nicht anmeldepflichtig. Die Umsatzzschwellen des § 35 Abs. 1 GWB waren nur teilweise überschritten. Eine Zuständigkeit auf der Grundlage der sog. Transaktionswertschwelle gemäß § 35 Abs. 1a GWB kam in Betracht, da der Wert der Gegenleistung für den Zusammenschluss bei über 400 Mio. Euro lag. Die diesbezüglichen Ermittlungen ergaben allerdings, dass Inflection zum Zeitpunkt des Zusammenschlussvollzuges nicht in erheblichem Umfang im Inland tätig war, § 35 Abs. 1a Nr. 4 GWB. In diesem Zusammenhang ermittelte das Bundeskartellamt insbes. die deutschen Nutzendenzahlen (monthly active users und daily active users) des KI-Chatbots Pi rund um den Zeitpunkt des Zusammenschlussvollzugs. Ferner prüfte das Bundeskartellamt die Plausibilität dieser Zahlen anhand interner Unterlagen und der Kommunikation von Inflection. Aus Sicht des Bundeskartellamtes waren die so ermittelten Nutzendenzahlen des KI-Chatbots Pi in Deutschland zu gering, um eine erhebliche Inlandstätigkeit von Inflection anzunehmen.

Microsoft/OpenAI

Im Jahr 2023 prüfte das Bundeskartellamt, ob das über die Jahre zunehmend umfassendere Engagement von Microsoft bei OpenAI der fusionskontrollrechtlichen Anmeldepflicht in Deutschland unterlag. Nach vertiefter Auseinandersetzung mit den einzelnen Sachverhalten ist das Amt zu der Einschätzung gelangt, dass die bis dahin erfolgten Vorgänge der Beteiligung von Microsoft an OpenAI und der Kooperation von Microsoft mit OpenAI

nicht anmeldepflichtig waren und daher keinen Verstoß gegen das Vollzugsverbot darstellten (s. Pressemitteilung und Fallbericht vom 15. November 2023, B6-34/23).

Schwerpunkt der rechtlichen Würdigung war zum einen das Vorliegen eines Zusammenschlusstatbestandes. In erster Linie ein möglicher Erwerb eines wettbewerblich erheblichen Einflusses von Microsoft auf OpenAI (§ 37 Abs. 1 Nr. 4 GWB). Der andere Schwerpunkt war die Erfüllung der Voraussetzungen der Transaktionswertschwelle (§ 35 Abs. 1a GWB), insbes. das Vorliegen der dafür erforderlichen Inlandstätigkeit von OpenAI.

Im Ergebnis war davon auszugehen, dass sich Microsoft bereits im Jahr 2019, spätestens aber im Rahmen der späteren Vertiefung der Partnerschaft im Jahr 2021, einen für eine Pflicht zur Anmeldung nach deutschem Recht hinreichenden Einfluss auf OpenAI gesichert haben dürfte. Für die einschlägigen Zeitpunkte fehlte es aber an der für das Vorliegen der Voraussetzungen der Transaktionswertschwelle verlangten erheblichen Tätigkeit von OpenAI in Deutschland. Als ein hinreichender entsprechender Tätigkeitsumfang Anfang des Jahres 2023 vorlag, wurden die vertraglichen und wirtschaftlichen Bedingungen der Zusammenarbeit zwar erneut weiterentwickelt. Im Ergebnis kam es zu diesem Zeitpunkt jedoch jedenfalls nicht zu einer weiteren Vertiefung des bestehenden wettbewerblich erheblichen Einflusses.

Sollte Microsoft seinen Einfluss auf OpenAI ausbauen, wäre erneut zu prüfen, ob eine fusionskontrollrechtliche Anmeldepflicht besteht. Da die Unternehmen im kartellrechtlichen Sinne derweil als nicht verbunden gelten, muss sich ihre Zusammenarbeit an den Maßgaben des Kartellrechtes messen lassen.

Transaktionswertschwelle/Adobe

Auf der Grundlage einer breiter angelegten Untersuchung leitete das Bundeskartellamt im Jahr 2023 in drei Fällen eine nachträgliche Prüfung der Übernahme kleiner Unternehmen durch die Adobe Inc. ein. Gegen die in diesem Zusammenhang erlassenen Kostenbeschlüsse legten die Beteiligten erfolgreich Beschwerde vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf ein (s. S. 36).

b) Missbrauchsaufsicht

Einen Schwerpunkt der Missbrauchsaufsicht in der Internetwirtschaft bildeten Verfahren nach dem durch die 10. GWB-Novelle neu eingeführten § 19a GWB. Diese zweistufig ausgestaltete Vorschrift zielt im Wesentlichen

auf die Erfassung besonderer Machtstellungen und ihrer möglichen wettbewerbsschädlichen Wirkungen und Gefährdungen des Wettbewerbs im Bereich der „digitalen Ökosysteme“. In einem ersten Schritt trifft das Bundeskartellamt gemäß § 19a Abs. 1 GWB eine Entscheidung darüber, ob einem Unternehmen eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb zukommt. In einem zweiten Schritt kann das Bundeskartellamt dem Unternehmen gemäß § 19a Abs. 2 GWB bestimmte wettbewerbswidrige Praktiken untersagen, soweit diese nicht sachlich gerechtfertigt sind, etwa die Selbstbevorzugung von konzerneigenen Diensten oder das „Aufrollen“ von Märkten mit Mitteln, die nicht dem Leistungswettbewerb entsprechen.

Im Berichtszeitraum entschied das Bundeskartellamt, dass Microsoft eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb zukommt (s. S. 123 f.), im vorausgehenden Berichtszeitraum wurde bereits die überragende marktübergreifende Bedeutung von Alphabet (Google), Meta, Amazon und Apple für den Wettbewerb festgestellt (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 99 ff.). Alle fünf Entscheidungen sind mittlerweile rechtskräftig. Amazon erhob Beschwerde gegen die Entscheidung des Bundeskartellamtes, der Bundesgerichtshof bestätigte die Entscheidung des Amtes jedoch im April 2024. Auch Apples Beschwerde gegen die Entscheidung des Amtes hat der Bundesgerichtshof im März 2025 zurückgewiesen. Zugleich hat das Bundeskartellamt im Berichtszeitraum mehrere Verfahren nach § 19a Abs. 2 GWB geführt und z. T. abgeschlossen. Prüfungsschwerpunkte lagen dabei vor dem Hintergrund datengetriebener Geschäftsmodelle auf den Konditionen zur Verarbeitung von Nutzerdaten sowie auf der Ausgestaltung von B2B-Beziehungen im Zusammenhang mit möglichen Selbstbevorzugungs- und Behinderungspraktiken.

aa) Google/Alphabet

Google ist aufgrund eines im vorherigen Berichtszeitraum durchgeführten und abgeschlossenen Verfahrens nach § 19a Abs. 1 GWB Normadressat der speziellen Missbrauchsaufsicht, die es dem Bundeskartellamt erlaubt, Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung bestimmte Verhaltensweisen zu untersagen (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 101 f.).

Googles Konditionen zur Datenverarbeitung

Das Bundeskartellamt beendete im Oktober 2023 das Verfahren betreffend Googles Datenverarbeitungs-

konditionen, nachdem Google im Rahmen von Verpflichtungszusagen Verbesserungen in Bezug auf die dienstübergreifende Datenverarbeitung zugesagt hatte (s. Pressemitteilung sowie Beschluss vom 5. Oktober 2023, B7-70/21).

Das Verfahren war im Mai 2021 auf der Grundlage von § 19a Abs. 2 S. 1 Nr. 4a GWB eingeleitet worden. Gegenstand der Prüfung war, ob Google seinen Nutzerinnen und Nutzern ausreichende Wahlmöglichkeiten in Bezug auf die dienstübergreifende Verarbeitung von Nutzerdaten einräumt.

Ende 2022 übersandte das Bundeskartellamt Google zunächst seine vorläufige rechtliche Einschätzung. Danach ging das Bundeskartellamt davon aus, dass die Nutzerinnen und Nutzer auf der Basis der damaligen Konditionen keine ausreichende Wahl hatten, ob und inwieweit sie mit der dienstübergreifenden Verarbeitung ihrer Daten einverstanden sind. Zwar räumte Google den Nutzerinnen und Nutzern gewisse Wahlmöglichkeiten ein. Das Bundeskartellamt stellte insoweit jedoch verschiedene Mängel fest. So mangelte es u. a. an einer ausreichenden Granularität der Einstellungsmöglichkeiten und hinreichender Transparenz.

Nach den anschließend abgegebenen Verpflichtungszusagen muss Google Nutzerinnen und Nutzern die Möglichkeit einräumen, ihre Einwilligung in die dienstübergreifende Datenverarbeitung freiwillig, für den bestimmten Fall informiert und unmissverständlich treffen zu können. Google muss Nutzerinnen und Nutzern dann keine solchen Wahlmöglichkeiten anbieten, wenn eine relevante dienstübergreifende Datenverarbeitung tatsächlich nicht (mehr) stattfindet und Googles Datenverarbeitungskonditionen dies ausdrücklich klarstellen.

Das Verfahren ist in enger Kooperation mit der Europäischen Kommission geführt worden. Während sich das Anhörungsschreiben noch auf alle an Endnutzende gerichteten Dienste von Google bezog, hat das Bundeskartellamt nach der Benennung der einschlägigen zentralen Plattformdienste im Sinne des DMA diese vom Verfahren ausgenommen. Dies betrifft die Dienste Google Shopping, Google Play, Google Maps, Google Search, YouTube, Google Android, Google Chrome sowie Googles Onlinewerbedienste. Soweit diese Google-Dienste in die dienstübergreifende Datenverarbeitung involviert sind, ergeben sich bereits aus dem DMA Verpflichtungen hinsichtlich der Einwilligung der Nutzerinnen und Nutzer. In Ergänzung hierzu greift das Verfahrensergebnis des Bundeskartellamtes für

die dienstübergreifende Datenverarbeitung unter Beteiligung von mehr als 25 weiteren Diensten (u. a. Assistant, Contacts, Google News und Google TV). Um im Sinne von Artikel 37 Abs. 1 DMA eine kohärente, wirksame und komplementäre Durchsetzung von GWB und DMA zu gewährleisten und Google eine einheitliche Umsetzung der Verpflichtungszusagen und Googles Verpflichtungen nach Artikel 5 Abs. 2 DMA zu ermöglichen, entsprechen die Verpflichtungszusagen Googles Verpflichtungen aus Artikel 5 Abs. 2 DMA.

Das Bundeskartellamt prüft derzeit – wiederum in enger Abstimmung der Europäischen Kommission –, ob die von Google vorgenommenen Umsetzungsmaßnahmen den Anforderungen der Verpflichtungszusagen genügen.

Google Maps Plattform und Google Automotive Services

Das Bundeskartellamt beendete im April 2025 das Verfahren wegen verschiedener Verhaltensweisen Googles im Zusammenhang mit Kartendiensten im B2B-Bereich (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 104), nachdem Google die Abstellung der nach vorläufiger Beurteilung bestehenden Wettbewerbsbeschränkungen zusagte (s. Pressemitteilung vom 9. April 2025).

Das Verfahren im Bereich Kartendienste betraf zum einen die Google Maps Plattform, die Dritten – wie z. B. Transport- und Logistikdienstleistern – Zugang zu verschiedenen Diensten im Zusammenhang mit Karten bietet. Das sind z. B. Karten in verschiedenen Darstellungsformen, Routenplanung, Verkehrsdaten, Points of Interest (Sehenswürdigkeiten, Restaurants etc.), Geo- und Adresskoordinaten sowie verschiedene Suchmöglichkeiten mit geografischem Bezug. Technisch ist es möglich, über Schnittstellen diese Dienste in unterschiedliche Anwendungen von Dritten zu integrieren; die Dienste sind interoperabel. Diese Möglichkeit wird weltweit von einer Vielzahl von Unternehmen für ganz unterschiedliche Anwendungen mit geografischem Bezug genutzt. Allerdings schränkte Google in ihren Geschäftsbedingungen die Verwendung von Diensten der Google Maps Plattform zusammen mit Kartendiensten Dritter vertraglich ein. So war es Googles Vertragspartnern untersagt, Daten zu Points of Interest auf der Karte eines alternativen Anbieters oder von OpenStreetMap darzustellen, obwohl dies technisch möglich wäre.

Das Bundeskartellamt ist nach vorläufiger Prüfung zu dem Ergebnis gekommen, dass diese vertraglichen

Regelungen die technisch bestehende Interoperabilität von Diensten der Google Maps Plattform mit Kartendiensten Dritter wettbewerbswidrig einschränken.

Google hat im Laufe des Verfahrens Verpflichtungszusagen angeboten, die nach Anpassungen geeignet waren, die nach vorläufiger Beurteilung bestehenden Wettbewerbsbedenken auszuräumen. Sie sehen im Kern vor, dass die relevanten Klauseln ersatzlos gestrichen werden. In räumlicher Hinsicht gelten die Zusagen jedenfalls für alle Lizenznehmer, die eine Rechnungsadresse im EWR verwenden.

Das Verfahren betraf außerdem die Google Automotive Services, ein Produktbündel, das Google Fahrzeugherstellern zur Verwendung in Infotainmentsystemen anbietet. Es umfasst den Kartendienst Google Maps, eine Version des App Stores Google Play und den Sprachassistenten Google Assistant. Als Betriebssystem wird eine von Google entwickelte Variante von Android, das Android Automotive Operating System verwendet.

Google lizenzierte bislang die in den Automotive Services enthaltenen Dienste nur als Bündel, ein Einzelbezug war nicht möglich. Parallel hatte Google mit Fahrzeugherstellern eine inzwischen beendete Vereinbarung über die Gewährung eines Anteils an Werbeeinnahmen unter der Bedingung der ausschließlichen Vorinstallation des Google Assistant getroffen. Darüber hinaus verpflichtete Google Lizenznehmer dazu, die drei Dienste in hervorgehobener Weise zu präsentieren und Google Maps und Google Assistant als Standarddienste voreinzustellen.

Nach vorläufiger Beurteilung des Bundeskartellamtes erfüllte Googles Verhalten die Voraussetzungen mehrerer Tatbestände und Regelbeispiele des § 19a Abs. 2 GWB (s. Pressemitteilung vom 21. Juni 2023). Insbesondere wurde das Regelbeispiel des § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3a GWB (Verbindung der Nutzung eines Angebotes mit einer dafür nicht erforderlichen automatischen Nutzung eines weiteren Angebotes, ohne ausreichende Wahlmöglichkeiten hinsichtlich des Umstands sowie der Art und Weise der Nutzung des anderen Angebotes) dadurch verwirklicht, dass Google die Dienste Google Maps, Google Play und Google Assistant in den Google Automotive Services Googles nur als Bündel anbot. Diese stellen eigenständige Angebote dar, die im Markt auch getrennt angeboten und nachgefragt werden, und sind nicht lediglich unselbstständige Bestandteile eines integrierten Gesamtangebotes.

Auch der Grundtatbestand des § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GWB (Behinderung von Wettbewerbern auf einem Markt, auf dem das Unternehmen seine Stellung auch ohne marktbeherrschend zu sein schnell ausbauen kann) wurde verwirklicht, weil Google mit der Bündelung Wettbewerber behinderte, die Dienste mit ähnlichen Funktionen wie die drei in den Google Automotive Services enthaltenen Dienste anbieten. Fahrzeughersteller sind nur in begrenztem Umfang dazu bereit, mehrere Dienste mit gleichem oder ähnlichem Funktionsumfang in Infotainmentsystemen vorzuinstallieren. Die Bündelung von Diensten in den Google Automotive Services verringert damit die Absatzchancen der Wettbewerber Googles und schränkt ihre wettbewerbliche Betätigungsfreiheit ein. Google betrachtet die Ausweitung des Angebotes auf den Automobilbereich als strategisch wichtigen Schritt und ist auf Grund der teilweise hohen Reichweite der in den Google Automotive Services enthaltenen Dienste in anderen Bereichen auch in der Lage, die Stellung in diesem Bereich schnell auszubauen.

Die Bündelung erfüllte auch die Voraussetzungen des Untersagungstatbestandes des § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GWB (Maßnahmen, die andere Unternehmen in ihrer Geschäftstätigkeit auf Beschaffungs- oder Absatzmärkten behindern, wenn die Tätigkeit des Unternehmens für den Zugang zu diesen Märkten Bedeutung hat). Mit der Kombination aus Diensten und Betriebssystem in der „GAS Infotainment Plattform“ verfolgte Google die Strategie, für den Automobilbereich ein eigenes digitales Ökosystem zu schaffen, in dem Fahrzeugherstellern und App-Entwicklern bzw. Diensteanbietern bestimmte Rollen zugewiesen werden und in dem Google eine Intermediärstellung zukommt.

Das Regelbeispiel des § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2a GWB (Maßnahmen die zu einer ausschließlichen Vorinstallation oder Integration von Angeboten des Unternehmens führen) wurde durch Vereinbarungen Googles mit Fahrzeugherstellern verwirklicht, die eine Beteiligung an Werbeeinnahmen unter der Bedingung vorsehen, dass neben den Google Automotive Services keine Dienste mit vergleichbaren Funktionen installiert werden.

Vertragliche Verpflichtungen von Lizenznehmenden, Googles Dienste als Standard voreinzustellen, erfüllten ebenso wie die Pflicht, Dienste in hervorgehobener Weise zu platzieren, den Tatbestand des § 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GWB. Mit diesen vertraglichen Regelungen schränkte Google die Gestaltungsmöglichkeiten ihrer Abnehmerinnen und Abnehmer ein und verschlechterte

te die Absatzchancen von Wettbewerbern in relevanter Weise. Ein großer Teil der Endnutzenden würde nur den als Standard voreingestellten bzw. hervorgehoben dargestellten Dienst nutzen. Dies wiederum verminderte auch für Fahrzeughersteller Anreize, ihren Kunden alternative Dienste überhaupt anzubieten.

Schließlich verweigerte bzw. erschwerte Google die Interoperabilität mit Drittdiensten (§ 19a Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 GWB). Zwischen Drittdiensten und den Google Automotive Services besteht keine bzw. nur eine eingeschränkte Interoperabilität. Dies gilt insbes. für die Möglichkeit über eine Sprachassistenten Dienste wie den Kartendienst anzusprechen. Auch Lösungen, in denen mehrere Sprachassistenten in einem Infotainment-System genutzt werden können, sind auf Grund mangelnder Interoperabilität mit den Google Automotive Services nicht umsetzbar.

Google hat im Laufe des Verfahrens auch für den Bereich der Google Automotive Services Verpflichtungszusagen angeboten, die nach Anpassungen auf Grund von Rückmeldungen in dazu durchgeführten Markttests geeignet sind, die nach vorläufiger Beurteilung bestehenden Wettbewerbsbedenken auszuräumen. Demnach wird Google die bislang in den Google Automotive Services gebündelten Dienste auch einzeln zur Lizenzierung anbieten. Auf Vereinbarungen, in denen sich Lizenznehmer dazu verpflichten, Googles Dienste in Infotainmentsystemen in hervorgehobener Weise darzustellen oder als Standard voreinzustellen, wird Google verzichten. Google wird auch keine Vereinbarungen mehr abschließen, in denen wirtschaftliche Vorteile wie Anteile an Werbeeinnahmen unter der Bedingung versprochen oder gewährt werden, dass neben den Google Automotive Services bzw. den Einzeldiensten keine Dienste mit gleichen oder ähnlichen Funktionen installiert werden. Gleichzeitig verpflichtet sich Google, die notwendigen Voraussetzungen für die Interoperabilität mit Diensten anderer Anbieter zu schaffen. Die Zusagen gelten hinsichtlich der Automotive Services für In-Vehicle-Infotainmentsysteme in Pkws, die in Deutschland zugelassen sind oder künftig zugelassen werden können. Wegen der EU-weit einheitlichen Zulassungsbedingungen gelten die Zusagen damit für den gesamten europäischen Markt. Darüber hinaus sind aber aufgrund der in der Automobilbranche üblichen internationalen Entwicklungspraxis faktisch auch In-Vehicle-Infotainmentsysteme in anderen Ländern und Regionen umfasst.

Das Bundeskartellamt hat die Verpflichtungszusagen im Bereich Google Maps Plattform und im Bereich

Google Automotive Services mit Beschlüssen vom 9. April 2025 für verbindlich erklärt und das Verfahren beendet.

bb) Amazon

Normadressateneigenschaft nach § 19a Abs. 1 GWB

Das Bundeskartellamt hatte mit Beschluss vom 5. Juli 2022 festgestellt, dass der Amazon.com, Inc. (USA) einschließlich der mit ihr verbundenen Unternehmen eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb im Sinne des § 19a Abs. 1 GWB zukommt und damit Normadressat für eine Missbrauchsaufsicht nach § 19a Abs. 2 GWB ist (s. Beschluss vom 5. Juli 2022, B2-55/21 sowie Pressemitteilung vom 6. Juli 2022; zur Entscheidung s. auch ausführlich Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 104 ff.).

Gegen diese Entscheidung legte Amazon Beschwerde beim Bundesgerichtshof ein. Der Bundesgerichtshof wies die Beschwerde zurück (Beschluss vom 23. April 2024, Aktenzeichen: KVB 56/22). Da der Bundesgerichtshof in Verfahren nach § 19a GWB erste und letzte Rechtsmittelinstanz ist, erlangte der Beschluss des Bundeskartellamtes mit Zurückweisung der Beschwerde Bestandskraft. Von diesem Zeitpunkt an (zwingend) befristet für (genau) fünf Jahre ist Amazon Normadressat von § 19a GWB.

Der Bundesgerichtshof bestätigte in seiner Entscheidung, dass der Beschluss des Bundeskartellamtes in jedem einzelnen Punkt materiell rechtmäßig ergangen ist. Für die Stellung von Amazon sind insbes. folgende Punkte hervorzuheben (zu den grundsätzlichen Erwägungen des Bundesgerichtshofes zur Anwendung von § 19a Abs. 1 GWB).

Der Bundesgerichtshof bejahte die nach § 19a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GWB auch für die marktübergreifende Bedeutung von Amazon relevante marktbeherrschende Stellung auf dem nationalen Markt für Online-Marktplatzdienstleistungen für gewerbliche Händler. Dabei bestätigte er vollumfänglich die vom Bundeskartellamt vorgenommene enge sachliche und räumliche Marktabgrenzung und hat insbes. andere Vertriebswege als Online-Marktplatzdienstleistungen aus Sicht der Händler nicht in den sachlichen Markt einbezogen. Zudem stellte er fest, dass ein SSNIP-Test für die Abgrenzung des relevanten mehrseitigen Marktes keine andere Beurteilung rechtfertigen könne. Auch die Marktbeherr-

sung bejahte der Bundesgerichtshof mit Blick auf die hohen Marktanteile und Marktanteilsabstände sowie die weiteren Kriterien des § 18 Abs. 3a GWB. Dabei bestätigte der Bundesgerichtshof insbes. auch, dass auf dem Markt für Marktplatzdienstleistungen kein ausreichendes Multi-Homing sowohl durch Endkundinnen und Endkunden als auch Händler herrscht. Daher könne hieraus keine Relativierung der Marktbeherrschung hergeleitet werden.

Zu § 19a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GWB wurden die Feststellungen zu den in vielfältiger Weise vertikal integrierten bzw. konglomerat verbundenen Geschäftstätigkeiten von Amazon ebenfalls vom Bundesgerichtshof bestätigt. Dabei wurde insbes. auf Amazons Einzelhandels- und Marktplatzgeschäft, die Eigenprodukte und digitale Dienstleistungen, Logistik, Werbedienstleistungen und Cloud-Dienste sowie ihre vielfältigen Verbindungen untereinander einschließlich Amazon Prime abgestellt. Zu der nach § 19a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GWB relevanten Finanzkraft wies der Bundesgerichtshof insbes. darauf hin, dass Amazon zu den umsatzstärksten, profitabelsten und wertvollsten Unternehmen der Welt gehöre und die außergewöhnliche Steigerung der Kennzahlen in den letzten Jahren die Wachstums- und Expansionsmöglichkeiten verdeutliche.

Der Bundesgerichtshof bejahte auch einen überragenden Zugang von Amazon zu wettbewerbsrelevanten Daten im Sinne des § 19a Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 GWB. Hierbei war u. a. entscheidend, dass Amazon über verschiedenste Formen von Daten von Nutzenden, Geschäftskundinnen und -kunden sowie Informationen über Produkte verfüge und diese zusammenführen könne. Amazons Daten haben dabei erhebliche Wettbewerbsrelevanz, da es sich um eine außerordentlich große Menge handle und sich durch die Zusammenführung aus der Vielzahl von Quellen eine hohe Qualität ergebe.

Schließlich bejahte der Bundesgerichtshof eine Intermediärs- und Regelsetzungsmacht nach § 19a Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 GWB nicht nur bezüglich des Amazon-Marktplatzes gegenüber den dort tätigen Dritthändlern, sondern auch gegenüber Herstellern und Marken. Darüber hinaus sieht der Bundesgerichtshof auch eine Intermediärsmacht der Amazon-Logistikdienstleistungen sowie von Amazons digitalem Assistenten „Alexa“.

In der Gesamtwürdigung dieser sowie weiterer Umstände, zu denen auch die Überschreitung der DMA-Schwellenwerte durch den Amazon-Marktplatz und

Amazon-Advertising gehörte, sah der Bundesgerichtshof die überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb von Amazon als gegeben an.

Das Bundeskartellamt führt auf der Grundlage von § 19a Abs. 2 GWB neben Artikel 102 AEUV sowie § 19 Abs. 1 GWB bereits zwei Missbrauchsverfahren gegen Amazon.

Amazon – Preiskontrolle

In dem Verfahren „Amazon Preiskontrolle“ untersucht das Bundeskartellamt, inwieweit Amazon durch Überprüfung der Preise der auf dem Amazon-Marktplatz tätigen Dritthändler und den Einsatz von Algorithmen, Einfluss auf die Preisfreiheit der Dritthändler nimmt. Die Preiskontrollmechanismen von Amazon könnten u. a. dazu führen, dass Händlerangebote weniger gut auffindbar sind oder sogar deaktiviert werden (Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 106). Im Berichtszeitraum hat das Bundeskartellamt intensiv ermittelt. Für die Prüfung der Marktstellung von Amazon auf dem relevanten Markt für Online-Marktplatzdienstleistungen sowie zu den Preisgestaltungsmöglichkeiten von Dritthändlern auf Marktplätzen, hat das Bundeskartellamt die in Deutschland tätigen Marktplatzbetreiber befragt. Darüber hinaus hat das Bundeskartellamt ausgewählte Onlinehändler zur Preisgestaltung im Onlinehandel und Soziale Medien zu den Shopping-Funktionalitäten befragt. Schließlich führte das Bundeskartellamt eine Onlinebefragung von 2.000 repräsentativ ausgewählten Dritthändlern auf Amazon durch, um Informationen zu den Auswirkungen der Überprüfung der Preise durch Amazon auf das Verhalten der Dritthändler zu erhalten (s. Aktuelle Meldung vom 2. September 2024).

Amazon – Brandgating

Das Verfahren gegen Amazon wegen sog. Brandgating (s. auch Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 106) wurde mit umfangreichen Ermittlungen fortgesetzt. Hier untersucht das Bundeskartellamt mögliche Benachteiligungen von Marktplatzhändlern durch verschiedene Instrumente Amazons, die die Zulassung bzw. den Ausschluss von Händlern zum Verkauf bestimmter (Marken-)Produkte auf dem Amazon-Marktplatz betreffen.

Weitere Händlerbeschwerden gegen Amazon

Das Bundeskartellamt erhält regelmäßig, insbes. von Dritthändlern, die auf dem Amazon-Marktplatz aktiv

sind, Beschwerden gegen Amazon zu unterschiedlichen Themen. Hinsichtlich der Frage, ob und welche Beschwerden aufgegriffen werden, steht dem Bundeskartellamt ein Ermessen zu. Bei der Ausübung dieses Ermessens spielen unterschiedliche Kriterien eine Rolle. Neben bspw. einer notwendigen Prioritätensetzung, begrenzter personeller Ressourcen, Zuständigkeitsabgrenzungen gegenüber der Europäischen Kommission und dem Abgleich mit den Ermittlungsgegenständen der bereits laufenden Verfahren, spielt bei den Erwägungen die Tatsache eine wichtige Rolle, dass – nachdem der Bundesgerichtshof die vom Bundeskartellamt im Verfahren B2-55/21 festgestellte marktbeherrschende Stellung von Amazon auf dem deutschen Markt für Online-Marktplatzdienstleistungen bestätigt hat – auch ein zivilrechtliches Vorgehen möglich ist. Für den Berichtszeitraum sind zwei Beschwerdethemen hervorzuheben, zu denen das Bundeskartellamt Amazon um Stellungnahme aufgefordert hat.

So berichteten zahlreiche Händler, dass sie eine Nachricht von Amazon erhalten haben, in der sie darüber informiert wurden, dass Auszahlungen aufgrund von Indikatoren für angeblich nicht erfüllte Vorgaben an die Niederlassung in Europa deaktiviert wurden (Plattform-Haftung für Umsatzsteuerschulden nicht unionsansässiger Händler). Sie seien aufgefordert worden, bestimmte Dokumente zu übermitteln, um nachzuweisen, dass sie ihren Sitz (bei juristischen Personen) oder Wohnsitz (bei natürlichen Personen) im Inland haben. Amazon habe für die Dauer der Überprüfung die Auszahlung der fälligen Gelder zurückgehalten. Das Bundeskartellamt bat Amazon um eine Stellungnahme, da nach vorläufiger Ansicht nicht ausgeschlossen werden konnte, dass hier der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung oder ein Verstoß gegen § 19a GWB vorlag. In der Folge ist die Zahl der Beschwerden stark zurückgegangen. Einige der Händler, die sich beschwerten, berichteten, dass die Zahlungen nunmehr freigegeben wurden. Das Bundeskartellamt konnte daher letztlich von der Einleitung eines Missbrauchsverfahrens absehen.

In einer zweiten Gruppe von Beschwerden wurden zwei Punkte angesprochen, die voneinander unabhängig sind, aber zusammen diskutiert wurden. Zum einen ging es um die Ausweitung der sog. A-bis-Z-Garantie auf Fälle der Produkthaftung, zum anderen um das Verlangen von Amazon nach einer betrieblichen Haftpflichtversicherung, die auch Amazon als Begünstigten nennt. Auch hierzu kontaktierte das

Bundeskartellamt Amazon. Im Hinblick auf die Ausweitung der A-bis-Z-Garantie waren die Fallzahlen und Beträge, um die es ging (Zahl der Fälle, in denen Amazon eine Entschädigung leistete; Höhe des Schadens; Forderungen an die Händler) so niedrig, dass kein öffentliches Interesse an einer Verfahrenseinleitung begründet erschien. Hinsichtlich des Verlangens einer Versicherung, die auch Amazon als Begünstigten benennt, stellte sich heraus, dass dieses Erfordernis schon bislang nicht durchgesetzt wurde. Zudem wurde es mit Wirkung zum 1. Januar 2025 aus dem „Amazon Services Europe Business Solutions Vertrag“ entfernt.

cc) Meta/Facebook

Meta – Verfahren wegen Datenzusammenführung

Im Februar 2019 untersagte das Bundeskartellamt Meta Platforms (damals Facebook), Nutzerdaten aus verschiedenen Quellen ohne ausdrückliche Zustimmung der Nutzenden zu verknüpfen (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 108 ff.). Dies betraf sowohl Daten aus den eigenen Diensten (z. B. WhatsApp und Instagram) als auch solche von Drittanbietern (Websites und Apps). Das Bundeskartellamt sah in dieser Datenzusammenführung eine missbräuchliche Ausnutzung von Marktmacht. Gegen den Beschluss des Bundeskartellamtes legte Meta Beschwerde beim Oberlandesgericht Düsseldorf ein. Im Laufe des Gerichtsverfahrens legte das Oberlandesgericht Düsseldorf dem Europäischen Gerichtshof mehrere Fragen zur Auslegung des Europäischen Wettbewerbs- und Datenschutzrechtes vor. Im Juli 2023 entschied der Europäische Gerichtshof (Aktenzeichen: Rs. C-252/21), dass Wettbewerbsbehörden im Kontext von Missbrauchsprüfungen auch das Vorliegen von Datenschutzverstößen berücksichtigen dürfen, sofern sie bei der Auslegung der einschlägigen Datenschutzregeln in streitigen Fragen die Datenschutzbehörden konsultieren. So sollen widersprüchliche Entscheidungen vermieden werden.

Parallel zur gerichtlichen Auseinandersetzung räumte Meta mit einer Reihe von Umsetzungsmaßnahmen Nutzenden deutlich verbesserte Wahlmöglichkeiten ein: Eine zentrale Neuerung ist die Einführung einer Kontenübersicht, die es Nutzenden ermöglicht, selbst zu entscheiden, welche Meta-Dienste (etwa Facebook, Instagram oder Meta Quest) sie miteinander verknüpfen und damit einen Datenaustausch auch zu Werbezwecken erlauben möchten. Dabei bleibt eine getrennte Nutzung der Dienste ohne wesentliche Qualitätseinbußen mög-

lich. Zudem wurden Cookie-Einstellungen eingeführt, die eine Trennung von Facebook-Daten und anderen Daten ermöglichen. Nutzende können nun entscheiden, ob sie eine Verknüpfung von Daten, die Meta über seine Business Tools von Webseiten oder Apps anderer Unternehmen erhält, mit ihren in dem jeweiligen Dienst gespeicherten Daten erlauben möchten. Dies gilt sowohl für Facebook als auch für Instagram. Eine Sonderstellung nimmt das Facebook-Login ein. Nutzende, die sich gegen eine Zusammenführung ihrer Facebook-Daten mit Nutzungsdaten von anderen Websites oder Apps entschieden haben, können für das Facebook-Login eine Ausnahme machen, wenn sie diese Anmeldemöglichkeit in Apps oder auf Websites von Dritten nutzen möchten. Dies stellt eine Verbesserung dar, da Nutzende zuvor sämtliche Datenzusammenführungen mit Daten aus Drittanbieter-Apps bzw. von Drittwebsites erlauben mussten, wenn sie auf das Facebook-Login nicht verzichten wollten. Über die jeweiligen Wahl- und Einstellungsmöglichkeiten informierte Meta die Nutzenden mittels ins Auge fallender Benachrichtigungen und fügte zudem vor der Datenrichtlinie einen Hinweiskasten ein, der zu den relevanten Einstellungen führt, mit denen ungewollte Datenverknüpfungen unterbunden werden können. Meta gestaltete zudem Text- und Designelemente, die Nutzende in der Vergangenheit unbewusst zur Zustimmung verleiten konnten, deutlich neutraler. Unabhängig von den vorgenommenen Einstellungen der Nutzenden in Facebook oder Instagram, speichert und verknüpft Meta weiterhin Nutzungsdaten zu Sicherheitszwecken. Diese eingeschränkte Datenverknüpfung erfolgt jedoch nur vorübergehend und – sofern sich kein Verdacht auf unzulässiges Verhalten ergibt – längstens für einen vorab einheitlich festgelegten Zeitraum. Diese Maßnahmen stellen einen wichtigen Schritt zur Stärkung der Nutzerkontrolle über die eigenen Daten dar. Schließlich nahm Meta im September 2024 seine beim Oberlandesgericht Düsseldorf eingelegte Beschwerde gegen den Beschluss des Bundeskartellamtes zurück. Das Bundeskartellamt sieht die von Meta ergriffenen Maßnahmen als ausreichend an, um von weiteren Vollstreckungsmaßnahmen abzusehen. Das Verfahren ist somit beendet (s. Pressemitteilung vom 10. Oktober 2024 und Fallbericht vom 9. Oktober 2024, B6-22/16). Die Beendigung des Verfahrens hat jedoch keine Präjudizwirkung für andere Rechtsregime. Trotz der Verbesserungen sieht das Bundeskartellamt noch Optimierungspotenzial in verschiedenen Bereichen, etwa hinsichtlich Klarheit und Neutralität der Benutzerführung. Auch ist nicht abschließend geklärt, inwieweit Datenzusammenführungen in Ausnahmebereichen (z. B. zu Sicherheitszwecken) und Datenverarbeitungen innerhalb einzelner von Meta angebotener

Dienste ggf. über das erforderliche Maß hinausgehen. Andere Behörden, insbes. Datenschutzbehörden, könnten insoweit noch weitergehende Verbesserungen für Nutzende erreichen. Die Europäische Kommission leitete ihrerseits ein Verfahren gegen Metas werbungsfreies Abomodell (Pay or consent) ein, da es möglicherweise nicht den Vorgaben des DMA entspricht.

dd) Microsoft

Microsoft – Feststellung nach § 19a Abs. 1 GWB

Das Bundeskartellamt stellte mit Beschluss vom 27. September 2024 fest, dass der Microsoft Corporation einschließlich aller mit ihr gemäß § 36 Abs. 2 GWB verbundenen Unternehmen eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb im Sinne des § 19a Abs. 1 GWB zukommt (s. Pressemitteilung vom 30. September 2024 und Fallbericht vom 9. Dezember 2024, B6-26/23).

Microsoft ist mit einer Vielzahl von Angeboten in erheblichem Umfang auf Märkten im Sinne des § 18 Abs. 3a GWB tätig. Dies gilt mindestens für das PC-Betriebssystem Windows und das Server-Betriebssystem Windows Server, das Produktivitäts-Software-Bündel Microsoft 365, das Cloud Computing-Angebot Azure, das Berufsnetzwerk LinkedIn, die Suchmaschine Bing und die Angebote im Bereich Gaming.

Für die Feststellung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung von Microsoft für den Wettbewerb wurde eine Gesamtwürdigung aller relevanten Umstände unter Berücksichtigung der Kriterien des § 19a Abs. 1 Satz 2 GWB vorgenommen.

Kern des von Microsoft geschaffenen und betriebenen digitalen Ökosystems ist das umfassende marktübergreifende Portfolio an vielfältig miteinander verbundenen Angeboten für Unternehmenskunden, das große Teile deren Bedarfe abdeckt. Microsoft ist als einziger Anbieter auf allen Stufen des vertikal aufeinander aufbauenden „Software-Stack“ für Unternehmen und sonstige große Organisationen tätig und wird damit zum One-Stop-Shop, von dem Unternehmenskunden jenseits von aufgabenspezifischen Fachanwendungen wesentliche Teile ihrer Software beziehen können. Mit seinem umfassenden Angebot und der Kontrolle grundlegender Schichten der IT-Infrastruktur prägt Microsoft einen weiten Teil des IT-Sektors und bietet in einem übergreifenden Sinne eine Struktur, in die sich andere Anbieter einpassen müssen.

Bei zentralen Bausteinen der Software-Architektur großer Organisationen besteht eine seit langem etablierte Marktführerschaft Microsofts. Historischer Ausgangspunkt der überragenden marktübergreifenden Bedeutung des Unternehmens ist das Betriebssystem Windows. Mit diesem nimmt Microsoft seit vielen Jahren eine beherrschende Stellung auf dem Markt für PC-Betriebssysteme ein. Weitere starke bzw. sehr starke Marktstellungen bestehen bei Server-Betriebssystemen (Windows Server), bei der Produktivitätssoftware (Microsoft 365) sowie im Bereich der Cloud-Dienste (Azure).

Microsofts Angebote sind vielfältig miteinander verknüpft, sodass Microsoft von erheblichen Verbundvorteilen profitiert. Insbes. im Kontext von Unternehmenskunden ist Microsofts Produktpalette technisch auch eng integriert. Gleichzeitig setzen einige Microsoft-Produkte für die Bereitstellung des vollen Funktionsumfanges oder sogar die Nutzung überhaupt andere Microsoft-Produkte voraus. Einen Sog zu Microsoft entfalten auch weitere, eher ökonomische Faktoren. In seinem paketzentrierten Geschäftsmodell werden die vermarkteten Produkte ständig um neue Funktionalitäten, Anwendungen und Dienste erweitert. Durch die sehr umfassende sortimentsartige Bündelung komplementärer Angebote, auch neuer Angebote mit solchen, die bereits einen großen Verbreitungsgrad erlangt haben oder von Unternehmen gar als unverzichtbar empfunden werden, kann Microsoft eine sehr schnelle Verbreitung erreichen. Das alles passiert in einem Umfeld, in dem viele Unternehmen ohnehin versuchen, die Zahl ihrer Software-Anbieter niedrig zu halten. Viele der Angebote Microsofts sind gleichermaßen für Privatnutzende zentral.

Microsoft verfügt über eine erhebliche Regelsetzungsmacht gegenüber anderen Software-Entwicklern. Das Unternehmen stellt mit dem vorherrschenden PC-Betriebssystem und dem eigenen Cloud-Angebot zentrale „Infrastrukturen“ für Drittentwickler bereit und bietet diesen darüber hinaus eine umfassende Entwicklungsumgebung, die wiederum die Wahrscheinlichkeit einer maßgeschneiderten Entwicklung von Software für das Microsoft-Ökosystem erhöht. Microsoft ist es gelungen, für verschiedene Produkte, wie etwa im Bereich Produktivitätssoftware, eine Art Marktstandard zu etablieren, nach dem sich andere Entwickler richten müssen. Mit GitHub kontrolliert Microsoft die bedeutsamste Plattform für das Hosting und die Zusammenarbeit bei Softwareentwicklungsprojek-

ten. Microsoft entscheidet über die Ausgestaltung wichtiger technischer Schnittstellen und kontrolliert bedeutende Vertriebswege wie den Microsoft-Store, den Azure Marketplace oder den Xbox-Store. Insofern ist auch von Bedeutung, dass Microsoft vielfach eine Doppelrolle einnimmt, da das Unternehmen nicht nur den Rahmen für Drittentwickler setzt, sondern zugleich als deren Wettbewerber auftritt und bereits durch die Ausgestaltung seiner Angebote erheblichen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit von Drittentwicklern nehmen kann.

Microsoft profitiert einerseits von der Anziehungskraft seines für Drittentwickler grundsätzlich offenen Systems. Das entstehende breitere Angebot von verfügbaren Anwendungen steigert die Attraktivität des Ökosystems weiter. Andererseits birgt die Abhängigkeit der Drittentwickler die wettbewerbliche Gefahr, dass Microsoft diesen im Einzelfall den Zugang erschweren oder eigene Produkte bevorzugen kann, wenn dies für das Unternehmen vorteilhaft erscheint.

Das Bundeskartellamt hat ferner u. a. Microsofts überragende Finanzkraft, seinen hervorragenden Zugang zu sonstigen Ressourcen und seinen herausragenden Zugang zu Daten berücksichtigt.

Microsofts vertikal und konglomerat umfassendes, integriertes Produktangebot begründet die Gefahr, dass es vom Wettbewerb nicht hinreichend kontrollierte marktübergreifende Verhaltensspielräume dem Unternehmen ermöglichen, die eigene Machtposition weiter zu konsolidieren, auszuweiten oder auf sonstige Weise zum eigenen Vorteil zu nutzen. Wettbewerber in Teilbereichen, insbes. bei neuen, innovativen Angeboten sehen sich demgegenüber strukturell erheblich im Nachteil. Die festgestellten Unternehmensstrukturen führen im Zusammenspiel mit den Marktmechanismen digitaler Märkte dazu, dass Microsofts Machtposition im Kern kaum angreifbar ist.

Microsoft legte gegen die Entscheidung des Bundeskartellamtes keine Beschwerde ein. Diese ist damit bestandskräftig. Die Feststellung ist gemäß § 19a Abs. 1 S. 3 GWB auf fünf Jahre nach Eintritt der Bestandskraft befristet.

Microsoft legte gegen die Entscheidung des Bundeskartellamtes keine Beschwerde ein. Diese ist damit bestandskräftig. Die Feststellung ist gemäß § 19a Abs. 1 S. 3 GWB auf fünf Jahre nach Eintritt der Bestandskraft befristet.

ee) Apple

Das Bundeskartellamt hatte im April 2023 festgestellt, dass Apple eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb zukommt (§ 19a Abs. 1 GWB, vgl. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 106 f.). Apple hat gegen die Feststellungsverfügung Beschwerde zum Bundesgerichtshof mit dem Antrag eingelegt, den Beschluss des Amtes aufzuheben. Mit Beschluss vom 18. März 2025 bestätigte der Bundesgerichtshof die Feststellungsentscheidung des Amtes, welche damit Bestandskraft erlangte.

Der Bundesgerichtshof bestätigte in seiner Entscheidung, zu welcher zum Redaktionsschluss des Tätigkeitsberichtes lediglich die entsprechende Pressemitteilung vorlag, dass Apple nicht nur mit dem App Store sondern auch mit den mobilen Betriebssystemen wie iOS und iPadOS in erheblichem Umfang auf mehrseitigen Märkten i. S. v. § 18 Abs. 3a GWB tätig ist. Der Anwendungsbereich der Norm umfasse nicht nur Plattformen, auf denen Geschäftsabschlüsse stattfinden, sondern auch solche, auf denen die Interaktion zwischen unterschiedlichen Nutzergruppen technisch ermöglicht wird.

Zu § 19a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GWB wurden die Feststellungen zu den in vielfältiger Weise vertikal integrierten bzw. konglomerat verbundenen Produkten und Dienstleistungen von Apple vom Bundesgerichtshof bestätigt. Sie bildeten die Grundlage für auch das von Apple selbst so bezeichnete „Öko-System“. Ausgangspunkt dieses Systems sei das iPhone, mit dem Apple rund die Hälfte seines Umsatzes erzielt. Damit nähme, so der Bundesgerichtshof weiter, Apple eine äußerst marktstarke Stellung in dem gesamtwirtschaftlich bedeutenden Bereich der Smartphones nebst Betriebssystem und Softwareanwendungen einschließlich App Store ein (§ 19a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GWB). Dies eröffne Apple die von § 19a Abs. 1 GWB adressierten wettbewerblichen und strategischen Möglichkeiten.

Auch den vom Bundeskartellamt festgestellten breiten und tiefen Datenzugang nach § 19a Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 bestätigte der Bundesgerichtshof, da sich dieser bereits aus der Datenschutzrichtlinie des Unternehmens ergebe, wonach die Nutzenden in vielen Fällen der Freigabe von Daten zustimmen müssen, wenn sie die Produkte und Dienste von Apple in bestimmter Weise nutzen wollen. Selbst unterstellt, dass nur ein geringer Teil der Nutzenden eine solche Freigabe erteilt, so der Bundesgerichtshof weiter, blieben wegen der großen

weltweiten Nutzerbasis dem Unternehmen Daten in erheblichem Umfang zugänglich.

Zu der nach § 19a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GWB relevanten Finanzkraft wies der Bundesgerichtshof insbes. darauf hin, dass Apple zu den größten, umsatzstärksten und profitabelsten Unternehmen weltweit gehöre und ihm außerordentliche finanzielle und sonstige Ressourcen zur Verfügung ständen.

Schließlich bejahte der Bundesgerichtshof eine Intermediärs- und Regelsetzungsmacht nach § 19a Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 GWB nicht nur im direkten Vermittlungsverhältnis zwischen App-Entwickler und Apple-Gerätenutzer, sondern auch gegenüber anderen Unternehmen, die – unabhängig von einem direkten Vermittlungsverhältnis – für den Zugang zum Nutzenden auf den Zugang zu Apples Ökosystem angewiesen sind. Das Bundeskartellamt hatte dies in der Feststellungsverfügung im Hinblick auf Hardwarehersteller, Mobilfunkanbieter sowie diversen Unternehmen der Werbewirtschaft festgestellt.

Wie schon im Fall Amazon sah der Bundesgerichtshof keine der Feststellungsentscheidung entgegenstehenden unions- oder verfassungsrechtliche Gründe. Diese bestünden auch nicht im Hinblick auf die von der Europäischen Kommission durchgeführten Benennungen als Torwächter gemäß Artikel 3 DMA, da bisher nicht ersichtlich sei, dass darauf beruhende Veränderungen in Apples Geschäftspraktiken in einer für § 19a Abs. 1 GWB relevanten Weise Stellung und Potenziale des Unternehmens im Wettbewerb verändert hätten.

Das Bundeskartellamt setzte im Berichtszeitraum zudem sein Apple ATTF-Verfahren fort (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 108). In diesem Verfahren untersucht das Bundeskartellamt weiter, inwieweit Apple mit seinen Regelungen für den Zugriff auf Nutzendendaten im Apple-Ökosystem und insbes. dem App Tracking Transparency Framework gegen § 19a Abs. 2 und Artikel 102 AEUV verstößt. Es besteht der Verdacht, dass Apple durch die von ihm aufgestellten Regelungen seine eigenen Angebote bevorzugt behandelt und/oder andere Unternehmen behindert.

Apple hat mit der Einführung des App Transparency Framework (ATTF) im April 2021 besondere Regelungen für den Zugriff auf Nutzendendaten zu Werbezwecken im Apple Ökosystem aufgestellt. So macht das ATTF auf iPhones und iPads den Zugang zu und die Verarbeitung von Nutzerdaten zu Werbezwecken von

einer zusätzlichen Nutzerzustimmung abhängig, die in einem von Apple vorgegebenen Abfragefenster, dem ATT Prompt, einzuholen ist. Da Apple den Begriff des „Tracking“ im ATTF an eine unternehmensübergreifende Datenverarbeitung knüpft, gelten die Regelungen des ATTF typischerweise nur für dritte App-Herausgeber. Denn Apple selbst verwendet Nutzerdaten zu Werbezwecken im Apple-Ökosystem zwar ebenfalls über Apps und Dienste hinweg, aber innerhalb des eigenen Unternehmens. Dafür holt Apple ggf. eine Einwilligung ein, allerdings nicht im Rahmen des ATTF, sondern über ein eigens dafür gestaltetes Abfragefenster, den PA Prompt.

Im Februar 2025 hat das Bundeskartellamt Apple seine vorläufige rechtliche Bewertung mitgeteilt. Apple hat Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen und auch zu einer möglichen sachlichen Rechtfertigung vorzutragen (s. Pressemitteilung vom 13. Februar 2025).

Nach der vorläufigen Bewertung des Bundeskartellamtes führen die Regelungen des ATTF in ihrer derzeitigen konkreten Ausgestaltung im Ergebnis zu einer Begrenzung der technischen Möglichkeiten dritter App-Herausgeber, auf Nutzerdaten zuzugreifen, um Werbeplatz für personalisierte Werbung (Targeting) anzubieten, um zu messen, ob Werbung funktioniert (Attribution) und um überprüfen zu können, ob die geschaltete Werbung den behaupteten Werbeerfolg auch tatsächlich erreicht („Ad Verification“, Betrugsprävention).

Die aus dem ATTF folgende Begrenzung der technischen Möglichkeiten dritter App-Herausgeber hat Einfluss auf deren Geschäftsmodelle, denn nach den vorläufigen Erkenntnissen des Bundeskartellamtes benötigen dritte App-Herausgeber für ihr Angebot von werbefinanzierten – und damit für die Nutzenden kostenlosen – Apps oder Dienstleistungen entsprechende Erlöse aus der Werbung, für die sie in ihren Apps Werbeplatz anbieten. Um personalisierte Werbung, die hohe Erlöse generiert, personengenau oder nutzersegmentgenau anbieten zu können, müssen aber Daten zwischen dem Verkäufer von Werbefläche – dem App-Herausgeber – und dem Werbetreibenden ausgetauscht werden. Dass dies nicht gegen den Willen des Nutzenden erfolgt, wird über die auch in Deutschland geltenden europäischen Datenschutznormen abgesichert. Die von Apple vorgegebenen Regelungen im ATTF stehen neben diesen europäischen Datenschutzbestimmungen.

In der vorläufigen Bewertung sieht das Bundeskartellamt insbes. drei Aspekte des ATTF als wettbewerblich

problematisch an. Das ist zum einen der von Apple gewählte Tracking-Begriff, der dazu führt, dass Apple anders als dritte App-Herausgeber für seine eigene Datennutzung keine Nutzerzustimmung nach dem ATTF einholt, sondern über den eigens für Apple gestalteten PA Prompt. Darüber hinaus beleuchtet das Bundeskartellamt, inwieweit das Nebeneinander der Regelungen des ATTF und der Möglichkeiten der eigenen Datensammlung und -verarbeitung von Apple einerseits und der europäischen Datenschutznormen andererseits aus wettbewerblicher Sicht problematisch ist. Drittens ist aus vorläufiger Sicht des Bundeskartellamtes zu beanstanden, dass sich das Abfragefenster für Apple-eigene Anwendungen im PA Prompt maßgeblich von dem für die Apps von Dritt-Anbietern (ATT Prompt) unterscheidet. Der PA Prompt ist derzeit, insbes. was die sprachliche Ausgestaltung angeht, sehr viel einwilligungsfreundlicher konzipiert als das ATTF-Abfragefenster für Apps von anderen Anbietern. Auch die Abfragearchitektur unterscheidet sich: Dem Nutzenden werden im ATTF bei Dritt-Apps bis zu vier aufeinanderfolgende Abfragefenster gezeigt; bei Apple-Apps sind es höchstens zwei.

Ähnliche Verfahren wegen Apples ATTF sind in mehreren Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Artikel 102 AEUV anhängig, das Bundeskartellamt stimmt sich daher im ECN eng mit den betroffenen Wettbewerbsbehörden ab.

Wegen des im ATTF-Verfahren bestehenden Bezugs zu datenschutzrechtlichen Themen haben auf Bitten des Bundeskartellamtes die national zuständigen Datenschutzbehörden BfDI und BayLDA eine Einschätzung zu den relevanten datenschutzrechtlichen Fragen abgegeben.

ff) Gastgewerbe – Verfahren gegen Lieferando

Das Bundeskartellamt stellte im Jahr 2023 ein Verfahren gegen die Yd. Yourdelivery GmbH, der in Deutschland unter Lieferando firmierenden Vermittlungsplattform für Essensbestellungen, aus Ermessensgründen ein (s. Pressemitteilung vom 12. Juli 2023). Anlass für das Verfahren war die Überprüfung einer Bestpreisklausel in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) von dem in Deutschland führenden Essenslieferdienst Lieferando gegenüber Restaurants. Dieser zufolge müssen die auf Lieferando geforderten Preise den Preisen in den eigenen Vertriebskanälen der Restaurants entsprechen.

Es bestand der Verdacht, dass die Restaurants durch die Bestpreisklausel stark beeinträchtigt wurden. Die Anreize, alternative Vermittlungsplattformen zu günstigeren Konditionen zu beauftragen, sind durch Bestpreisklauseln – wie sich im Fall Booking.com zeigte, häufig gehemmt. Die Marktverhältnisse bei Essenslieferungen waren nach den Ermittlungen bei Wettbewerbern und Gastronomie-Verbänden aber andere als im Booking.com-Fall bei den Hotelbuchungsplattformen: Der Markt und die Geschäftsmodelle rund um Essensbestellungen sind im Berichtszeitraum stark in Bewegung gewesen. Die Restaurants nehmen neu auf den Markt tretende Alternativangebote zunehmend wahr und beauftragen teilweise auch parallel mehrere Lieferdienste. Der Wettbewerb bei der Vermittlung von Essensbestellungen wird nicht nur vom Preis, sondern insbes. auch von der Plattform- und Servicedifferenzierung bestimmt. Hier ist der Markt mit neuen Anbietern, die ihrerseits für Restaurants eine Alternative darstellen, derzeit durchaus dynamisch. In Summe bestanden daher keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass die Klausel ein durchgreifendes Hindernis für den Marktzutritt neuer Plattformen mit differenzierten Angeboten darstellt. Mit der Verfahrenseinstellung aus Ermessensgründen war keine Aussage über die kartellrechtliche Zulässigkeit der untersuchten Bestpreisklausel verbunden. Das Bundeskartellamt wird das Nachfrageverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher und die Wettbewerbsprozesse insbes. nach dem Marktzutritt von Uber Eats und Wolt weiter beobachten. Sollten es die Marktentwicklungen nahelegen oder es vermehrt zu substantiierten Beschwerden kommen, kann das Bundeskartellamt die Wettbewerbsbedingungen und die vertraglichen Regelungen zu einem späteren Zeitpunkt jederzeit erneut überprüfen.

Weiterhin sah das Bundeskartellamt die Erstellung von Restaurant-Websites durch Lieferando kritisch, soweit Verbraucherinnen und Verbraucher hierdurch ungewollt Vermittlungsleistungen von Lieferando in Anspruch nehmen (sog. „Schatten-Websites“). Die Prüfung ergab allerdings keine durchgreifenden Belege für die in Kombination von Bestpreisklausel und „Schatten-Websites“ befürchtete Sogwirkung zugunsten des Marktführers. Die Restaurants haben die Möglichkeit, auf die Erstellung von Websites durch Lieferando zu verzichten bzw. dieser zu widersprechen.

c) Sektoruntersuchung „Online-Werbung“

Im Berichtszeitraum schloss das Bundeskartellamt die Sektoruntersuchung zur Online-Werbung ab (s. Pres-

semitteilung vom 31. Mai 2023). Die Sektoruntersuchung konzentrierte sich auf die Marktverhältnisse und Funktionsmechanismen der nicht-suchgebundenen Online-Werbung, deren technische Ausgestaltung einen hochgradig komplexen automatisierten Handel mit Werbeflächen sowie die damit verbundene Ausspielung und Messung der Werbung (zusammen sog. „programmatic advertising“) ermöglicht. Nach den Feststellungen der Sektoruntersuchung hat Alphabet eine herausragende Stellung in diesem Gesamtsystem und ist auf nahezu allen Stufen der Wertschöpfungskette mit einer starken Marktposition vertreten. Die Ergebnisse der Sektoruntersuchung belegen zudem eine unzureichende Transparenz des sog. programmatic advertisings. Werbetreibende beklagen dabei insbes. eine mangelnde Nachvollziehbarkeit hinsichtlich der Wirkung ihrer Werbemaßnahmen. Auch für Nutzende besteht eine Intransparenz hinsichtlich der Erhebung und Nutzung ihrer Daten, die für die zielgerichtete Ausspielung von Werbung erforderlich sind. In diesem Zusammenhang setzte sich die Sektoruntersuchung auch mit verschiedenen rechtspolitischen Vorschlägen zur Einschränkung von Datenerhebung und -verwendung unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten auseinander. Im Anschluss an den im August 2022 veröffentlichten Diskussionsbericht fasst ein Abschlussbericht die wesentlichen Erkenntnisse der Sektoruntersuchung zusammen, geht auf die seit dem Diskussionsbericht eingegangenen Stellungnahmen ein und diskutiert ausgewählte neue Entwicklungen im Bereich der nicht-suchgebundenen Online-Werbung.

VIII. Telekommunikation und IT

1. Telekommunikation

a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Festnetz

Im Festnetzbereich trägt die bereits im Lauf der beiden vorhergehenden Berichtszeiträume festzustellende starke Ausbaudynamik Früchte. Es erscheint wahrscheinlich, dass bis Ende des Jahres 2025 50 Prozent der Haushalte in Deutschland mit Glasfaser als sog. „Homes Passed“ erschließbar sind (Homes Passed meint Haushalte in Gebäuden, die als „grundsätzlich versorgt“ zu betrachten sind und bei denen der eigentliche Anschluss – soweit noch nicht erfolgt – mit relativ geringem Aufwand realisiert werden kann). Die Deutsche Telekom baut inzwischen mit großem Abstand die meisten Glasfaseranschlüsse aus und es erscheint absehbar, dass sie

am Ende auch insgesamt deutlich mehr als jeden zweiten Glasfaseranschluss verwirklichen wird. Bei der Zahl der aktiven Anschlüsse liegt die Deutsche Telekom jedoch noch deutlich zurück, was sich mit Blick auf ihr hochprofitables Kupfernetz auch durch ihre spezielle Anreizsituation erklärt. Auf dem technologieneutralen Endkundinnen- bzw. Endkundenmarkt gewinnt die Deutsche Telekom gleichzeitig Marktanteile hinzu, auf ihrem eigenen Netz sogar deutlich.

Die beim Glasfaserausbau in den letzten Jahren gesehenen Wachstumsraten dürften sich in dieser Form nicht fortsetzen. Das Angebot ist der Nachfrage nach Glasfaseranschlüssen weiter voraus. Unter den Glasfaseranbietern zeigen sich bereits erste Konsolidierungstendenzen. Das politische Ziel, bis 2030 eine flächendeckende Glasfaserversorgung zu erreichen, dürfte unter den gegenwärtig herrschenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen jedenfalls verfehlt werden.

Nachdem auch die Deutsche Telekom ihren Glasfaserausbau noch einmal deutlich intensiviert hat, mehren sich die Fälle, in denen sich in attraktiveren Ausbaubereichen die Ausbauplanungen verschiedener Anbieter überschneiden. Von Seiten der alternativen Netzbetreiber wurden in diesem Zusammenhang Vorwürfe geäußert, dass namentlich die Deutsche Telekom ihre Marktstellung ausnütze, um durch einen Doppelausbau oder dessen bloße Ankündigung („cherry picking“ durch den Ausbau nur lukrativer Kerngebiete, kurzfristige Reaktionen auf alternative Ausbauplanungen und „leere“ Ausbauankündigungen) Ausbauplanungen ihrer Wettbewerber im Einzelfall oder auch als Teil einer übergeordneten Strategie gezielt unwirtschaftlich zu machen. Die Bundesnetzagentur und das damalige Bundesministerium für Digitales und Verkehr haben daraufhin eine gemeinsame Monitoringstelle eingerichtet, um außerhalb eines förmlichen Ermittlungsverfahrens durch eine freiwillige Marktbefragung eine strukturierte Bestandsaufnahme zu ermöglichen. Die Monitoringstelle hat inzwischen einen ersten Zwischenbericht veröffentlicht, der ein insgesamt heterogenes Bild zeigt (Veröffentlichung vom 11. April 2024, abrufbar unter www.bundesnetzagentur.de). Er macht zwar gewisse Tendenzaussagen, enthält sich jedoch zu einer möglicherweise übergeordneten Motivlage der Deutschen Telekom ausdrücklich einer Bewertung. Sollten sich in der Folge Ansätze für förmliche Ermittlungen ergeben, würde die Bundesnetzagentur jedenfalls über die erforderlichen Befugnisse verfügen, um möglichen missbräuchlichen Verhaltensweisen namentlich durch die Deutsche Telekom nachzugehen.

Im Zusammenhang mit dem fortschreitenden Glasfaserausbau rückt zunehmend auch die Frage ins Blickfeld, wie die Rahmenbedingungen für die Abschaltung der Kupfernetze und die Migration der verbleibenden Endkundinnen und -kunden auf Netze mit sehr hoher Kapazität ausgestaltet werden sollten. Dieses Thema wird u. a. in dem von der Bundesnetzagentur initiierten Gigabitforum diskutiert. Es liegt nahe, dass die Deutsche Telekom lokal unterschiedliche Anreize hat, ihr Kupfernetz abzuschalten, um Endkundinnen und -kunden dadurch zu einem beschleunigten Wechsel auf Netze mit sehr hoher Kapazität zu bewegen. Dieser Anreiz dürfte v. a. dort deutlich stärker ausgeprägt sein, wo die Deutsche Telekom selbst Glasfasernetze betreibt. In anderen Gebieten, wo Wettbewerber Glasfasernetze betreiben, dürfte die Telekom einen Anreiz haben, das eigene Kupfernetz solange weiter zu betreiben, wie dessen Betriebskosten gedeckt sind.

Bundesnetzagentur und das Bundesministerium für Digitales und Verkehr wollen parallel zu den Aktivitäten des Gigabitforums ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration erarbeiten, das umfassend verbraucher- und wettbewerbsspolitische Aspekte adressiert. Im Fokus sollen erforderliche Maßnahmen und hierfür ggf. notwendige gesetzliche Änderungen für einen beschleunigten Übergang stehen. Mit Blick auf das gesetzlich vorgesehene Verfahren zur Abschaltung der Kupfernetze möchte die Bundesnetzagentur zudem strukturierende Hinweise erarbeiten und veröffentlichen, um die Planungssicherheit frühzeitig zu erhöhen und dadurch die Prozessschritte einer konkreten Abschaltung der Kupfernetze zu beschleunigen.

Mobilfunk

Im Mobilfunkbereich sind weiterhin wachsende Nutzerzahlen und Umsätze zu verzeichnen. Die Gesamtzahl in Deutschland registrierter SIM-Profile steigt weiter deutlich und liegt mittlerweile bei ca. 200 Mio. Von diesen entfallen ca. 34 Prozent auf das Netz der Deutschen Telekom, ca. 41 Prozent auf das von Vodafone, ca. 23 Prozent auf das Netz von Telefónica (O2) sowie ca. 1,5 Prozent auf das Netz von 1&1 (s. Bundesnetzagentur.de). Auf den Netzen der drei „alteingesessenen“ Mobilfunkunternehmen sind dabei weiterhin auch einige sog. Diensteanbieter tätig, die gegenüber Endkundinnen und Endkunden ebenfalls Mobilfunkprodukte anbieten, aber über keine eigene Mobilfunkinfrastruktur verfügen und auf Vorleistungen der Netzbetreiber angewiesen sind. 2023 lag der im Mobilfunkmarkt erzielte Serviceumsatz bei ca. 21,1 Mrd.

Euro. Dabei erzielten die vier Netzbetreiber ca. 91 Prozent dieses Umsatzes, die restlichen ca. neun Prozent entfielen auf die Diensteanbieter, hier insbes. freenet (s. Dialog Consult/VATM, 25. TK-Marktanalyse Deutschland 2023, S. 29).

Die Wettbewerbssituation im Mobilfunk wird sich in den nächsten Jahren voraussichtlich u. a. dadurch verändern, dass mit 1&1 ein vierter Netzbetreiber in den Markt eingetreten ist, der sein Netz seit Ende 2023 langsam, aber kontinuierlich aufbaut. Zukünftig könnte das vierte Netz zur Intensivierung des Wettbewerbs sowohl auf dem Endkundinnen und -kundenmarkt als auch im Vorleistungsbereich führen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass 1&1 noch für eine längere Zeit auf National Roaming-Leistungen eines anderen Netzbetreibers angewiesen sein wird, bis das eigene Netz eine ausreichende Abdeckung erreicht hat.

Für den Mobilfunkmarkt in den nächsten Jahren weiterhin sehr bedeutend ist auch die im März 2025 ergangene Entscheidung der Bundesnetzagentur, die Ende 2025 auslaufenden Frequenzen für die etablierten Netzbetreiber zu verlängern. Ob die wettbewerblichen Nachteile der nicht von der Verlängerung profitierenden 1&1 durch die in der Entscheidung vorgesehenen Auflagen ausgeglichen und die Wettbewerbssituation der Diensteanbieter und MVNO durch die Auflagen verbessert wird, bleibt abzuwarten.

b) **Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht**

aa) **Fusionskontrolle**

Telekom Deutschland GmbH/EWE AG

Das Bundeskartellamt gab 2019 ein Gemeinschaftsunternehmen der Telekom Deutschland GmbH und der EWE AG für den Glasfaserausbau im Nordwesten Deutschlands (Glasfaser Nordwest) frei. Im Zusammenhang damit erklärte es zuvor die von den Beteiligten für ihre Kooperation gemachten Verpflichtungszusagen gemäß § 32b GWB für bindend (Entscheidung vom 30. Dezember 2019, B7-21/18). Gegen die Freigabe wie auch die § 32b-Entscheidung legte Vodafone Beschwerde ein. Die Beschwerde gegen die § 32b-Entscheidung hat das Oberlandesgericht Düsseldorf als unzulässig verworfen (Beschluss vom 26. August 2020, Aktenzeichen: VI-Kart 2/20 (V)), der Beschwerde gegen die Freigabe hat das Gericht stattgegeben (Beschluss vom 22. September 2021, Aktenzeichen: VI-Kart 5/20 (V)).

Der Bundesgerichtshof wies in der Folge die Nichtzulassungsbeschwerde gegen die Bestätigung der § 32b-Entscheidung zurück (Beschluss vom 12. September 2023, Aktenzeichen: KVZ 73/20). Der zugelassenen Rechtsbeschwerde gegen die Aufhebung der Freigabe hat der Bundesgerichtshof demgegenüber durch Beschluss vom 25. Februar 2025 stattgegeben und die Sache an das Oberlandesgericht zurückverwiesen (Aktenzeichen: KVZ 64/21).

Danach durfte das Bundeskartellamt im Fusionskontrollverfahren berücksichtigen, dass das Zusammenschlussvorhaben vor seiner Freigabe oder Untersagung durch eine Verfügung gemäß § 32b GWB geändert wurde, selbst wenn die für bindend erklärten Verpflichtungszusagen als Nebenbestimmungen zur Freigabe gemäß § 40 Abs. 3 GWB nicht zulässig gewesen wären. Darin liegt nach dem Bundesgerichtshof jedenfalls dann keine unzulässige Umgehung, wenn eine gemäß § 32b Abs. 1 Satz 3 GWB befristete Verfügung ein reversibles kooperatives Teilfunktionsgemeinschaftsunternehmen betrifft, das zum Auf- oder Ausbau einer Netzinfrastruktur gegründet worden ist, der aufgrund der Marktverhältnisse während des Befristungszeitraums ohne das Gemeinschaftsunternehmen weder im Wettbewerb noch durch einen Wettbewerber allein in entsprechendem Umfang zu erwarten wäre. In diesem Zusammenhang habe das Oberlandesgericht indes zu Unrecht Sachvortrag des Bundeskartellamtes, der Telekom, der EWE und der Vodafone vollständig unberücksichtigt gelassen.

Die Glasfaser Nordwest überschritt derweil den zugesagten Mindestausbau sehr deutlich. Sie bietet zudem einen diskriminierungsfreien Netzzugang an, der dem Maßstab einer echten Equivalence of Input entspricht. Sie hat auf dieser Basis auch eine Vielzahl an Vorleistungsverträgen mit dritten Anbietern, u. a. der größten deutschen Vorleistungsnachfragerin, der 1&1, abgeschlossen. Gleichwohl hat die Glasfaser Nordwest eines der sich aus den Verpflichtungszusagen ergebenden Vermarktungsziele verfehlt. In der Folge prüft das Bundeskartellamt, ob wegen des Verfehlens des Vermarktungsziels nach vorläufiger Beurteilung gegen das Fortbestehen der Glasfaser Nordwest wettbewerbliche Bedenken bestehen. In diesem Zusammenhang haben Telekom und EWE neue Verpflichtungszusagen angeboten. Die Prüfung dauert noch an. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die Glasfaser Nordwest inzwischen der Regulierung durch die Bundesnetzagentur unterliegt.

VTech/Gigaset

Das Bundeskartellamt gab den geplanten Erwerb wesentlicher Vermögensegegenstände der Gigaset Communications GmbH (Gigaset) durch die zur VTech-Gruppe gehörende Snom Solutions GmbH (Snom) in der ersten Phase frei (s. Pressemitteilung vom 5. März 2024).

Sowohl Gigaset als auch VTech sind im Bereich Festnetztelefone tätig. Gigaset verkauft Festnetztelefone unter eigener Marke an den Handel und an Endverbraucherinnen und Endverbraucher. Neben Gigaset sind hier noch Anbieter wie u. a. Panasonic und AVM tätig. VTech produziert für den europäischen Markt in erster Linie Telefone im Auftrag und nach Vorgaben dritter Anbieter. In diesem Bereich wiederum ist Gigaset nicht tätig. Im Bereich Festnetztelefone für den professionellen Bereich (Professional-Telefone) überschneiden sich die Tätigkeiten der Beteiligten direkt.

Das Vorhaben ließ keine erhebliche Behinderung wirklichen Wettbewerbs nach § 36 Abs. 1 Satz 1 GWB erwarten. Insbes. lagen keine Anhaltspunkte für die Begründung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung infolge des Zusammenschlusses vor.

Gigaset verfügt bei Festnetztelefonen für den Heimbedarf zwar über sehr hohe Marktanteile. Insgesamt ist die Nachfrage in diesem Bereich rückläufig. Bei Heimtelefonen sind Gigaset und VTech überwiegend auf unterschiedlichen Marktstufen tätig. Bei Festnetztelefonen für den Business-Bereich kommt es zwar zu Überschneidungen, hier haben die Ermittlungen jedoch gezeigt, dass ausreichend alternative Anbieter, u. a. Mitel, RTX und Ascom Wireless, zur Verfügung stehen.

bb) Missbrauchsaufsicht**Vodafone/Vantage Towers**

Im Mai 2023 leitete das Bundeskartellamt anlässlich einer entsprechenden Beschwerde von 1&1 ein Verwaltungsverfahren gegen die Vodafone GmbH sowie die mit dieser verbundenen Vodafone Group (Vereinigtes Königreich) und Vantage Towers AG ein. In dem Verfahren prüft das Bundeskartellamt, ob diese drei verbundenen Unternehmen (zusammenfassend: Vodafone) sich kartellrechtswidrig verhalten, indem sie 1&1 bei der Mitnutzung von Mobilfunkstandorten unbillig behindern (s. Pressemitteilung vom 2. Juni 2023).

1&1 schloss im Dezember 2021 einen Vertrag mit Vantage Towers ab, der die Mitnutzung einer vierstelligen Zahl von Mobilfunkstandorten vorsah, die in mehreren Chargen bis insgesamt Ende 2025 realisiert werden sollte. Die Termine für die vereinbarten Bereitstellungsziele wurden dann nochmal vertraglich um ein Jahr nach hinten verschoben.

Bei Vantage Towers handelt es sich um die ehemalige Funkturmsparte des Vodafone-Konzerns. Nach Ausgliederung sowie auch während einer Phase der Börsennotierung blieb die Obergesellschaft des Vodafone-Konzerns lange Zeit Mehrheitseignerin. Mittlerweile steht Vantage Towers unter gemeinsamer Kontrolle der Vodafone Group und zweier Finanzinvestoren. Vantage Towers vertreibt und verwaltet das aus dem Vodafone-Konzern ausgegliederte Portfolio an bestehenden Mobilfunkstandorten; in Deutschland sind dies ca. 20.000 Antennenstandorte. Die Standorte werden weiterhin von Vodafone als Hauptmieterin genutzt und sind damit wesentlicher Bestandteil des deutschen Mobilfunknetzes von Vodafone. Das Geschäftsmodell von Vantage Towers sieht es jedoch grundsätzlich vor, Flächen zur Antennenmontage auch an andere Mobilfunknetzbetreiber neben Vodafone zu vermieten.

Die Bereitstellung der 1&1 zugesagten Standorte verzögerte sich allerdings seit Vertragsschluss massiv. Weiterhin ist nur ein Bruchteil der vertraglich vereinbarten Standorte für 1&1 nutzbar. Vodafone selbst baute andererseits in den Jahren nach Vertragsschluss das eigene Netz stark aus und rüstete in weiten Teilen auf 5G um.

Die Nutzung der vertraglich vereinbarten Standorte ist für 1&1 ein wesentlicher Faktor für den Aufbau des eigenen Mobilfunknetzes, der sich demzufolge stark verzögert. Dies führt nach vorläufiger Einschätzung des Bundeskartellamtes zu folgeschweren Beeinträchtigungen der Wettbewerbsfähigkeit von 1&1.

Daneben hat die Verletzung der vertraglichen Vereinbarung seitens Vodafone auch dazu beigetragen, dass die Bundesnetzagentur ein Bußgeldverfahren gegen 1&1 eingeleitet hat, da es eine der Versorgungsaufgaben aus der Frequenzversteigerung 2019 (die Errichtung von 1.000 5G-Basisstationen bis Ende 2022) nicht eingehalten hatte. Zudem sind in dem Diskussionsprozess um die Vergabe oder Verlängerung von weiteren, 2025 auslaufenden Frequenznutzungsrechten grundsätzliche Zweifel an der Zuverlässigkeit von 1&1 entstanden.

Das Bundeskartellamt sieht Vodafone nach vorläufiger Einschätzung als Normadressatin des kartellrechtlichen Missbrauchsverbotes nach § 20 GWB, sowie ggf. auch nach § 18 Abs. 6 GWB an. Die massive Vertragsverletzung könnte angesichts der schwerwiegenden wettbewerblichen Folgen für 1&1 und den Wettbewerb auf den betroffenen Märkten allgemein als kartellrechtswidrige Behinderung einzuordnen sein. Das Bundeskartellamt verhandelte mit Vodafone seit Ende 2023 über die Abgabe von Zusagen, mittels derer Vodafone die Wettbewerbsbedenken des Bundeskartellamtes ausräumen könnte. Im April 2025 übersandte die Behörde der Vodafone Group, der Vodafone GmbH und der Vantage Towers AG seine vorläufige rechtliche Einschätzung wegen der mangelnden Bereitstellung von Antennenstandorten für 1&1. Vodafone und Vantage Towers haben damit die Gelegenheit erhalten zu den Vorwürfen Stellung zu nehmen (s. Pressemitteilung vom 11. April 2025).

Telefónica

Das im Jahr 2021 eingeleitete Verfahren gegen Telefónica aufgrund bestimmter vertraglicher Klauseln in der National Roaming-Vereinbarung mit 1&1 (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 112 f.) wurde 2024 eingestellt, da 1&1 zwischenzeitlich einen Vertrag über vergleichbare Roaming-Leistungen mit Vodafone abgeschlossen hatte, der den bestehenden Vertrag mit Telefónica ersetzt.

c) Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur

Das Bundeskartellamt steht bei allen Fragen der Telekommunikationsmärkte im laufenden engen Austausch mit der Bundesnetzagentur.

Festnetz

In den Berichtszeitraum fielen im Festnetzbereich weitere Regulierungsverfügungen für den Markt für den lokalen Zugang zu festnetzbasierenden Breitbandanschlüssen. Diese richten sich an die mit der Deutschen Telekom verbundenen Gemeinschaftsunternehmen Glasfaser Nordwest und Glasfaser Plus. Sie decken sich inhaltlich sehr weitgehend mit der bereits aus dem Jahre 2021 stammenden, auf den Rechtsträger der Deutschen Telekom beschränkten Regulierungsverfügung. Damit hat die Bundesnetzagentur fünf Jahre nach den allen drei Regulierungsverfügungen zugrunde liegenden Marktfestlegungen und der Feststellung der Regulierungsbedürftigkeit der relevanten Märkte den regulatorischen Rahmen für die Deutsche Telekom und die (aktuell) mit ihr verbundenen Unternehmen abge-

steckt. Daraus ergeben sich erstmals auch regulatorische Vorgaben für den Zugang zu Glasfaseranschlüssen.

Der neue regulatorische Rahmen steht inhaltlich unter dem Leitbild einer „Regulierung Light“. Bei den Glasfaseranschlüssen sieht die Bundesnetzagentur von einer Entgeltregulierung ab und beschränkt sich auf eine Prüfung der technischen und wirtschaftlichen Nachbildbarkeit einzelner Bandbreitenklassen als „Flaggschiffprodukt“ ergänzt durch kartellrechtliche Erwägungen. Die ausdrücklich im Telekommunikationsgesetz geregelte entgeltliche Missbrauchsaufsicht und die darauf beruhende bisherige Verwaltungspraxis wendet die Bundesnetzagentur in diesem Zusammenhang bislang nicht unmittelbar an.

Das Bundeskartellamt begleitete die Bundesnetzagentur im Festnetzbereich darüber hinaus in einer Reihe weiterer Verfahren auch im Bereich der Mietleitungen und gab bei Bedarf Stellungnahmen ab bzw. erklärte ihr Einvernehmen.

Mobilfunk

Das Bundeskartellamt gab in dem von der Bundesnetzagentur initiierten Diskussionsprozess um die Vergabe von 2025 auslaufenden Frequenznutzungsrechten mehrfach zu den jeweiligen Veröffentlichungen der Bundesnetzagentur Stellungnahmen ab. In der letzten Stellungnahme im Juli 2024 äußerte das Bundeskartellamt Zweifel an einigen Inhalten der von der Bundesnetzagentur vorgesehenen Entscheidung zur Verlängerung der Frequenzen im Low-Band-Bereich. Insbes. sah das Bundeskartellamt es kritisch, dass der Marktneuling 1&1 damit über Jahre keine eigenen Frequenzen in diesem Bereich erwerben kann und bezweifelte, dass die vorgesehene, verpflichtende kooperative Nutzung von Frequenzblöcken einen ausreichenden Ersatz für diesen fehlenden Zugang darstellen könne. Es sei zwar im Sinne einer effizienten Frequenznutzung nachvollziehbar, dass die vorgesehene kooperative Nutzung nur in den Gebieten erfolgen solle, in denen 1&1 bereits eigene Mobilfunkstandorte betreibe, andererseits sei aber gerade nicht davon auszugehen, dass in diesen Gebieten dann der Bedarf von 1&1 an Low-Band-Frequenzen wesentlich niedriger sei, als der der etablierten Netzbetreiber. Der Umfang der für eine kooperative Nutzung vorgesehenen Frequenzblöcke von 2 x 5 MHz spiegele dies aber gerade nicht wieder. Weiterhin sprach sich das Bundeskartellamt dafür aus, dass die Bundesnetzagentur die aus ihrer Sicht für die Verlängerung der Frequenzen als notwendig erachtete National-Roaming-Vereinbarung zwischen einem Netz-

betreiber und 1&1 nur dann als ausreichend akzeptieren solle, wenn in dieser kein Wholesale-Verbot enthalten sei. Denn nur dann könne sich der erhoffte, positive Wettbewerbseffekt eines vierten Wettbewerbers auch auf dem Wholesale-Markt zeitnah einstellen.

2. IT-Dienstleistungen und Software

a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Die Zahl der angemeldeten Zusammenschlüsse in den Bereichen IT-Dienstleistungen und Software ist durch die Erhöhung der zweiten Inlandsumsatzschwelle im GWB-Digitalisierungsgesetz (10. GWB-Novelle) seit Januar 2021 deutlich gesunken.

Aufgrund der Wettbewerbervielfalt auf den jeweiligen Märkten waren die Marktanteile der jeweiligen Zusammenschlussbeteiligten in den meisten Fällen so gering, dass die Fälle in der ersten Prüfungsphase abgeschlossen werden konnten. Sowohl die genaue geografische als auch die exakte sachliche Marktabgrenzung konnten i. d. R. dahinstehen. Geografisch sah das Bundeskartellamt weiterhin die Tendenz zu EWR- bis weltweiten Märkten und sachlich zu deutlich enger abgegrenzten Märkten als einem allgemeinen IT-Dienstleistungs- oder einem pauschalen Softwaremarkt. Sowohl bei den IT-Dienstleistungen als auch bei Software wurden die Marktangaben auf Basis einer funktionellen Unterteilung, unter Umständen auch einer branchenspezifischen Differenzierung angefordert. Tätigkeitsüberschneidungen fanden teilweise auch auf eng abgegrenzten Märkten statt, die individuell auf Basis der spezifischen Bedürfnisse der Nachfrager bestimmt wurden.

Als grobe Orientierung für eine mögliche Marktabgrenzung verwendete das Bundeskartellamt spezifische Marktsegmentierungen, wie sie von Marktanalyseunternehmen wie Gartner, IDC u. a. erstellt werden, ohne dass hiermit eine Festlegung auf eine Marktabgrenzung im Einzelfall verbunden gewesen wäre. Marktumfragen der Europäischen Kommission, die diese Marktsegmentierungen in ihren bisherigen Entscheidungen verwendet hat, haben bestätigt, dass es sich dabei um branchenübliche Abgrenzungen handelt.

b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

aa) Fusionskontrolle

Siemens/Altair

Das Ende November 2024 angemeldete Vorhaben zur vollständigen Übernahme des Unternehmens Altair Engineering (Altair) durch Siemens war freizugeben (s. Pressemitteilung vom 20. Dezember 2024). Der Zusammenschluss betraf Softwarelösungen im Bereich des Product Lifecycle Managements (PLM) für das Design und die Verifizierung von Produkten, insbes. im Zusammenhang mit Simulationen und Analysen im Kontext der rechnergestützten Entwicklung (computer-aided engineering, CAE).

Siemens bietet weltweit Produkte und Dienstleistungen in verschiedenen Bereichen der Industrie- und Elektrotechnik an und gehört zu den größten Anbietern von Industrie- und insbes. PLM-Software. Bei Altair handelt es sich um ein 1985 gegründetes, amerikanisches Softwareunternehmen. Dessen Tätigkeitsspektrum umfasst insbes. den Bereich der physikbasierten Simulation. Die weltweit angebotenen Analyselösungen werden z. B. in der Automobil- und Luftfahrtindustrie im Zusammenhang mit rechnergestützter Produktentwicklung genutzt, um anknüpfend an Konstruktionspläne Modellsimulationen, mit denen physikalische Produkteigenschaften untersucht werden können, vorzubereiten, mathematisch zu berechnen und nachzubereiten. Daneben ist Altair in den Bereichen High Performance Computing, Datenanalyse und KI aktiv.

Auch wenn im Bereich der PLM- und CAE-Lösungen in der jüngeren Vergangenheit viele Akquisitionen zu verzeichnen waren und die Übernahme von Altair mit zu den größten zählt, war eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs nicht zu erwarten. Zwar war Siemens bereits zuvor im Bereich der Softwarelösungen für Simulation und Analyse aktiv, jedoch mit anderen Schwerpunkten als Altair. Marktstudien, interne Unterlagen der Beteiligten, sowie im Zuge der Ermittlungen eingeholte Rückmeldungen von dritten Marktteilnehmenden belegten insgesamt, dass eine primär komplementär geprägte Ergänzung des Siemens-Portfolios vorlag. Siemens steht auch nach dem Zusammenschluss im Wettbewerb mit weiteren, mitunter ebenfalls großen Anbietern von PLM- sowie CAE-Lösungen.

Renesas Electronics/Altium Limited

Das Bundeskartellamt gab nach umfangreicheren Ermittlungen den Erwerb der Altium Limited durch die Renesas Electronics Corporation in der ersten Phase frei (s. Pressemitteilung vom 14. Mai 2024).

Renesas ist weltweit im Bereich der Herstellung und dem Vertrieb von Halbleitern tätig. Altium ist im Schwerpunkt Anbieter von Software, die für das Design von sog. Leiterplatten (Printed Circuit Boards) eingesetzt wird. Leiterplatten dienen der Integration von Bauteilen, insbes. Halbleitern, in elektronische Schaltkreise und werden u. a. in Produkten der Konsumentenelektronik, in Fahrzeugen und in zahlreichen industriellen Anwendungen verwendet.

Im Rahmen der Marktermittlungen haben sich deutliche Anhaltspunkte für eine bedeutsame Marktstellung von Altium bei „Mainstream“-Software ergeben: Dabei handelt es sich um Software, die für das Design von Leiterplatten mittlerer Komplexität eingesetzt wird. Die von Altium angebotene Software enthält neben mehreren Design-Tools auch eine integrierte Teiledatenbank mit Informationen zu Komponenten, insbes. Halbleitern, sowie einer Vorschlagsfunktion für alternative Bauteile beim Design von Leiterplatten.

Da Altium und Renesas in unterschiedlichen Bereichen tätig sind, waren keine (horizontalen) wettbewerbliehen Überlappungen vorhanden. Das Bundeskartellamt befasste sich in seiner Prüfung ebenfalls intensiv mit möglichen Auswirkungen auf vor- bzw. nachgelagerte Märkte sowie anderweitige Auswirkungen auf den Wettbewerb (vertikale bzw. konglomerate Effekte).

Auf den Halbleitermärkten, auf denen Renesas tätig ist, haben die Ermittlungen keine wettbewerbsrechtlich relevanten nachteiligen Effekte ergeben, etwa durch eine Bevorzugung von Halbleiterprodukten von Renesas in der Altium-Software bei Produktvorschlägen oder der integrierten Teiledatenbank. Die Nutzerschaft von Altium pflegt häufig ihre eigenen Teiledatenbanken und jedenfalls bei größeren Unternehmen erfolgt das Design von Leiterplatten und der herstellerunabhängige Einkauf von Halbleitern in getrennten Abteilungen. Schließlich waren auch keine wettbewerbsrechtlich relevanten Effekte auf Halbleitermärkte durch Zugang von Renesas zu Produktinformationen von Altium-Kunden zu erwarten, sodass das Vorhaben freigegeben werden konnte.

SAP/LeanIX

Im Jahr 2023 meldete die SAP SE den Erwerb sämtlicher Anteile an der LeanIX GmbH an. SAP ist ein bedeutender Anbieter von Unternehmensanwendungsoftware (EAS). Das Unternehmen ist insbes. im Bereich der Enterprise Resource Planning-Software (ERP) stark. LeanIX bietet B2B-Softwarelösungen im Bereich Enterprise Architecture Management (EAM) an. Diese Software-as-a-Service-Lösungen von LeanIX ermöglichen es Unternehmen, sich einen Überblick über ihre IT-Landschaft zu verschaffen und so den Übergang zu ihrer Ziel-IT-Architektur zu visualisieren, zu bewerten und zu verwalten. Mit dem Erwerb beabsichtigte SAP, die Software von LeanIX zusammen mit weiteren SAP-Produkten als Teil einer Lösungssuite für die digitale Transformation anzubieten.

Das Bundeskartellamt gab das Zusammenschlussvorhaben frei, da keine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs durch den Zusammenschluss zu erwarten war (s. Pressemitteilung vom 11. Oktober 2023). Die Ermittlungen ergaben, dass SAP über eine starke Stellung auf dem Markt für ERP-Software verfügt und durch den Zusammenschluss sein Produktportfolio um den Bereich EAM-Software erweitert. Allerdings sind die Produkte der Zusammenschlussparteien nach den Feststellungen des Bundeskartellamtes komplementär.

Das Bundeskartellamt prüfte vor diesem Hintergrund insbes., ob ein gebündeltes Angebot von LeanIX-Software und SAP-Software zu einer Behinderung des Wettbewerbs im Bereich EAM führen würde. Hierfür gab es nach den Ermittlungsergebnissen jedoch keine hinreichenden Anhaltspunkte. Vielmehr stellte das Bundeskartellamt fest, dass es sich beim EAM-Markt um einen dynamischen Wachstumsmarkt handelt, in dem es zahlreiche Anbieter gibt. Es war zu erwarten, dass SAP-Kunden auch nach dem Zusammenschluss die Möglichkeit haben würden, zwischen verschiedenen EAM-Produkten zu wählen. Zugleich war nicht zu erwarten, dass SAP mit einer Bündelungsstrategie Wettbewerber in erheblichem Ausmaß würde verdrängen können.

Das Bundeskartellamt prüfte ferner, ob und inwieweit SAP nach dem Zusammenschluss Zugriff auf die Daten von LeanIX betreffend der IT-Landschaft ihrer Kunden haben und diese nutzen können würde. Nach den Ergebnissen der Ermittlung war dadurch allerdings ebenfalls nicht mit einer erheblichen Behinderung des Wettbewerbs auf dem ERP-Markt zu rechnen.

SAP/WalkMe

Der Erwerb von WalkMe, einem Anbieter einer sog. Digital Adoption Platform (DAP) durch SAP konnte ebenfalls freigegeben werden (s. Pressemitteilung vom 23. August 2024). DAP-Lösungen ersetzen in Großunternehmen zunehmend die Wissensvermittlung für die Nutzung von Software, die traditionell über Schulungen erfolgt. Sie dienen dazu, die Nutzung von Software-Anwendungen in Unternehmenssoftware zu erleichtern und damit Prozesse zur Digitalisierung betrieblicher Abläufe zu unterstützen, z. B. indem bei der Nutzung einer Anwendung kontextabhängige Hinweise gegeben werden, wie bestimmte Vorgänge zu bearbeiten sind. DAP-Lösungen werden als „Schicht“ über die jeweilige Software-Anwendung gelegt und sind nicht in die Anwendung integriert. Nachfrager nach DAP-Lösungen sind i. d. R. Großunternehmen mit einer Vielzahl verschiedener Software-Lösungen, die nach einer einheitlichen, anwendungsübergreifend einsetzbaren Lösung suchen, um Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen die notwendigen Kenntnisse zur Nutzung der im Unternehmen eingesetzten Software zu vermitteln. DAP-Lösungen sind abzugrenzen von Learning-Management-Systemen (LMS), mit denen Lerninhalte wie z. B. kurze Videos bereitgestellt werden.

Auf dem wachsenden Markt für DAP-Lösungen gehört WalkMe zu den führenden Anbietern. Auch SAP ist in diesem Bereich mit SAP Enable Now (SEN) tätig. Relevante horizontale Effekte ergeben sich jedoch nicht, weil SEN nur über einen relativ kleinen Marktanteil verfügt und von SAP in erster Linie als ein Komplementärprodukt zu seinen Enterprise Resource Planning (ERP)-Lösungen vermarktet wird und damit keine Alternative für Nachfrager darstellt, die eine anwendungsübergreifend einsetzbare Lösung benötigen. Auch konglomerate Effekte etwa durch eine Bündelung von WalkMe mit SAP-Anwendungen konnten ausgeschlossen werden. Nachfrager nach DAP-Lösungen sind an einer einheitlichen, für unterschiedliche Anwendungen einsetzbaren Lösung interessiert. Eine Ausrichtung von WalkMe auf SAP-Produkte ist aus ihrer Sicht eher kritisch zu bewerten und stellt im Vergleich zu Lösungen unabhängiger Anbieter einen Nachteil dar. Am ehesten kommt WalkMe für Nachfrager in Betracht, die SAP-Anwendungen nutzen und derzeit noch keine DAP-Lösung verwenden. Auch diese Nachfrager haben aber ein Interesse an einer einheitlichen, auch für Nicht-SAP-Anwendungen verwendbaren, Lösung und werden Angebote unabhängiger Anbieter in ihre Auswahlentscheidung einbeziehen.

Ansys/Safe Parent (Humanetics)

Im Juli 2024 nahm Ansys Inc. (USA) die Anmeldung des Erwerbs einer Minderheitsbeteiligung von knapp 35 Prozent an der Safe Parent Inc. (USA) (bekannt unter der Marke „Humanetics“) zurück, nachdem das Bundeskartellamt den Unternehmen seine wettbewerblichen Bedenken gegen den Anteilserwerb mitgeteilt hatte (s. Pressemitteilung vom 23. Juli 2024 und Fallbericht vom 26. August 2024, B7-24/24).

Ansys bietet vor allem sog. Engineering-Simulationssoftware an (u. a. die Software „LS-DYNA“), die in der Automobilindustrie insbes. für die Simulation von Crashtests mit Insassen genutzt wird (sog. Solver). Humanetics bietet als einziges Unternehmen weltweit sowohl physische als auch virtuelle Crashtest-Dummies (sog. FE ATD-Modelle) an.

Das Vorhaben wurde im Rahmen eines fusionskontrollrechtlichen Hauptprüfverfahrens vertieft untersucht, wobei umfangreiche Ermittlungen durchgeführt wurden. Insbes. befragte das Bundeskartellamt weltweit Wettbewerber und Kunden der Beteiligten und berücksichtigte Angaben aus Ländern der Europäischen Union, Großbritannien, USA, Saudi-Arabien, China, Japan und Südkorea. Die Beteiligten legten auf Verlangen des Bundeskartellamtes interne Strategieunterlagen sowie E-Mail-Kommunikation im Zusammenhang mit dem Zusammenschlussvorhaben vor. Sie reichten darüber hinaus ein ökonomisches Gutachten ein.

Die Kunden aus der Autoindustrie simulieren verschiedene Crashtests (z. B. Frontal-, Seiten- oder Heckaufprall) i. d. R. weitestgehend vor der Durchführung realer Crashtests. Crashtest-Simulationen können die Anzahl notwendiger realer Crashtests erheblich reduzieren, sodass die Automobilindustrie Entwicklungszeit und Kosten spart. Da die Ergebnisse der simulierten Crashtests denen der realen Crashtests so gut wie möglich entsprechen sollen, sind für die Simulationen möglichst genaue virtuelle Nachbildungen des Fahrzeugs und der Dummies nötig. Dummies unterscheiden sich je nach Branche (Automobil, Flugzeug, Militär), nach Art des Aufpralls (Frontal-, Seiten-, Heckaufprall) und nach Typ (Männer, Frauen, Kinder unterschiedlicher Größe und Statur).

Das Bundeskartellamt grenzte im Verfahren einen weltweiten Markt für Simulationssoftware für Crashtests mit Insassenschutz ab. Nachfrager auf dem Markt sind vor allem Unternehmen der Automobilindustrie.

Der Gesamtvorgang der Simulation erfolgt in drei Schritten. Bevor die Simulation mittels eines sog. Solvers berechnet werden kann, müssen Daten über die von dem Crash betroffenen Objekte in die Solver-Software eingelesen werden (Pre-Processing). Anschließend produziert der Solver mithilfe der eingegebenen Daten das Ergebnis (die Verformung) mittels der Errechnung von Zahlenketten. Die Ergebnisse der Simulation wiederum müssen in verwertbare, bildliche Form umgewandelt werden (Post-Processing). Die Geeignetheit eines Solvers für Crashtests mit Insassenmodellen steht und fällt mit der Verfügbarkeit von Modellen für Insassen (FE ATD-Modellen) für diesen Solver.

Zum anderen grenzte das Bundeskartellamt jeweils weltweite Märkte für Dummies und für FE ATD-Modelle ab. Der Bedarf für Dummies ergibt sich v. a. aus den Vorgaben von Genehmigungsbehörden, in der Europäischen Union z. B. die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UN/ECE), sowie von grundsätzlich freiwilligen Tests von Verbraucherschutzorganisationen, wie z. B. der weltweiten NCAP-Organisationen (in Europa: Euro NCAP). Für die Tests sind zunehmend umfangreichere und technisch anspruchsvollere Dummies erforderlich. Daher benötigen die Automobilhersteller und -zulieferer sowohl ein umfassendes Portfolio von Dummies als auch der entsprechenden FE ATD-Modelle für die Simulation der realen Crashtests. Ob für die verschiedenen Kategorien von Dummies und FE ATD-Modellen Segmentmärkte anzunehmen sind, konnte in diesem Verfahren wegen der fehlenden Relevanz für die rechtliche Beurteilung dahinstehen.

Es handelte sich im Wesentlichen um ein konglomerates Zusammenschlussvorhaben, bei dem die Erwerberin und das Zielunternehmen mit ihren Produkten jeweils über eine marktbeherrschende Stellung verfügten. Die Produkte der beiden Unternehmen werden von den Nachfragern gemeinsam benötigt, um Crash-Simulationen durchführen zu können.

Nach den Ermittlungen wären durch eine Fusion die dominanten Marktpositionen von Ansys (im Bereich der Simulationssoftware für Crashtests mit Insassen) und von Humanetics (im Bereich physischer und virtueller Crashtest-Dummies) weiter verstärkt worden.

Ökonomische Analysen sowie interne Strategie-Unterlagen der Unternehmen haben ferner erwarten las-

sen, dass die Unternehmen infolge des Zusammenschlusses Anreize gehabt hätten, ihre Wettbewerber auf den Märkten für Simulationssoftware für Crashtests mit Insassen sowie virtuelle Dummies durch Kopplung ihrer Produkte sowie weitere, gemeinsam durchgeführte Abschottungsstrategien zu behindern. Auch die Nachfragemacht der Automobilhersteller hätte die Verstärkung der marktbeherrschenden Stellungen der Beteiligten nicht kompensieren können.

IX. Energiewirtschaft

1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Im Bereich der leitungsgebundenen Energiewirtschaft sind in den vergangenen zwei Jahren die längerfristigen strukturellen Veränderungen im Zuge der Energiewende wieder stärker in den Vordergrund gerückt. Die im letzten Berichtszeitraum dominierenden akuten Folgen des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 126 ff.) haben deutlich nachgelassen. Die nationalen Unterstützungsmaßnahmen zur Dämpfung der Folgen des krisenbedingten Energiepreisanstiegs für Letztverbraucher im Rahmen der Strom-, Gas- und Wärmepreisbremsen sind Ende 2023 ausgelaufen (s. u.).

Im Gasbereich schwächten sich die krisenhaften Folgen des russischen Angriffskrieges insbes. aufgrund der erfolgreichen Umstellung der Bezugsquellen für Erdgas ab. Die Gaspreise stabilisierten sich leicht über dem Vorkriegsniveau. Auch die Situation im Strombereich entspannte sich deutlich. Die durchschnittlichen Großhandelspreise für Strom sind zwar immer noch hoch, aber sie liegen inzwischen deutlich unter dem Höchststand des Jahres 2022. Während der Krise waren ursprünglich geplante Schritte des Atom- und Kohleausstiegs aufgeschoben bzw. rückgängig gemacht worden, um eine höhere Verfügbarkeit nicht gasbefeuerteter Erzeugungskapazitäten und so die Strompreise zu stabilisieren; diese Abschaltungen wurden inzwischen nachgeholt.

Daneben manifestierte sich die fortschreitende Energiewende im Strombereich in einem beschleunigten Zubau von Erzeugungskapazitäten im Bereich der erneuerbaren Energien. Insgesamt nahm daher die Bedeutung der Stromeinspeisung aus volatilen, nicht steuerbaren Erzeugungskapazitäten weiter zu. Vor diesem Hintergrund waren im Berichtszeitraum steigende Stromimporte sowie eine gestiegene Volatilität der Groß-

handelspreise mit so noch nie dagewesenen Preisspitzen feststellbar (s. ausführlich unten). Dies verdeutlicht den Zubaubedarf von steuerbaren Kraftwerkskapazitäten, die auch in einem klimaneutralen Stromsystem benötigt werden. Damit rückte auch wieder verstärkt die Frage in das Blickfeld, ob und wie der Ordnungsrahmen sowie das Marktdesign im Strombereich zukünftig ausgestaltet sein sollten, um diese erforderlichen Investitionen möglichst kosteneffizient sicherzustellen. Die hierzu geführten Diskussionen über ein Kraftwerkssicherheitsgesetz und die Ausgestaltung eines möglichen Kapazitätsmarktes haben jedoch bisher nicht zu konkreten gesetzgeberischen Maßnahmen geführt.

Der Transformationspfad hin zur Klimaneutralität war im Berichtszeitraum ferner durch zahlreiche Maßnahmen des Gesetzgebers zur Beschleunigung des Markthochlaufs für Wasserstoff gekennzeichnet (s. S. 19 sowie 141). Nicht zuletzt aufgrund der in energieintensiven industriellen Prozessen wie der Stahlproduktion mittelfristig angestrebten Substitution von Erdgas durch Wasserstoff und der teilweisen Umwidmung vorhandener Gas- in Wasserstoffnetze bestehen hier starke Wechselwirkungen mit dem Ordnungsrahmen und Marktverhältnissen in der Erdgasversorgung. Die Entwicklungen in beiden Wirtschaftszweigen werden daher in einem gemeinsamen Abschnitt behandelt (s. u.).

Im Berichtszeitraum ist zudem die Versorgung mit Fernwärme wieder stärker in den Fokus der Arbeit des Bundeskartellamtes gerückt. Im Zuge der Wärmewende soll dieser Form der Wärmeversorgung eine wachsende Bedeutung zukommen. Bestehende Ausbaupotenziale sollen durch eine gesetzlich vorgeschriebene kommunale Wärmeplanung ermittelt werden (s. S. 19). Die Versorgung mit Fernwärme weist jedoch die strukturelle Besonderheit auf, dass aufgrund der ausgesprochen hohen Kosten für einen Heizungswechsel nach erfolgter Systementscheidung die wettbewerblichen Ausweichmöglichkeiten der Endkundinnen und Endkunden kurzfristig faktisch nicht gegeben sind und daher von netzbezogenen Monopolstellungen der jeweiligen Versorger auszugehen ist. In den langfristigen Versorgungsverträgen werden Preisänderungen ferner i. d. R. auf der Grundlage von Preisanpassungsklauseln vorgenommen, die in vielen Fällen an Indizes für die Gaspreisentwicklung anknüpfen. Da die Abrechnungen gegenüber den Endkundinnen und Endkunden zudem i. d. R. rückwirkend erstellt werden, haben sich die in Folge des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine schockartig gestiegenen Gaspreise erst mit zeitlicher Verzögerung in stark steigenden Fernwärmeprei-

sen und auch in entsprechenden Beschwerden über das Ausmaß der Preiserhöhungen niedergeschlagen (s. u.).

2. Strom

a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Auf der Ebene der Erzeugung und des Erstabsatzes von Strom waren im Berichtszeitraum die Veränderungen des Kraftwerksparks in Deutschland prägend für die Entwicklung der Markt- und Wettbewerbsverhältnisse bei einer konjunkturbedingt rückläufigen Stromnachfrage. Durch den beschleunigten Zubau von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien ist die Bedeutung der vom jeweiligen Dargebot insbes. von Sonne und Wind abhängigen und daher volatilen und nicht steuerbaren Stromerzeugung gewachsen. Mit dem Ziel, die negativen Auswirkungen des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine zu dämpfen, kam es gegen Ende des letzten Berichtszeitraums auch zu einer Ausweitung der Verfügbarkeit von Strom aus steuerbaren konventionellen Erzeugungsanlagen. Bereits der Netzreserve zugeordnete Kohlekraftwerke kehrten in den Markt zurück und die Laufzeiten der verbliebenen Kernkraft- und einzelner Kohlekraftwerke wurden abweichend von dem ursprünglich geplanten Pfad des Atom- und Kohleausstiegs verlängert. Im Zuge der fortschreitenden Abschwächung der direkten Auswirkungen des Krieges wurden jedoch die letzten verbliebenen Kernkraftwerke im April 2023 endgültig stillgelegt, und im weiteren Verlauf des Berichtszeitraums kehrten auch die zwischenzeitlich reaktivierten Kohlekraftwerke in die Netzreserve zurück. Daneben wurde der gesetzlich geplante Pfad des Kohleausstiegs wieder aufgenommen. Die Erzeugungsstruktur in Deutschland ist am Ende des Berichtszeitraums daher durch eine weiter gestiegene Bedeutung volatiler Einspeisung nicht steuerbarer Erzeugungsanlagen gekennzeichnet. Eine wichtige Folge dieser Entwicklung ist die Zunahme der Bedeutung von Stromimporten für die Deckung der deutschen Stromnachfrage. Insbes. in wind- und sonnenarmen Zeiten sind ausländische Kraftwerkskapazitäten und die Integration Deutschlands in den europäischen Strom-Binnenmarkt für die Markt- und Wettbewerbsverhältnisse gewichtig.

Das Bundeskartellamt analysierte die Auswirkungen dieser Marktentwicklungen auf die Marktmachtverhältnisse erneut in den regelmäßig erscheinenden Berichten über die Wettbewerbsverhältnisse im Bereich der Erzeugung elektrischer Energie (Marktmachtberichte)

im Detail. Die Ergebnisse zeigen zum einen, dass die Marktmacht inländischer Anbieter in zunehmendem Maße nur noch durch ausländische Kraftwerkskapazitäten und mithin Stromimporte begrenzt wird. Die gesteigerte Marktverfügbarkeit konventioneller Kraftwerkskapazitäten zur Bewältigung der Folgen des Angriffskrieges auf die Ukraine und die zurückgegangene Nachfrage führten zwar zeitweise zu einem Rückgang der Marktmacht der führenden Anbieter. Da die entsprechenden Maßnahmen jedoch temporärer Natur waren und inzwischen ausgelaufen sind, dürften sich auch die Marktmachtverhältnisse absehbar wieder verschärfen.

Inzwischen sind die Großhandelspreise für Strom, die im Jahr 2022 extrem hoch waren, zwar wieder deutlich gesunken, sie lagen 2024 aber noch weit über dem Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2021. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der volatilen Einspeisung von Windkraft- und Solaranlagen nahm die Volatilität der Großhandelspreise für Strom allerdings spürbar zu. Neben einer deutlichen Zunahme der Zeitpunkte mit negativen Preisen in Zeiten hoher Einspeisung von Wind- und Solarstrom einerseits sind andererseits in Zeiten eines niedrigen Dargebots von Sonne und Wind (sog. Dunkelflauten) inzwischen auch signifikante temporäre Preisspitzen zu beobachten. So lagen bspw. im Zuge ausgeprägter Dunkelflauten im November und Dezember 2024 die Großhandelspreise in Tageszeiten mit einer höheren Stromnachfrage um ein Mehrfaches über dem üblichen durchschnittlichen Preisniveau. Solche Preisspitzen können vor dem Hintergrund der aktuellen Erzeugungslandschaft zwar durchaus das Ergebnis eines unverfälschten Markt- und Wettbewerbsprozesses sein. Extreme Preisspitzen können jedoch ferner auch die Folge eines potenziell missbräuchlichen Marktverhaltens sein. Das Bundeskartellamt und die Bundesnetzagentur analysieren daher derzeit im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Ursachen für die Preisentwicklung während dieser Dunkelflauten. Die entsprechenden Untersuchungen waren bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts noch nicht abgeschlossen.

Auch auf der Ebene des Stromeinzelhandels und damit der Belieferung von Endkundinnen und Endkunden setzte sich die bereits gegen Ende des vorangegangenen Berichtszeitraums erkennbare Abschwächung der Marktverwerfungen im Zuge des Krieges in der Ukraine (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 120) weiter fort. Vor dem Hintergrund des Anstiegs der in den Endkundenpreis einfließenden Netzentgelte haben die

Strompreise das Vorkriegsniveau jedoch noch nicht wieder erreicht. Die höhere Volatilität und vermehrt auftretende Preisspitzen im Stromgroßhandel wirken sich wegen der längerfristigen Preisbindung in den jeweiligen Versorgungsverträgen nicht unmittelbar auf die Preise für Endkundinnen und Endkunden aus. Hierzu trägt auch die Tatsache bei, dass dynamische, direkt an die aktuelle Preisentwicklung im Großhandel gekoppelte Endkundentarife in Deutschland noch nicht weit verbreitet sind.

In wettbewerblicher Hinsicht positiv hervorzuheben ist, dass die Marktverwerfungen im Zuge des Krieges in der Ukraine auf die Marktstruktur im Stromeinzelhandel keine nachhaltig negativen Auswirkungen hatten. Die zeitweise Zunahme von Marktaustritten erwies sich als temporäres Krisenphänomen; die Anbietervielfalt und damit auch die Wechselmöglichkeiten der Abnehmenden sind nach wie vor hoch. Nach den Ergebnissen des regelmäßig vom Bundeskartellamt gemeinsam mit der Bundesnetzagentur durchgeführten Energiemonitorings liegen auf den wichtigsten bundesweit abzugrenzenden Endkundenmärkten für Strom die kumulierten Marktanteile der vier absatzstärksten Stromlieferanten daher auch weiterhin unter den gesetzlichen Vermutungsschwellen für eine marktbeherrschende Stellung. Ferner ist nach einem spürbaren Rückgang während der Krise inzwischen wieder eine deutliche Zunahme der dem Wettbewerb äußerst förderlichen Wechselbereitschaft der Kundinnen und Kunden zu beobachten.

b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

aa) Fusionskontrolle

Im Bereich der Fusionskontrolle wurden im Berichtszeitraum verschiedene Entscheidungen des Bundeskartellamtes gerichtlich überprüft und bestätigt. Weitere Schwerpunkte der Tätigkeit des Bundeskartellamtes betrafen die Prüfung von Zusammenschlussvorhaben in der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und bei Versorgungsnetzen.

RheinEnergie/Westenergie/rhenag

Das Bundeskartellamt hatte im vorherigen Berichtszeitraum das Vorhaben des E.ON-Konzernunternehmens Westenergie AG und der RheinEnergie AG vertieft geprüft, mit dem die Unternehmen beabsichtigten, über eine Umstrukturierung der rhenag Rhei-

nische Energie AG ihre jeweiligen Beteiligungen an Versorgungsunternehmen im Rheinland (Rheinland-Kooperation) neu zu ordnen. Aufgrund wettbewerblicher Bedenken auf den betroffenen, lokal abzugrenzenden Märkten für Heizstrom konnte die Freigabe nur unter der Nebenbestimmung erfolgen, dass RheinEnergie ein hinreichend großes Portfolio von Heizstromsonderverträgen an einen einzigen Erwerber veräußert (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 120). Gegen diese Entscheidung legte eine im Fusionskontrollverfahren Beigeladene im Oktober 2022 vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf Beschwerde ein, die mit Beschluss vom 10. August 2023 zurückgewiesen wurde; die Rechtsbeschwerde wurde nicht zugelassen (Aktenzeichen: VI Kart 9/22 [V]). Hiergegen wandte sich die Beigeladene mit einer Nichtzulassungsbeschwerde, die vom Bundesgerichtshof jedoch mit Beschluss vom 28. Mai 2024 gleichfalls zurückgewiesen wurde (Aktenzeichen: KVR 81/23). Das Verfahren ist damit abgeschlossen.

Weitere gerichtliche Überprüfung des komplexen Tauschs von Geschäftsaktivitäten zwischen RWE und E.ON

In den Berichtszeitraum fielen ferner weitere Schritte der gerichtlichen Überprüfung des zwischen den Energieversorgungsunternehmen RWE AG und E.ON SE vereinbarten umfangreichen Tausches ihrer Geschäftsaktivitäten. Die komplexe Transaktion wurde in Teilen beim Bundeskartellamt sowie bei der Europäischen Kommission angemeldet. Die Freigabe des in die Zuständigkeit des Bundeskartellamtes fallenden Teilvorhabens erfolgte Anfang 2019 sowie für die weiteren Teilvorhaben durch die Europäischen Kommission ebenfalls Anfang 2019 bzw. unter Auflagen am 17. September 2019 (s. Tätigkeitsbericht 2019/20, S. 123). Die gerichtliche Überprüfung der Entscheidung des Bundeskartellamtes durch das Oberlandesgericht Düsseldorf und den Bundesgerichtshof konnte bereits im vergangenen Berichtszeitraum abgeschlossen werden (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 121). Im Jahr 2023 bestätigte nunmehr das Europäische Gericht auch die Entscheidungen der Europäischen Kommission erstinstanzlich (s. Pressemitteilungen des Europäischen Gerichtshofes Nr. 81 vom 17. Mai 2023 und Nr. 197 vom 20. Dezember 2023). Die Bundesrepublik Deutschland war in den Gerichtsverfahren zur Überprüfung der Freigabe einer der Teiltransaktionen (Entscheidung vom 26. Februar 2019, M.8871 – RWE/E.ON-Assets) auf Seiten der Europäischen Kommission als Streithelferin beigetreten, weil die Verfahren zentrale Fragen der

Zuständigkeitsverteilung zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Wettbewerbsbehörden im Bereich der Fusionskontrolle betrafen. Das Europäische Gericht bestätigte in seinen Urteilen nunmehr die Auffassung des Bundeskartellamtes, dass die Zuständigkeit für die Prüfung des Erwerbs nicht-kontrollierender Minderheitsbeteiligungen, die Teil einer ansonsten überwiegend in die Zuständigkeit der Kommission fallenden Gesamttransaktion sind, beim Bundeskartellamt liegt. Die gegen diese Urteile von Seiten einzelner Kläger angestrebten Rechtsmittelverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof sind noch anhängig.

Im Kontext der genannten Fusionskontrollverfahren wurden von insgesamt elf Unternehmen Anträge nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) auf Einsicht in die Verfahrensakte des Bundeskartellamtes gestellt (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 121). Noch vor der Entscheidung über die Widersprüche gegen die vom Bundeskartellamt nach dem IFG erlassenen Bescheide ist am 19. Januar 2021 die 10. GWB-Novelle in Kraft getreten. Seitdem sind auch für diese Fälle die Anträge an den Maßstäben des § 56 Abs. 5 GWB zu messen; insbes. ist zu prüfen, ob ein berechtigtes Interesse der Antragsteller an der Einsichtnahme vorliegt. Das entsprechende Verfahren des Bundeskartellamtes war bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts noch nicht abgeschlossen.

Zusammenschlüsse im Bereich erneuerbarer Energien

Wie bereits im vergangenen Berichtszeitraum prüfte das Bundeskartellamt zahlreiche Zusammenschlüsse im Bereich der erneuerbaren Energien, vorwiegend im Kontext der Errichtung von Windenergieanlagen an Land (Onshore) und auf See (Offshore) sowie von Freiflächen- und Auf-Dach-Photovoltaikanlagen. Die Vorhaben lassen sich überwiegend zwei Fallgruppen zuordnen. Zum einen handelte es sich um den Erwerb von Finanzbeteiligungen durch Investmentgesellschaften und Banken, insbes. auch an Offshore-Windenergieanlagen. Zum anderen betrafen viele Fälle die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen zum Bau und Betrieb von EEG-Anlagen, einschließlich der Teilnahme an Ausschreibungen der Bundesnetzagentur für Flächen zur Errichtung von Offshore-Windenergieanlagen. Teilweise waren an den Vorhaben neben größeren Energieversorgungsunternehmen auch kleinere Anbieter beteiligt, die entsprechende Flächen oder Entwicklungskapazitäten einbringen konnten. Bei keinem der geprüften Zusammenschlussvorhaben ergaben sich

jedoch kartellrechtliche Bedenken. Trotz der Aktivität der führenden Stromerzeugungsunternehmen in diesem Bereich ist dieser nach wie vor durch eine vergleichsweise zersplitterte Anbieterstruktur gekennzeichnet.

Das Bundeskartellamt grenzt die Erzeugung von EEG-Strom bislang unabhängig vom Energieträger als sachlich einheitlichen Markt ab. Zukünftig könnte aber für einige Erzeugungsanlagen, die unmittelbar der Entwicklung der Großhandelspreise ausgesetzt sind, eine Zurechnung zum allgemeinen Markt für den Erstabsatz von Strom erwogen werden. Beim Bau und Betrieb von EEG-Anlagen hat das Bundeskartellamt bislang im Bereich Windenergieanlagen eigene Märkte für die Projektierung, Errichtung und den Betrieb dieser Anlagen erwogen, da die dort erbrachten Leistungen gerade im Offshore-Bereich von spezialisierten Unternehmen erbracht werden.

Zusammenschlüsse bei Versorgungsnetzen

Im Berichtszeitraum gab es erneut zahlreiche Anmeldungen im Kontext der Umstrukturierung des Eigentums oder Betriebs von lokalen Verteilnetzen für Strom und Gas. Dabei veräußerten in vielen Fällen Verteilnetzbetreiber Anteile an ihren Strom- und Gasverteilernetzen an die jeweiligen Kommunen und gründeten mit diesen Gemeinschaftsunternehmen. Anders als im vorhergehenden Berichtszeitraum (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 122) waren hier nur noch vereinzelt Unternehmen des E.ON-Konzerns beteiligt. In der Mehrzahl der Fälle wurden das Netz und dessen Betrieb während der Laufzeit des Konzessionsvertrages in ein neu gegründetes Gemeinschaftsunternehmen eingebracht und ggf. teilweise wieder an den aktuellen Konzessionsinhaber zurückverpachtet. Im Einzelfall wurde von dem Konzessionsinhaber auch die Konzession selbst übertragen.

In fusionskontrollrechtlicher Hinsicht liegen in solchen Fällen die Untersagungs Voraussetzungen regelmäßig nicht vor. Das Bundeskartellamt verweist die Anmelder jedoch regelmäßig darauf, dass die Freigabe keine Aussage darüber enthält, ob die Vergabe der Konzession den Vorgaben der §§ 1, 19 bzw. § 46 EnWG entspricht. Zudem werden die jeweils örtlich zuständigen Landeskartellbehörden, die ggf. nach § 48 EnWG für eine entsprechende Prüfung zuständig sind, von den jeweiligen Vorhaben unterrichtet.

bb) Missbrauchsaufsicht

Marktmachtberichte

Wie im vergangenen Berichtszeitraum analysierte das Bundeskartellamt im Rahmen seiner Berichte über die Wettbewerbsverhältnisse bei der Erzeugung elektrischer Energie gemäß § 53 Abs. 3 Satz 2 GWB die Entwicklung der Marktmachtverhältnisse in diesem Bereich eingehend (s. Pressemitteilungen vom 9. August 2023 und 25. November 2024). Das Amt erstellt diese Berichte, damit die Stromerzeuger besser einschätzen können, ob sie der Missbrauchsaufsicht durch das Amt unterliegen. Die förmliche Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung ist hiermit jedoch nicht verbunden; diese kann vielmehr nur im konkreten Einzelfall erfolgen.

Bei der Stromerzeugung sind die Marktanteile der Anbieter nur eingeschränkt aussagekräftig, weil Strom kaum speicherbar ist. Er muss genau in dem Maße eingespeist werden, in welchem er auch nachgefragt wird – und zwar in jeder Stunde des Jahres. Ausschlaggebend für das Ausmaß an Marktmacht ist daher, ob und inwieweit ein Anbieter für die Deckung der Stromnachfrage unverzichtbar ist. Daher bemisst das Bundeskartellamt die Marktmacht im Strombereich mit Hilfe des Residual Supply Index danach, in wie vielen Stunden im Jahr ein Unternehmen unverzichtbar ist, um die jeweilige Nachfrage zu decken (Pivotalität).

Die im Rahmen des im August 2023 veröffentlichten vierten Marktmachtberichts durchgeführten Analysen für den Zeitraum von Oktober 2021 bis März 2023 zeigten, dass sich die Marktmachtverhältnisse in diesem Zeitraum deutlich verfestigten. RWE als größter Stromerzeuger in Deutschland lag klar über der im Hinblick auf das Ausmaß der Unverzichtbarkeit angewendeten Vermutungsschwelle für eine marktbeherrschende Stellung. Die nächstgrößten Anbieter EnBW und LEAG waren nahe an diese Schwelle herangerückt.

Die im November 2024 im Rahmen des fünften Berichts veröffentlichten Ergebnisse der Pivotalitätsanalysen für den Zeitraum von Mai 2023 bis April 2024 ergaben, dass die strukturelle Marktmacht insbes. von RWE weiter fortbesteht. Die Kraftwerke dieses Anbieters waren zwar in weniger Stunden unverzichtbar, das Ausmaß der Unverzichtbarkeit lag aber immer noch in der Größenordnung der Vermutungsschwelle für eine marktbeherrschende Stellung. Zudem zeigten die erstmals durchgeführten ökonomischen Analy-

sen, dass RWE die Zeiträume seiner Unverzichtbarkeit systematisch vorhersehen kann. Die Pivotalitätswerte für die nächstgrößten Anbieter LEAG und EnBW sind ebenfalls gesunken und lagen wieder deutlich unter der Vermutungsschwelle. Der festgestellte Rückgang der Pivotalität der führenden Anbieter war auf das besondere Marktumfeld zurückzuführen. Diese wurde zum einen geprägt von einer gesunkenen Stromnachfrage vor dem Hintergrund der schwachen Konjunktur. Um den Anstieg der Strompreise im Umfeld des Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine zu dämpfen, waren zum anderen stillgelegte Kohlekraftwerke reaktiviert worden. Nach der endgültigen Beendigung des Atomausstiegs sind zudem deutlich gestiegene Stromimporte zu beobachten. Dieser Anstieg zeigt, dass die Bedeutung freier ausländischer Kraftwerkskapazitäten für das Ausmaß der Marktmacht inländischer Erzeuger weiter zunimmt. Aufgrund der aktuellen Entwicklung des deutschen Kraftwerksparks (s. S. 136) ist insgesamt nicht mit einer Entspannung, sondern im Gegenteil mit einer erneuten Verschärfung der Marktmachtverhältnisse zu rechnen.

Im Rahmen des jüngsten Berichts wurden auch die Marktverhältnisse im Bereich der Regelenergie erneut untersucht. Dieser ist teilweise durch eine sehr hohe Marktkonzentration gekennzeichnet. Struktureller Hintergrund hierfür ist insbes. die große Bedeutung von Pumpspeichieranlagen für die Vorhaltung von Sekundärregelreserve. Der größte Anbieter EnBW verfügt in der positiven Sekundärregelreserve über erhebliche Anteile in den entsprechenden Leistungsauktionen und auch bei der Leistungsvorhaltung. Gleichzeitig übernimmt EnBW auch die Einsatzleitung für den zweitgrößten Anbieter in diesem Bereich, die Vorrarlberger Illwerke. Eine marktbeherrschende Stellung von EnBW im Bereich der Regelreserven, insbes. im Bereich der (positiven) Sekundärregelung, erscheint daher weiterhin naheliegend.

cc) Sektoruntersuchung E-Ladeinfrastruktur

Das Bundeskartellamt legte im Oktober 2024 den Abschlussbericht seiner Sektoruntersuchung zur Bereitstellung und Vermarktung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge vor (s. Pressemitteilung vom 1. Oktober 2024). Der Bericht zeigt insbes. auf, dass die Ursache für die teilweise ausgesprochen hohe Marktkonzentration in den lo-

kal abzugrenzenden Märkten für den Betrieb von Ladeinfrastruktur Defizite bei der Gewährleistung eines möglichst offenen und diskriminierungsfreien Marktzugangs sind. Mit der Ausschreibung bundeseigener Flächen im Rahmen des sog. „Deutschlandnetz“ hat der Bund die Voraussetzungen für einen offenen Marktzugang zwar verbessert. Auf kommunaler Ebene aber auch entlang der Autobahnen auf bewirtschafteten Rastanlagen unterbleibt aber nach wie vor oft eine diskriminierungsfreie Vergabe geeigneter Flächen. Öffentliche Gebietskörperschaften wie der Bund, Städte und Kommunen sind nach Auffassung des Bundeskartellamtes bei der Vergabe eigener Flächen nicht hoheitlich, sondern wirtschaftlich tätig. Sie müssen daher im Falle einer marktbeherrschenden Stellung lokalen Flächenmärkten das Missbrauchsverbot und eine diskriminierungsfreie Vergabe der Flächen gewährleisten. Aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt der Bericht hier mögliche Klarstellungen durch den Gesetzgeber.

Auf Ebene der Ladesäulenbetreiber ergab die Untersuchung keine Hinweise auf eine generelle Verweigerung zu Ladesäulen für Anbieter von den im Markt weit verbreiteten Ladekarten (Mobilitätsanbieter, EMP). In einzelnen Fällen sind allerdings sowohl eine wettbewerbsbehindernde Ausgestaltung der Zugangsbedingungen als auch punktuell missbräuchlich überhöhte Ladestrompreise nicht auszuschließen. Hinweise auf eine flächendeckende Überhöhung der Ladestrompreise haben sich gerade auch vor dem Hintergrund der nach wie vor geringen Auslastung der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur jedoch nicht ergeben. Auf EMP-Ebene förderte die Untersuchung keine Erkenntnisse zu bestehenden Marktmachtproblemen zu Tage.

Die Untersuchung hebt zudem hervor, dass für die Entstehung und Gewährleistung wettbewerblicher Strukturen die Ausgestaltung des Ordnungsrahmens und Förderregimes von zentraler Bedeutung ist. Das Risiko der Verdrängung des marktgetriebenen Ausbaus durch staatliche Maßnahmen sollte minimiert und dem Ziel der Förderung der lokalen Anbietervielfalt Vorrang eingeräumt werden. Für das Entstehen wettbewerblicher Strukturen sind bei entsprechenden Ausschreibungen insbes. die gewählte Losgröße und der Loszuschnitt zentral. Um die Anbietervielfalt wirksam zu stärken, muss die teilweise stark begrenzte lokale Reichweite der Märkte angemessen berücksichtigt werden.

dd) Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur

Im Rahmen seiner Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur gemäß § 58 Abs. 1 EnWG war das Bundeskartellamt im Berichtszeitraum erneut in zahlreiche Einzelverfahren eingebunden.

Pilotprojekt kurativer Redispatch

Eines der Verfahren bezog sich auf die Durchführung eines Pilotprojektes für kurativen Redispatch, das auf eine Entlastung des Übertragungsnetzes in der Netzregion Emsland abzielt. Es betrifft ein bestimmtes, auch für das Angebot von Regelernergie bedeutsames Pumpspeicherkraftwerk. Seine konkrete Ausgestaltung kann daher zwar einerseits zu einer Senkung der aktuell hohen Redispatch-Kosten beitragen. Sie könnte jedoch andererseits auch zu negativen Auswirkungen auf das schon sehr konzentrierte Angebot von Regelergie führen. Das Bundeskartellamt hat den Prozess daher eng begleitet und analytisch unterstützt.

Nutzen statt Abregeln

Die Bundesnetzagentur legte im Berichtszeitraum ferner Kriterien fest, die sog. zuschaltbare Lasten für die Teilnahme an einer Maßnahme nach dem neu eingeführten § 13k EnWG erfüllen müssen. Diese gesetzliche Regelung zielt darauf ab, die Menge von Strom aus erneuerbaren Energien, die aufgrund von Engpässen im Übertragungsnetz abgeregelt werden muss, zu reduzieren. In Situationen mit einer vorhersehbar hohem Abregelung sollen hierzu zuschaltbare Lasten eingesetzt werden, um durch den damit ausgelösten zusätzlichen Stromverbrauch die für die Stabilität des Netzes erforderliche Abregelung zu verringern. Das Bundeskartellamt legte im Rahmen seiner Einbindung in das Verfahren ein besonderes Augenmerk auf das Ziel, kostenwirksame Fehlanreize sowie negative Wechselwirkungen mit dem Erstabatzmarkt für Strom so weit wie möglich zu vermeiden.

Nicht frequenzgebundene Systemdienstleistungen

Für einen effizienten und sicheren Betrieb des Stromsystems werden sog. nicht frequenzgebundene Systemdienstleistungen benötigt. Diese betreffen u. a. die Schwarzstartfähigkeit, d. h. die Fähigkeit, das Stromsystem nach einem Blackout wieder hochzufahren, sowie die für die Aufrechterhaltung der Spannungs- und Frequenzstabilität im Stromsystem benötigten

Momentanreserve und Blindleistung. Aufgrund von europarechtlichen Vorgaben sind Netzbetreiber dazu verpflichtet, diese Systemdienstleistungen in einem transparenten, diskriminierungsfreien und marktgestützten Verfahren zu beschaffen. Die Festlegung der Prozesse der Beschaffung dieser Systemdienstleistungen durch die Bundesnetzagentur befindet sich aktuell in verschiedenen Stadien der Umsetzung. Der Beitrag des Bundeskartellamtes zu diesen Festlegungsverfahren zielte insbes. auf die Eindämmung preisbezogener Missbrauchspotenziale vor dem Hintergrund eines teilweise konzentrierten und lediglich lokal begrenzten Angebotes.

3. Erdgas und Wasserstoff**a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation**

Der Gasbereich stand im vorangegangenen Berichtszeitraum ganz im Zeichen des Ausbleibens des russischen Pipelinegases, der Umstellung der Importquellen und des Auf- und Ausbaus der LNG-Infrastruktur (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 124). Im aktuellen Berichtszeitraum rückten hingegen neben der weiteren Sicherung der Energieversorgung die Energie- und Wärmewende durch legislatorische Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene in den Fokus.

So ist am 4. August 2024 das Paket für den Wasserstoff- und den Gasmarkt in Kraft getreten, wodurch Gas-Binnenmarktrichtlinie und -verordnung der Europäischen Union, beide aus dem Jahr 2009, neu gefasst wurden. Es zielt darauf ab, den Energiesektor der Europäischen Union zu dekarbonisieren und die Produktion und Integration von erneuerbaren Gasen und Wasserstoff zu fördern.

Aus wettbewerblicher Sicht ist zum einen die Schaffung eines Rechts- und Regulierungsrahmens für Wasserstoff bedeutsam, der Entflechtungsvorgaben für Wasserstoffnetzbetreiber, Vorgaben zum Netzzugang für die Wasserstoffwirtschaft und die Netzentwicklungsplanung für Wasserstoffverteilnetze sowie Institutionen zur Zusammenarbeit der Netzbetreiber auf europäischer Ebene beinhaltet. Zum anderen enthält die Richtlinie wichtige Regelungen im Hinblick auf die im Zuge der Dekarbonisierung bevorstehende Transformation der Gasnetze. Indem sie die Möglichkeit für die Einschränkung des Netzanschlusses und insbes. förmliche Stilllegungspläne vorsieht, stellt sie die Weichen für die künftige Ausgestaltung des Netzbetriebs. Die Mitgliedstaaten haben zwei Jahre Zeit, die Vorgaben der Richtlinie in nationales Recht umzusetzen.

Auf nationaler Ebene ist das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) zur Forcierung des Hochlaufs der Wasserstoffwirtschaft mehrfach novelliert worden. So beginnt der Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur in einer ersten Stufe mit der Planung und Errichtung eines Wasserstoffkernnetzes nach den Vorgaben des am 29. Dezember 2023 in Kraft getretenen § 28q EnWG. Die Finanzierung des Kernnetzes wiederum ist in den seit dem 17. Mai 2024 geltenden §§ 28r und s EnWG geregelt. Die darin enthaltene Förderregelung in Form einer staatlichen Garantie wurde von der Europäischen Kommission am 21. Juni 2024 beihilfenrechtlich genehmigt. Die Weiterentwicklung des Wasserstofftransportnetzes soll in der zweiten Stufe ab dem Jahr 2025 in eine integrierte Netzentwicklungsplanung für Gas und Wasserstoff einmünden (§§ 15a ff. EnWG n.F.).

Entsprechend dem gesetzlich vorgesehenen Prozedere genehmigte die Bundesnetzagentur am 22. Oktober 2024 das von den Fernleitungsnetzbetreibern beantragte Wasserstoffkernnetz mit Änderungen. Die Genehmigung sieht Maßnahmen mit einer Leitungslänge von gut 9.000 Kilometern vor, die zu 60 Prozent auf der Umstellung bestehender Erdgasleitungen basieren und Investitionskosten von knapp 19 Mrd. Euro erwarten lassen. Es soll planmäßig zum 31. Dezember 2032 in Betrieb genommen werden. Für das Kernnetz sollen die Rechtsvorschriften für den Energiebinnenmarkt gelten, sodass Dritten diskriminierungsfrei Zugang zu gewähren ist und die Entgelte reguliert sind. Auch der Szenariorahmen für den ersten integrierten Netzentwicklungsplan Gas/Wasserstoff wurde im September 2024 fristgerecht durch die Bundesnetzagentur konsultiert und befindet sich derzeit im Genehmigungsverfahren.

Um die Markt- und Wettbewerbswirkungen der tiefgreifenden Veränderungen in der Gasbeschaffung in der Folge des Krieges in der Ukraine besser abschätzen zu können, nahm das Bundeskartellamt den Gasvertrieb auf der Großhandelsebene im Rahmen des Energiemonitorings in den Fokus. Die im jüngsten gemeinsam mit der Bundesnetzagentur erstellten Monitoringbericht veröffentlichten Analyseergebnisse zeigen, dass die Marktkonzentration hier trotz größerer Verschiebungen bei den Bezugsquellen nach wie vor sehr hoch ist (s. Pressemitteilung vom 27. November 2024). Im Bereich der Speicherkapazitäten erreichen die drei größten Speicherbetreiber einen gemeinsamen Marktanteil von rd. 70 Prozent. Aber auch in allen neu in den Blick genommenen Bereichen sind Unternehmen mit hohen Anteilen an den jeweiligen Gesamtvolumina tätig; betrachtet man die in den Bereichen jeweils stärksten drei

Unternehmen, liegen deren gemeinsame Anteile – z. T. deutlich – über 50 Prozent.

Wie auch im Strombereich liegen auf den bundesweiten Endkundenmärkten für Gas nach den Erkenntnissen des Energiemonitorings die kumulierten Marktanteile der absatzstärksten Lieferanten hingegen trotz der Verwerfungen im Zuge des Krieges in der Ukraine weiterhin unter den gesetzlichen Vermutungsschwellen für eine marktbeherrschende Stellung. Im Jahr 2023 war ferner ein deutlicher Preisrückgang an den Gasmärkten im Vergleich zum Vorjahr zu beobachten. So haben sich die Preise auf den Gasgroßhandelsmärkten wieder deutlich verringert und verzeichneten Rückgänge von teilweise über 60 Prozent. Dennoch sind die Märkte weiterhin volatil und das Preisniveau weiterhin höher als vor dem russischen Angriffskrieg. Aus wettbewerblicher Sicht zu begrüßen ist ebenso wie im Strombereich die wieder deutlich steigende Anzahl von Lieferantenwechseln, die bei Gas im Jahr 2023 mit 1,8 Mio. Wechseln einen neuen Höchststand erreicht haben.

b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

aa) Fusionskontrolle

Im Bereich der Fusionskontrolle zeigten sich im Berichtszeitraum teilweise die Auswirkungen des ausbleibenden russischen Pipelinegases, ohne dass die jeweiligen Vorhaben jedoch Anlass für kartellrechtliche Bedenken gaben.

So zog die VNG Gasspeicher AG die Geschäftsteile ihres bisherigen Mitgesellschafters Gazprom an dem Gemeinschaftsunternehmen Erdgasspeicher Preissen GmbH ein. Die Geschäftsanteile der Gazprom waren zuvor bereits durch die Uniper Global Commodities SE zur Befriedigung von gegen die Gazprom gerichteten Schadensersatzforderungen gepfändet worden.

Darüber hinaus verkaufte Uniper seine indirekte 20-prozentige Beteiligung an der niederländischen BBL Company V.O.F. (BBL), die Eigentümerin einer 235 Kilometer langen Gasverbindungsleitung zwischen dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden ist. Die Veräußerung dieser Beteiligung war Teil der Auflagen, die Uniper nach dem europäischen Beihilferecht erfüllen musste, um die Rekapitalisierung durch die Bundesrepublik Deutschland zu ermöglichen. Die anderen Anteilseigner der BBL machten von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch, sodass sich der Gesell-

schafterkreis von drei auf zwei verringerte. Auch dieses Vorhaben konnte in der ersten Phase frei gegeben werden.

Ein weiterer Schwerpunkt der Fusionskontrolle lag im Bereich der Erzeugung umweltfreundlicher Gase, namentlich von Biomethan und Wasserstoff. So betrafen mehrere, wettbewerblich aber unproblematische und daher freigegebene Zusammenschlussvorhaben zu einzelnen Umstrukturierungen bei der Produktion von Biogas und dessen Veredelung zu Biomethan.

Das Bundeskartellamt prüfte im Berichtszeitraum ferner mehrere Fusionsvorhaben, die den Aufbau und den Betrieb von Wasserstoffproduktionsanlagen betreffen. Bei diesen Vorhaben gründeten jeweils mindestens zwei Unternehmen ein Gemeinschaftsunternehmen, dessen Geschäftsgegenstand jeweils die Errichtung von Elektrolyseanlagen zur Herstellung von grünem Wasserstoff war. Aufgrund fehlender wettbewerblicher Bedenken konnten alle Fusionsvorhaben jeweils in der Vorprüfungsphase freigegeben werden.

Darüber hinaus wurden weitere Vorhaben freigegeben, die die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen betrafen, die jeweils dem Aufbau eines bundesweiten Wasserstoff-Tankstellennetzes, der Beteiligung von Kapitalgebern an Wasserstoffprojekten und der Entwicklung wasserstoffbezogener Geschäftsmodelle dienten.

bb) Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur

Die Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur gemäß § 58 Abs. 1 EnWG betraf wie schon in den Vorjahren u. a. die Freistellung von geplanten LNG-Terminals von der Regulierung nach § 28a EnWG. Hierbei erteilt das Bundeskartellamt sein Einvernehmen bezogen auf die Fragen, ob durch die Investition der Wettbewerb bei der Gasversorgung verbessert wird und sich die Ausnahme nicht nachteilig auf den jeweiligen Märkten auswirkt, die wahrscheinlich von der Investition betroffen sein werden. Im Berichtszeitraum bat die Bundesnetzagentur das Bundeskartellamt um die Herstellung des Einvernehmens im Hinblick auf den geplanten Bau eines stationären Flüssigerdgasterminals in Wilhelmshaven durch die Deutsche Grüngas und Energieversorgung GmbH, eine Tochtergesellschaft der Tree Energy Solutions GmbH. Das Einvernehmen konnte erteilt werden, da die befristete Ausnahmegenehmigung mit einer Vielzahl von Nebenbestimmungen versehen war,

die insbes. Regeln und Mechanismen für das Kapazitätsmanagement und die Kapazitätszuweisung enthalten und damit einen dauerhaften Zugang zu der LNG-Anlage gewährleisten.

Darüber hinaus begleitete das Bundeskartellamt im Berichtszeitraum den von der Bundesnetzagentur aufgesetzten Prozess der Neustrukturierung der deutschen Energieregulierung NEST (Netze. Effizient. Sicher. Transformiert.) im Rahmen seiner Zuständigkeit. Der Europäische Gerichtshof statuierte in einem Urteil vom 2. September 2021 (Aktenzeichen: C-718/18), dass eine durch den nationalen Gesetz- und Verordnungsgeber im Einzelnen vorstrukturierte, sog. „normative“ Regulierung insbes. im Bereich der Netzentgeltregulierung gegen höherrangiges europäisches Recht verstößt, welches die Zuständigkeit hierfür ausschließlich unabhängigen Regulierungsbehörden zuweist. Künftig wird daher die Bundesnetzagentur in eigener Zuständigkeit die Bedingungen und Methoden für den Zugang zu Strom- und Gasversorgungsnetzen bundesweit festlegen. Die Bundesnetzagentur nutzt diese Zäsur zu einer inhaltlichen Überprüfung des geltenden Regulierungsrahmens für Strom- und Gasnetzbetreiber und eröffnete die diesbezügliche Diskussion mit einem Eckpunktetpapier und 15 Thesen am 18. Januar 2024.

4. Fernwärme

a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Fernwärme soll ein wichtiges Standbein der Wärmewende werden. Über den Berichtszeitraum hinweg stand dieser Bereich deshalb zunehmend im Zeichen der (geplanten) Transformation des Wärmesektors. Bezogen auf die Belieferung von Verbraucherinnen und Verbrauchern mit Fernwärme besteht die zentrale Herausforderung darin, den beabsichtigten Aus- und Umbau der Fernwärmenetze mit stärkerem Kundenschutz in Einklang zu bringen. Denn der Erfolg der Wärmewende hängt nicht nur von den Anbietern von Fernwärme ab, sondern auch von der Akzeptanz auf der Nachfrageseite. Kurzfristig könnte hier das Bundeskartellamt durch effektivere Preisaufsicht einen Beitrag leisten. Dafür bedarf es jedoch einer höheren Transparenz, nicht nur in Bezug auf Preise, sondern insbes. auch in Bezug auf die Kosten der Versorger, klare „Leitplanken“ für die Preisgestaltung und einer Stärkung der kartellbehördlichen Missbrauchsaufsicht. Mittel- und langfristig sollte auch der Wettbewerbsdruck, bspw. durch Regelungen zum Drittzugang zu Fernwärmenetzen, erhöht werden.

Der Aus- und Umbau der Fernwärmenetze im Zuge der Wärmewende wirft auch in anderer Hinsicht wettbewerbliche Fragen auf. Wie Anfragen von Städten und Gemeinden zeigen, gilt dies insbes. im Hinblick auf die Vergabe der erforderlichen Nutzungsrechte für öffentliche Verkehrswege. Die Unanwendbarkeit der speziellen energiewirtschaftsrechtlichen Vorgaben führt in der Praxis zu erheblicher Rechtsunsicherheit, v. a. auf Seiten der Kommunen, ob eine Ausschreibung von Wegerechten („Konzessionen“) möglich oder verpflichtend ist. Der Bundesgerichtshof hat die Fragen bislang nicht abschließend beantwortet (Urteil vom 5. Dezember 2023, Aktenzeichen: KZR 101/20, „Fernwärme Stuttgart“). Das Bundeskartellamt und die Landeskartellbehörden könnten dem zu entwickelnden Rechtsrahmen über das insofern geltende kartellrechtliche Missbrauchsverbot (§ 19 GWB) gewisse Konzessionen verleihen. Letztlich ist jedoch der Gesetzgeber gefordert, durch zusätzliche Regelungen klarere Vorgaben zu schaffen, um in diesem Bereich einen wirksamen „Wettbewerb um den Markt“ zu ermöglichen.

Das Bundeskartellamt befasste sich bereits in der Vergangenheit intensiv mit dem Fernwärmesektor. Wettbewerbliche Probleme auf Fernwärmemärkten wurden in der im Jahr 2009 eingeleiteten umfassenden Sektoruntersuchung näher analysiert (s. Tätigkeitsbericht 2011/12, S. 103). Die dort gewonnenen Erkenntnisse und die Empfehlungen des im Jahr 2012 veröffentlichten Abschlussberichts haben grundsätzlich weiter ihre Gültigkeit. Im Anschluss führte das Bundeskartellamt mehrere Verfahren wegen des Verdachts missbräuchlich überhöhter Preise, die bis Anfang 2017 allesamt abgeschlossen werden konnten (s. Tätigkeitsbericht 2015/16, S. 115 f.). Im Berichtszeitraum leitete das Bundeskartellamt nunmehr weitere Verfahren ein und geht dem Verdacht nach, dass Versorger durch die Verwendung rechtswidriger Preisanpassungsklauseln ihre marktbeherrschende Stellung missbraucht haben könnten (s. u.).

b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

aa) Fusionskontrolle

Fernwärme Berlin

Das Bundeskartellamt gab im Berichtszeitraum die Übernahme des zuvor von Vattenfall betriebenen Fernwärmenetzes in Berlin durch das Land Berlin frei (s. Pressemitteilung vom 4. April 2024).

Eine Verschlechterung der strukturellen Wettbewerbsbedingungen ist mit einer Netzübernahme im Fernwärmebereich regelmäßig nicht verbunden, denn der Betreiber eines Fernwärmenetzes ist Monopolist in dem jeweiligen Netz. Die Kundinnen und Kunden können, anders als im Strom- oder Gasbereich, nicht auf einen anderen Versorger ausweichen. Daran ändert sich durch den Eigentümerwechsel nichts.

Auch mit Blick auf einen weiteren Ausbau der Fernwärme ließ die Übernahme des Fernwärmenetzes durch das Land Berlin keine Verschlechterung der wettbewerblichen Bedingungen erwarten. Es müssen allerdings auch für neue Anbieter faire Chancen bestehen, bei einem etwaigen Neubau von Fernwärmenetzen zum Zuge zu kommen.

Wärme-Contracting

Im Berichtszeitraum prüfte das Bundeskartellamt zudem mehrere Zusammenschlussvorhaben im Bereich des sog. Wärme-Contracting und gab sie frei. Das Bundeskartellamt tendiert in diesem Bereich dazu, einen eigenständigen sachlichen Markt für Energie-Contracting abzugrenzen. Bislang nicht entschieden werden musste aber die Frage, inwieweit für die verschiedenen Arten des Contracting eigene Märkte zu bilden sind.

Energie-Contracting umfasst eine Vielzahl von teilweise sehr unterschiedlichen Geschäftsmodellen. Der Contractor erbringt jeweils ein modulares Maßnahmenpaket (z. B. Planung, Bau, Betrieb und Instandsetzung, Optimierung, Brennstoffbeschaffung oder Finanzierung), übernimmt technisch-wirtschaftliche Risiken und gibt Garantien für die Kosten und Ergebnisse der Energiedienstleistung über die gesamte Vertragslaufzeit. Vertragspartner des Contractors ist in der Regel der Eigentümer der konkret betroffenen Liegenschaften. Das Verhältnis des Contractors zu Endkundinnen und Endkunden war im Rahmen der Zusammenschlüsse daher jeweils nicht Gegenstand der Prüfung. Ferner gibt es in vielen Fällen gar kein (Vertrags-)Verhältnis zwischen Contractor und Mieter. Die Kundinnen und Kunden haben allerdings häufig keine Möglichkeit, auf eine andere Wärmeversorgungstechnologie oder einen anderen Anbieter zu wechseln. Grundsätzlich ist daher darauf zu achten, dass der bei der Fernwärmeversorgung geltende Schutzstandard, insbes. die Anforderungen nach der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV), durch Contracting-

Modelle nicht ausgehöhlt wird. Für einen wirksamen Schutz der Kundinnen und Kunden muss eine „Flucht ins Contracting“ vielmehr vermieden werden.

bb) Missbrauchsaufsicht

Ausgestaltung von Preisanpassungsklauseln

Das Bundeskartellamt eröffnete im Berichtszeitraum mehrere Verfahren wegen des Verdachts auf missbräuchlich ausgestaltete Preisanpassungsklauseln im Zeitraum von 2021 bis 2023 (s. Pressemitteilung vom 16. November 2023). Geprüft werden dabei insbes. die jeweils für den Arbeitspreis geltenden Preisanpassungsklauseln.

Bei der Ausgestaltung der Preisanpassungsklauseln müssen die Versorger die rechtlichen Vorgaben der AVBFernwärmeV beachten. Gemäß § 24 Abs. 4 Satz 1 AVBFernwärmeV dürfen Preisanpassungsklauseln nur so ausgestaltet sein, dass sie sowohl die Kostenentwicklung bei der Erzeugung und Bereitstellung der Fernwärme durch den Versorger als auch die jeweiligen Verhältnisse auf dem Wärmemarkt angemessen berücksichtigen. Der Bundesgerichtshof konkretisierte diese allgemeine Vorgabe in den letzten Jahren in zahlreichen Entscheidungen. Ein Verstoß gegen diese Vorgaben kann auch missbräuchlich im Sinne des Kartellrechts sein. Fernwärmeversorger sind typischerweise innerhalb ihres Fernwärmenetzes marktbeherrschend, da Endverbraucherinnen und -verbraucher keine Wechselmöglichkeiten mehr haben, sobald sie sich einmal für das Heizsystem Fernwärme entschieden haben. Die Versorgungsunternehmen unterliegen daher auch dem kartellrechtlichen Missbrauchsverbot.

Das Bundeskartellamt prüft in den eingeleiteten Verfahren, ob die konkret verwendeten Preisanpassungsklauseln gegen rechtliche Vorgaben verstoßen und zu höheren Preisen für Verbraucherinnen und Verbraucher geführt haben. Aufgegriffen wurden insbes. Fälle, in denen der Verdacht besteht, dass durch die Auswahl der in der Preisanpassungsklausel zum Einsatz kommenden Indizes die tatsächliche Entwicklung der Kosten entgegen der gesetzlichen Vorgaben der AVBFernwärmeV nicht angemessen abgebildet wird. Außerdem wird dem Verdacht nachgegangen, ob und inwieweit eine zu geringe Gewichtung der Preisentwicklung auf dem allgemeinen Wärmemarkt (d. h. des sog. Marktelements gegenüber dem sog. Kostenelement) in der Preisanpassungsklausel im Ergebnis ebenfalls unrechtmäßige Preissteigerungen zur Folge hatte.

Die Ermittlungen betreffen neun Fernwärmenetze in vier verschiedenen Bundesländern. In der Regel sind für die Anwendung der Missbrauchsvorschriften im Fernwärmebereich die Landeskartellbehörden zuständig, da die betroffenen Netze jeweils innerhalb eines konkreten Bundeslands liegen. Aufgrund der grundsätzlichen und bundesländerübergreifenden Bedeutung der in den Verfahren behandelten Fragestellungen haben die betroffenen Landeskartellbehörden jedoch auf Antrag des Bundeskartellamtes ihre Zuständigkeit an das Bundeskartellamt abgegeben.

Vergabe von Wegenutzungsrechten für Fernwärmenetze

Das Bundeskartellamt führte im Berichtszeitraum ferner mehrere Gespräche zu konkreten Anfragen und Beschwerden im Zusammenhang mit der Vergabe von Wegenutzungsrechten für die Verlegung und den Betrieb von Fernwärmenetzen. Ein förmliches Verfahren wurde in diesem Bereich im Berichtszeitraum jedoch nicht eingeleitet.

Die Vergabe von Wegenutzungsrechten für Strom- und Gasnetze ist in den §§ 46 ff. des EnWG und der Konzessionsabgabenverordnung (KAV) geregelt. Diese speziellen energiewirtschaftlichen Regelungen sind jedoch auf die Wegenutzungsrechtevergabe für Fernwärmenetze nicht anwendbar. Diese Tatsache hat eine Vielzahl von Rechtsfragen aufgeworfen, die auch durch das diesen Bereich betreffende Urteil des Bundesgerichtshofs vom 5. Dezember 2023 (Aktenzeichen: KZR 101/20 – Fernwärmenetz Stuttgart) nicht vollständig beantwortet wurden.

Gesichert ist nach der Entscheidung des Bundesgerichtshofs jedoch, dass Gemeinden als Anbieter von Wegenutzungsrechten regelmäßig über eine marktbeherrschende Stellung verfügen. Sie haben daher bei der Vergabe der Wegenutzungsrechte das kartellrechtliche Missbrauchsverbot zu beachten. Das bedeutet, dass ein transparentes und diskriminierungsfreies Vorgehen gewählt werden muss. Weiterhin hat der Bundesgerichtshof einen ökonomischen Erfahrungssatz anerkannt, dem zufolge einem Wettbewerb durch parallele Infrastrukturen hohe Marktzutrittsschranken entgegenstehen. Dies bedeutet nach Ansicht des Bundeskartellamtes, dass in dem Regelfall, in dem das Wegenutzungsrecht nicht mehrfach gewährt werden kann, eine transparente und diskriminierungsfreie Form der Vergabe des Wegerechts geboten erscheint und die Wegenutzungsrechte zudem in regelmäßigen Abständen neu vergeben wer-

den müssen. Eine sachlich nicht gerechtfertigte Bevorzugung der eigenen kommunalen oder landeseigenen Fernwärmeversorger wäre kartellrechtlich unzulässig.

An dieser Bewertung ändert auch das Anfang 2024 in Kraft getretene Wärmeplanungsgesetz (WPG) nichts. Denn es ist gerade nicht Gegenstand der dort vorgesehenen kommunalen Wärmeplanung, welcher Versorger die entsprechenden Fernwärmenetze verlegt und betreibt. Das WPG sieht vielmehr ausdrücklich vor, dass die kartellrechtlichen Vorschriften bei der Umsetzung der Wärmeplanung umfassend einzuhalten sind (vgl. § 7 WPG).

Ungeklärt ist nach der Entscheidung des Bundesgerichtshofes die Frage, wie mit einem Wechsel des Nutzungsberechtigten umzugehen ist. Mit Blick auf das im konkret entschiedenen Einzelfall noch laufende Auswahlverfahren, an dem auch der bisherige Inhaber der Wegenutzungsrechte beteiligt war, verneinte der Bundesgerichtshof einen Übereignungsanspruch der ausschreibenden Gemeinde. Zu einem möglichen Übereignungs- oder Verpachtungsanspruch des neuen Rechteinhabers nach dem Vorbild des § 46 Abs. 2 EnWG äußerte sich der Senat nicht direkt.

Nicht Gegenstand des Urteils war schließlich auch die Frage, ob bzw. welche Informationen der bisherige Nutzungsberechtigte der ausschreibenden Gemeinde zur Durchführung der Vergabe zur Verfügung stellen muss. Der insofern für den Strom- und Gasbereich geltende § 46a EnWG findet auf Fernwärmenetze keine Anwendung. Der dort geregelte Informationsanspruch der Gemeinde ist jedoch lediglich eine Konkretisierung einer Nebenpflicht aus dem Vertrag über die Wegenutzung, deren Nichterfüllung eine Wettbewerbsbeschränkung darstellt (vgl. Gesetzesbegründung zur EnWG-Novelle 2011, Bundestagsdrucksache 17/6072 vom 6. Juni 2011, S. 88).

5. Preisbremsen-Missbrauchsaufsicht

Dem Bundeskartellamt ist im Zusammenhang mit den Energiepreisbremsen die Missbrauchsaufsicht über diejenigen Unternehmen übertragen worden, die in diesem Zusammenhang staatliche Mittel in Anspruch genommen haben (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 17 f.). Durch das Strompreisbremsegesetz (StromPBG) und das Erdgas-Wärme-Preisbremsegesetz (EWPBG) waren Lieferanten gesetzlich verpflichtet, die Kundenseite für das Jahr 2023 in einem bestimmten Umfang von den Energiekosten zu entlasten. Im Gegenzug steht den

Lieferanten ein Erstattungsanspruch gegen den Staat zu, auf den sie bereits Vorauszahlungen beantragen und unterjährig im Jahr 2023 erhalten konnten. Für Industrieunternehmen, die Elektrizität oder Erdgas selbst beschaffen, sahen die beiden Gesetze ebenfalls die Möglichkeit vor, Entlastungsmittel – wiederum auch im Vorauszahlungswege – zu beantragen. Die Preisbremsengesetze wurden im März und Juni 2023 durch Novellen – u. a. in Bezug auf Details der Missbrauchsaufsicht – angepasst. Im Mai 2023 wurde die Preisbremsen-Gesetzgebung durch die Differenzbetragsanpassungsverordnung (DBAV) ergänzt, die ihrerseits im Juni 2023 novelliert wurde. Einer per Verordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie geplanten Verlängerung der Entlastungsmöglichkeit bis April 2024 stimmte der Bundestag im November 2023 bereits zu, bevor die Pläne im Zusammenhang mit der Schließung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds zum 31. Dezember 2023 aufgegeben wurden.

Die Preisbremsengesetze verlangten von den Unternehmen im Rahmen der Antragstellung nur wenige Angaben, darunter insbes. bei den Energielieferanten den mengengewichteten durchschnittlichen Arbeitspreis und das aus früheren Energie-Absätzen ermittelte Entlastungskontingent in kWh. Dadurch konnten die Mittel schnell abgerufen und an die Kundenseite weitergereicht werden. Eine aufwändige Vorab-Prüfung der Vorauszahlungsanträge oder gar der Arbeitspreisgestaltung gegenüber Kundinnen und Kunden sahen die Preisbremsengesetze nicht vor. Stattdessen ist mit der Preisbremsen-Missbrauchsaufsicht eine stichprobenhafte Ex-post-Prüfung, ob einzelne Unternehmen die Entlastungsregeln missbraucht haben, installiert worden. Letzteres ist – stark verkürzt gesagt – der Fall, wenn Unternehmen höhere Mittel in Anspruch genommen haben, als es von ihrer Kostenseite her nötig gewesen wäre.

Der Gesetzgeber nahm in die Preisbremsengesetze einige Verbote auf, um dieser Gefahr zu begegnen. So sind nach § 12 Abs. 1 StromPBG und §§ 4, 12 EWPBG Veränderungen der Grundpreise oder die Gewährung von Zugaben und Vergünstigungen ab einer bestimmten Größenordnung verboten. Dies soll Anreize nehmen, bewusste Verteuerungen des Arbeitspreises jedenfalls für die Kundenseite anderweitig abzufedern. Daneben ist es ganz allgemein nach § 39 Abs. 1 StromPBG und § 27 Abs. 1 EWPBG verboten, die Entlastungsregelungen missbräuchlich auszunutzen. Als Regelfall solch einer Ausnutzung wird in den beiden insoweit gleichlautenden Bestimmungen die sachlich nicht gerechtfertigte

tigte Erhöhung von antragsrelevanten Arbeitspreisen im Geltungszeitraum genannt (Satz 2). Aber auch eine Gestaltung der Preissetzung, die zu einer missbräuchlichen Ausnutzung der Entlastungsregeln führt (Satz 1), fällt unter das allgemeine Verbot. Allerdings ist nicht jede Arbeitspreiserhöhung oder Arbeitspreisgestaltung, die zu einem höheren Entlastungsbetrag führt, bereits missbräuchlich. Vielmehr können auch hohe Arbeitspreise sachlich gerechtfertigt sein, wofür die geprüften Unternehmen dann die Darlegungs- und Beweislast tragen (Satz 4). Eine sachliche Rechtfertigung kann sich ergeben aus marktbasierten Preisen und Kosten oder aus im regulatorischen Sinne nicht beeinflussbaren Preis- und Kostenbestandteilen (Satz 5). Speziell im Wärmebereich kann sie auch in der Anwendung einer Preisanpassungsklausel liegen, soweit diese vor dem 30. September 2022 bestand und den Vorgaben des § 24 AVBFernwärmeV entspricht (§ 27 Abs. 1 Satz 7 EWPG).

Die Preisbremsengesetze räumen dem Bundeskartellamt für die Verfolgung von Missbräuchen weitgehend dieselben Ermittlungs- und Sanktionsbefugnisse ein, wie sie im GWB für Kartellverwaltungsverfahren vorgesehen sind. Vor allem kann das Bundeskartellamt zur Aufklärung des Sachverhalts Auskunftsbefehle erlassen und im Falle eines Verstoßes Rückerstattungsverpflichtungen aussprechen. Soweit einige Missbrauchsbestimmungen bußgeldbewehrt sind, kann das Bundeskartellamt nach den Vorschriften für das Ordnungswidrigkeitenverfahren vorgehen und Geldbußen auferlegen.

Mit Inkrafttreten der Preisbremsengesetze begann das Bundeskartellamt mit dem organisatorischen Aufbau einer Beschlussabteilung zur Durchsetzung der neuen Missbrauchsverbote (s. Pressemitteilung vom 20. Dezember 2022). Um auf die Preisbremsen-Missbrauchsaufsicht frühzeitig aufmerksam zu machen, tauschte sich das Bundeskartellamt mit den wichtigsten Branchen- und Verbraucherverbänden sowie den anderen an der Preisbremsen-Umsetzung beteiligten Behörden und Stellen aus.

Das Bundeskartellamt legte den Fokus der Preisbremsen-Missbrauchsaufsicht auf die Durchsetzung des allgemeinen Verbotes aus § 39 Abs. 1 StromPBG und § 27 Abs. 1 EWPG und ist hier bislang durchweg mit den Mitteln des Verwaltungsverfahrens vorgegangen. Ob und gegen welche Unternehmen das Bundeskartellamt Verfahren einleitet, liegt in seinem Ermessen. Alles andere wäre mit der gegebenen Personalausstattung in

Anbetracht der Tausenden von Unternehmen, die die Entlastungsregeln in Anspruch nehmen, nicht darstellbar. Für das Gesamtjahr 2023 stellten bei Erdgas über 1.000 und bei Wärme über 1.700 Unternehmen Vorauszahlungsanträge auf den Erstattungsanspruch beim Beauftragten des Bundes. Bezüglich Elektrizität lagen den Übertragungsnetzbetreibern ca. 33.000 Meldungen vor, wobei sich die hohe Zahl auch daraus ergab, dass die Elektrizitätslieferanten monatlich und nach Übertragungsnetzbetreibern getrennt melden mussten.

Zentral war für das Bundeskartellamt deshalb die sachgerechte Auswahl der zu prüfenden Unternehmen. Vorbehaltlich weiterer Erkenntnisse berücksichtigte es bei dieser Auswahl insbes. die Höhe des mengengewichteten durchschnittlichen Arbeitspreises und die Höhe der erhaltenen Entlastungsbeträge. Für diesen Auswahlprozess wurden zuvor sämtliche beim Beauftragten (für die Bereiche Erdgas und Wärme) und bei den vier Übertragungsnetzbetreibern (für den Bereich Elektrizität) vorliegenden Antrags- bzw. Meldedaten der Unternehmen herangezogen. Hieraus ergaben sich insbes. Preisstellung, Liefermengen, Entlastungssummen und Kundenzahlen. Die gesetzliche Grundlage für diese Datenübermittlung bot § 51f Abs. 1 GWB i. V. m. § 39 Abs. 2 Satz 11, § 2 Nr. 24 StromPBG bzw. § 27 Abs. 2 Satz 11 sowie § 2 Nr. 1 EWPG. Parallel wurde mit den genannten Stellen ein Weg geklärt, die Antrags- bzw. Meldedaten technisch unkompliziert und auf sichere Weise regelmäßig an das Bundeskartellamt zu übermitteln. Durch diese Vorgehensweise konnte eine aufwändige Datenerhebung bei jedem einzelnen Unternehmen unterbleiben und damit zugleich die betroffene Branche entlastet werden.

Nach der beschriebenen Analyse der Antrags- und Meldedaten leitete das Bundeskartellamt 2023 und 2024 insgesamt 70 Prüfverfahren aufgrund der gestellten Vorauszahlungs-Anträge ein. Da einige Unternehmen auffällige Anträge in mehreren Energiebereichen gestellt haben, liegt die Zahl der geprüften Unternehmen mit 57 niedriger. Diese Prüfverfahren repräsentieren ein erhaltenes Entlastungsvolumen in Höhe von 3,9 Mrd. Euro, was rd. 14 Prozent des gesamten vom Bund im Rahmen der Energie-Preisbremsen ausgezahlten Entlastungsvolumens ausmacht. Auch aufgeschlüsselt auf die drei Energiearten liegen die Quoten des mit den jeweiligen Verfahren abgedeckten energieträgerspezifischen Entlastungsvolumens in der genannten Größenordnung, konkret in Höhe von 13 Prozent bei Elektrizität (20 Prüfverfahren), 16 Prozent bei Erdgas (33 Prüfverfahren) und 17 Prozent bei Wärme (17 Prüfverfahren). Die Verfahrenseinleitungen erfolgten sukzessive, beginn-

nend im Mai 2023 mit der Einleitung von Verfahren im Erdgas- und Wärmebereich sowie im Juni 2023 im Elektrizitätsbereich. Im Verlauf des Jahres und auch noch im Jahre 2024 kamen weitere Prüfverfahren hinzu (s. Pressemitteilungen vom 15. Mai, 30. Mai, 22. Juni und 13. Dezember 2023). Bislang betreffen die Prüfungen ausschließlich die Lieferantenseite. Von den im Erdgas- und Elektrizitätsbereich ebenfalls begünstigten selbstbeschaffenden Industrieunternehmen beantragte nur eine sehr kleine Zahl Entlastungen und dies auch nur in einem ganz untergeordneten Volumen. Die Lieferantenseite ist in ihrer ganzen Breite Gegenstand der Prüfungen, also klassische Stadtwerke, Regionalversorger und Vertriebsgesellschaften großer Energiekonzerne ebenso wie kleinere Discounter, Anbieter mit Schwerpunkt bei erneuerbaren Energien, Contracting-Anbieter und Standortmanager. Sowohl die Belieferung von Kleinkunden als auch von Großkunden ist dabei erfasst. Hingegen wurde die zum 1. August 2023 speziell geregelte Belieferung von Kundinnen und Kunden mit Elektrizität in zeitvariablen Tarifen aufgrund des sehr geringen Entlastungsvolumens bei einem hohen Prüfaufwand nicht priorisiert.

Parallel zur Unternehmensauswahl begann das Bundeskartellamt ein Prüfkonzert und Auskunftsverlangen zu entwickeln, um die Verdachtsmomente, die sich aus den Daten der Antragsstellung ergeben, mit unternehmensinternen Informationen abzugleichen. Darin werden mittels Fragebögen Preise, Mengen, Kundenzahlen sowie zahlreiche Kostenpositionen abgefragt. Bei Wärmeversorgern, die zumeist mehrere Netze – teils eine bis zu dreistellige Zahl – zur Versorgung ihrer Kundinnen und Kunden betreiben, waren die Angaben grundsätzlich für jedes Netz getrennt zu erteilen. Hinzu kamen hier Einzelheiten zu Preisanpassungsklauseln. Die Fragebögen wurden in Absprache mit Branchenverbänden von deren Experten auf ihre Praxistauglichkeit hin geprüft, bevor sie an die geprüften Unternehmen per Auskunftsbeschluss auf der Grundlage von § 59 Abs. 1 GWB i. V. m. § 39 Abs. 2 Satz 10 StromPBG bzw. § 27 Abs. 2 Satz 10 EWPBG versandt wurden.

Die frühzeitige Aufnahme von Prüfverfahren und Ermittlungen schon auf der Basis der Vorauszahlungsanträge der Unternehmen und nicht erst nach Endabrechnung des Erstattungsanspruchs war möglich, weil § 39 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 StromPBG und § 27 Abs. 1, Abs. 1 Satz 2 EWPBG einen etwaigen Missbrauch bereits an die Inanspruchnahme von Vorauszahlungen knüpfen. Die geprüften Unternehmen haben sich bei der Beant-

wortung der Auskunftsersuchen und den weiteren Ermittlungen durchweg kooperativ gezeigt. Lediglich ein Lieferant focht den Auskunftsbeschluss an, nahm seine Beschwerde jedoch vor der mündlichen Verhandlung zurück (vgl. Oberlandesgericht Düsseldorf, Kostenbeschluss vom 12. März 2024, Aktenzeichen: VI Kart 1/24 [V]). Für die Analyse und Bewertung der von den geprüften Unternehmen erteilten Auskünfte legte das Bundeskartellamt vor allem die arbeitspreisbezogenen Erlöse und Kosten je betroffener Kundengruppe zugrunde. Auf der Erlösseite wurden die ausgezahlten Vorauszahlungen hinzugezählt, auf der Kostenseite flossen grundsätzlich Beschaffungskosten und im regulatorischen Sinne nicht beeinflussbare Kostenpositionen ein. Zu diesen nicht beeinflussbaren Kostenpositionen, die sich im Arbeitspreis ganz oder teilweise wiederfinden, zählen z. B. Netzentgelte, Steuern und Kosten des Messstellenbetriebs. Eine Anerkennung anderer, verbrauchsunabhängiger Preis- und Kostenbestandteile wird nicht ausdrücklich als Rechtfertigungsgrund in § 27 Abs. 1 EWPBG aufgeführt. Hierbei geht es um Kostenpositionen wie Löhne, Raummiete oder (allgemeine IT-)Dienstleistungen. Deren – grundsätzliche oder vollständige – Anerkennung erscheint nicht ohne Weiteres mit der gesetzlichen Zielsetzung vereinbar, vor allem krisenbedingte Mehrkosten abzufedern.

Im Wärmebereich trat zu der Analyse und Bewertung der Erlös- und Kostendaten in weit über der Hälfte der dortigen Verfahren in Bezug auf die Belieferung sog. Kleinkunden noch die Auseinandersetzung mit einer Preisanpassungsklausel als Rechtfertigungsgrund für den Arbeitspreis hinzu. Dies umfasste zunächst die Prüfung der in § 27 Abs. 1 Satz 7 EWPBG genannten Datumsgrenze 30. September 2022. Diese Datumsgrenze interpretierte das Bundeskartellamt streng und ließ keine Auslegung dahingehend zu, dass spätere Änderungen aus lauterer Motiven, wie etwa die Anpassung an verbraucherfreundlichere Rechtsprechung, unschädlich sein könnten. Vor allem erforderte die Berufung auf eine Preisanpassungsklausel eine Prüfung, ob die Klausel mit § 24 AVBFernwärmeV und der dazu entwickelten Rechtsprechung zum Kosten- und zum Marktelement vereinbar ist. Vor allem die Rechtmäßigkeit der für den Arbeitspreis verwendeten Indizes und deren Gewichtung ist in diesem Zusammenhang vom Bundeskartellamt hinterfragt worden. Bislang brauchte jedoch die Rechtmäßigkeit von Preisanpassungsklauseln im Hinblick auf die Diskussion der anderen Rechtfertigungsmöglichkeiten nach § 27 Abs. 1 Satz 5 EWPBG nur in einem Fall abschließend bewertet zu werden.

Das Bundeskartellamt verschickte nach der Auswertung zeitnah vorläufige Mitteilungen bzw. Zwischenmitteilungen zur Sach- und Rechtslage an die geprüften Unternehmen und äußerte dabei z. T. auch schon Bedenken. Die Vorläufigkeit ergab sich zu diesem Zeitpunkt aus mehreren Umständen: Zunächst basierten die der Prüfung zugrundeliegenden Vorauszahlungsanträge notwendigerweise auf Prognosen; nachträgliche Änderungen werden von den Preisbremsengesetzen ausdrücklich ermöglicht. Des Weiteren verfügten die geprüften Unternehmen noch nicht über ihre finalen Kostendaten und über die endabgerechneten Verbräuche ihrer Kundinnen und Kunden, die in vielen Fällen erst im Laufe des Jahres 2024, teils erst 2025 feststehen. Außerdem mussten sog. Selbsterklärungen von Industriekundinnen und -kunden abgewartet werden, die beihilferechtliche Relevanz hatten. Die geprüften Unternehmen hatten auf diese Weise zugleich die Möglichkeit, selbst zu beurteilen, ob sie ihre Folgeanträge anpassen oder bereits gestellte Anträge korrigieren sollten. Ebenso besteht für sie im Rahmen der Endabrechnung ihres Erstattungsanspruchs, die von ihnen bis spätestens 31. Mai 2025 vorzunehmen ist, noch eine letzte Korrekturmöglichkeit innerhalb des Systems.

Eine abschließende Bewertung ist dem Bundeskartellamt im Wesentlichen frühestens auf der Grundlage der gegenüber den Kundinnen und Kunden endabgerechneten Verbräuche bzw. der testierten Unternehmensdaten möglich, wie sie dann auch in die Endabrechnung des Erstattungsanspruchs einfließen. Vor diesem Hintergrund konnten im Berichtszeitraum 13 Prüfverfahren nach § 61 Abs. 2 GWB ohne Rückerstattungs- oder sonstige Verfügung des Bundeskartellamtes abgeschlossen werden. Dabei spielten z. T. auch die erwähnten Anpassungsmöglichkeiten innerhalb des Systems eine Rolle. So senkte ein geprüftes Unternehmen bereits im Laufe des Jahres 2023 seine Vorauszahlungsansprüche ab. In drei weiteren Fällen machten Minderungen des Erstattungsanspruchs im Rahmen der Endabrechnung die Verfahrensfortführung entbehrlich. In den übrigen neun im Berichtszeitraum abgeschlossenen Prüfverfahren konnte in Bezug auf die geprüften Unternehmen nicht festgestellt werden, dass die Erlöse inklusive der erhaltenen Erstattungsbeträge außer Verhältnis zu den verbrauchsabhängigen Kosten gestanden hätten. Bis einschließlich März 2025 waren fast die Hälfte der bis dahin eingeleiteten Prüfverfahren abgeschlossen. In den verbleibenden Prüfverfahren kann das Bundeskartellamt allerdings die abschließende Beurteilung erst in zeitlicher Nähe zur Endabrechnung des Erstattungsanspruchs durch die Unternehmen leisten, also nicht mehr vor Redaktionsschluss dieses Berichts.

X. Mineralöl

1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Die Wettbewerbsbedingungen im Mineralölsektor waren im Berichtszeitraum weiterhin vom Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine geprägt. Der Kriegsausbruch führte international zu erheblichen Marktverwerfungen und die Rohölpreise stiegen weltweit deutlich an (s. schon Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 126). Politische Maßnahmen wie das im Mai 2022 beschlossene EU-weite Embargo für die Einfuhr russischen Dieselmotortreibstoffs und anderer raffinierter Mineralölprodukte hatten unmittelbaren Einfluss auf den deutschen Mineralölmarkt. Die Importe aus Russland mussten mit Inkrafttreten des Embargos im Februar 2023 mit anderen Importmengen kompensiert werden. In Deutschland war in den Wochen und Monaten nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine neben der allgemeinen Preissteigerung zudem eine Entkopplung der Tankstellenpreise für Benzin und Diesel vom Rohölpreis zu beobachten.

Diese auffälligen Preisentwicklungen, die sich in der Folgezeit wieder auf ein moderateres Niveau einpendelten, waren im April 2022 Anlass für die Einleitung einer Sektoruntersuchung, die die Strukturen und Preissetzung auf Raffinerieebene und im Kraftstoffgroßhandel untersuchen sollte. Nachdem bereits im November 2022 ein Zwischenbericht erschien, konnte das Bundeskartellamt die Sektoruntersuchung Anfang 2025 mit einem Abschlussbericht abschließen (s. Pressemitteilung vom 19. Februar 2025 und unten).

In struktureller Hinsicht war im Berichtszeitraum eine weitere Dekonzentration auf der Raffinerie- sowie der Tankstellen-Ebene zu beobachten. Das Bundeskartellamt prüfte die geplante Veräußerung der Anteile von Shell an der PCK-Raffinerie in Schwedt an die Prax-Gruppe, ebenso wurde der Verkauf von 25 Prozent der Anteile von Esso an der Mineralölraffinerie Oberrhein (MiRO) in Karlsruhe an die zur Liwathon-Gruppe gehörende Alcmene geprüft. In beiden Fällen scheiterten die geplanten Veräußerungen aber letztlich aus anderen als kartellrechtlichen Gründen. Auf Tankstellen-Ebene trennten sich sowohl Total als auch VARO von ihren Tankstellen-Netzen in Deutschland. Auch Jet kündigte an, sein Tankstellen-Netz in Deutschland veräußern zu wollen.

Auch wenn die Nachfrage nach Mineralölprodukten in Zukunft u. a. aufgrund der angestrebten Energie-

wende zurückgehen dürfte, bleiben Mineralölprodukte zumindest mittelfristig unverzichtbar und sind aus der heutigen deutschen Wirtschaft (noch) nicht hinwegzudenken. Trotz des Erstarkens der E-Mobilität werden nach wie vor ein Großteil der Pkw mit fossilen Brennstoffen angetrieben. Ölheizungen bilden immer noch einen bedeutenden Teil des Wärmemarktes. Schließlich sind Mineralölzeugnisse auch für die chemisch-pharmazeutische Industrie wichtige Einsatzstoffe und werden zur Herstellung zahlreicher Konsumgüter und Produkte des täglichen Lebens benötigt. Es ist daher davon auszugehen, dass der Mineralölsektor weiterhin ein Schwerpunkt der Tätigkeit des Bundeskartellamtes bleiben wird.

2. Markttransparenzstelle für Kraftstoffe

Der Tätigkeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K) beim Bundeskartellamt kam im Berichtszeitraum angesichts der oben geschilderten volatilen Preisentwicklungen erneut besondere Bedeutung zu. Die MTS-K beobachtet die Wertschöpfungsstufen der Herstellung und des Handels mit Kraftstoffen und gibt die von ihr bundesweit erhobenen Kraftstoffpreise von etwa 15.000 Tankstellen in Deutschland an zugelassene Verbraucher-Informationsdienste weiter. Die Preise können die Autofahrerinnen und -fahrer dann bei einer Vielzahl von Anbietern online und über mobile Apps abrufen und ihr Tankverhalten entsprechend ausrichten. Verbraucherinnen und Verbraucher können so in Echtzeit zuverlässige Informationen über die von der MTS-K erhobenen Kraftstoffpreise erhalten.

Die MTS-K kooperiert zur Erfüllung ihrer Aufgaben seit ihrer Gründung mit der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt), bei der die technische Plattform für die Übermittlung der Preisdaten betrieben wird. Zum Ende des Jahres 2023 wurde die Infrastruktur zum Melden und Abrufen der Preise auf eine neue Plattform migriert. Dank intensiver Zusammenarbeit der MTS-K und der Bundesanstalt für Straßenwesen konnte dies zügig und erfolgreich abgeschlossen werden.

Gemäß den jeweiligen rechtlichen Vorgaben stellt die MTS-K von ihr erhobene Daten regelmäßig auch anderen Behörden bereit. So werden z. B. dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie für statistische Zwecke benötigte Informationen zur Verfügung gestellt (vgl. zuletzt Veröffentlichungen des Ministeriums zur Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung vom 27. Juni 2024). Dies umfasst u. a. Jahresdurchschnittspreise, die in die vorgeschriebenen Angaben für Käuferin-

nen und Käufer von Neuwagen über die jährlichen Kosten des benötigten Kraftstoffs eingehen. Zudem werden dem Bundesministerium Quartalspreise von E5, E10 und Diesel zur Veröffentlichung eines Energiekostenvergleichs an Tankstellen übermittelt. Dieser Vergleich soll Verbraucherinnen und Verbraucher über die unterschiedlichen Kosten verschiedener Antriebsvarianten (Strom, Gas, Kraftstoffe) informieren.

Seit März 2022 berechnet die MTS-K zudem Tagesdurchschnittspreise und übermittelt diese dem Statistischen Bundesamt für die Veröffentlichung im „Dashboard Deutschland“.

Neben dieser kontinuierlichen Information über das Preisniveau bei Kraftstoffen werden den Verbraucherinnen und Verbrauchern vor allem über die regelmäßigen Berichte der MTS-K umfassendere und tiefer gehende Einblicke hinsichtlich der Preissetzung und Preisentwicklung an den Tankstellen gegeben. Die seit Februar 2022 und damit seit Beginn des Angriffskrieges auf die Ukraine kurzfristiger angelegte Berichterstattung wurde beibehalten, sodass 2023/24 insgesamt zwölf Berichte bzw. Newsletter (Kraftstoff-News) veröffentlicht wurden.

An andere Unternehmen als Verbraucher-Informationsdienste gibt die MTS-K ihre Daten nicht weiter. Dennoch ist nach den der MTS-K vorliegenden Ermittlungsergebnissen festzustellen, dass auch die Unternehmen der Mineralölindustrie und andere Tankstellenbetreiber in vielen Fällen Zugang zu Wettbewerberpreisen nahezu in Echtzeit haben. Dies kann der Fall sein, wenn von der MTS-K zugelassene Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten widerrechtlich Daten an die Mineralölbranche weitergeben, was z. T. mittelbar über für die Branche tätige Dienstleister geschieht. Hiergegen geht die MTS-K vor und konnte die widerrechtliche Weitergabe bereits in einigen Fällen unterbinden.

3. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Fusionskontrolle

Veräußerung von Anteilen an Raffinerien

Auch im Berichtszeitraum 2023/24 beschäftigte sich das Bundeskartellamt mit geplanten Veränderungen in der Gesellschafterstruktur der PCK-Raffinerie in Schwedt. Die Anteilseignerin Shell beabsichtigte zunächst, ihren Anteil an der PCK an Alcmene (Liwathon-Gruppe) zu veräußern. Der mitkontrollierende Anteilseigner Ros-

neft hatte daraufhin sein ihm vertraglich eingeräumtes Vorkaufsrecht ausgeübt (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 129). Die Veräußerung an Rosneft kam jedoch nicht zustande (s. u.). Der Shell-Anteil an der PCK sollte anschließend die britische Prax-Gruppe veräußert werden. Dieses Zusammenschlussvorhaben konnte ohne vertiefte Prüfung freigegeben werden, da es nicht zu Marktanteilsadditionen führte; er scheiterte aber letztlich aus anderen als kartellrechtlichen Gründen.

Weiterhin prüfte das Bundeskartellamt den geplanten Erwerb von 25 Prozent der Anteile an der Mineralölraffinerie Oberrhein (MiRO) in Karlsruhe durch Alcmene (Liwathon-Gruppe) von Esso Deutschland. Auch dieses Vorhaben war wettbewerblich unbedenklich und konnte freigegeben werden. Da der beabsichtigte Erwerb von Anteilen an PCK nicht realisiert wurde, war Alcmene in Deutschland bislang noch nicht als Raffineriebetreiber aktiv. Das Vorhaben wurde aber auch hier letztlich aus anderen Gründen aufgegeben.

Die deutsche Tochtergesellschaft von Rosneft, die neben der PCK auch an den Raffinerien MiRO und Bayernoil beteiligt ist, war am 14. September 2022 gemäß § 17 Energiesicherungsgesetz (EnSiG) unter Treuhandverwaltung gestellt worden, weil ohne diese eine Beeinträchtigung der Versorgungssicherheit der betroffenen Raffinerien gedroht hätte. Die Treuhandschaft wurde mehrfach verlängert, zuletzt bis zum 10. September 2025. Die Muttergesellschaft, das russische Staatsunternehmen Rosneft, beabsichtigt, Rosneft Deutschland zu verkaufen. Diese Veräußerung wird ebenfalls Auswirkungen auf die Beteiligungsstruktur der genannten Raffinerien haben. Die wettbewerblichen Auswirkungen dieser Veräußerung sind derzeit noch unklar, da ein möglicher Erwerber bislang nicht bekannt ist.

Tankstellenfusionen

Im Berichtszeitraum haben sich weitere Mineralölunternehmen von ihren Tankstellennetzen getrennt. Total veräußerte seine Tankstellen in Deutschland, Belgien und Luxemburg an das kanadische Unternehmen Alimentation Couche-Tard. Dieser Zusammenschluss unterfiel der Europäischen Fusionskontrolle und wurde von der Europäischen Kommission in der 1. Phase freigegeben, da Couche-Tard im relevanten Bereich in den betroffenen Regionen noch nicht tätig war (Entscheidung vom 3. November 2023, Aktenzeichen: M.11167 Alimentation Couche-Tard/TotalEnergies (Belgium – Luxembourg – Germany)). Zuletzt verkaufte die VARO-Gruppe ihr Endkundinnen- und Endkundengeschäft in-

klusive des Tankstellennetzes an die Hoyer-Gruppe und – zu einem kleineren Teil – an CLASSIC. Auch diese Zusammenschlüsse waren jeweils wettbewerblich unproblematisch, da die Erwerberinnen nicht zu den führenden Tankstellenbetreibern in Deutschland gehören. Sie wurden ohne Hauptprüfverfahren freigegeben. Phillips 66 kündigte 2024 ebenfalls an, sein unter der Marke „Jet“ betriebenes Tankstellennetz verkaufen zu wollen. Ob dieses Vorhaben fusionskontrollrechtlich vom Bundeskartellamt oder von der Europäischen Kommission geprüft wird, hängt vom Erwerber ab, ebenso ob eine vertiefte Prüfung erforderlich sein wird.

Einzelhandel mit Mineralölprodukten

Auch im aktuellen Berichtszeitraum setzte sich der Konsolidierungsprozess im Bereich des Einzelhandels mit Kraftstoffen und leichtem Heizöl fort (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 127). Das Bundeskartellamt hatte eine Reihe von Fusionen in diesem Bereich zu prüfen, von denen jedoch keine die Einleitung eines Hauptprüfverfahrens erforderte. Die Erwerberinnen waren überwiegend (größere) mittelständische Unternehmen, die in den Bereichen Groß- und Einzelhandel mit Mineralölprodukten tätig sind. Teilweise handelte es sich auch um den Erwerb von Unternehmen, mit denen die Erwerber bereits langfristige Pachtverträge abgeschlossen hatten.

b) Sektoruntersuchung Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel

Im April 2022 leitete das Bundeskartellamt eine Sektoruntersuchung gemäß § 32e Abs. 1 GWB im Bereich Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel ein und veröffentlichte im November 2022 einen Zwischenbericht (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 130). Im Berichtszeitraum wurden weitere Ermittlungen durchgeführt, die sich auf verschiedene Bereiche des Großhandels, die Tanklagerung, Tankstellenbetreiber sowie Anbieter und Nutzer von Preisnotierungen konzentrierten. Anfang 2025 wurde der Abschlussbericht der Sektoruntersuchung veröffentlicht (s. Pressemitteilung vom 19. Februar 2025, der Bericht ist auf der Website des Bundeskartellamtes abrufbar).

Während der Zwischenbericht auf die Raffinerieebene fokussiert war, lag der Schwerpunkt beim Abschlussbericht auf einer Analyse der Lieferströme sowie dem Zustandekommen von Preisnotierungen und der Funktionsweise von Preisnotierungssystemen auf Großhandelsebene, da diese eine wichtige Rolle

bei der Preissetzung spielen. Zudem befasste sich das Bundeskartellamt in seinem Abschlussbericht auch mit der aktuellen Preisentwicklung auf Tankstellenebene.

Die Analyse der Lieferströme auf der Großhandelsebene ergab Anhaltspunkte dafür, dass das jeweilige Marktgebiet beim inländischen Erstabsatz ab Raffinerie bzw. beim Import ab Tanklager regional begrenzt ist. Welches Gebiet dabei genau in den räumlichen Markt einzubeziehen ist, ist im Einzelfall zu prüfen. Neben der Auswertung der Lieferströme stützte auch die Einschätzung der Marktteilnehmenden dieses Ergebnis. Dabei ist zwar zu beachten, dass es bezüglich der Lieferentfernungen eine gewisse Flexibilität gibt. Diese wird jedoch ihrerseits durch die vorhandenen Transportkapazitäten und regionale Preisunterschiede begrenzt. Im Hinblick auf die räumliche Marktabgrenzung sprechen die Ergebnisse der Ermittlungen der Sektoruntersuchung nach derzeitigem Kenntnisstand somit gegen bundesweite Märkte für den (Erst-)Absatz von Dieselmotorkraftstoff, Ottomotorkraftstoff und leichtem Heizöl.

Über die gesamte Wertschöpfungskette der Mineralölindustrie hinweg spielen Preisnotierungen eine wichtige Rolle für die Preissetzung. Preisnotierungsanbieter bieten zahlreiche unterschiedliche Preisnotierungen an, die sie Abonnenten gegen Entgelt zur Verfügung stellen. Um Preisnotierungen erstellen zu können, sind die Anbieter auf Informationen zu Transaktionen von Marktteilnehmenden angewiesen, die diese auf freiwilliger Basis an die Preisnotierungsanbieter melden können. Aus den Meldungen erstellen die Preisnotierungsanbieter tagesaktuelle Notierungen.

Die für die deutschen Großhandelsmärkte relevantesten Anbieter von Preisnotierungen sind die zum S&P Konzern gehörende S&P Global Commodity Insights (als „Platts“ bekannt) sowie die Argus Media. Während es sich bei den Platts-Notierungen ausschließlich um internationale Notierungen handelt, veröffentlicht Argus neben internationalen Notierungen unter der Bezeichnung Argus O.M.R. außerdem Preisnotierungen, die regionale Preise in verschiedenen Regionen im Inland widerspiegeln sollen.

Nach den Ermittlungen der Sektoruntersuchung werden Kraftstoffe auf Großhandelsebene vorwiegend mittels langfristiger Lieferverträge (sog. „Termverträge“) beschafft. Über Termverträge können sich Nachfrager für einen längeren Zeitraum eine feste Bezugsquelle

sowie die Lieferung bestimmter Mengen zu bestimmten Zeitpunkten in der Zukunft sichern. Käufe über den Spotmarkt dagegen bedienen den kurzfristigen Bedarf. Nach den Ermittlungen werden auf Großhandelsebene produktunabhängig deutlich mehr als die Hälfte aller gehandelten Mengen über Termverträge gehandelt, der Rest über den Spotmarkt. Die genaue Vertragsgestaltung und Preissetzung unterscheiden sich danach, ob es sich um einen Term- oder einen Spotvertrag handelt. Bei Termverträgen referenziert der Preis i. d. R. auf eine bestimmte Preisnotierung.

Es bestehen nach den durchgeführten Ermittlungen Zweifel, dass die Methodiken zur Berechnung von Preisnotierungen bzw. ihre Anwendung in der Praxis einen ausreichenden Schutz vor wettbewerbsschädlichen Risiken gewährleisten. Auch wenn aus Sicht der Branche ein Bedürfnis nach Preisnotierungen nachvollziehbar ist und Preisnotierungen nicht per se wettbewerbsschädlich sind, ist die derzeitige Ausgestaltung aus wettbewerbsrechtlicher Sicht aus mehreren Gründen zu beanstanden. Das Bundeskartellamt sieht aufgrund der durchgeführten Ermittlungen sowohl wettbewerbsrechtliche Kollisionsrisiken als auch Anreize und (jedenfalls prima facie) Möglichkeiten für Unternehmen, Preise unilateral zu ihrem Vorteil zu beeinflussen (Manipulationsrisiken). Das Bundeskartellamt hat daher Anfang März 2025 ein Verfahren nach § 32f Abs. 3 GWB eingeleitet und wird nun in einem ersten Schritt, prüfen, ob auf einzelnen Märkten oder marktübergreifend eine erhebliche und fortwährende Störung des Wettbewerbs besteht. Sollte sich dies bestätigen, wird das Bundeskartellamt die Ursachen angehen, um den Wettbewerb wieder zu beleben.

Obwohl der Fokus des Abschlussberichtes auf der Raffinerie- und Großhandelsebene lag, wurden ergänzend auch Ermittlungen zum Tankstellenmarkt durchgeführt. Es sollte dabei untersucht werden, welchen Effekt die immer häufiger werdenden Preisänderungen an Tankstellen auf das Verhalten der Nachfrager haben. Bei den Ermittlungen ergaben sich Hinweise, dass möglicherweise weniger Verbraucherinnen und Verbraucher in „Preistälern“ tankten als dies vor zehn Jahren der Fall war. Es stellt sich die Frage, ob dies am geringeren Bemühen der Verbraucherinnen und Verbraucher aufgrund einer geringeren Preissensitivität liegt oder ob es andere Ursachen gibt, die es den Tankenden trotz gleichbleibender Preissensitivität evtl. erschweren, die Preistäler auszunutzen. Jedenfalls kann auf Grundlage der Ermittlungen festgestellt werden, dass die immer häufiger werdenden Preisänderungen aus Sicht der Ver-

braucherinnen und Verbraucher im täglichen Leben zu einer zunehmenden Preisintransparenz führen.

XI. Post

1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Im Bereich der Briefsendungen ist die Deutsche Post AG (DPAG) weiterhin marktbeherrschend. So stellte die Bundesnetzagentur zuletzt im sog. Verfahren zur Price-Cap-Regulierung fest, dass die DPAG auf den relevanten Briefmärkten weiterhin über eine marktbeherrschende Stellung verfüge (Beschluss vom 11. November 2024, Aktenzeichen: BK5-24/003). An den Grundlagen für diese Einschätzung hat sich nichts geändert. Neben den sehr hohen Marktanteilen der DPAG sprechen für diese Einschätzung weitere strukturelle Kriterien wie der Umstand, dass die Wettbewerber weiterhin nicht über ein flächendeckendes Zustellnetz verfügen. Zudem verfügt die DPAG als traditioneller und größter Anbieter sowohl bei Briefen als auch bei Paketen über strukturelle Vorteile wie Größenvorteile und die Möglichkeit der Verbundzustellung von Briefen und Paketen. Wettbewerber tragen vor, dass die DPAG gegenüber Großkunden eine Niedrigpreisstrategie verfolge, die es ihnen erschwere, eine angemessene Rendite zu erzielen und ihr Geschäft auszuweiten. In diesem Zusammenhang äußern die Wettbewerber die Sorge, dass die Ausweitung des Universaldienstes auf Teilleistungen und eine damit verbundene umsatzsteuerrechtliche Privilegierung den DPAG-Konzernunternehmen Vorteile bei Angeboten gegenüber nicht vorsteuerabzugsberechtigten Kunden einräume.

Neu ist, dass die ex-ante-Regulierung erstmals auch die Vorleistungen umfasst. Das Bundeskartellamt begrüßt insoweit, dass aufgrund der Änderungen des Postrechtsmodernisierungsgesetzes (PostModG) erstmals eine Vorab-Überprüfung der Bedingungen für den Teilleistungszugang durch die Bundesnetzagentur möglich ist. Auch die Privatkundenpakete unterliegen erstmals der Preisgenehmigung durch die Bundesnetzagentur.

Wettbewerb zur DPAG gibt es herkömmlich in zwei Ausprägungen. Wettbewerber können zum einen als sog. Konsolidierer die Briefe beim Versender abholen, sie frankieren und vorsortieren und der DPAG unter Nutzung des Teilleistungszugangs übergeben. Als marktbeherrschendes Unternehmen ist die DPAG postrechtlich dazu verpflichtet, die Sendungen weiter

zu befördern und zuzustellen. Zum anderen verfügen die sog. alternativen Zustelldienste über ein eigenes regional begrenztes Zustellnetz und sind in der Lage, Briefe innerhalb des eigenen Zustellnetzes von Ende zu Ende zu befördern. Sie nutzen den Teilleistungszugang der DPAG nur insoweit, als dass eigene Zustellnetz oder das von Kooperationspartnern das Gebiet, in das zugestellt werden soll, nicht abdeckt.

Wie schon in den vergangenen Jahren setzte sich der Rückgang der Briefsendungsmengen fort. Wurden 2021 noch 12,20 Mrd. Briefe befördert, waren es 2022 11,67 Mrd. und 2023 11,93 Mrd. Sendungen (zum Vergleich: 2017: 14,9 Mrd., 2018: 14,19 Mrd., 2019: 13,58 Mrd., 2020: 12,37 Mrd.). Durch den kontinuierlichen Mengenrückgang und dem damit verbundenen Schrumpfen des Marktes sinken die Anreize für einen Marktzutritt oder eine Expansion, wodurch die marktbeherrschende Stellung der DPAG weiter abgesichert wird. Demgegenüber steigen die Paketmengen tendenziell weiter. 2022 beförderte die KEP-Branche (Kurier-Express-Paket-Dienste) 4,15 Mio. Sendungen, 2023 waren es 4,175 Mio. Sendungen und für 2024 wurden 4,2 Mio. Sendungen erwartet.

Auf den Paketmärkten gab es in den letzten Jahren insoweit eine Änderung der Wettbewerbsverhältnisse, als dass Amazon ein eigenes Paketzustellnetz aufgebaut hat und inzwischen im Paketbereich nach der DPAG/DHL im Hinblick auf die Sendungsmengen der zweitgrößte Dienstleister ist. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Amazon nicht selbst als Anbieter auf dem Markt auftritt. Vielmehr erbringt Amazon einen Teil des eigenen Bedarfs an Paketbeförderungen selbst und bezieht diese Dienstleistungen nicht mehr auf dem Markt. Zudem bietet Amazon Händlern, die über die Amazon-Plattform vertreiben, ein Bündel von Logistik-Dienstleistungen an, zu dem auch die Zustellung der Ware an die Käuferin oder den Käufer gehört.

2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Fusionskontrolle

Im Bereich der Fusionskontrolle prüfte das Bundeskartellamt verschiedene Zusammenschlüsse, die alle wettbewerblich unbedenklich waren. Zu den geprüften Zusammenschlüssen gehören solche im Bereich der Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften, die Gründung eines polnischen Gemeinschaftsunternehmens durch die Deutsche Post DHL und Cainiao, die Logis-

tik-Tochter des chinesischen Alibaba-Konzerns sowie eine Umstrukturierung der PIN AG.

b) Kartellverwaltungsverfahren

Das Bundeskartellamt leitete im Berichtszeitraum ein Kartellverwaltungsverfahren gegen die Deutsche Post InHaus Services GmbH (DPIHS) sowie gegen das Unternehmen Max Ventures Management GmbH (Max Ventures) ein (s. Pressemitteilung vom 20. Juli 2023). Zu Max Ventures gehören u. a. die Unternehmen Postcon Konsolidierungs GmbH (Postcon) und die Compador Dienstleistungs GmbH (Compador). Max Ventures teilte im Berichtszeitraum außerdem mit, dass sie das Unternehmen freesort GmbH (freesort) übernommen habe. Die DPIHS ist ein Tochterunternehmen der DPAG. Die DPAG ist ferner mit einer Minderheit des Kapitals an Compador beteiligt. In dem Verfahren soll insbes. geprüft werden, ob Vereinbarungen zwischen den genannten Unternehmen im Bereich der sog. Briefkonsolidierungsleistungen, die sich an Geschäftskunden richten und die die genannten Unternehmen im Wettbewerb zueinander anbieten, den Wettbewerb zwischen ihnen in kartellrechtswidriger Weise beschränken.

3. Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur

Das Bundeskartellamt nahm im Berichtszeitraum nach § 48 PostG a.F. bzw. nach § 85 Abs. 1 des PostG in der seit dem 19. Juli 2024 geltenden Fassung Stellung zu beabsichtigten Regulierungsentscheidungen sowie zu Feststellungen der Marktabgrenzung und zur Feststellung der marktbeherrschenden Stellung bzw. erteilte das Einvernehmen. Aus wettbewerblicher Sicht waren insbes. die Verfahren der Bundesnetzagentur zur Prüfung einer Preis-Kosten-Schere (PKS) durch die DPIHS bei sog. Konsolidierungsdienstleistungen relevant. Mit der Änderung des PostG im Jahr 2021 erhielt die Bundesnetzagentur erstmals die Möglichkeit, einen Preisstrukturmissbrauch in der Form der PKS zu prüfen (jetzt in § 39 Abs. 3 Nr. 2 PostG geregelt). Eine PKS liegt vor, wenn die Spanne zwischen dem Entgelt für eine Zugangsleistung und dem Entgelt für eine Endkundenleistung, die weitere Wertschöpfungsstufen umfasst, nicht ausreicht, um einem effizienten Unternehmen, hier: einem effizienten Konsolidierer, die Erzielung einer angemessenen Gewinnmarge auf die eigene Leistung ermöglicht. Das Bundeskartellamt begrüßt, dass die Bundesnetzagentur durch das PostG in die Lage versetzt wurde, auch diese Ausprägung von

Niedrigpreisstrategien als behindernde Verhaltensweise zu untersuchen. Nach einer Anpassung der Preise stellte die Bundesnetzagentur die Verfahren ein.

Gegen Ende des Berichtszeitraums begleitete das Bundeskartellamt die Verfahren der Bundesnetzagentur zur Regulierung des Portos im Rahmen der Price-Cap-Regulierung und zwar zunächst das sog. Maßgrößenverfahren nach § 45 PostG und das anschließende Entgeltgenehmigungsverfahren nach § 46 PostG. In dem Maßgrößenverfahren setzt die Bundesnetzagentur Preiserhöhungsspielräume für bestimmte in „Körbe“ zusammenzufassende Dienstleistungen fest. Dies betraf, wie auch schon bislang, die Entgelte für Privatkunden-Briefe sowie erstmals auch die Entgelte für Teilleistungen (relevant für die Geschäftspost) sowie für Privatkunden-Pakete.

Nach dem neuen PostG finden solche Verfahren nach einer vorangegangenen Marktdefinition und Marktanalyse statt. Im vorliegenden Verfahren galt dies aufgrund einer Übergangsvorschrift allerdings noch nicht.

XII. Verkehrswirtschaft

1. Landverkehr

a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Im Bereich des schienengebundenen Landverkehrs ist die Entwicklung des Wettbewerbs weiterhin unbefriedigend. Zwar haben sich hier neben der Deutsche Bahn AG (DB) insbes. im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) (kleinere) Wettbewerber etabliert, diese konnten trotz leicht gestiegener Marktanteile jedoch bisher keinen starken Wettbewerbsdruck auf die DB ausüben. Im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) liegt der Marktanteil des vertikal integrierten Staatsunternehmens – gemessen an der Verkehrsleistung – nach den Marktuntersuchungen der Bundesnetzagentur immer noch bei ca. 95 Prozent. Diese sehr starke Stellung der DB in vielen Segmenten des Schienenverkehrs und ihre vertikale Integration sind Hindernisse auf dem Weg zu einem diskriminierungsfreien und fairen Wettbewerb. Die damit verbundenen Einfluss- und ggf. Missbrauchsmöglichkeiten sind vielfältig – sie reichen von möglichen Behinderungen im Bereich des digitalen Vertriebs und bei der Bereitstellung von netzbezogenen Prognosedaten auch an Wettbewerber über Möglichkeiten von Preis-Kosten-Scheren bis hin zu nicht-preislichen Diskriminierungen wie z. B. die Zuteilung von Schie-

nenkapazitäten, Entscheidungen über die Instandhaltung und den Ausbau des Schienennetzes oder die Steuerung des laufenden Zugbetriebs. Das Bundeskartellamt sieht – wie auch die Monopolkommission – Ansatzpunkte dafür, dass eine Trennung der Eisenbahninfrastruktur vom restlichen DB-Konzern das bessere Modell wäre. Erst bei einer eigentumsrechtlichen Trennung dürfte der Infrastrukturbetreiber ein besonderes Interesse daran haben, dass die Infrastruktur bestmöglich auch durch konkurrierende Schienenverkehrsunternehmen ausgelastet ist.

Anfang 2024 wurde die DB Netz AG aktienrechtlich mit der DB-Bahnhofstochter DB Station&Service AG zur DB InfraGO AG verschmolzen. Diese gemeinwohlorientierte Gesellschaft, die zu 100 Prozent im Eigentum der DB AG steht, kann jedoch allenfalls ein erster Schritt sein; ein Ersatz für eine gesellschaftsrechtliche Trennung von Netzinfrastruktur und dem restlichen DB-Konzern ist sie jedoch nicht. Um positive Wirkungen für den Wettbewerb zu erzeugen, käme es entscheidend darauf an, dass Quersubventionierungen zwischen der Infrastruktursparte und den übrigen Bereichen der DB AG von vornherein unterbunden bzw. leicht aufgedeckt werden könnten. Bevorzugungen der DB-Konzernunternehmen, die die Verkehrsleistungen im SPfV und SPNV erbringen, etwa wenn es um die Steuerung des Baustellenmanagements, Dispositionsentscheidungen oder den Zuschnitt von Trassenprodukten auf die Bedürfnisse der DB geht, lassen sich damit gleichwohl nicht verhindern.

Bei der Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse im SPNV kommt auch der Vergabe von Eisenbahnverkehrsaufträgen eine Bedeutung zu. Die DB hat in der Vergangenheit bei derartigen Neuausschreibungen von SPNV-Aufträgen den überwiegenden Teil der Vergabeverfahren für sich entscheiden können. Hintergrund für die anhaltenden finanziellen Schwierigkeiten bis hin zu Marktaustritten einiger konkurrierender Anbieter im Schienenpersonennahverkehr waren und sind gestiegene Personalkosten, aber auch vermehrte Vertragsstrafen gegenüber Aufgabenträgern bei Verspätungen, Zugausfällen und Umleitungen sowie Kosten für Schienenersatzverkehre, die wiederum durch die massiv gestiegenen Baustellentätigkeiten der DB Netz verursacht wurden (s. auch Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 132).

Die DB ist mit ihren digitalen Kanälen bahn.de und DB Navigator nicht nur marktführend im digitalen Vertrieb von Fahrkarten, sondern inzwischen nach

Auffassung des Bundeskartellamtes auch Anbieterin integrierter Mobilitätsdienstleistungen. In diesen Kanälen hat die DB nicht nur sämtliche eigene Verbindungen, sondern auch die der Nahverkehrswettbewerber integriert. Darüber hinaus sind dort Informationen zu Verbindungen und entsprechende Fahrkarten von mehr als 50 Verkehrsverbünden verfügbar. Schließlich erweiterte die DB in den vergangenen Jahren ihr Portfolio an Verkehrsleistungen um weitere Mobilitätsdienste im Bereich des lokalen und regionalen On-Demand-Verkehrs. Die entsprechenden Angebote gehen u. a. von Carsharing-Angeboten („Flinkster“) über app-gestützte Bikesharing- bzw. Fahrradmiet-systeme („Call-a-Bike“) bis hin zu App-basierten Ridesharing-Angeboten („Clever Shuttle“). Es ist zu erwarten, dass die DB diese Angebote künftig (ggf. noch tiefer) in ihre digitalen Kanäle integrieren wird.

Auch rechtliche und politische Rahmenbedingungen beeinflussen den Wettbewerb im Bereich des (digitalen) Fahrkartenvertriebs. So haben unabhängige Mobilitätsplattformen, die nicht selbst Eisenbahnverkehrsunternehmen des SPNV oder Verkehrsverbund sind, bisher bspw. keine Möglichkeit, am Vertrieb des – gemessen an Absatzzahlen durchaus erfolgreichen – Deutschlandtickets zu partizipieren. Um Wettbewerbsverzerrungen zwischen unabhängigen und vertikal integrierten Mobilitätsplattformen zu vermeiden, sollte eine solche Beteiligung auch unabhängiger Plattformen vorgesehen werden.

b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

aa) Kooperationen

Mobility inside

Im Jahr 2018 trat der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) mit der Bitte an das Bundeskartellamt heran, die von ihm initiierte Vernetzungsinitiative „Mobility inside“ kartellrechtlich zu begleiten. Gegenstand der Initiative war es, die individuellen elektronischen Angebote möglichst aller Verkehrsunternehmen und Verkehrsverbünde des ÖPNV über eine Datendrehscheibe so zu vernetzen, dass Fahrgäste in einer einzigen App Fahrscheine aller Teilnehmenden erwerben und ihre Fahrpläne sowie Störungs- und Verspätungsmeldungen abrufen können. Zudem sollte den Teilnehmenden eine sog. White Label App mit direkter Anbindung an die Datendrehscheibe zur Verfügung gestellt werden.

2019 gab das Bundeskartellamt die Gründung der Trägergesellschaft der Initiative fusionskontrollrechtlich frei (s. Tätigkeitsbericht 2019/20, S. 135). In kartellrechtlicher Hinsicht wies das Bundeskartellamt die Initiative darauf hin, dass bei vorläufiger Bewertung auf eine technische Offenheit der Systeme zu achten sei, da die Daten sämtlicher Verkehrsunternehmen und Verkehrsverbünde des ÖPNV in Deutschland wie Tarife und Echtzeitdaten anderweitig nicht in vergleichbarem Umfang verfügbar sein werden. Für Apps und Software Dritter müssten zeitnah Schnittstellen zur Datendrehscheibe zur Verfügung gestellt werden. Da sich die Teilnehmenden in ihren Verträgen mit Mobility inside (sternförmig) jeweils verpflichten sollten, ihre komplette Produktpalette für den Vertrieb durch die anderen Mobility inside-Teilnehmenden zu öffnen und im Gegenzug auch die Produkte der anderen Teilnehmenden vertreiben sollten, war aus vorläufiger Sicht des Amtes auch darauf zu achten, dass der Anreiz zum Vertriebswettbewerb nicht durch eine zu geringe Provision oder der Wettbewerb durch Vertriebsmittler nicht durch eine Zugangsbeschränkung eingeschränkt wird. Nachdem Mobility inside im Jahr 2022 mit zwei Verkehrsverbünden und fünf Verkehrsunternehmen an den Start gegangen war, entschied sich die Gesellschafterversammlung Ende 2023 dazu, die Vernetzungsinitiative im Zuge der Entscheidungen zum Deutschlandticket einzustellen.

Vertrieb des Deutschlandtickets

Zur Begleitung der Umsetzung des Deutschlandtickets beschloss der von der Verkehrsministerkonferenz aus Vertretern des Bundesverkehrsministeriums, des Bundesfinanzministeriums und der Verkehrsministerien der Bundesländer eingerichtete Koordinierungsrat Ende März 2023, dass jedenfalls für die Jahre 2023 bis 2025 für den Vertrieb des Deutschlandtickets keine Provision oder Vertriebsentschädigung gezahlt wird. Das Bundeskartellamt bewertete diesen Beschluss nach informeller vorläufiger Prüfung als kartellrechtlich kritisch, weil er den Unternehmen den Anreiz nimmt, sich beim Vertrieb des Deutschlandtickets Konkurrenz zu machen, und nachfolgend auch den Qualitätswettbewerb beim Vertrieb einschränken kann. Daraufhin hat sich der Koordinierungsrat für 2025 auf eine Vertriebsprovision als einheitlichen Abschlag vom Ticketpreis geeinigt, der sich der Höhe nach an den Grenzkosten orientiert. Der Rest der Einnahmen soll in einen gemeinsamen Topf zur Einnahmeverteilung zwischen den Verkehrsunternehmen eingebracht werden. Liegt der von allen Verkehrsunternehmen eingebrachte Gesamtbetrag unter der Summe der Entgelt-Ansprüche aller Verkehrsunter-

nehmen, wird das Defizit bis zur Höhe von drei Mrd. Euro hälftig durch Bund und Länder ausgeglichen. Darüberhinausgehende Beträge müssten durch steigende Ticketpreise finanziert werden.

Das Bundeskartellamt hatte der Unterarbeitsgruppe Einnahmeverteilung des Koordinierungsrates informell mitgeteilt, dass es für das Jahr 2025 angesichts des gesetzlich verankerten einheitlichen Verkaufspreises für das Deutschlandticket und in Anbetracht des vorgesehenen Ausgleichsmechanismus zwischen den Verkehrsunternehmen einen einheitlichen Abschlag vom Ticketpreis für akzeptabel hält. Zur Höhe des Vertriebsentgelts machte das Amt deutlich, dass das Entgelt einerseits einen Vertriebsanreiz setzen, andererseits aber kein Spielraum für unangemessen hohe Gewinne zu Lasten der öffentlichen Hand lassen sollte, der den Anreiz zu effizienten Vertriebsstrukturen mindert. Das Amt war daher auch bereit, einen gewissen Aufschlag auf die durchschnittlichen Grenzkosten insbes. für die Unternehmen zu tolerieren, die – anders als viele Verkehrsverbünde und kommunale Verkehrsunternehmen mit einem Vertriebsvertrag – nicht von einem Verlustausgleich für den Vertrieb profitieren. Die genaue Höhe der Vertriebsentgelte hat das Bundeskartellamt in die kartellrechtliche Selbsteinschätzung der Unternehmen gegeben. Im Jahr 2025 stehen Gesetzgebungsvorhaben zum Deutschlandticket an. Dabei wird es auf eine Sicherung der Anreizwirkung des Vertriebswettbewerbs sowie auf eine Öffnung des Vertriebs für andere Unternehmen als die Tarifgeber, wie insbes. die Mobilitätsplattformen, ankommen.

c) Missbrauchsaufsicht – Verfahren gegen die DB

Im Jahr 2019 leitete das Bundeskartellamt ein Missbrauchsverfahren gegen die DB ein (s. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2021/22, S. 133 ff.). Das Verfahren betraf die Zusammenarbeit der DB mit Mobilitätsplattformen, auf denen Fahrgäste online oder über Apps Reiseinformationen abfragen, Informationen zu intermodalen Reiserouten erhalten, Verkehrsmittel vergleichen sowie Tickets buchen können. Viele dieser integrierten Mobilitätsdienstleistungen sind ohne die Einbindung der Produkte der DB und ihrer Tochterunternehmen nicht möglich.

Nachdem eine einvernehmliche Verfahrensbeendigung scheiterte, stellte das Bundeskartellamt in seinem Beschluss im Juni 2023 fest, dass die DB als das marktbeherrschende Schienenpersonenverkehrsunternehmen in

Deutschland ihre Schlüsselstellung auf den Verkehrs- und Infrastrukturmärkten nutzt, um den von dritten Mobilitätsplattformen ausgehenden Wettbewerb einzuschränken (s. Pressemitteilung vom 28. Juni 2023). Wettbewerbswidrige Vertragsklauseln der DB sind aus Sicht des Amtes u. a. Werbeverbote, vertikale Preisvorgaben, weitreichende Rabattverbote sowie die Vorenthaltung einer Inkassoprovision.

Das Bundeskartellamt legte der DB in seiner Verfügung u. a. auf, den Mobilitätsplattformen zukünftig keine vertraglichen Beschränkungen hinsichtlich der Verwendung DB-spezifischer Begriffe bei Online- und App-Store-Werbung aufzuerlegen sowie ihren Onlinepartnern beim Verkauf von Bahn-Tickets den Einsatz eigener Rabattaktionen, Bonuspunkt- oder Cashback-Programme zu erlauben. Das Amt gab der DB des Weiteren vor, den Mobilitätsdienstleistern, die für sie beim Fahrkartenvertrieb die Buchungs- und Zahlungsabwicklung übernehmen, zukünftig ein an kartellrechtlichen Mindeststandards orientiertes Leistungsentgelt zu zahlen und diskriminierungsfreien Zugang zu Prognosedaten über den Zugverkehr zu gewähren. Nach der zwischenzeitlichen Ankündigung der DB, Mobilitätsplattformen auch keine Provision für die Vermittlung von DB-Fahrkarten mehr zahlen zu wollen, stand im Verfahren zudem die Pflicht zur Zahlung einer solchen Provision nach kartellrechtlichen Entgeltsmaßstäben in Rede.

Die DB legte gegen die Verfügung des Bundeskartellamtes Beschwerde ein und stellte zugleich einen Antrag auf Eilrechtsschutz. Diesen Antrag lehnte das Oberlandesgericht Düsseldorf am 8. März 2024 in weiten Teilen ab (Aktenzeichen: Kart 9/23 [V]; s. auch die Pressemitteilung des Bundeskartellamtes vom 11. März 2024). Das Oberlandesgericht Düsseldorf bestätigte die Vollziehbarkeit der Missbrauchsverfügung insofern, als dass die DB Werbeverbote aus Verträgen mit Mobilitätsplattformen entfernen muss, damit diese auch unter Verwendung DB-spezifischer Begriffe von den Möglichkeiten der Online- und App-Store-Werbung Gebrauch machen können. Zugleich bestätigte das Oberlandesgericht Düsseldorf, dass die DB das Verbot der Gewährung direkter und indirekter Rabatte sowie das Verbot der Provisionsweitergabe aus allen Verträgen, die sie mit Mobilitätsplattformen geschlossen hat, entfernen muss. Darüber hinaus bestätigte das Oberlandesgericht Düsseldorf, dass die DB Mobilitätsplattformen gegen angemessenes Entgelt in Höhe der für den Datenzugang entstehenden Kosten fortlaufenden und diskriminierungsfreien Zugang zu Echtzeitdaten über Zugverspätungen und -ausfälle gewähren muss. Das

Gericht war zudem nach summarischer Prüfung der Auffassung, dass die DB für die Buchungs- und Zahlungsabwicklung sowie die Vermittlung von Fahrkarten durch die Plattformen kartellrechtlich zur Zahlung eines Entgelts bzw. einer Provision verpflichtet ist, hatte aber ernstliche Zweifel am vom Amt herangezogenen kartellrechtlichen Kostenmaßstab und setzte diesen für die Dauer des Hauptsacheverfahrens aus.

Die DB schloss anschließend im Sommer 2024 erste Verträge über den Zugang zu Prognosedaten des Schienenpersonenverkehrs zu den vom Bundeskartellamt vorgegebenen Bedingungen ab (s. Pressemitteilung des Bundeskartellamtes vom 15. August 2024).

Gegen die Entscheidung des Oberlandesgerichtes Düsseldorf, die Vollziehbarkeit des vom Amt herangezogenen kartellrechtlichen Kostenmaßstabes zur Höhe der Provisionen für die Dauer des Hauptsacheverfahrens auszusetzen, ist von einem beigeladenen Mobilitätsdienstleister Nichtzulassungsbeschwerde zum Bundesgerichtshof eingelegt worden. Dieser entschied am 12. November 2024 (Aktenzeichen: KVR 2/24), dass der Rechtsbehelf zwar zulässig aber unbegründet ist, weil kein Zulassungsgrund bestehe. Nach Ansicht des Bundesgerichtshofes hätte das Amt den kartellrechtlichen Kostenmaßstab nicht als allgemeine Missbrauchs(unter-)grenze heranziehen dürfen, sondern die Angemessenheit der konkret gezahlten Vergütung untersuchen müssen. Der vorliegende Fall weiche von den in der Rechtsprechung hierzu entschiedenen Fallgruppen ab. Zugleich machte der Bundesgerichtshof deutlich, dass sich die Pflicht der DB zur Zahlung einer Vergütung für die Leistungen der Mobilitätsplattformen aus anderen Teilen der Verfügung ergibt und davon auszugehen sei, dass die DB, die im alleinigen Bundeseigentum steht, die vom Amt festgestellte Rechtslage befolge. Das Amt hat auf die Entscheidung des Bundesgerichtshofes hin erklärt, aus dem verfügten kartellrechtlichen Kostenmaßstab für die Vergangenheit und die Zukunft keine Rechte mehr herzuleiten und darauf zu verzichten. Das Hauptsacheverfahren vor dem Oberlandesgericht Düsseldorf dauert weiter an.

2. Sonstiger Landverkehr – Gütertransport

a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Im Bereich des Gütertransportes gewinnt der sog. kombinierte Verkehr zunehmend an Bedeutung, bei dem

der Transport der Güter mit verschiedenen Verkehrsmitteln erfolgt. Häufig findet der Transport insbes. von standardisierten Ladeeinheiten (z. B. Container oder Wechselbehälter) durch die Eisenbahn oder mit Schiffen statt. Den Güterverkehr im Nahbereich übernehmen Lkw. Trotz dieser Marktentwicklung wird der weitaus größte Teil der Güter deutschlandweit nach wie vor mit dem Lkw transportiert.

Die Märkte für Gütertransporte weisen je nach Spezialisierungsgrad einen deutlich unterschiedlichen Konsolidierungsgrad auf. Während Logistikdienstleistungen in Deutschland grundsätzlich von zahlreichen Unternehmen von sehr unterschiedlicher Größe angeboten werden, kommen für spezialisierte Transportdienstleistungen, bei denen bspw. hinsichtlich des zeitlichen Ablaufs, der Ausstattung der Transportfahrzeuge oder spezieller gesetzlicher Rahmenbedingungen besonders hohe Anforderungen an die durchführenden Logistiker bestehen, teilweise nur wenige Anbieter in Frage. Die Klärung kartellrechtlicher Fragestellungen in diesen Logistikbereichen – in erster Linie in Fusionskontrollverfahren – war für das Bundeskartellamt im Berichtszeitraum daher mehrfach mit einem erhöhten Ermittlungsaufwand verbunden.

b) Fusionskontrolle

Das Bundeskartellamt prüfte im Berichtszeitraum im Bereich der Logistikdienstleistungen mehrere Zusammenschlussvorhaben in der ersten Prüfungsphase, welche nur auf Grundlage vertiefter Ermittlungen freigegeben werden konnten.

AUCTUS/Pöppel

So stellte das Amt fest, dass die AUCTUS-Gruppe nach dem Erwerb der auf den Transport von Kraftstoffen spezialisierten Speditionen Horst Pöppel Spedition GmbH & Co. KG (2022), HO-YER (2023) und Johannes Martens GmbH & Co. KG (2024) unter Annahme eines bundesweiten Marktes für den Transport von Diesel und Benzin per LKW über hohe Marktanteile verfügen werde. Im Ergebnis konnten die Vorhaben freigegeben werden. U. a. war dafür ausschlaggebend, dass die Marktgegenseite mit den die Tankstellen betreibenden Mineralölkonzernen aufgrund ihrer Konzentration und jeweiligen Unternehmensgröße disziplinierend auf die neue Unternehmenseinheit einwirken kann. Bis zur Fusion mit AUCTUS war Johannes Martens Mitglied der Mittelstandskooperation TransFor. Da ein Verbleib des Unternehmens in der TransFor nach der Fusion

kartellrechtliche Bedenken hervorgerufen hätte, trat Johannes Martens aus der TransFor aus.

DACHSER/Brummer

Auch der Erwerb des Logistikunternehmens Brummer durch die DACHSER-Gruppe konnte letztlich freigegeben werden. DACHSER ist neben dem Wettbewerber der Nagel-Group der größte Anbieter von temperaturgeführten Logistikdienstleistungen für Lebensmittelhersteller im plus-gradigen Bereich, der sog. Frischelogistik. Das Amt stellte im Rahmen seiner Ermittlungen fest, dass in Deutschland nur DACHSER und Nagel Logistiknetze betreiben, in denen ein bundesweiter Sammelgutverkehr in der Frischelogistik von Lebensmitteln abgewickelt werden kann. Sammelgutverkehr bezeichnet den gemeinsamen Transport mehrerer kleinerer Sendungen in einer Transportkette. Unter der Annahme eines bundesweiten Marktes für Frischelogistikdienstleistungen im Sammelgutverkehr waren die Vermutungsschwellen für eine gemeinsame Marktherrschaft des § 18 Abs. 6 GWB durch DACHSER und Nagel deutlich erfüllt. Auch das Zielunternehmen Brummer erbrachte Frischelogistik im Sammelgutverkehr in Deutschland. Aufgrund seiner geringen Größe und dem Fokus auf grenznahe sowie grenzüberschreitende Transporte von Deutschland nach Österreich übte Brummer jedoch nur einen geringen Wettbewerbsdruck auf DACHSER bzw. Nagel aus. Die fusionsbedingte Entstehung oder Verstärkung gemeinsamer Marktherrschaft bzw. die erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs konnte somit verneint und das Zusammenschlussvorhaben freigegeben werden.

3. Schifffahrt und Werften

a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Die weltweite Schifffahrt spielt eine zentrale Rolle im globalen Handel, etwa 90 Prozent des internationalen Warenverkehrs werden über See transportiert. Die Schifffahrt steht mit Blick auf steigende geopolitische Spannungen sowie zunehmende Nachhaltigkeits- und Digitalisierungsanforderungen wie viele Bereiche der Verkehrswirtschaft vor erheblichen wirtschaftlichen Herausforderungen.

Im Zentrum der allgemeinen wettbewerbspolitischen Aufmerksamkeit stand im Berichtszeitraum erneut die Containerschifffahrt. Angesichts erheblicher Konzentrationstendenzen (auf die fünf größten Container-

Reedereien entfällt ein weltweiter Marktanteil von rd. 60 Prozent) hat die Europäische Kommission nach entsprechender Konsultation im April 2024 die zuvor mehrfach verlängerte „Gruppenfreistellungsverordnung für Konsortien“ (EG Nr. 906/2009, Consortia Block Exemption Regulation, CBER) auslaufen lassen. In der Verordnung war sektorspezifisch festgelegt, unter welchen Voraussetzungen Seeschiffahrtskonsortien gemeinsame Dienste erbringen können, ohne gegen die EU-Kartellvorschriften zu verstoßen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für deren Zulässigkeit sind zukünftig den allgemeinen EU-Kartellvorschriften unterstellt. Das Bundeskartellamt sprach sich zuvor im Rahmen der Konsultation für deutliche Änderungen des Geltungsbereichs der Konsortien-GVO zugunsten von Kooperationsmöglichkeiten allein für kleinere Reedereien oder deren Abschaffung aus (vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2021/22, S. 135).

b) Fusionskontrolle

COSCO/HHLA CTT

Zahlreiche der größeren Reedereien sind nicht nur einzelroutenübergreifend verflochten bzw. kooperieren miteinander. Im Bereich der Fusionskontrolle standen im Berichtszeitraum zudem vertikale Reedereibeteiligungen an Terminal- bzw. Hafenbetreibern im Zentrum. So war die Eigentümerstruktur des Hamburger Hafens weiteren strukturellen Veränderungen unterworfen. Das Bundeskartellamt gab bereits im Januar 2022 eine 35-prozentige Beteiligung der chinesischen Container-Reederei COSCO an der Betreibergesellschaft HHLA Containerterminal Tollerort GmbH (HHLA CTT) fusionskontrollrechtlich frei. Die Bundesregierung erließ dann im Rahmen eines Investitionsprüfverfahrens nach dem Außenwirtschaftsgesetz einen Teiluntersagungsbescheid, der im Ergebnis lediglich den Erwerb von weniger als 25 Prozent der Anteilsscheine zuließ (vgl. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 135). Im Juni 2023 wurde die Beteiligung i. H. v. 24,99 Prozent dann vollzogen. Eine weitere Reedereibeteiligung am Hamburger Hafen wurde im Berichtszeitraum durch die Europäische Kommission geprüft und freigegeben. Im Oktober 2024 erteilte die Kommission der Beteiligung der weltweit größten Reederei MSC in Höhe von 49,9 Prozent an der HHLA grünes Licht (Aktenzeichen: COMP M.11302 MSC/HHLA). Die Kommission ging weder von horizontalen zusammenschlussbedingten Wettbewerbsproblemen im Bereich der Containerterminaldienste noch von vertikal schädlichen Effekten auf den Wettbewerb bei Reederei- und Containerliniendiensten aus.

duisport/thyssenkrupp Steel Logistics

Das Bundeskartellamt gab im Berichtszeitraum zudem die Beteiligung in Höhe von 49 Prozent des Duisburger Hafens (duisport) an der thyssenkrupp Steel Logistics GmbH (tkSL) frei.

tkSL ist der Hafendienstleister der thyssenkrupp Steel Europe (tkSE) für die am Niederrhein gelegenen Werkshäfen. Vor dem Zusammenschluss wurde die Hafeninfrastruktur ausschließlich konzernintern dazu genutzt, Umschlagsdienstleistungen für tkSE zu erbringen. Im Rahmen der Partnerschaft ist nunmehr vorgesehen, Umschlagskapazitäten im Hafen auch Dritten zugänglich zu machen.

duisport betreibt den größten Binnenhafen der Welt, der sich in den letzten Jahren zu einem bedeutenden kontinentaleuropäischen Logistikhub entwickelt hat. Nach den durchgeführten Marktermittlungen hatte das Amt gegen die Gründung des Gemeinschaftsunternehmens mit tkSL dennoch keine durchgreifenden wettbewerblichen Bedenken. Aufgrund der besonderen Ausgestaltung der Kooperation wird der Zugriff von duisport auf die Hafeninfrastruktur der thyssenkrupp-Werkshäfen nur sehr begrenzt sein. Soweit die Hafeninfrastruktur für den Güterumschlag genutzt wird, werden die beiden Werkshäfen auch in Zukunft weit überwiegend für thyssenkrupp genutzt werden. Der erwartbare Anteil des Drittgeschäftes für den Güterumschlag wird mittelfristig zu gering sein, um die Marktposition von duisport signifikant zu stärken.

Das Vorhaben war wegen der hohen Umsätze der beteiligten Unternehmen zunächst bei der Europäischen Kommission angemeldet worden. Unter Hinweis auf den regionalen Schwerpunkt des Vorhabens stellten die Beteiligten einen Antrag auf Verweisung an das Bundeskartellamt. Die Kommission verwies die fusionskontrollrechtliche Prüfung des Vorhabens mit Zustimmung des Bundeskartellamtes in der Folge an das Bundeskartellamt (s. Pressemitteilung vom 17. Juni 2024).

4. Luftverkehr

a) Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Im Berichtszeitraum erholte sich die Luftfahrt weltweit und auch in Deutschland weiter von den Auswirkungen der Reisebeschränkungen während der COVID-Pandemie. Die Zahl der beförderten Passagiere stieg im Jahr

2023 wieder an und erreichte in Europa 95 Prozent und in Deutschland 79 Prozent des Vorkrisen-Jahres 2019. Im Jahr 2024 lag die Zahl der Flugreisenden in Europa bereits rd. zwei Prozent über dem Vorkrisenniveau, in Deutschland bei rd. 88 Prozent des Jahres 2019. Auch das Geschäftsreiseaufkommen hat sich 2024 deutlich erholt und nähert sich dem Niveau von vor der Pandemie, das von den Urlaubsreisen bereits im Jahr 2023 erreicht worden war. In Deutschland zeigt sich aber weiterhin eine unterschiedliche Entwicklung bei den Auslands- und den Inlandsflügen. Während erstere mittlerweile wieder fast das Vorkrisenniveau erreicht haben, liegt die Zahl der Inlandsflüge bei nur rd. 52 Prozent des Jahres 2019.

Zugleich nahm im Berichtszeitraum die Konzentration im Bereich des Passagierflugverkehrs in Europa weiter zu, weitere Übernahmen stehen im Raum.

Den innerdeutschen Passagierflugverkehr betreibt die Deutsche Lufthansa mit ihren Fluggesellschaften bis auf einzelne Regionalstrecken als weitgehend einzige Anbieterin. An den großen deutschen Drehkreuzflughäfen Frankfurt, München und Düsseldorf hält sie weiterhin jeweils weit mehr als 50 Prozent aller dort verfügbaren Slots für Kurz-, Mittel- und Langstreckenflüge. Die Condor Flugdienst GmbH führt seit Anfang 2025 einzelne Flüge auf verschiedenen Flugstrecken von Frankfurt am Main zu ausgewählten deutschen und europäischen Großstädten durch.

Die Europäische Kommission befragte im Frühjahr 2023 im Rahmen einer Studie zur Folgenabschätzung einer möglichen Änderung der Slot-Verordnung (Verordnung (EWG) Nr. 95/93 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft) u. a. die nationalen Wettbewerbsbehörden. Das Bundeskartellamt begrüßt eine Reform der aktuellen Regelungen zur Verteilung der knappen Kapazitäten. Derzeit gewähren sie mit dem System der sog. „grandfather rights“ den Inhabern der Slots weitgehenden Bestandsschutz, sodass die Slots zum Großteil bei den großen europäischen Fluggesellschaften konzentriert sind. Neubewerber können nur dann zum Zug kommen, wenn neue Slots im Rahmen von Kapazitätserweiterungen geschaffen oder existierende Slots von ihren Inhabern nicht genutzt, aufgegeben oder in sonstiger Weise frei werden. Dies betrifft koordinierte Flughäfen an beiden Enden einer Flugverbindung.

Im Rahmen einer Novellierung der Slot-Zuweisungsregeln sollte die Zahl der Slots mit Bestandsschutz

begrenzt werden, sodass Neubewerber eine höhere Chance auf Zuteilung von Slots erhalten, mit denen sie ein für sich optimales Netz aus Kurz-, Mittel- und Langstreckenflügen aufbauen können. Dies kann über zeitlich begrenzte Auktionen der Slots und einen ergänzenden Sekundärhandel mit Slots erreicht werden. Dabei könnten zeitlich begrenzte Auktionen mehrere Saisons umfassen, um den Fluggesellschaften eine zeitlich begrenzte Planungssicherheit zu geben. Zudem sollten die Flugkoordinatoren gehalten sein, bei der Zuteilung von Slots eine Konzernbetrachtung nach dem Vorbild der wirtschaftlichen Einheit nach EU-Recht durchzuführen. Derzeit werden nach den Informationen des Bundeskartellamtes Slots, die von Tochtergesellschaften großer Fluggesellschaften, wie z. B. der Lufthansa genutzt werden, nicht der Muttergesellschaft zugeordnet und umgekehrt. Dies erschwert es kleineren Fluggesellschaften zusätzlich, Slots für einen Marktzutritt zu bekommen.

b) Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

aa) Fusionskontrolle

Castlelake/Königreich Dänemark/Air France-KLM/Lind/SAS

Das Bundeskartellamt gab im Juni 2024 das Vorhaben in der ersten Phase frei, mit dem sich das Investmentunternehmen Castlelake, die Fluggesellschaft Air France-KLM, das Königreich Dänemark und das Investmentunternehmen Lind Invest jeweils mit einer Minderheit der Aktien ohne kontrollierenden Einfluss an der skandinavischen Fluggesellschaft SAS beteiligten (s. Pressemitteilung vom 24. Juni 2024). Die von den Unternehmen getrennt eingereichten Anmeldungen wurden als wirtschaftlich einheitlicher Vorgang bewertet, weil die Kapitalbeteiligungen einem von vornherein feststehenden Gesamtplan folgten.

Bei den Passagierlinienflügen ergaben die Ermittlungen wettbewerbliche Bedenken weder auf den von SAS und Air France-KLM von Deutschland aus angebotenen Kurz- und Mittelstrecken zu Zielen in Europa noch auf den Langstrecken in die USA und nach Asien bzw. in umgekehrter Richtung.

Bei den Direktflügen in Europa führte das Vorhaben zu keinen Überschneidungen. SAS fliegt von Deutschland aus nonstop allein nach Kopenhagen, Oslo und Stockholm, Air France-KLM dagegen nach Paris,

Amsterdam und Nantes. Unter Berücksichtigung von Umsteigeverbindungen sind die Beteiligten nur nachrangige Wettbewerber auf den Strecken der jeweils anderen Airline. Den Passagieren verbleiben insbes. mit der Lufthansa hinreichende Ausweichoptionen. Auf den Langstreckenverbindungen berücksichtigte das Bundeskartellamt die enge Zusammenarbeit von Air France-KLM mit Delta Airlines und Virgin Atlantic Airways im North Atlantic Joint Venture, über das die Airlines ihre Flugpläne, Preise und Kapazitäten für Flüge zwischen Europa und Nordamerika koordinieren. In Anbetracht des verbleibenden Wettbewerbs durch bedeutende Airlines wie Lufthansa, United Airlines, British Airways und American Airlines, ergaben sich aber keine Bedenken durch den angemeldeten Zusammenschluss. Hinreichende Ausweichoptionen verbleiben auch auf den von Air France-KLM und von SAS angebotenen Umsteigeverbindungen von Deutschland nach Asien und umgekehrt. Das Gleiche wurde auf den verschiedenen Luftfrachtmärkten von und nach Europa sowie im Bereich der weltweiten Flugzeugfinanzierung festgestellt.

Die Tätigkeiten von SAS auf den vor- und nachgelagerten Märkten für Abfertigungs- und Wartungsdienstleistungen ließen eine mögliche Marktabstottung ebenso wenig erwarten, wie die Beteiligung des Königreichs Dänemark an der Betreibergesellschaft des Flughafens Kopenhagen, die dort den Fluggesellschaften Flughafeninfrastrukturdienstleistungen anbietet. Denn durch die geplanten Beteiligungen verändert sich insoweit für die SAS-Wettbewerber nichts.

IAG/Air Europa Holding

Im August 2024 gab die britische Fluggesellschaft International Airlines Group (IAG) endgültig ihr Vorhaben auf, die spanische Fluggesellschaft Air Europa Holding vollständig zu übernehmen. Dieses Vorhaben hatte IAG bereits im Jahr 2019 angekündigt und im Mai 2021 u. a. bei der Europäischen Kommission angemeldet (Aktenzeichen: M.9637). Nach wettbewerblichen Bedenken gaben die Beteiligten im Herbst 2021 das Vorhaben zunächst auf und beschlossen, alternative Transaktionsstrukturen zu prüfen. Im August 2022 erwarb IAG an Air Europa zunächst eine Beteiligung in Höhe von 20 Prozent. Dieser Erwerb musste in Deutschland nicht zur Fusionskontrolle angemeldet werden (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 136). Im Februar 2023 vereinbarte IAG dann, die restlichen 80 Prozent an Air Europa zu übernehmen und meldete dies im Dezember 2023 bei der Europäischen Kommission an

(Aktenzeichen: M.11109). Diese erwartete nach intensiver Prüfung eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs durch den geplanten Erwerb. Vor einer Untersagung gab IAG die Transaktion auf.

bb) Missbrauchsaufsicht – Lufthansa

Gegen die im August 2022 in der Hauptsache ergangene Abstellungsverfügung im Missbrauchsverfahren gegen die Deutsche Lufthansa wegen der Kündigung des sog. Special Prorate Agreements (SPA), auf dessen Grundlage Lufthansa ihrer Wettbewerberin Condor Zubringerflüge für Langstreckenflüge bereitstellt (s. hierzu Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 137 ff.), hatte die Lufthansa Beschwerde zum Oberlandesgericht Düsseldorf eingelegt und einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Beschwerde gestellt.

Das Oberlandesgericht Düsseldorf hat mit Beschluss vom 10. Mai 2024 (Aktenzeichen: VI-Kart 8/22(V)) die aufschiebende Wirkung der Beschwerde bis zur Entscheidung in der Hauptsache angeordnet und die Rechtsbeschwerde nicht zugelassen. Das Oberlandesgericht hat ernstliche Zweifel an der formellen und der materiellen Rechtmäßigkeit der Abstellungsverfügung geäußert. Die ernstlichen Zweifel in formeller Hinsicht stützte das Oberlandesgericht darauf, dass bei vorläufiger Prüfung gegen die Mitglieder der zuständigen Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes im Zusammenhang mit einem Aktenvermerk über eine Telefonkonferenz mit Vertretern des Bundeswirtschaftsministeriums und aus der weiteren Verfahrensführung die Besorgnis der Befangenheit begründet sei. In materieller Hinsicht ergäben sich ernstliche Zweifel an der Marktabgrenzung, der marktbeherrschenden Stellung sowie der missbräuchlichen Verhaltensweisen der Lufthansa.

Das Bundeskartellamt und Condor haben dagegen zulassungsfreie Rechtsbeschwerden und Nichtzulassungsbeschwerde beim Bundesgerichtshof eingelegt.

Der Bundesgerichtshof entschied am 3. Dezember 2024 (Aktenzeichen: KVR 8/24), dass die Rechtsbehelfe ohne Erfolg bleiben. Die Rechtsbeschwerden seien unzulässig, weil das Oberlandesgericht zu Recht angenommen habe, dass die auf ein Akteneinsichtsgesuch hin erfolgte Übermittlung einer nicht dem Original entsprechenden Fassung des Gesprächsvermerks mit den Vertretern des Bundeswirtschaftsministeriums einen schwerwiegenden Verfahrensfehler darstellt, der geeignet ist, Misstrauen in die Unparteilichkeit und

Unvoreingenommenheit der Mitglieder der Beschlussabteilung zu begründen. Eine Heilung des Verfahrensfehlers nach § 46 VwVfG könne bei der vorliegenden Ermessensentscheidung nicht angenommen werden. Das Bundeskartellamt hat daraufhin erklärt, aus der Verfügung für die Vergangenheit und die Zukunft keine Rechte mehr herzuleiten. Das Beschwerdeverfahren in der Hauptsache ist weiterhin beim Oberlandesgericht Düsseldorf anhängig.

XIII. Tourismus und Gastgewerbe

1. Allgemeiner Überblick und wettbewerbliche Situation

Die Erholung der Reisewirtschaft setzte sich nach den äußerst schwierigen Pandemie Jahren 2020/21 im Berichtszeitraum fort. Laut Deutschem Reiseverband (DRV) lagen die Reiseausgaben der Deutschen im Jahr 2023 mit rd. 79 Mrd. Euro bereits gut 13 Prozent über dem letzten Jahr vor der Pandemie 2019. Der Inlandstourismus lag – gemessen an den Hotelübernachtungen – nach den Daten des DRV sogar über dem Vorkrisenniveau. Dieser Anstieg setzte sich auch in 2024 fort. Die Reiseausgaben erhöhten sich auf gut 83 Mrd. Euro.

2. Schwerpunkte der Wettbewerbsaufsicht

a) Fusionskontrolle – FTI-Insolvenz

Im Sommer 2021 nahm der Gesetzgeber in Folge der Insolvenz des Reisekonzerns Thomas Cook eine Reform der Insolvenzabsicherung für Verbraucherinnen und Verbraucher vor. Diese Reform war notwendig geworden, da sich die zuvor in den nach § 651r BGB und in Anwendung des Dritten Gesetzes zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften vom 17. Juli 2017 abgeschlossenen Absicherungsverträgen der Reiseveranstalter mit Versicherungsunternehmen und/oder Kreditinstituten vereinbarte Haftungsbegrenzung in Höhe von 110 Mio. Euro als unzureichend erwiesen hatte. Es bestand die Gefahr, dass Reisende nicht gesetzeskonform entschädigt werden.

Das Bundeskartellamt war, soweit wettbewerbliche Aspekte zu berücksichtigen waren, in die Erstellung des Reisesicherungsfondsgesetzes (RSG) eingebunden.

Zu einem ersten Anwendungsfall für den Reiseversicherungsfonds geriet die Insolvenz des bis dato drittgrößten deutschen Reiseveranstalters FTI im Juni 2024. Medi-

enberichten zu Folge wurden mittlerweile rd. 190 Mio. Euro an Pauschalreisende ausgezahlt. Im Rahmen der Insolvenzverwaltung stellten sich im Sommer 2024 eilbedürftige kartellrechtliche Fragen rd. um eine potenzielle, kurzfristige und einmalige Übertragung bereits gebuchter Reisen auf andere Reiseveranstalter. Das Bundeskartellamt teilte dem Unternehmen kurzfristig mit, dass es von einer Verfahrenseinleitung nach allgemeinem Kartellrecht absehe, soweit es im Zusammenhang mit der Übertragung von Reisen auf dritte Reiseveranstalter nicht zu weitergehenden wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen oder aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen zwischen diesen komme. In fusionskontrollrechtlicher Hinsicht hätte die einmalige Übertragung bereits gebuchter Reisen nach einer Vorab-Einschätzung des Bundeskartellamtes nicht den Tatbestand des Vermögenserwerbs nach § 37 Abs. 1 Nr. 1 GWB erfüllt. Letztlich kam es im Rahmen der Insolvenz von FTI dann nicht zu der anvisierten Veräußerung von „Reisepaketen“ für die Sommersaison 2024 an Wettbewerber.

b) Missbrauchsaufsicht

Verfahren gegen Booking.com

Nachdem der Bundesgerichtshof mit Beschluss vom 18. Mai 2022 (Aktenzeichen: KVR 54/20) die Entscheidung des Oberlandesgerichtes Düsseldorf vom 4. Juni 2019 (s. Tätigkeitsbericht 2019/20, S. 139) aufgehoben und die Untersagung des Bundeskartellamtes bestätigt hatte (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 138 f.), hat mittlerweile auch der Europäische Gerichtshof auf die Vorlagefrage in einem Schadensersatzprozess entschieden, dass sowohl die weiten als auch die engen Bestpreisklauseln von Booking.com vom Kartellverbot erfasst sind (Urteil vom 19. September 2024, Aktenzeichen: Rs. C-264/23).

Nach den von Booking genutzten Bestpreisklauseln durften die Hotelbetriebe zwar alternative Vertriebskanäle nutzen. Dort war es ihnen aber untersagt, Übernachtungen zu günstigeren Konditionen anzubieten als auf der Website Booking.com. Ursprünglich galt dieses Verbot sowohl für das Angebot auf den eigenen Vertriebskanälen der Hoteliers als auch für das Angebot auf von Dritten betriebenen Vertriebskanälen (sog. „weite Bestpreisklausel“). Seit 2015 durften nach einer eingeschränkten Fassung dieser Klausel nur über eigene Onlinevertriebskanäle keine Übernachtungen zu einem niedrigeren Preis angeboten werden (sog. „enge Bestpreisklausel“).

Booking.com erhob im Jahr 2022 in den Niederlanden vor der Rechtbank Amsterdam eine Feststellungsklage gegen verschiedene deutsche Hotels und beantragte festzustellen, dass die Aufnahme von Bestpreisklauseln in die Verträge mit Hotels nicht rechtswidrig gewesen und den Hotels durch diese Klauseln kein Schaden entstanden sei. Die Rechtbank Amsterdam setzte daraufhin den Rechtsstreit aus und legte zwei Fragen dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vor: Erstens ging es um die Frage, ob die Bestpreisklauseln wie von Booking.com vorgetragen als Nebenabreden zum Vertrag mit den Hotels dem Kartellverbot entzogen sind, und zweitens darum, wie der relevante Markt abzugrenzen ist.

Der Europäische Gerichtshof urteilte wie bereits der Bundesgerichtshof, dass weder die weiten noch die engen Bestpreisklauseln von Booking.com objektiv notwendig sind, um die Tätigkeit der Hotelbuchungsplattform zu gewährleisten und deshalb nicht als Nebenabreden vom Kartellverbot ausgenommen sind. Die Frage der Marktabgrenzung gab der Europäische Gerichtshof an das vorlegende Gericht in Amsterdam mit der Maßgabe zurück, bei der durchzuführenden konkreten Prüfung der Substituierbarkeit zwischen den Onlinevermittlungsdiensten und den anderen Vertriebskanälen aus der Sicht von Angebot und Nachfrage die vom Bundesgerichtshof bestätigte Marktabgrenzung des Bundeskartellamtes besonders zu berücksichtigen.

Im Hinblick auf die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens befand der Europäische Gerichtshof, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes als Anscheinsbeweis für das Vorliegen einer Zuwiderhandlung gelten könne, das mit einer Schadensersatzklage befasste vorlegende Gericht aber nicht notwendigerweise an die Feststellungen zu den Bestpreisklauseln in den Entscheidungen des Bundeskartellamtes oder in den späteren Entscheidungen der deutschen Gerichte gebunden sei. Ein Vorabentscheidungsersuchen sei daher zulässig.

Dritter Abschnitt

Verbraucherschutz

1. Allgemeiner Überblick

Im Berichtszeitraum nutzte das Bundeskartellamt seine im Rahmen der 9. GWB-Novelle geschaffenen verbraucherrechtlichen Befugnisse erneut effektiv (s. zum Hintergrund der Kompetenzen und zur Einrichtung der Beschlussabteilung Verbraucherschutz im Juni 2017

Tätigkeitsbericht 2017/18, S. 121). Im Berichtszeitraum wurden zwei weitere verbraucherrechtliche Sektoruntersuchungen gemäß § 32e Abs. 6 GWB abgeschlossen: Im Mai 2023 veröffentlichte das Bundeskartellamt seinen Abschlussbericht der Sektoruntersuchung Messenger- und Video-Dienste (s. Pressemitteilung vom 17. Mai 2023). Im Juni 2024 folgte der Abschlussbericht der Sektoruntersuchung zum Scoring beim Online-Shopping (s. Pressemitteilung vom 19. Juni 2024).

Gemäß § 32e Abs. 6 GWB kann das Bundeskartellamt eine verbraucherrechtliche Sektoruntersuchung einleiten, wenn ein begründeter Verdacht besteht, dass erhebliche, dauerhafte oder wiederholte Verstöße gegen verbraucherrechtliche Vorschriften vorliegen, die eine Vielzahl von Verbraucherinnen und Verbrauchern beeinträchtigen. Bei der Auswahl der untersuchten Wirtschaftszweige konzentriert sich das Bundeskartellamt auf aktuelle Themen aus dem digitalen Verbraucheralltag, bei welchen Verbraucherrechtsverstöße nahelegend sind und die Instrumente des zivilrechtlichen Verbraucherschutzes keine ausreichende Wirkung entfalten. Um zu vermeiden, dass sich mehr als eine Behörde gleichzeitig mit demselben Thema befasst, tauscht sich das Bundeskartellamt zudem mit anderen Bundes- und Landesbehörden aus, die Verbraucherschutzkompetenzen haben. Die mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik im Januar 2021 begründete Kooperation im Verbraucherschutz (s. Pressemitteilung vom 22. Januar 2021) wurde im Berichtszeitraum für fachlichen Austausch während der Sektoruntersuchung Messenger- und Video-Dienste genutzt.

Mit einer Sektoruntersuchung kann das Bundeskartellamt insbes. Transparenz schaffen, vorhandene Probleme konkretisieren sowie Handlungsempfehlungen für Verbraucherinnen und Verbraucher, Unternehmen und die Politik geben. Dabei stehen dem Bundeskartellamt die wichtigsten aus dem Kartellrecht bekannten Ermittlungsbefugnisse wie das Auskunfts- und Herausgabeverlangen nach § 59 GWB zur Verfügung. Außerdem verschafft sich das Bundeskartellamt zusätzliche Erkenntnisse durch Gespräche mit Fachleuten und Marktteilnehmern oder durch eine öffentliche Konsultation vor Erstellung des abschließenden Berichts.

Das Bundeskartellamt führte seit 2017 insgesamt sechs verbraucherrechtliche Sektoruntersuchungen durch. Die Untersuchungen haben umfassende und detaillierte Erkenntnisse zu den jeweils betrachteten verbraucherrechtlichen Problemfeldern erbracht. Aufgrund der zugrundeliegenden unmittelbaren Befragung der jeweils

relevanten Marktteilnehmer gingen diese Erkenntnisse deutlich über die Inhalte anderer Studien hinaus, die lediglich auf öffentlich verfügbaren Informationen beruhen. Teilweise haben sich aus den Sektoruntersuchungen konkrete Hinweise auf Verstöße gegen lauterkeitsrechtliche oder datenschutzrechtliche Vorschriften ergeben.

Gemäß § 90 Abs. 6 GWB kann sich das Bundeskartellamt als „amicus curiae“ an bestimmten verbraucherrechtlichen Verfahren beteiligen, Einsicht in die Gerichtsakten nehmen und aus objektiver Warte eine Stellungnahme abgeben. Dies ermöglicht der Behörde zugleich einen guten Einblick in die in der zivilrechtlichen Praxis relevanten Rechtsfragen und dort evtl. vorhandene Rechtsdurchsetzungsdefizite.

Der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher in ihrem digitalen Alltag war im Berichtszeitraum erneut von verschiedenen Gesetzgebungsprozessen betroffen. Hervorzuheben ist hier der Digital Service Act (DSA), der seit Februar 2024 unmittelbar in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union anwendbar ist und weitreichende Vorgaben für den Verbraucherschutz im digitalen Alltag enthält. In Deutschland ist im Mai 2024 das Digitale-Dienste-Gesetz in Kraft getreten, das der Bundesnetzagentur als zentralem Koordinator für digitale Dienste die Überwachung und Durchsetzung der neuen Regeln in Deutschland übertragen hat. Soweit es sich um sehr große Onlineplattformen (VLOP/VLOSE) mit mehr als 45 Mio. Nutzerinnen und Nutzern im Monat handelt, ist die Europäische Kommission für die Durchsetzung des DSA zuständig.

Der DSA hat das Ziel, Verbraucherinnen und Verbraucher im Netz besser zu schützen. Neben allgemeinen Sorgfaltpflichten, die für alle Vermittlungsdienste gelten, enthält der DSA abgestufte zusätzliche Bestimmungen insbes. für Onlineplattformen und sehr große Onlineplattformen, für die erhöhte Anforderungen bspw. an die Transparenz von Empfehlungssystemen und Onlinewerbung, an ein effektives Beschwerdemanagement bis hin zu einem Verbot von dark patterns gelten.

2. Schwerpunkte der Verbraucherrechtsanwendung

a) Sektoruntersuchungen

Sektoruntersuchung Messenger- und Video-Dienste

Im Mai 2023 veröffentlichte das Bundeskartellamt seinen Abschlussbericht der Sektoruntersuchung Messenger- und Video-Dienste (s. Pressemitteilung vom 17. Mai 2023). Im Rahmen der Untersuchung hatte das Bundeskartellamt mehr als 44 in Deutschland tätige Messenger- und Video-Dienste befragt. Untersuchungsthemen waren mögliche Verbraucherrechtsverstöße und Sicherheitsmängel sowie die Auswirkungen von Interoperabilität auf das Niveau des Datenschutzes.

Mit dem Synchronisieren des Kontaktverzeichnisses sowie beim Datentransfer und Speichern von Daten in Drittländern handeln einzelne Messenger- und Video-Dienste nach vorläufiger Auffassung des Bundeskartellamtes nicht gemäß den Vorschriften der Datenschutzgrundverordnung. Einige Messenger- und Video-Dienste verhalten sich auch beim Transfer und der Speicherung von Daten nicht rechtskonform. Die Verbraucherinnen und Verbraucher sollen außerdem gemäß dem UWG wahrheitsgemäß darüber informiert werden, wie die Sicherheit ihrer Kommunikation, z. B. durch die Verschlüsselung der Daten, gewährleistet wird. Die aktuelle Praxis vieler Dienste sollte nach Einschätzung des Bundeskartellamtes verbessert werden.

Im November 2022 ist der Digital Markets Act (DMA) in Kraft getreten, welcher Gatekeeper verpflichtet, auf Antrag Petenten Interoperabilität zu ermöglichen. Das Bundeskartellamt befragte die Branche bereits im Rahmen seiner Sektoruntersuchung ausführlich zur Interoperabilität. Die Untersuchung macht deutlich, dass Standardisierungen, die für die Herstellung der Interoperabilität notwendig sein werden, auch negative Auswirkungen auf die Innovationsbereitschaft und damit den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern haben können. Es entstehen zudem – je nachdem wie intensiv die Regelung in Anspruch genommen wird – neue Risiken durch technische Herausforderungen bei der Datensicherheit, insbes. bei der Verschlüsselung sowie bei der Datenüberwachung und -verantwortung.

Für eine Verbesserung des Datenschutzniveaus bei Messenger- und Videodiensten sind nicht nur eine Stärkung der Rechtsdurchsetzung, die kontinuierliche Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher, bessere Bedingungen für datenschutzfreundliche Dienste, sondern auch eine innovationsfreundliche und verbraucherorientierte Umsetzung jeglicher Interoperabilitätsvorhaben angeraten. Die Erkenntnisse und

Handlungsempfehlungen im Einzelnen lassen sich dem ausführlichen Bericht zur Sektoruntersuchung entnehmen.

Sektoruntersuchung Scoring beim Online-Shopping

Die im März 2022 eingeleitete, sechste verbraucherrechtliche Sektoruntersuchung wurde im Juni 2024 mit einem Bericht abgeschlossen (s. Pressemitteilung vom 19. Juni 2024).

Wenn Verbraucherinnen und Verbraucher im Internet Waren auf Rechnung oder auf Raten kaufen möchten, sichern sich die betreffenden Onlinehändler und Zahlungsdienstleister häufig gegen einen möglichen Zahlungsausfall ab, indem sie vorab eine Bonitätsprüfung vornehmen. Zumeist werden dabei nicht nur die eigenen Kundendaten, sondern auch die von Wirtschaftsauskunfteien über Privatpersonen erstellten Score-Werte verwendet. Mittels der Bonitätsprüfung soll im Vorfeld eingeschätzt werden, mit welcher Wahrscheinlichkeit eine Käuferin oder ein Käufer die Rechnung bezahlen wird. Der Vorgang läuft zumeist in Echtzeit im Hintergrund des Bestellvorgangs ab, ohne dass dies den Kundinnen und Kunden bewusst ist. Gegenstand der Sektoruntersuchung waren die Bedeutung und die Abläufe der Bonitätsprüfungen im Onlinehandel sowie deren rechtliche Einordnung vor dem Hintergrund des geltenden Lauterkeits- und Datenschutzrechts.

Im Rahmen der Ermittlungen befragte das Bundeskartellamt insgesamt über 50 Onlinehändler, Wirtschaftsauskunfteien und Zahlungsdienstleister und tauschte sich mit zahlreichen Stakeholdern und verschiedenen Datenschutzbehörden aus.

Die Sektoruntersuchung ergab, dass die Zahl der beim Onlineshopping pro Jahr durchgeführten Bonitätsprüfungen im mittleren dreistelligen Millionenbereich liegt und dass die Onlinehändler, Wirtschaftsauskunfteien und Zahlungsdienstleister dafür zahlreiche Daten miteinander austauschen und verarbeiten. Eine möglichst korrekte Prognose der Zahlungswahrscheinlichkeit liegt sowohl im Interesse der Händler und Zahlungsdienstleister als auch der Verbraucherinnen und Verbraucher. Gleichzeitig müssen die Unternehmen jedoch den in der Datenschutzgrundverordnung verankerten Grundsatz der Datenminimierung beachten, der Privatpersonen vor einer übermäßigen Verarbeitung ihrer Daten schützen soll.

Als problematisch erwies sich im Rahmen der Sektoruntersuchung die mangelnde Information der Verbraucherinnen und Verbraucher über die Tatsache der Bonitätsprüfung und die damit verbundenen Datenverarbeitungsvorgänge. Die Praxis der Unternehmen entspricht hier teilweise nicht den Transparenz-Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung und des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb. Von großer Bedeutung ist dabei auch der Zeitpunkt der Information, damit die Kundinnen und Kunden sich tatsächlich vor Durchführung der Bonitätsprüfung entscheiden können, ggf. eine andere Bezahlart als den „Kauf auf Rechnung“ zu wählen, um die Datenverarbeitung zu vermeiden.

Ein weiteres Untersuchungsthema betraf die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung beim Scoring. Die meisten der befragten Unternehmen berufen sich darauf, ein „berechtigtes Interesse“ an der Datenverarbeitung zu haben, sodass keine explizite Einwilligung der betroffenen Person erforderlich ist. Diese Rechtfertigung erscheint jedoch in einigen Fällen fraglich, bspw. wenn eine Datenverarbeitung unabhängig von der gewählten Zahlungsart, also „auf Vorrat“ erfolgt.

Im Ergebnis hat die Sektoruntersuchung gezeigt, dass beim Scoring im Onlinehandel die bestehenden Vorgaben des Lauterkeits- und Datenschutzrechts nicht immer eingehalten werden. Hier wären sowohl eine stärkere Compliance der Unternehmen als auch eine intensivere Rechtsdurchsetzung mit verbesserten Kontrollmöglichkeiten wünschenswert.

3. Auswirkungen

Die Kompetenzen des Bundeskartellamtes im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes sind seit ihrer Einführung mit der 9. GWB-Novelle 2017 unverändert auf die Durchführung von Sektoruntersuchungen und die Beteiligung an bestimmten verbraucherrechtlichen Zivilverfahren („amicus curiae“, § 90 Abs. 6 GWB) beschränkt. Über Durchsetzungsinstrumente zur konkreten Verfolgung möglicher Verbraucherrechtsverstöße – insbes. Abstellungs- und Rückerstattungsverfügungen – verfügt das Amt weiterhin nicht (s. zum Verbraucherschutz in der 10. GWB-Novelle Tätigkeitsbericht 2019/20, S. 143). Nach der Bundestagswahl 2021 hatte die Regierungskoalition im Koalitionsvertrag angekündigt zu prüfen, „wie das Bundeskartellamt gestärkt werden kann, um bei erheblichen, dauerhaften und wiederholten Verstößen gegen Normen des wirtschaftlichen Verbraucherrechts

analog zu Verstößen gegen das GWB Verstöße zu ermitteln und diese abzustellen“ (s. Koalitionsvertrag 2021-25 vom 7. Dezember 2021, S. 31).

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hatte zur Vorbereitung einer Modernisierung des Wettbewerbsrechts im November 2023 eine öffentliche Konsultation durchgeführt. Hiermit sollte betroffenen Organisationen, Unternehmen und Verbänden sowie interessierten Bürgerinnen und Bürgern die umfassende Möglichkeit gegeben werden, ihre Einschätzungen und Ideen zum geltenden kartellrechtlichen Rahmen frühzeitig, transparent und bürokratiearm einzubringen (<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/20231004-konsultation-reform-kartellrecht.html>). Die Konsultation umfasste auch Fragen zur Übertragung von weiteren verbraucherrechtlichen Befugnissen an das Bundeskartellamt. Mit Auseinanderbrechen der Koalition im November 2024 sind die geplanten Gesetzesnovellierungen zum Stillstand gekommen und es bleibt abzuwarten, inwieweit der Gesetzgeber dem Bundeskartellamt in der neuen Legislaturperiode Durchsetzungsinstrumente zur konkreten Verfolgung möglicher Verbraucherrechtsverstöße überträgt.

Vierter Abschnitt

Wettbewerbsregister

1. Allgemeiner Überblick

Das bundesweite digitale Wettbewerbsregister stellt öffentlichen Auftraggebern für laufende Vergabeverfahren Informationen darüber zur Verfügung, ob ein Unternehmen wegen bestimmter Wirtschaftsdelikte gemäß § 123 oder § 124 GWB zwingend oder fakultativ von Vergabeverfahren auszuschließen ist (s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 142).

Die schnelle elektronische Information durch das Wettbewerbsregister erleichtert den öffentlichen Auftraggebern die Prüfung von Ausschlussgründen. Das Register etablierte sich im vollen Wirkbetrieb seit Juni 2022 als effizientes Informationssystem für Auftraggeber. Das zeigt die konstant hohe Zahl an Abfragen.

2. Meldungen und Eintragungen von Mitteilungen

Im Berichtszeitraum haben die zur Mitteilung verpflichteten Behörden wie die Staatsanwaltschaften,

der Zoll, die Finanzämter und die Kartellbehörden rd. 16.500 Mitteilungen zu Sanktionsentscheidungen, die unternehmerisches Handeln betreffen, an das Register übermittelt. Dabei sind sowohl Sanktionsentscheidungen mitzuteilen, die unmittelbar gegen Unternehmen ergangen sind, aber auch Entscheidungen gegen natürliche Personen, die als Unternehmensvertreter für ein Unternehmen gehandelt haben. In letzterem Fall prüft die mitteilende Behörde, ob das Handeln der natürlichen Person dem Unternehmen zuzurechnen ist. Zum Ende des Berichtszeitraums waren rd. 19.700 Unternehmen im Register eingetragen.

In einem Beschwerdeverfahren bestätigte das Oberlandesgericht Düsseldorf mit Beschluss vom 17. April 2023 (Aktenzeichen: VII-AR 2/22), dass das Wettbewerbsregistergesetz (WRegG) eine sehr eingeschränkte Prüfpflicht der Registerbehörde nach Erhalt der Daten zu einer Sanktionsentscheidung vorsieht. Nach § 4 Abs. 2 WRegG prüft die Registerbehörde die übermittelten Daten lediglich auf offensichtliche Fehlerhaftigkeit. Insbes. obliegt es der Registerbehörde nicht, die Sanktionsentscheidung in rechtlicher Hinsicht zu überprüfen. Das Oberlandesgericht Düsseldorf stellte zudem klar, dass eine Korrektur der mitgeteilten Daten durch die Registerbehörde (nur) zu erfolgen hat, wenn diese fehlerhaft oder unvollständig sind.

In einem weiteren Beschwerdeverfahren bestätigte das Oberlandesgericht Düsseldorf mit Beschluss vom 28. Oktober 2024 (Aktenzeichen: VII-AR 1/23) die Auffassung des Bundeskartellamtes, dass es für die Frage der Zurechnung allein darauf ankommt, ob der Unternehmensvertreter zum Tatzeitpunkt für das Unternehmen gehandelt hat. Hingegen ist für die Frage der Eintragung nicht relevant, ob der handelnde Unternehmensvertreter zum Zeitpunkt der Eintragung im Register noch im Unternehmen ist. Konsequenzen auch personeller Art, die das Unternehmen zu einem späteren Zeitpunkt nach der Tathandlung gezogen hat, sind ausschließlich im Rahmen einer Prüfung auf vorzeitige Löschung wegen Selbstreinigung von Bedeutung.

3. Selbstreinigung

In das Register eingetragene Unternehmen können beim Bundeskartellamt einen Antrag auf vorzeitige Löschung der Eintragung wegen Selbstreinigung stellen (§ 8 WRegG; s. Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 143 f.).

Die Praxis im Berichtszeitraum zeigte, dass die vom Bundeskartellamt veröffentlichten Leitlinien und prakti-

schen Hinweise zur vorzeitigen Löschung wegen Selbstreinigung eine gute Hilfestellung für Unternehmen bei der Vorbereitung eines Antrags auf vorzeitige Löschung sind. Anträge, die die Hinweise berücksichtigen, können regelmäßig sehr zügig bearbeitet werden.

Im Berichtszeitraum sind 65 Anträge auf vorzeitige Löschung wegen Selbstreinigung eingegangen. Bei dem eingetragenen Fehlverhalten ging es insbes. um Steuerhinterziehung, Vorenthalten von Beiträgen zur Sozialversicherung sowie um Kartelldelikte. In vielen Fällen haben die Unternehmen zusätzlich zum Antrag auf vorzeitige Löschung von der Möglichkeit der Übermittlung einer Mitteilung zu entsprechenden Maßnahmen zur Hinterlegung im Register Gebrauch gemacht (§ 3 Abs. 2 WRegG).

Die Selbstreinigung konnte in den meisten Fällen, u. a. durch die Einführung oder Verbesserung von Compliance-Maßnahmen im Unternehmen als Reaktion auf das konkrete Fehlverhalten nachgewiesen und die Eintragung gelöscht werden.

4. Abfrage und Auskunft

Die Abfrage des Wettbewerbsregisters durch Auftraggeber in Vergabeverfahren ist die Kernfunktion des Wettbewerbsregisters. Im Berichtszeitraum erfolgten rd. 550.000 Abfragen durch öffentliche Auftraggeber. Das entspricht im Durchschnitt rd. 1.100 Abfragen pro Arbeitstag. Diese werden elektronisch i. d. R. innerhalb eines Arbeitstages beantwortet. In rd. 600 Fällen wurden den Auftraggebern Registerinhalte über insgesamt 130 eingetragene Unternehmen mitgeteilt. Das Register trägt so zu einer guten Informationslage bei den Auftraggebern bei und setzt gleichzeitig Anreize für Unternehmen, ihre Anstrengungen im Compliance-Bereich zu verstärken.

Das WRegG sieht ferner in § 5 Abs. 2 WRegG für Unternehmen und natürliche Personen die Möglichkeit der Selbstauskunft und für amtliche Verzeichnisse die Möglichkeit der Auskunftserteilung auf Antrag vor:

Selbstauskunftsanträge gemäß § 5 Abs. 2 bis 5 WRegG werden weit überwiegend von Unternehmen und in wenigen Fällen von natürlichen Personen gestellt. Im Berichtszeitraum sind insgesamt rd. 300 Anträge auf Auskunft gestellt worden, die meisten davon elektronisch über das Internetportal mit der Authentifizierung der Antragsteller über BundID bzw. meinUK.

Ein hohes Aufkommen war erwartungsgemäß bei den Auskunftsanträgen der amtlichen Verzeichnisse-

len gemäß § 5 Abs. 2 Satz 3 WRegG zu verzeichnen. Diese Auskunftsanträge werden elektronisch über eine Schnittstelle übermittelt: Im Berichtszeitraum wurden etwa 30.000 Sammelabfragen gestellt mit insgesamt rd. 60.000 Einzelanträgen auf Auskunft zu einem Unternehmen. Die Eintragung eines präqualifizierten Unternehmens im Register kann zum Verlust der Präqualifizierung führen. Dies hat zur Folge, dass das Unternehmen wieder in jedem einzelnen Vergabeverfahren Eignungsnachweise zur Prüfung durch den Auftraggeber vorlegen muss. Auch dadurch werden Anreize für Unternehmen gesetzt, präventive Compliance-Maßnahmen zur Verhinderung einer Eintragung einzuführen bzw. im Falle einer Eintragung im Register Selbstreinigungsmaßnahmen zu ergreifen.

5. Technischer Registerbetrieb

Der technische Betrieb des Registers läuft sehr stabil. Auffälligkeiten können durch die enge Zusammenarbeit mit dem Betriebsdienstleister ITZBund frühzeitig erkannt und adressiert werden.

Da bisher zu den Unternehmen, die über eine geplante Eintragung informiert werden müssen, keine elektronische Zustellungsmöglichkeit existiert, müssen diese postalisch benachrichtigt werden. Perspektivisch wäre es sinnvoll und wünschenswert, wenn gewährleistet wäre, dass registerpflichtige Unternehmen auf einem sicheren elektronischen Kommunikationsweg erreicht werden könnten.

Fünfter Abschnitt

Tätigkeitsbericht der Vergabekammern

Teil I: Vergaberechtsentwicklung

Das nationale und europäische Vergaberecht wurde im Berichtszeitraum durch unterschiedliche Gesetze weiterentwickelt.

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) ist in zwei Stufen – zum 1. Januar 2023 für Unternehmen mit mehr als 3.000 Mitarbeitenden und zum 1. Januar 2024 für Unternehmen mit mehr als 1.000 Mitarbeitenden – in Kraft getreten. Es regelt die unternehmerische Verantwortung für die Einhaltung von Menschenrechten in globalen Lieferketten. Hierzu gehören bspw. der Schutz vor Kinderarbeit, das Recht auf faire Löhne und der Schutz der Umwelt. Bei Missachtung der im LkSG begründeten Pflichten können Unternehmen ab einer

bestimmten Schwere des Verstoßes für bis zu drei Jahre von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden.

Im August 2023 wurde in Folge eines Vertragsverletzungsverfahrens der Europäischen Kommission wegen Abweichungen der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge – Vergabeverordnung (VgV) von der EU-Vergaberichtlinie (Richtlinie 2014/24/EU) bei der Auftragswertberechnung die Behandlung von Planungsleistungen bei öffentlichen Aufträgen überarbeitet.

Gleichzeitig wurden die neuen Standardformulare für überschwellige Verfahren (e-Forms) verpflichtend. Damit können Bekanntmachungen für öffentliche Aufträge nur noch über diese standardisierten digitalen Bekanntmachungsformulare zur Verfügung gestellt werden.

Zum Januar 2024 passte die Europäische Kommission turnusmäßig die Schwellenwerte für europaweite Ausschreibungen an. Die neuen Schwellenwerte gelten unmittelbar bis Ende 2025; für den Folgezeitraum werden die Schwellenwerte erneut überprüft.

In 2023 und 2024 wurde ein umfassendes Paket zur Transformation des nationalen Vergaberechts – das Vergabetransformationspaket (VTP) – erarbeitet und von der Regierung im Oktober 2024 in den parlamentarischen Prozess gegeben. Das VTP enthält verschiedene Maßnahmen zum Abbau von Bürokratie, eine

stärkere Berücksichtigung von kleinen und mittelgroßen Unternehmen, Regelungen zum Schutz kritischer Bereiche im Rahmen der Beschaffung entsprechender Güter und Leistungen (z. B. kritische Infrastruktur), Verfahrensvereinfachungen wie die Überarbeitung des Losgrundsatzes und Anpassungen von Schwellenwerten und Direktauftragsregelungen, etwa für innovative Produkte und Leistungen. Zudem enthält das VTP auch Anpassungen bei den Regelungen über das Nachprüfungsverfahren (§§ 155 ff. GWB), mit denen die Verfahren weiter beschleunigt und die Digitalisierung vorangetrieben werden sollen.

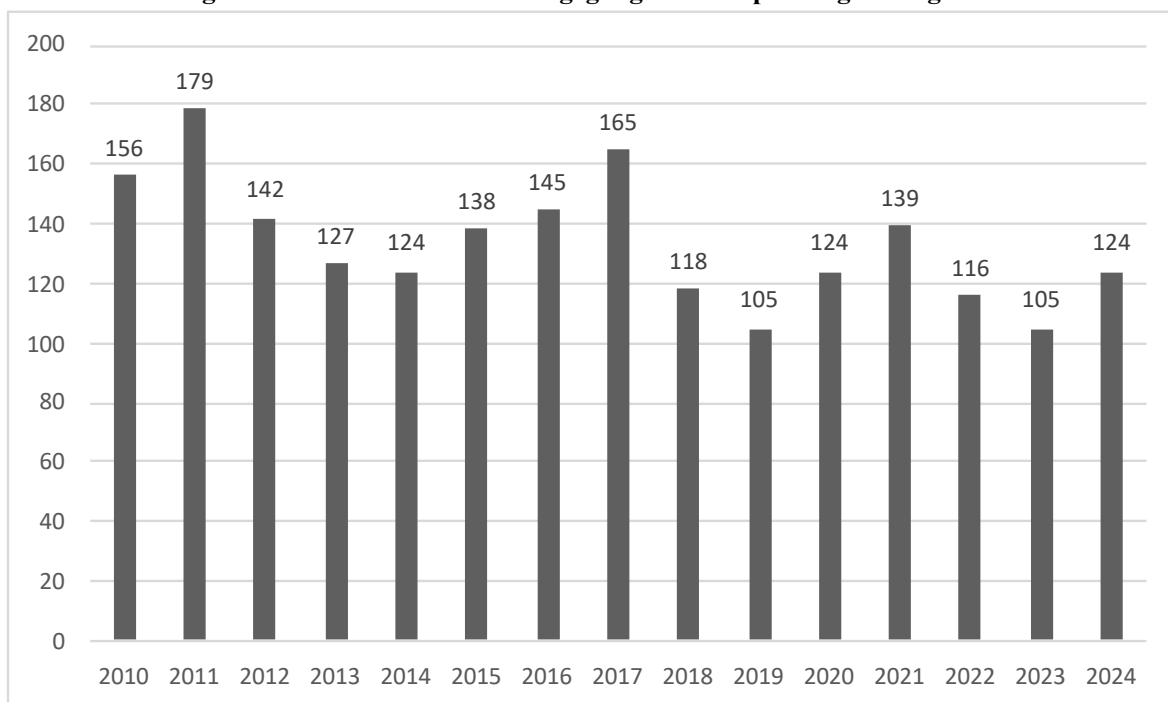
Außerdem wurde im Oktober 2024 vom Kabinett das Bundestariftreuegesetz verabschiedet, demzufolge öffentliche Aufträge des Bundes nur noch an Unternehmen vergeben werden, die Löhne entsprechend der jeweiligen Branchentarifverträge zahlen. Auch dieses Gesetz muss noch den parlamentarischen Prozess durchlaufen.

Beide Vorhaben konnten in der vergangenen Legislaturperiode nicht mehr abgeschlossen werden.

Teil II: Entscheidungspraxis der Vergabekammern des Bundes

A. Entwicklung und Schwerpunkte der Tätigkeit der Vergabekammern

Bei den Vergabekammern des Bundes eingegangene Nachprüfungsanträge 2010 bis 2024



Im Berichtsjahr 2023 sind 105 Anträge bei den Vergabekammern des Bundes eingegangen. In 2024 waren es 124 Nachprüfungsanträge.

Wie auch in den Vorjahren betraf im Jahr 2023 der überwiegende Teil mit 73 Fällen die Vergabe von Lieferungen und Dienstleistungen nach der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV); im Jahr 2024 waren es 89 Fälle. Unter die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A EU) fielen im Jahr 2023 insgesamt 27 Verfahren; im Berichtsjahr 2024 waren es 30 Verfahren.

In den Anwendungsbereich der Vergabeverordnung für den Bereich Verteidigung und Sicherheit (VSVgV) fielen im Berichtsjahr 2023 drei Nachprüfungsverfahren, im Berichtsjahr 2024 war es ein Verfahren. Aus dem Bereich der Sektorenverordnung (SektVO) gab es 2023 ein Verfahren, 2024 waren es vier Verfahren.

In den 105 Nachprüfungsverfahren des Berichtsjahres 2023 erließen die Vergabekammern des Bundes 35 Sachentscheidungen, darunter 21 zugunsten des Auftraggebers und 14 zugunsten des antragstellenden Unternehmens. Ein Vorgang wurde an eine Ländervergabekammer verwiesen. Darüber hinaus führten 41 Rücknahme- und 28 sonstige Erledigungserklärungen zur Beendigung von Nachprüfungsverfahren. Gegen 17 Beschlüsse der Vergabekammern wurde sofortige Beschwerde beim Oberlandesgericht Düsseldorf eingelegt. In sechs Fällen wurden die Beschlüsse der Vergabekammern des Bundes bestätigt; in weiteren Fällen nahmen die Beschwerdeführer die sofortige Beschwerde zurück. Fünf Entscheidungen der Vergabekammern wurden ganz oder teilweise aufgehoben.

Im Berichtsjahr 2024 trafen die Vergabekammern insgesamt 55 Sachentscheidungen. 35 Beschlüsse ergingen zugunsten des Auftraggebers, 14 Beschlüsse zugunsten des Antragstellers und sechs teilweise jeweils zugunsten des Auftraggebers und des Antragstellers. Die übrigen Nachprüfungsverfahren wurden in 45 Fällen durch Rücknahme und in 22 Fällen durch Erledigung beigelegt. Zwei Nachprüfungsverfahren wurden an eine Ländervergabekammer verwiesen und zwei Verfahren wurden durch Beschluss miteinander verbunden.

In 2024 wurde insgesamt in 24 Fällen sofortige Beschwerde gegen Hauptsachebeschlüsse der Vergabekammern eingelegt. 15 sofortige Beschwerden wurden bislang vom Oberlandesgericht Düsseldorf

entschieden. Davon wurden in sechs Fällen die Beschlüsse der Vergabekammern des Bundes bestätigt; vier Entscheidungen der Vergabekammern wurden ganz oder teilweise aufgehoben. In fünf Fällen nahmen die Beschwerdeführer die sofortige Beschwerde zurück.

B. Rechtsfragen aus der Nachprüfungstätigkeit der Vergabekammern des Bundes

Transparenzanforderungen an die Zulassung von Nebenangeboten

Die 1. Vergabekammer des Bundes beschäftigte sich in einem Verfahren mit der Frage, wie ein öffentlicher Auftraggeber verfahren muss, wenn seine Vorgaben hinsichtlich der Abgabe von Nebenangeboten widersprüchlich waren. So ergab sich aus der EU-Bekanntmachung des Vergabeverfahrens, dass „Varianten: nicht zulässig“ seien, also keine Nebenangebote abgegeben werden dürften. Demgegenüber kreuzte der Auftraggeber im Formblatt zur Angebotsaufforderung (211 EU) an, dass Nebenangebote für die gesamte Leistung grundsätzlich „zugelassen“ seien. An dem betreffenden Vergabeverfahren beteiligten sich mehrere Bieter. Nur einer von diesen gab Nebenangebote ab, die vom Auftraggeber mit der Begründung ausgeschlossen wurden, dass Nebenangebote nicht abgegeben werden durften. Am 22. Oktober 2024 entschied die 1. Vergabekammer, dass die Nebenangebote der Antragstellerin zwar zu Recht ausgeschlossen wurden. Denn für die Frage, ob die Abgabe von Nebenangeboten zugelassen sei, sei nach dem ausdrücklichen Wortlaut des § 8 EU Abs. 2 Nr. 3 S. 1 VOB/A allein die Auftragsbekanntmachung des Vergabeverfahrens maßgeblich, der Auftraggeber könne in den Vergabeunterlagen keine hiervon abweichende Regelung treffen. Dies führte in diesem Verfahren dennoch nicht zu einer Zurückweisung des Nachprüfungsantrags, weil die Vorgaben an die Zulassung von Nebenangeboten in der Bekanntmachung einerseits und in den Vergabeunterlagen andererseits aus maßgeblicher Sicht eines verständigen Bieters widersprüchlich waren. Das Vergabeverfahren wurde somit nicht auf der Grundlage von Vorgaben geführt, die von allen Bietern gleich zu verstehen waren und war mithin intransparent (§ 97 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 GWB, § 2 EU Abs. 1 S. 1, 2 VOB/A). Der Auftraggeber durfte daher den Zuschlag auf kein Angebot erteilen, sondern musste (weil seine Beschaffungsabsicht fortbestand und er keine Nebenangebote zulassen wollte) das Vergabeverfahren zu-

rückversetzen, hinreichend klarstellen, dass Nebenangebote nicht zugelassen sind und die Bieter erneut zur Angebotsabgabe auffordern (Aktenzeichen: VK1-86/24, bestandskräftig).

Maßstab für die Beurteilung der Vergleichbarkeit von Referenzen

Zum Beleg ihrer beruflichen Leistungsfähigkeit verlangen öffentliche Auftraggeber regelmäßig die Vorlage von Referenzen, die mit der zu vergebenden Leistung „vergleichbar“ sind. Da sich die Eignungskriterien gemäß § 122 Abs. 4 S. 2 GWB aus der Auftragsbekanntmachung ergeben müssen, damit die Bieter allein anhand dieser Angaben entscheiden können, ob sie sich an der betreffenden Ausschreibung beteiligen können und wollen (ständige Rechtsprechung, vgl. nur Oberlandesgericht Düsseldorf, Beschluss vom 11. Juli 2018, Aktenzeichen: VII-Verg 24/18), entschied die 1. Vergabekammer des Bundes, dass sich auch der Maßstab an die Vergleichbarkeit der Referenzen aus der Bekanntmachung ergeben muss (Beschluss vom 31. Mai 2023, Aktenzeichen: VK1-35/23). Nach Auffassung der 1. Vergabekammer wurde ein Bieter daher zu Unrecht ausgeschlossen, weil er lediglich Referenzaufträge – hier über Festmacherleistungen an Schleusen – vorlegte, ohne zu belegen, dass er einen durchgängigen Festmacherbetrieb 24/7 an 365 Tagen erbrachte und pro Jahr eine bestimmte (große) Menge an Schiffen mit einer bestimmten Anzahl von Mitarbeitenden festmachte. Diese detaillierten Anforderungen an den ausgeschriebenen Auftrag ergaben sich nämlich nicht aus der Auftragsbekanntmachung, sondern erst aus den Vergabeunterlagen.

Das Oberlandesgericht Düsseldorf hob diesen Beschluss der 1. Vergabekammer des Bundes auf. § 122 Abs. 4 S. 2 GWB verlange nur, dass das Eignungskriterium selbst in der Bekanntmachung aufgeführt wird. Daraus könne ein potenzieller Bieter erkennen, dass der Nachweis einer mit den Anforderungen der Leistungsbeschreibung vergleichbaren Leistung gefordert sei. Da sich ein Bieter für seine abschließende Entscheidung, ob er ein Angebot abgibt, ohnehin mit den Vergabeunterlagen befassen müsse, reicht es nach Auffassung des Oberlandesgerichtes Düsseldorf aus, wenn der Bieter eine nähere Beschreibung der zu vergebenden Leistung erst den Auftragsunterlagen entnehmen kann. Hierauf muss er sich dann mit seinen Referenzen einrichten (Beschluss vom 7. Februar 2024, Aktenzeichen: VII-Verg 23/23).

Herstellung der Eignung durch „Zukauf“ von Mitarbeitenden anderer Unternehmen

In dem Nachprüfungsverfahren VK1-30/24 stellte sich die Frage, ob sich ein Bewerbender die Referenzen eines anderen Unternehmens zu eigen machen kann, weil er zwei Mitarbeitende, die die Referenzaufträge als Projektleitende betreuten, „abgeworben“ hatte.

Wegen der besonderen Komplexität der zu erbringenden Fachplanerleistungen (LPH 2 bis 9) stellte der öffentliche Auftraggeber mehrere Eignungsanforderungen auf. So sollten die Bewerber erstens vergleichbare Referenzprojekte nachweisen (die dem Unternehmen „eindeutig zuzuordnen“ sein mussten, außerdem durften „keine Referenzen eines Nachunternehmens“ vorgelegt werden). Zweitens mussten die Bewerber über ein Projektteam mit bestimmter Ausbildung und Berufserfahrung verfügen. Einer der Bewerber berief sich darauf, dass es bei solchen Planungsleistungen entscheidend auf die den Auftrag bearbeitenden Personen und nicht auf die dahinterstehende betriebliche Struktur des Bewerbers ankomme. Der Auftraggeber schloss diesen Bewerber mangels Eignung aus. Ein Planungsbüro könne sich seine Erfahrungen nicht durch das Abwerben von Mitarbeitenden seiner Konkurrenten „einkaufen“.

Die 1. Vergabekammer des Bundes entschied, dass der Auftraggeber beim Ausschluss dieses Bewerbers seinen Beurteilungsspielraum nicht überschritten hatte (Beschluss vom 25. April 2024, Aktenzeichen: VK1-30/24). Denn auch wenn Planungsleistungen eine persönliche Komponente aufwiesen, habe der Auftraggeber hier zwei Anforderungen an die berufliche Leistungsfähigkeit der Bewerber gestellt. Nämlich erstens die unternehmensbezogene Anforderung im Sinne des § 46 Abs. 3 Nr. 1 VgV, vergleichbare Referenzprojekte nachzuweisen, und zweitens die personenbezogene Anforderung im Sinne des § 46 Abs. 3 Nr. 2 VgV, dass der Bewerber über ein Projektteam mit bestimmter Ausbildung und Berufserfahrung verfügen müsse. Die erstgenannte unternehmensbezogene Komponente habe der betreffende Bewerber nicht erfüllt. Denn nicht dieses, sondern ein anderes Unternehmen habe ausweislich der vorgelegten Referenzen diejenigen Fähigkeiten nachgewiesen, die für den Auftraggeber bei den ausgeschriebenen Planungsleistungen – abgesehen von den persönlichen Erfahrungen des Projektleitenden und seines Stellvertretenden – relevant waren (z. B. hinsichtlich der Koordinierung des interdisziplinären Projektteams, der Qualitätssicherung und Fehler-

kultur, der Fähigkeit des Unternehmens, gerade auch bei Ausfall oder Weggang von einzelnen Personen die ausgeschriebenen Leistungen weiterhin erfolgreich erbringen zu können).

Das Oberlandesgericht Düsseldorf bestätigte die Entscheidung der 1. Vergabekammer des Bundes vor allem deshalb, weil die an den streitigen Referenzaufträgen beteiligten Mitarbeitenden nicht vollständig vom betreffenden Bewerber übernommen worden seien. Da die referenzierten Arbeiten in einem Team erbracht worden seien, genüge die Übernahme des Projektleitenden durch den neuen Arbeitgeber nicht, um diesem die „Fremdreferenzen“ eines anderen Unternehmens zuzurechnen (Beschluss vom 13. November 2024, Aktenzeichen: VII-Verg 15/24).

Offenlegung von Referenzen bei Rechtsberatungsleistungen

Der öffentliche Auftraggeber schrieb umfangreiche Rechtsberatungsleistungen aus. Zur Überprüfung der Eignung der Bieter verlangte er Angaben zu bereits erbrachten Beratungsleistungen insbes. zu Gegenstand und Auftragswert der Beratung sowie Benennung des Vertragspartners. Eine sich beteiligende Anwaltssozietät machte die Unzulässigkeit dieser Forderung im Hinblick auf die anwaltliche Verschwiegenheitspflicht geltend. Die Vergabekammer wies den Nachprüfungsantrag zurück. Die geforderten Referenzbelege entsprechen den vergaberechtlich statthaften Vorgaben für die Eignungsprüfung in § 46 Abs. 3 Nr. 1 VgV (bzw. Anhang XII Teil II lit. a Richtlinie 2014/24/EU). Sie überschreiten auch im Hinblick auf die besondere berufsrechtliche Stellung des Rechtsanwaltes („anwaltliche Verschwiegenheitspflicht“) nicht die Grenzen des zur Auftrags Erfüllung Notwendigen. Die Auftraggeberin fordert mit der Pflicht zur Vorlage von Angaben zu Mandaten nicht zu einem Verstoß gegen § 43a Abs. 2 Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) auf. Die anwaltliche Verschwiegenheitspflicht unterliegt in der Praxis verschiedenen Ausnahmetatbeständen, die im Einzelfall einen Verstoß ausschließen. Ein Verstoß liegt ferner nach § 2 Abs. 4 lit. a der Berufsordnung für Rechtsanwälte nicht vor, soweit das Verhalten des Rechtsanwaltes oder der Rechtsanwältin mit Einwilligung erfolgt. Es ist Rechtsanwälten und Rechtsanwältinnen grundsätzlich möglich, die Zustimmung zur Weitergabe der Daten zu Mandaten von ihren Auftraggebern einzuholen. Die Pflicht zur Verschwiegenheit wird damit „aufgehoben“. Die Aufhebung der Verschwiegenheitspflicht betrifft alle Bieter gleichermaßen, sodass

ein Verstoß gegen den Grundsatz des Leistungswettbewerbs oder eine Diskriminierung der Bieter gemäß § 97 Abs. 2 GWB ausscheidet.

Losaufteilung

Das Gesetz statuiert in § 97 Abs. 4 Satz 2 GWB den Grundsatz der Losaufteilung. Eine Ausnahme hiervon lässt § 97 Abs. 4 Satz 3 GWB zu, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe eine Zusammenfassung mehrerer Fach- oder Gebietslose erfordern. Die Voraussetzungen dieser Ausnahmeregelung sah die 2. Vergabekammer in zwei Parallelverfahren als gegeben an (Beschluss vom 26. Februar 2024, Aktenzeichen: VK2-11/24 und Beschluss vom 29. Februar 2024, Aktenzeichen: VK2-17/24). Die streitgegenständliche Ausschreibung betraf die beabsichtigte Erneuerung der Fahrbahn eines knapp acht Kilometer langen Teilstücks einer Bundesautobahn. Der betreffende Streckenabschnitt ist einer der am stärksten verkehrsbelasteten Autobahnabschnitte im gesamten Bundesgebiet. Der Bundesverkehrswegeplan 2030 weist den beabsichtigten sechsspurigen Ausbau mit der Dringlichkeitsstufe „Vordringlicher Bedarf – Engpassbeseitigung“ aus. Um die Bauzeit so kurz wie möglich zu halten, schrieb die Auftraggeberin den Auftrag im Wege einer Gesamtvergabe i. V. m. dem sog. „Verfügbarkeitsmodell“ aus. Die Bieter mussten in ihrem Angebot eine konkrete Dauer der Bauzeit innerhalb eines vorgegebenen Bauzeitfensters von rd. vier Monaten anbieten. Für jeden angebotenen Werktag wurden Verfügbarkeitskosten von 100.000 Euro (brutto) in Ansatz gebracht und zu dem Angebotspreis addiert. Sollte es dem bezuschlagten Auftragnehmenden gelingen, die Bauarbeiten früher abzuschließen als von ihm angeboten, sollte er von der Auftraggeberin im Rahmen der Schlussrechnung einen Bonus erhalten, der umso höher ausfallen sollte, je kürzer die tatsächliche Bauzeit im Vergleich zur angebotenen Bauzeit war. Bei Überschreiten der angebotenen Bauzeit würden allerdings die für diesen Zeitraum angefallenen Verfügbarkeitskosten vom Werklohn abgezogen. Die Auftraggeberin nahm an, dass der Auftragnehmer die Nachunternehmer an den evtl. finanziellen Vorteilen partizipieren lassen würde.

Die gegen die Gesamtvergabe gerichteten Nachprüfungsanträge einer Anbieterin von passiven Schutzeinrichtungen und einer Anbieterin von Verkehrssicherungsleistungen wies die Vergabekammer zurück (Beschluss vom 26. Februar 2024, Aktenzeichen: VK2-11/24 und Beschluss vom 29. Februar 2024, Aktenzeichen: VK2-17/24). Die Vergabekammer schloss

sich im Ergebnis der Auffassung der Auftraggeberin an, dass das Ziel eines frühestmöglichen Abschlusses der Bauarbeiten im konkreten Fall, in dem die Bundesregierung ein überragendes öffentliches Interesse anerkannte, legitim sei. Die Vergabekammer entschied, dass die von der Auftraggeberin angeführten Gründe, wie z. B. die erhöhte Unfallgefahr im Baustellenbereich, volkswirtschaftliche Nachteile infolge von Zeitverlust durch Staugeschehen, ökologische Nachteile durch staubedingte Emissionen und die Belastung der durch die Bauarbeiten betroffenen lokalen Bevölkerung durch umleitungsbedingten Verkehr das Interesse der Antragsgegnerin begründen könnten, den Streckenabschnitt möglichst bald wieder freigeben zu können. Die Gesamtvergabe i. V. m. dem Verfügbarkeitsmodell seien geeignete Maßnahmen, eine schnellere Abwicklung des Bauvorhabens zu gewährleisten.

Das Oberlandesgericht Düsseldorf hob die Entscheidungen der Vergabekammer jedoch auf (Beschlüsse vom 21. August 2024, Aktenzeichen: VII-Verg 6/24 sowie VII-Verg 7/24). Nach Ansicht des Gerichtes liegen keine technischen Gründe im Sinne des § 97 Abs. 4 Satz 3 GWB vor, da keine höheren Anforderungen an den Baubetrieb in fachlicher bzw. technischer Hinsicht als in anderen Fällen erkennbar seien; auch ein besonderes Gefahrenpotenzial der Baustelle sei nicht erkennbar. Wirtschaftliche Gründe, welche die Gesamtvergabe rechtfertigen könnten, vermochte das Gericht ebenfalls nicht zu erkennen. Die aufgrund der Gesamtvergabe zu erwartende Zeitersparnis als solche sei kein wirtschaftlicher Grund. Hinzukommen müsse, dass die Zeitersparnis kausal mit wirtschaftlichen Vorteilen der Auftraggeberin verbunden sei, wofür jedoch nach Ansicht des Gerichtes vorliegend nichts ersichtlich sei. Generell seien nur Vorteile relevant, welche der Auftraggeberin selbst durch eine Bauzeitverkürzung entstünden. Soweit die Auftraggeberin etwa auf eine erhöhte Schadstoff- oder Lärmbelästigung, einen höheren Kraftstoffverbrauch oder das Unfallgeschehen hingewiesen habe, handele es sich um Nachteile Dritter. Außerdem habe es die Auftraggeberin versäumt, in ihrem Vergabevermerk die Vorteile einer Gesamtvergabe den Nachteilen gegenüber zu stellen und die widerstreitenden Interessen umfassend gegeneinander abzuwägen.

Pflicht des öffentlichen Auftraggebers zur Aufklärung der Erfüllungbarkeit des Leistungsversprechens des Zuschlagsempfängers

Der öffentliche Auftraggeber schrieb eine Rahmenvereinbarung zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen für

Reisebürodienstleistungen des Bundes aus und stellte für die Leistungserbringung spezifische Anforderungen an die Datenhaltung, den Datentransfer und die Standards der DSGVO. Bei der Prüfung des Angebotes des beabsichtigten Zuschlagsempfängers, eines mit US-amerikanischen und britischen Konzerngesellschaften verflochtenen deutschen Unternehmens, unterblieb im Hinblick auf die erforderliche Erfüllung dieser Anforderungen eine hinreichende Aufklärung des von diesem mit dem Angebot abgegebenen Leistungsversprechens. Anlass zu einer solchen Aufklärung nach § 15 Abs. 5 S. 1 VgV bestand, weil sich weder aus dem Angebot des Zuschlagsempfängers noch auf dessen im Vergabeverfahren und im Nachprüfungsverfahren vor der Vergabekammer erteilten weiteren Auskünfte zweifelsfrei erkennen ließ, ob und wie die spezifischen Anforderungen an Datenhaltung und -schutz eingehalten werden können.

Die 2. Vergabekammer des Bundes entschied daher im Nachprüfungsverfahren, dass der Auftraggeber die Erfüllungbarkeit des Leistungsversprechens beim Zuschlagsempfänger weiter aufzuklären hat, um auf dieser Grundlage zu prüfen, ob der Zuschlag erteilt werden kann oder das Angebot nach § 57 Abs. 1 Nr. 4 VgV auszuschließen ist (Beschluss vom 20. Juni 2023, Aktenzeichen: VK2-34/23). Grundsätzlich könne ein öffentlicher Auftraggeber auf das im Angebot enthaltene Leistungsversprechen vertrauen. Es müsse aber sichergestellt sein, dass die aufgestellten Leistungsanforderungen im Vertragsfall auch anforderungskonform erfüllt werden.

Das mit dem Fall als Beschwerdeinstanz befasste Oberlandesgericht Düsseldorf bestätigte mit Beschluss vom 5. Juni 2024 (Aktenzeichen: VII-Verg 25/23) diese Entscheidung der 2. Vergabekammer des Bundes. Das Oberlandesgericht Düsseldorf konkretisierte den anerkannten vergaberechtlichen Grundsatz, dass ein öffentlicher Auftraggeber grundsätzlich auf das Leistungsversprechen eines Bieters vertrauen könne, dahin, dass im Hinblick auf § 124 Abs. 1 Nr. 9c GWB bei konkreten Anhaltspunkten für Zweifel an der Erfüllungbarkeit des Leistungsversprechens dies näher aufzuklären ist.

Nach § 124 Abs. 1 Nr. 9c GWB kann der öffentliche Auftraggeber unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ein Unternehmen von der Teilnahme an einem Vergabeverfahren ausschließen, wenn es fahrlässig oder vorsätzlich irreführende Informationen übermittelt hat, die die Vergabeentscheidung des öffentlichen Auftraggebers erheblich beeinflussen

könnten, oder versucht hat, solche Informationen zu übermitteln. Derartige Informationen könnten auch Angebotsinhalte sein, die irreführend sein könnten, wenn zwar ein grundsätzlich ausschreibungskonformes Angebot abgegeben werde, der Bieter aber schon bei Angebotsabgabe zumindest in Kauf genommen hat oder bei Anwendung der erforderlichen Sorgfalt hätte erkennen können, dass er das Leistungsversprechen nicht wie angeboten erfüllen kann (vgl. Oberlandesgericht Düsseldorf, a. a. O.). Es gehöre zur fehlerfreien Ermessensausübung nach § 124 Abs. 1 GWB, dass sich der öffentliche Auftraggeber bei entsprechenden Anhaltspunkten für Zweifel an der Erfüllbarkeit des Leistungsversprechens Klarheit darüber verschafft, ob das entsprechende Angebot nach § 124 Abs. 1 Nr. 9c GWB auszuschließen ist oder nicht.

Dokumentationspflichten bei der Preisaufklärung

Bei Angeboten, die im Hinblick auf Preis oder Kosten im Verhältnis zu der zu erbringenden Leistung ungewöhnlich niedrig erscheinen (§ 60 Abs. 1 VgV), verlangt der Auftraggeber Aufklärung. Er ist gehalten, sorgfältig zu prüfen, ob eine einwandfreie Ausführung und Haftung für Gewährleistungsansprüche gesichert ist. Er muss seine maßgeblichen Erwägungen so dokumentieren, dass nachvollziehbar ist, wie die Überprüfung der Kalkulation vorgenommen wurde. Die Begründung muss alle Informationen enthalten, die notwendig sind, um die Entscheidung des öffentlichen Auftraggebers nachvollziehen zu können (§ 8 Abs. 1 Satz 2 VgV, § 97 Abs. 1 GWB). Im zu entscheidenden Verfahren ließen die in der Akte enthaltenen handschriftlichen (und überwiegend nicht lesbaren) Kommentierungen des Antragsgegners zur Kalkulation des für den Zuschlag vorgesehenen Bieters nicht erkennen, wie Unterschiede zur Kalkulation anderer Bieter eingeordnet wurden. Das Dokumentationsdefizit wurde auch nicht durch einen die Dokumentation nachholenden Vortrag im laufenden Nachprüfungsverfahren beseitigt. Der Antragsgegnerin wurde im Wege der Zurücksetzung des Vergabeverfahrens aufgegeben, die Prüfung nachzuholen und entsprechend zu dokumentieren sowie ihr Prüfungsergebnis und die darauf basierende Zuschlagsentscheidung den Bietern neu mitzuteilen.

Dokumentationspflicht bei Ausschlussentscheidung

Ein Bieter wendete sich gegen seinen Ausschluss im Teilnahmewettbewerb, der vom Auftraggeber mit einer zu erwartenden Nichteinhaltung von besonderen Vertragsbedingungen im Hinblick auf exportkontrollrecht-

liche Vorschriften und damit einer Abweichung von den Vergabeunterlagen nach § 57 Abs. 1 Nr. 4 VgV begründet wurde. Die Anforderungen für den Nachweis des Ausschlussgrunds sind vergleichbar mit den allgemeinen Anforderungen an den Nachweis von Ausschlussgründen nach § 124 GWB. Vor einer endgültigen und verbindlichen Entscheidung über das Vorliegen von Ausschlussgründen hat der öffentliche Auftraggeber in geeigneter Form nachzuweisen, dass der Wirtschaftsteilnehmer gegen seine Verpflichtungen verstoßen hat oder – wie hier vom Antragsgegner vorgetragen – verstößt. Der Nachweis kann durch Belege, Schriftstücke oder andere objektivierte Anhaltspunkte für die in Rede stehenden Verfehlungen geführt werden. Erforderlich ist ein Nachweis vergleichbar mit einem Vollbeweis im Sinne von § 286 ZPO, wonach im Grundsatz die volle Überzeugung im Sinne persönlicher Gewissheit von einem bestimmten Sachverhalt als wahr gilt, die an sich mögliche Zweifel überwindet. Ein Ausschluss kam in dem zu entscheidenden Sachverhalt deshalb nur bei Vorliegen gesicherter Nachweise im Hinblick auf die Abweichung von den Anforderungen nach § 128 Abs. 2 GWB in Betracht. Die vom Auftraggeber der Vergabekammer vorgelegten Informationen erlaubten im Ergebnis jedoch keinen hinreichend sicheren Schluss auf eine aktuelle Nichteinhaltung der Ausführungsbedingungen, sodass der Nachprüfungsantrag erfolgreich war.

Anforderungen an die Dokumentation der Angebotswertung

Ausgehend von einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 14. Juli 2016 (Aktenzeichen: C-6/15) entwickelte sich in den letzten Jahren die Vergaberechtsprechung über den Umfang des dem öffentlichen Auftraggeber bei der Wertung der Angebote zustehenden Beurteilungsspielraums fort. Inzwischen ist vor allem anerkannt, dass der Auftraggeber, der Angebotskonzepte der Bieter bewerten will, grundsätzlich keinen „Wertungsleitfaden“ vorgeben muss, von dessen Konzeptinhalt eine bestimmte Bewertung abhängt (grundlegend: Bundesgerichtshof, Beschluss vom 4. April 2017, Aktenzeichen: X ZB 3/17; Oberlandesgericht Düsseldorf, Beschluss vom 8. März 2017, Aktenzeichen: VII-Verg 39/16). Je offener ein Wertungsschema ist, desto eher besteht jedoch das Risiko, dass die Gleichmäßigkeit der Bewertung und damit die Gleichbehandlung der Bieter sowie die Vorhersehbarkeit (Transparenz) der Wertungsentscheidung des öffentlichen Auftraggebers nicht hinreichend gewährleistet ist. In diesem Fall muss der Auftraggeber daher

umso eingehender seine Wertungsentscheidung und die wertungsrelevanten Überlegungen dokumentieren (vgl. Bundesgerichtshof, a. a. O.; Oberlandesgericht Düsseldorf, Beschluss vom 22. März 2023, Aktenzeichen: VII-Verg 24/22). Eine ausführliche und auf die konkrete Vergabe bezogene Wertungsbegründung kann zwar insbes. bei funktionalen Ausschreibungen, in denen der Auftraggeber den Bietern keinen detaillierten Lösungsansatz vorschreibt, sondern eigene zielführende Ideen der Bieter erwartet, aufwändig sein. Ohne eine nachvollziehbare Begründung des Wertungsergebnisses können die Nachprüfungsinstanzen aber gar nicht überprüfen, ob der Auftraggeber die Grenzen des ihm zustehenden Beurteilungsspielraums eingehalten hat. Dies gilt auch dann, wenn ein Angebot nach Einschätzung des öffentlichen Auftraggebers mit einer durchschnittlichen Note bewertet werden soll. Die 1. Vergabekammer des Bundes entschied daher, dass Wertungsbegründungen wie „Die konzeptionelle Darstellung entspricht den Anforderungen, Anhaltspunkte für eine Auf- oder Abwertung können nicht identifiziert werden“ oder „Auf- oder abwertende Kriterien sind nicht gegeben“ den Anforderungen an eine vergaberechtskonforme Dokumentation im Sinne des § 8 VgV nicht genügen, sodass der Auftraggeber – sofern seine Beschaffungsabsicht fortbesteht – die Wertung der Angebote zumindest neu dokumentieren muss (Beschluss vom 31. Juli 2024, Aktenzeichen: VK1-56/24, bestandskräftig).

Berücksichtigung von Mini- und Midijobbern bei Lohnkosten

Der Antragsteller bemängelte im Rahmen einer Ausschreibung in der Gebäudereinigung, dass die Kalkulation der von den Bietern angebotenen Stundenverrechnungssätze mangels Angabe der Kosten für Midijobber im beizufügenden Kalkulationsmuster für die Stundenverrechnungssätze nicht ordnungsgemäß geprüft werden könne. Unabhängig von der Frage, dass dieser Punkt verspätet vorgetragen wurde, nämlich später als 15 Kalandertage nach Eingang der Nichtabhilfemitteilung der Antragsgegnerin (§ 160 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GWB), schloss sich die Vergabekammer dieser Auffassung auch inhaltlich nicht an. Die Kalkulationsblätter der Antragsgegnerin waren nicht zu beanstanden. Zwar wurden Kosten für Midijobber neben voll-sozialversicherungspflichtigen Kräften nicht gesondert abgefragt. Allerdings sind Midijobber im Gegensatz zu Minijobbern als „voll-sozialversicherungspflichtige Kräfte“ anzusehen, da für diese an alle gesetzlichen Sozialkassen (Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) Beiträge abzuführen sind. Lediglich der Beitragssatz für Midijobber un-

terscheidet sich von dem für Beschäftigte, deren Arbeitsentgelt über dem sog. „Übergangsbereich“ liegen (vgl. § 20 SGB IV). Die kalkulationsrelevanten Angaben zu Midijobbern waren, soweit ein Bieter deren Einsatz plant, in der Spalte des Kalkulationsmusters der Antragsgegnerin bei voll-sozialversicherungspflichtigen Kräften mit zu berücksichtigen. Das Oberlandesgericht Düsseldorf bestätigte die Entscheidung der Vergabekammer in seinem Beschluss vom 30. Oktober 2024, stützte sich dabei aber ausschließlich auf die Unzulässigkeit des Nachprüfungsantrags nach § 160 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GWB (Aktenzeichen: VII-Verg 18/24).

Begünstigende Zuschlagskriterien

Die Antragsgegnerin schrieb einen Projektsteuerungsvertrag nach seinem teilweisen Auslaufen neu aus. Neben dem Preis sollte die Qualität des vorzulegenden Personalkonzeptes bewertet werden. Darunter befand sich das Unterkriterium „Implementierung der Projektmitarbeitenden“. Der Subunternehmer des bisherigen Vertragspartners, der das Personal für den Auftrag stellte, wirkte an der Vorbereitung des neuen Vergabeverfahrens beratend mit. Er bewarb sich und wollte sich für die Auftragsausführung des bisher eingesetzten Personals bedienen. Nach der Angebotswertung sollte der Zuschlag an ihn ergehen. Der bisherige Auftragnehmer rügte die schlechtere Bewertung seines Personalkonzeptes. Die Vergabekammer gab dem Nachprüfungsantrag statt. Sie sah den Wissensvorsprung des Zuschlagskandidaten (sog. Projektant) zwar durch entsprechende für alle Bewerber zugängliche Informationen nach § 7 Abs. 2 VgV als ausgeglichen an. Allerdings war in der Gestaltung des Unterkriteriums „Implementierung der Projektmitarbeitenden“ entgegen § 127 Abs. 4 GWB nicht die notwendige Neutralität gewährleistet (vgl. auch Oberlandesgericht Düsseldorf, Beschluss vom 13. Mai 2024, Aktenzeichen: VII-Verg 33/23). Der Auftraggeber hat in dem zu entscheidenden Fall ein Kriterium geschaffen, bei dem ein Bieter, der bereits das mit dem Auftrag vertraute Personal einsetzen kann, wertungserhöhende Vorteile erfährt, die ihm ein überlegenes Angebot ermöglichen. Das Oberlandesgericht Düsseldorf hob den Beschluss auf (Entscheidung vom 11. Dezember 2024: VII-Verg 24/24). Den in der Entscheidung der Vergabekammer zentralen Aspekt der Vergaberechtswidrigkeit der Zuschlagskriterien sah das Oberlandesgericht mangels einer diesbezüglichen Rüge als präkludiert an und entschied darüber nicht inhaltlich. In der qualitativen Wertung des Konzeptes der Antragstellerin konnte das Oberlandesgericht keine Fehler erkennen, sodass der Nachprüfungsantrag im Ergebnis zurückgewiesen wurde.

Sechster Abschnitt**Geschäftsübersicht****A. Tabellen zur Fusionskontrolle****I. Beim Bundeskartellamt angemeldete Zusammenschlüsse 1990-2024**

Jahr	Zusammenschlüsse
1990	1 445
1991	1 541
1992	1 282
1993	1 185
1994	1 254
1995	1 154
1996	1 257
1997	1 387
1998	1 667
1999	1 687
2000	1 735
2001	1 568
2002	1 584
2003	1 366
2004	1 412
2005	1 687
2006	1 829
2007	2 242
2008	1 675
2009	998
2010	987
2011	1 108
2012	1 127
2013	1 091
2014	1 188
2015	1 211
2016	1 229
2017	1 303
2018	1 383
2019	1 433
2020	1 236
2021	1 026
2022	834
2023	810
2024	870
Gesamt 1990 - 2024	46 791

II. Fusionskontrollverfahren 2023 und 2024

	2023	2024
I. Anmeldungen		
- Erwerb alleiniger oder gemeinsamer Kontrolle bzw. Übergang von alleiniger zu gemeinsamer Kontrolle oder umgekehrt	641	677
- Weitere Zusammenschlusstatbestände	164	183
davon: - Erwerb eines wettbewerblich erheblichen Einflusses	15	21
Gesamt: *	805	860
II. Entscheidungen		
- Freigaben		
davon: - in der 1. Phase	736	811
- in der 2. Phase ohne Nebenbestimmungen	2	3
- in der 2. Phase mit Nebenbestimmungen	2	0
- Untersagungen	0	1
Gesamt:	740	815
III. Erledigung vor Abschluss des Verfahrens		
- Rücknahme	28	37
davon: - in der 1. Phase	26	33
- in der 2. Phase	2	4
IV. Prüfung bereits vollzogener Zusammenschlüsse nach § 41 Abs. 3		
- Entflechtungsverfahren	28	6
V. Vorfeldfälle		
- Rücknahmen in der 2. Phase wegen wettbewerblicher Bedenken**	1	4
- Rücknahmen in der 1. Phase aufgrund wettbewerblicher Bedenken	2	4
- Aufgabe oder Modifikation des Vorhabens nach Vorgesprächen vor Anmeldung	1	3
Gesamt:	4	11

* Bei 15 weiteren Anmeldungen (5 in 2023, 10 in 2024) wurde kein Zusammenschlusstatbestand angegeben oder festgestellt.

** Eine weitere Rücknahme in der 2. Phase im Jahr 2023 erfolgten aus anderen Gründen.

Anmerkung: Die Zahlen im Abschnitt ‚I. Anmeldungen‘ beziehen sich auf die beim Bundeskartellamt in den Jahren 2023 und 2024 eingegangenen Anmeldungen. Die übrigen Daten der Tabelle beziehen sich auf alle in diesen beiden Jahren ergangenen Entscheidungen oder sonstigen Erledigungen von Verfahren und zwar unabhängig davon, in welchem Jahr ggfs. eine Anmeldung erfolgt ist.

B. Übersichten zu weiteren Verfahren
I. Kartell- und Missbrauchsverfahren
1. beim Bundeskartellamt im Jahr 2023

Vorschrift	Art des Verstoßes	Neue Verfahren		Abgeschlossene Verfahren						Zusätzlich			
		Nur Anwendung von nationalem Recht	Parallele Anwendung von EU-Recht (Art. 101, 102 AEUV)	Budgetbescheid	Untersagungs- oder Abstellungsverfügung ^a	Verpflichtungszusagen	Entscheidung nach § 32c (kein Anlass zum Vorstufenentscheidungsverfahren)	Aufgabe des beanstandeten Verhaltens	Einstellung aus anderen Gründen ^{a, b}	Abgabe an eine andere Behörde	Anordnung einstweiliger Maßnahmen	Rückstellung gemäß § 32 Abs. 2a	Abschließung des wirtschaftlichen Vorteils
§§ 1, 2 GWB	Kartellverbot (Gesamt)	10	13	3	0	0	3	2	10	0	0	0	0
	Hardcore Kartelle	2	1	2					2				
	Mitbestandskartelle												
	Sonstige horizontale Kooperationen	3	8				1	2	7				
	Vertikalerbündelungen	1	2	1					1				
	Kartellfälle allgemein (keiner Unterteilung zugeordnet)	4	2				2						
§§ 19 ff. GWB	Misbrauchswahlrecht (Gesamt)	17	4	0	2	1	0	3	3	0	0	0	0
§ 19 Abs. 1 GWB	Misbrauch: einer marktbeherrschenden Stellung	10	2		1			2	1				
§ 19 Abs. 2 Nr. 1 GWB	Behinderungs- und Diskriminierungsverbot												
§ 19 Abs. 2 Nr. 2, 3 GWB	Verbot des Ausbeutungsmissbrauchs	1											
§ 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB	Verbot der Verweigerung des Zugangs zu Netzen und Infrastruktureinrichtungen												
§ 19 Abs. 2 Nr. 5 GWB (auch § 20 Abs. 2 GWB)	Verbot der ungerechtfertigten Forderung von Vorzugsbedingungen												
§ 19a Abs. 1 GWB	Feststellung der übertragenden markübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb	2			1				1				
§ 19a Abs. 2 GWB	Untersagung spezifischer Verhaltensweisen	1				1							
§ 20 Abs. 1 GWB	Behinderungs- und Diskriminierungsverbot bei relativer Marktmacht	2											
§ 20 Abs. 3 GWB	Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis												
§ 20 Abs. 5 GWB	Verbandsdiskriminierung												
§ 21 Abs. 1 GWB	Boykottverbot												
§ 21 Abs. 2-4 GWB	Verbot sonstiger wettbewerbschädlicher Druckschuldung/Nachteilsandrohung oder -zufügung												
	Misbrauchsfälle allgemein (keiner Unterteilung zugeordnet)	1	2					1	1				
Sonderregeln für bestimmte Wirtschaftskreise (Gesamt)		1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
§ 28 GWB	Erzeugervereinigungen, Landwirtschaft												
§ 29 GWB	Energetikwirtschaft												
§ 30 Abs. 2a GWB	Preisbindung bei Zeitungen und Zeitschriften												
§ 30 Abs. 2b GWB	Verlagswirtschaftliche Zusammenarbeit	1						1					
§ 31 ff. GWB	Wasserversorgungsunternehmen												
§ 32f Abs. 2 GWB	Verpflichtung zur Anmeldung												
§ 32f Abs. 3 ff. GWB	Erhebliche und fortwährende Störung des Wettbewerbs												
Gesamt		28	17	3	2	1	3	6	13	0	0	0	0

*Untersagungs- oder Abstellungsverfügung: Im Fall von Verfahren nach § 19a Abs. 1, Feststellung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb.
** Einstellungen aus anderen Gründen sind: Einstellung gem. § 47 OWiG und gem. § 170 Abs. 2 StPO, Kein Anlass zum Tätigwerden (ohne förmliche Verfügung) und alle übrigen Gründe (z.B. Verjährung, Mangel an Beweisen, etc.)

2. beim Bundeskartellamt im Jahr 2024

Vorschrift	Art des Verstoßes	Neue Verfahren		Abgeschlossene Verfahren						Zusätzlich		
		Nur Anwendung von nationalem Recht	Parallel Anwendung von EU-Recht (Art. 101, 102 AEUV)	Abschluss mit Verfügung			Abschluss ohne Verfügung			Anordnung einstweiliger Maßnahmen	Rückerstattung gemäß § 32 Abs. 2a	Abschließung des wirtschaftlichen Vorfalls
				Bußgeldbescheid	Untersagungs- oder Abstellungsverfügung	Verpflichtungsverfügung	Entscheidung nach § 32c (kein Anlass zum Tätigwerden / Vorstufeneinschreiben)	Aufgabe des beanstandeten Verhaltens	Einstellung aus anderen Gründen ¹⁾	Abgabe an eine andere Behörde		
§§ 1, 2 GWB	Kartellverbot (Gesamt)	9	7	2	0	0	0	3	4	0	0	0
	Hardcore Kartelle		1	2								
	Mitstandskartelle											
	Sonstige horizontale Kooperationen	5	4					2	3			
	Vertikabvereinbarungen	1	1					1	1			
§§ 19 ff. GWB	Kartellfälle allgemein (keiner Unterteilung zugeordnet)	3	1									
	Misbrauchsaufsicht (Gesamt)	3	3	0	1	0	0	0	2	0	0	0
	Misbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	1	1						1			
	Behinderungs- und Diskriminierungsverbot		1						1			
	Verbot des Ausbeutungsmisbrauchs											
	Verbot der Verweigerung des Zugangs zu Netzen und Infrastrukturanlagen											
	Verbot der ungerechtfertigten Forderung von Vorzugskonditionen				1							
	Feststellung der übertragenden marktübergeordneten Bedeutung für den Wettbewerb											
	Untersagung spezifischer Verhaltensweisen		1									
	Behinderungs- und Diskriminierungsverbot bei relativer Marktmacht											
	Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis											
	Verbandsdiskriminierung											
	Bojkottverbot											
	Verbot sonstiger wettbewerbschädlicher Druckausübung/Nachteilsandrohung oder -zufügung	2										
	Misbrauchshäufte allgemein (keiner Unterteilung zugeordnet)											
§§ 28 bis 32f. GWB	Sonderregeln für bestimmte Wirtschaftszweige (Gesamt)	4	0	0	0	0	0	1	2	1	0	0
	Erzeugervereinigungen, Landwirtschaft											
	Energiewirtschaft											
	Pressebranche bei Zeitungen und Zeitschriften	1						1				
	Verlagswirtschaftliche Zusammenarbeit	3							2	1		
	Wasserversorgungsunternehmen											
	Verpflichtung zur Anmeldung											
	Einheitliche und fortwährende Steuerung des Wettbewerbs											
	Gesamt	16	10	2	1	0	0	4	8	1	0	0

*Untersagungs- oder Abstellungsverfügung: Im Fall von Verfahren nach § 19a Abs. 1, Feststellung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb.

** Einstellungen aus anderen Gründen sind: Einstellung gem. § 47 OWiG und gem. § 170 Abs. 2 StPO, Kein Anlass zum Tätigwerden (ohne förmliche Verfügung) und alle übrigen Gründe (z.B. Verjährung, Mangel an Beweisen, etc.)

3. bei den Landeskartellbehörden im Jahr 2023

Vorschrift	Art des Verstoßes	Neue Verfahren		Abgeschlossene Verfahren						Zusätzlich		
		Nur Anwendung von nationalem Recht	Parallele Anwendung von EU-Recht (Art. 101, 102 AEUV)	Abschluss mit Verfügung			Abschluss ohne Verfügung			Anordnung einstweiliger Maßnahmen	Rückersatzung gemäß § 32 Abs. 2a	Abschließung des wirtschaftlichen Verfahrens
				Bülgeldbescheid	Untersagungs- oder Abstellungsverfügung*	Verpflichtungszusage	Entscheidung nach § 32c (kein Anlass zum Vorsitzendenschriften)	Aufgabe des beanstandeten Verhaltens	Einstellung aus anderen Gründen**			
	Kartellverbot (Gesamt)	9	7	2	0	0	0	3	4	0	0	0
	Hardcore-Kartelle		1	2								
	Mitteleinkaufskartelle											
§§ 1, 2 GWB	Sonstige horizontale Kooperationen	5	4					2	3			
	Vertikilvereinbarungen	1	1					1	1			
	Kartellfälle allgemein (keiner Unterteilung zugeordnet)	3	1									
	Misbrauchsaufricht (Gesamt)	3	3	0	1	0	0	0	2	0	0	0
§ 19 Abs. 1 GWB	Misbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	1	1						1			
§ 19 Abs. 2 Nr. 1 GWB	Behinderungs- und Diskriminierungsverbot		1						1			
§ 19 Abs. 2 Nr. 2, 3 GWB	Verbot des Abschnürringschutzes											
§ 19 Abs. 2 Nr. 4 GWB	Verbot der Verweigerung des Zugangs zu Netzen und Infrastruktureinrichtungen											
§ 19 Abs. 2 Nr. 5 GWB	Verbot der ungerechtfertigten Förderung von Vorzugsbedingungen											
(auch § 20 Abs. 2 GWB)												
§ 19a Abs. 1 GWB	Feststellung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb				1							
§ 19a Abs. 2 GWB	Untersagung spezifischer Verhaltensweisen		1									
§ 20 Abs. 1 GWB	Behinderungs- und Diskriminierungsverbot bei relativer Marktmacht											
§ 20 Abs. 3 GWB	Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis											
§ 20 Abs. 5 GWB	Verbandsabschließung											
§ 21 Abs. 1 GWB	Boikottverbot											
§ 21 Abs. 2, 4 GWB	Verbot sonstiger wettbewerbschädlicher Drückausübung/Nachteilsandrohung oder -zufügung	2										
	Misbrauchsdelikte allgemein (keiner Unterteilung zugeordnet)											
Sonderregeln für bestimmte Wirtschaftszweige (Gesamt)	4	0	0	0	0	0	0	1	2	1	0	0
§ 28 GWB	Erzeugervereinigungen, Landwirtschaft											
§ 29 GWB	Energiewirtschaft											
§ 30 Abs. 2a GWB	Preisbindung bei Zeitungen und Zeitschriften	1						1				
§ 30 Abs. 2b GWB	Verlagswirtschaftliche Zusammenarbeit	3							2	1		
§ 31 ff. GWB	Wasserversorgungsunternehmen											
§ 32f Abs. 2 GWB	Verpflichtung zur Anmeldung											
§ 32f Abs. 3 ff. GWB	Erhebliche und fortwährende Störung des Wettbewerbs											
Gesamt	16	10	10	2	1	0	0	4	8	1	0	0

*Untersagungs- oder Abstellungsverfügung: Im Fall von Verfahren nach § 19a Abs. 1, Feststellung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb.

** Einstellungen aus anderen Gründen sind: Einstellung gem. § 47 OWiG und gem. § 170 Abs. 2 StPO, Kein Anlass zum Tätigwerden (ohne förmliche Verfügung) und alle übrigen Gründe (z. B. Verjährung, Mangel an Beweisen, etc.)

4. bei den Landeskartellbehörden im Jahr 2024

Vorschrift	Art des Verstoßes	Neue Verfahren	Abgeschlossene Verfahren							Zusätzlich		
			Abschluss mit Verfügung			Abschluss ohne Verfügung						
			Bußgeld- bescheid	Untersagungs- oder Abstellungsver- fügung	Verpflichtungs- zusagen	Entscheidung nach § 32c (kein Anlass zum Tätigwerden)	Aufgabe des beanstandeten Verhaltens	Einstellung aus anderen Gründen*	Abgabe an eine andere Behörde	Anordnung Einstweiliger Maßnahmen	Rückerstattung gemäß § 32 Abs. 2a	Abschöpfung des wirtschaftlichen Vorteils
§§ 1, 2 GWB	Kartellverbot (Gesamt)	52	6	0	2	4	4	31	7	0	0	0
	Hardcore Kartelle	17	4			1		12	3			
	Mittelsandkartelle	1					1					
	Sonstige horizontale Kooperationen	3			2		1					
	Vertikalvereinbarungen							2				
	Kartellfälle allgemein (keiner Unterteilung zugeordnet)	31	2				3	2	15	4		
	Misbräuche (Gesamt)	55	0	0	1	27	2	31	8	0	0	0
	Misbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	22				4	1	11	2			
	Behinderungs- und Diskriminierungsverbot	11				2	1	6	1			
	Verbot des Ausbeutungsmisbrauchs	1										
§§ 19 ff. GWB	Verbot der Verweigerung des Zugangs zu Netzen und Infrastruktureinrichtungen	1			1			2				
	Verbot der Einnahme von Vorzugsbedingungen											
	Behinderungs- und Diskriminierungsverbot bei relativer Marktmacht	1						1				
	Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis	1						1				
	Verbandsdiskriminierung											
	Boikottverbot	1										
	Verbot sonstiger wettbewerbschädlicher Druckausübung/Nichtbeachtung oder -zufügung											
	Misbrauchsfälle allgemein (keiner Unterteilung zugeordnet)	17						10	5			
	Sonderregeln für bestimmte Wirtschaftszweige (Gesamt)	37	0	0	5	5	3	18	0	0	0	0
	Erzeugervereinigungen, Landwirtschaft											
§ 28 GWB	Energiewirtschaft	19						10				
	Preisbindung bei Zeitungen und Zeitschriften											
§ 30 Abs. 2a GWB	Verlagswirtschaftliche Zusammenarbeit											
§ 30 Abs. 2b GWB	Wasserversorgungsunternehmen	18			5	5	3	8				
§ 31 ff. GWB	Gesamt	144	6	0	8	36	9	80	15	0	0	0

* Einstellungen aus anderen Gründen sind: Einstellung gem. § 47 OWiG und gem. § 170 Abs. 2 SPO, Kein Anlass zum Tätigwerden (ohne förmliche Verfügung) und alle übrigen Gründe (z.B. Verjährung, Mangel an Beweisen, etc.)

II. Anerkannte und geänderte Wettbewerbsregeln

Wirtschafts- und Berufsvereinigung	Letzte Bekanntmachung im Bundesanzeiger	Geschäftszeichen
Verein „Freiwillige Selbstkontrolle für die Arzneimittelindustrie e.V.“	BAnz AT 10.12.2024 B5 vom 10.12.2024	B3-59/24
Verein „Freiwillige Selbstkontrolle für die Arzneimittelindustrie e.V.“	BAnz AT 05.12.2024 B5 vom 05.12.2024	B3-60/24
Verein „Freiwillige Selbstkontrolle für die Arzneimittelindustrie e.V.“	BAnz AT 11.12.2024 B5 vom 11.12.2024	B3-61/24

Ausländische Besucher im Bundeskartellamt 2023/24

Länder	Besucher 2023	Besucher 2024	Veranstaltungen 2023	Veranstaltungen 2024
Ägypten	3	0	1	0
Brasilien	0	1	0	1
Kambodscha	0	12	0	1
Namibia	2	0	1	0
Peru	2	0	1	0
Usbekistan	0	7	0	1
US FTC	1	0	1	0
Gesamt	8	20	4	3

Abkürzungsverzeichnis von Gesetzestexten

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AgrarOLkG	Gesetz zur Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich – Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz
ALBVVG	Gesetz zur Bekämpfung von Lieferengpässen bei patentfreien Arzneimitteln und zur Verbesserung der Versorgung mit Kinderarzneimitteln – Arzneimittel-Lieferengpassbekämpfungs- und Versorgungsverbesserungsgesetz
ApoRG	Apotheken-Reformgesetz
AVBFernwärmeV	Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
CEA	Circular Economy Act (Europäisches Kreislaufwirtschaftsgesetzes)
DBAV	Differenzbetragsanpassungsverordnung
DSGVO	Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG – Datenschutz-Grundverordnung
EnSiG	Gesetz zur Sicherstellung der Energieversorgung – Energiesicherungsgesetz
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung – Energiewirtschaftsgesetz
Europäische Verpackungsverordnung	Verordnung (EU) 2025/40 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG
EWPBG	Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz
Fusionskontrollverordnung (EG) Nr. 139/2004 oder FKVO	Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GMO	Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007
GVSG	Gesundheitsversorgungsstärkungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWB-Digitalisierungsgesetz	10. GWB-Novelle; Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0 und anderer wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen
HinSchG	Hinweisgeberschutzgesetz
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
KAV	Konzessionsabgabenverordnung
KHVVG	Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz
MDG	Gesetz zur Bereitstellung und Nutzung von Mobilitätsdaten und zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes – Mobilitätsdatengesetz
MFG	Medizinforschungsgesetz
NotfallG	Gesetzes zur Reform der Notfallversorgung

PostG	Postgesetz
PostModG	Postrechtsmodernisierungsgesetz
Richtlinie (EU) 2019/1937	Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden – EU-Whistleblower-Richtlinie
RSG	Reisesicherungsfondsgesetz
SektVO	Verordnung über die Vergabe von Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung – Sektorenverordnung
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StromPBG	Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse – Strompreisbremsegesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
UKlaG	Unterlassungsklagengesetz
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VDuG	Verbraucherrechedurchsetzungsgesetz
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge – Vergabeverordnung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VRUG	Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz
VSVgV	Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit zur Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG – Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit
VTP	Vergabetransformationspaket
WPG	Wärmeplanungsgesetz
WRegG	Gesetz zur Einrichtung und zum Betrieb eines Registers zum Schutz des Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und Konzessionen – Wettbewerbsregistergesetz
WRegV	Wettbewerbsregisterverordnung
ZPO	Zivilprozessordnung

Stichwortverzeichnis**Stichwort****Seite**

5G

84, 130

§ 19a

12 ff., 26 f., 37, 39, 46 f., 54, 116 ff., 177 ff.

50+1-Regel

42, 104, 105

A

Abfälle

24, 26, 28, 44, 52, 100, 102 f.

Absprache

39 ff., 62, 75 f., 107, 109, 111 ff., 148

- Preisabsprache

66

- Submissionsabsprache

74 f.

Akteneinsicht

40, 46

Aktenvernichtung

38, 99

Algorithmen

14, 121

Altenheim

91

Aluminium

26, 32, 79 ff.

Ambulantisierung

90

amicus curiae

47, 164, 165

Amtshilfe

50 f., 83

Android

52, 118 f.

Anzapfverbot

38, 66 f., 77

Anzeigen

106 ff.

Apotheke

20, 93

App Store

119, 125, 157

Arbeitskreis Kartellrecht

45

Arbeitskreis Wettbewerbsökonomie

45

Arzneimittel

92 f., 181

Arzt/Ärztin

24 ff., 30, 88, 91 ff., 95

Arztpraxen

91

Außenwerbung

115

Automobil(-industrie)

25, 41, 77, 81 ff., 119 f., 134 f.

B

Bagatellmarkt

36 f., 107 f.

Bahn

27, 37 f., 44 f., 116, 154 ff., 171

Ball Packaging

80

Banken

95 ff., 138

Bauindustrie

72, 74, 81

Baunormung

74

Baustoffe

72

Bestpreisklausel

42, 52, 127, 162 f.

Bezahlverfahren

38, 42, 95

Stichwort**Seite**

Bier	66
Biotech	32, 91 f.
Bonusregelung	40
Branchenverzeichnis	112
Brauerei	48, 66
Breitband	11, 131
Buchhandel	112
Bundesliga	42, 104 f.
Bußgeld	11, 39 ff., 52 f., 66, 69, 72, 74 f., 83 f., 130

C

Carsharing	155
Chatbot	15 f., 116
Chemie	77 f.
China	10, 57, 78, 92, 134
Compliance	53, 165 ff.
Container	80, 158 f.
Containerschifffahrt	158
Corona	11, 28, 39, 91
COVID-19	93
Crashtests	25, 134 f.

D

Daten	
- Datenschutz	15 f., 54 ff., 122 ff., 164 ff.
Dekarbonisierung	19, 141
Deutsch-Französischer Wettbewerbstag	58
Deutschlandticket	155 f.
Digital Markets Act (DMA)	13 f., 17 f., 52 ff., 118, 121 ff., 164
Digital Services Act (DSA)	164
Digitalisierung	13, 16, 19, 51, 91, 111 f., 134, 168
Digitalisierungsgesetz (10. GWB-Novelle)	132
Digitalkonzerne	14 ff., 116
Discounter	61, 86, 148
Drittstaatssubvention	22
Duale Systeme	99 ff.
Dunkelflaute	12, 137
Durchsuchung	11, 39 f., 51, 69

E

ECN	22, 50 ff., 68, 126
ECN+-Richtlinie	50

Stichwort**Seite**

E-Commerce	42
Effekte	
- konglomerate Effekte	26, 87, 94, 133 f.
- horizontale Effekte	134
Einkaufskooperation	63
Einrichtungshaus	76 f.
Eisenbahn	45, 155 ff.
Eisenschrott	99 ff.
E-Ladeinfrastruktur	44 f.
Elektrizität	51, 146 f.
Elektrofahrzeuge	51, 82, 140
E-Mobilität	83, 150
Energiekrise	19
Energiemonitoring	137, 142
Energiepreisbremsen-Gesetze	45
Energiewende	135
Energiewirtschaft	10, 12, 19, 135, 142, 144, 146, 178 ff.
Entsorgung	13, 24, 31, 52, 59, 98 ff.
Erdgas	12 f., 19, 135 f., 141 ff., 146 ff.
Erneuerbare Energien	78
Exklusivitätsvereinbarung	101

F

Fahrkartenvertrieb	45, 155, 157
Fahrzeug	14, 51, 65, 82 ff., 119 f., 133 f., 140, 158
Fassade	32, 79 f.
Fernsehwerbung	42, 112
Fernwärme	12, 19, 37 f., 44, 78, 136, 143 ff.
Festnetz	45, 51, 127, 130 ff.
Fleisch	58 f., 68
Fluggesellschaft	160 f.
Forstwirtschaft	75 f.
Frequenz	45, 129 f.
Fünf-Länder-Treffen	57
Funktionskleidung	42
Fußball	42, 103 ff.

G

G7	16, 57
Gas	12 f., 19, 46 f., 79, 82, 135 ff., 139, 141 ff., 150, 155 f.
Gatekeeper	17, 52 f., 164
Gebäudereinigung	174

Stichwort**Seite**

Geflügel

58

Gemeinschaftsunternehmen

38, 42, 59, 81, 85, 88, 93, 98, 101 f.,
109 f., 112, 114, 129, 131, 138 f., 142 f.,
153, 159

Generalstaatsanwaltschaft

75

Getränkedosen

79

Getreide

60

giropay

95

Glas

24, 72 f., 101 ff.

Glasfaser

129, 131

Google Automotive Services

46, 118 ff.

Großhandel

- Gas

143

- Raffinerien und Kraftstoff

12, 44, 151

- Strom

138

Grundpreis

146

Gütertransport

157

H

Halbleiter

78, 82, 133 f.

Hauptgutachten

44, 67

Heizöl

151 f.

Heizstrom

138

Hinweisgeberschutzgesetz

11, 18, 40, 43

Hinweisgebersystem

43, 69

Hamburger Getreidebörse

60

Holz

38, 48, 58, 72, 75 f., 79

I

Immobilien

90

Impfstoff

92 f.

Initiative Tierwohl

16, 41, 68

Inlandsumsatzschwelle

107, 112, 132

Internationale Kartellkonferenz (IKK)

57

Internationale Rechtshilfe

56

- Internetwirtschaft

117 ff.

Interventionsfälle

23, 35

iOS

53 f., 125

IT-Dienstleistungen

132

K

Kakao

41, 61, 68

Kartendienste

14, 118 f.

Stichwort**Seite**

Kartoffeln	59
Kfz	83 f.
Konzession	115, 139, 144 f.
Kooperationen	10, 13, 15 f., 21, 39, 41, 51 f., 83 f., 91, 96, 100, 116, 155, 177 ff.,
- Vermarktungskooperation	109, 112 ff.
Kraftstoffpreise	150
Krankenhaus/-häuser	11, 17 f., 20, 24, 26, 28, 30, 87 ff.
Krankenkassen	91
Kronzeugen	
- Kronzeugenprogramm	11, 40, 75 f.
KI	11, 13, 15 f., 51, 55, 57 ff., 93, 116, 132
Kunststoffprodukte	77
Kupfernetz	128 f.

L

Landhandel	58
Landverkehr	154, 157
Landwirtschaft	16, 21, 41, 58, 67 f., 76, 177 ff.
Lebensmitteleinzelhandel	12, 28, 38, 58, 61 ff., 86, 93
Leiterplatten	133 f.
Lesermarkt	111
Life Sciences	91 f., 94
LKW-Kartell	48 f., 71, 158 f.
Logistik	66, 80, 85, 93, 105, 118, 121, 153, 158 ff.
Luftverkehr	159

M

Markenprodukte	38 f., 67, 70, 86
Markt	
- Marktanteilsaddition	32, 59, 72, 80, 89 f., 151
- Marktbeherrschende Stellung	12, 24, 30, 61, 66, 69, 80, 87 f., 120, 122, 135, 137, 139 ff., 153
- Marktmacht	11 f., 19 f., 21, 37, 43, 45, 61 f., 77, 81, 96 f., 115, 123, 137 ff., 178 ff.
- Marktzutrittsschranken	52, 79, 82, 94, 145
Marktabgrenzung	27, 51, 72 f., 91, 120, 132, 152, 154, 161, 163
Markttransparenzstelle	
- für den Großhandel mit Strom und Gas (MTS-Strom/Gas)	12
- für Kraftstoffe (MTS-K)	12, 150 f.
Medien	32, 42, 54, 104 ff., 111 ff., 122
Medizinische Versorgungszentren (MVZ)	87, 89
Medizintechnik	91 f.

Stichwort**Seite**

Mehrwegsystem	16, 41, 60
Merger Working Group	49
Messewesen	115 f.
Metallindustrie	78
Midijob	174
Militär	85 f., 134
Mineralöl	149 ff.
Minijob	174
Missbrauch	
- Preissmissbrauch	37
Möbel	76 ff.
Mobilfunk	85, 125, 128 ff.
Mobilfunknetzbetreiber	130
Mobilität	
- Mobilitätsdaten	20, 45
- Mobilitätsplattform	20 f., 28, 37 f., 45, 155 ff.
Mobility inside	155 f.
Molkerei	23, 31, 61, 67
Müll	100

N

Nachfragemacht	93, 135
Nachhaltigkeit	13, 16 f., 21, 41, 68, 158
Nachprüfungsantrag (Vergaberecht)	168 f., 171, 173 f.,
Netzwerktechnik	69
Nichtzulassungsbeschwerde	23, 33 f., 36, 76, 82, 108, 129, 138, 157, 161

O

Öffentlicher Auftrag (Vergaberecht)	168, 169, 172
Ökonomische Gutachten	27
Oligopol	23, 62, 73
Online	
- Onlinehandel	39 f., 42, 70, 71, 80, 93, 97, 111, 121, 165
- Onlineplattform	42, 100, 164
- Onlineshopping	165
- Onlinewerbung	15, 164

P

Pandemie	11, 28, 91, 159 f., 162 f.
Patente	13, 41, 84
Patient/in	11, 20, 24, 30, 88 ff., 91 f., 95
Payback	38, 63, 67

Stichwort

Payment Services Directive (PSD2)

Pflanzenhandel

Pflegeheim

Pharma

Pkw

Pommes-Frites

Post

Preisanpassungsklausel

Preisbindung, vertikale

Preisbremse

Preis-Kosten-Schere

Pressegrosso

Private (Kartell-)Rechtsdurchsetzung

Privatgutachten

Programmatic Advertising

Seite

96 f.

16, 41, 60

90

35, 73, 80, 92 f., 150

82, 120, 150 f.

59 f.

19 f., 44 f., 153 f.

12, 19, 38, 136, 144 ff., 148

42, 69, 71

45, 136, 146 ff.

154

106 ff.

17, 49, 58, 116

27

15, 127

Q

Quest (VR-Brillen)

14, 122

R

Radpanzer

Raffinerie

Räumliche Marktabgrenzung

Rechtsbeschwerde

Recycling

Redispatch

Reha

Rohöl

Rundholz

38, 86

12, 44, 149 ff.

73, 121, 152

34, 36, 47, 66, 82, 129, 138, 161

42, 81, 98 f., 100

141

90 f.

149

48, 75

S

Sachliche Rechtfertigung

Sanitätshäuser

Schadensersatzklagen (follow-on-Klagen)

Schienenpersonenverkehr

Schifffahrt

Schlachtbetriebe

Schreibwaren

Schrothändler

Schutzangebot

Schutzbekleidung

Schweinefleisch

86, 147

90 f.

48 f., 76

156 f.

50, 158 f.

59, 68

86

99

74 f.

11, 71

59

Stichwort**Seite**

Schwimmbadausrüstung	32, 69
Scoring	44, 164 ff.
Screening	11, 44
Sektorenarbeitsgruppe	51 f.
Sektorgutachten	44 f.
Sektoruntersuchung	12 f., 15, 17, 20, 26, 43 f., 51 f., 62, 95, 99, 102 ff., 116, 127, 140, 144, 149, 151 f., 163 ff.
- E-Ladeinfrastruktur	44 f.
- Erfassung von Siedlungsabfällen (§ 39a)	26, 44, 102 f.
- Haushaltsabfälle	28, 102 f.
- Krankenhäuser/Krankenhauswesen	20
- Messenger- und Video-Dienste	15, 163 f.
- Mobile Apps	150
- Online-Werbung	44, 127
- Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel	12, 44, 151 f.
- Scoring beim Online-Shopping	44, 163 f.
Settlement	69, 72, 75 f.
SIEC-Test	23, 47
Simulationssoftware	25, 134 f.
Social Media / Soziale Medien / Soziales Netzwerk	113 f., 121
Software	25, 38, 53 f., 86, 95, 116, 123 ff., 132 ff.
Sonnenschutz	25, 28, 80
Sparkasse	95 f.
Sport	70, 103 ff., 111
Stahl	74, 79, 100, 136
Streaming	114
Strom	12, 19, 136 ff., 139 ff.
Submissionsabsprache	74 f.
Surcharging	42, 96 f., 98

T

Tageszeitungen	106 ff., 154
Tankstellen	143, 149 ff., 158
Telekommunikation	38, 44 f., 51, 69, 81, 128 ff.
Textilhandel	70 ff.
Transaktionswertschwellen-Regelung	11, 35 f., 93 f., 116 f.
Transparenzgrundsatz (Vergaberecht)	169, 173
Transportbeton	73

U

Ukraine-Krieg	12, 19, 28, 58, 61, 135
Umsatzschwellen	35, 108, 115

Stichwort

Untersagung

Seite

23, 25, 30 ff., 47, 61, 64, 72, 75, 77 f., 80, 108 f., 112 f., 119, 129, 139, 159, 161 f., 176, 177 ff.

V

Verbraucherschutz

17, 44, 54, 56, 76, 163 ff.

Verkehrswirtschaft

82 ff., 154 ff.

Verpackungsentsorgung

52

Verpackungsgesetz

98

Verpflichtungszusagen

14, 91, 101, 106, 118 f., 129, 177 ff.

Verteidigungsindustrie

85

Vertikale Preisabsprache

42, 69, 71

Verweisung

49 f., 159

Vorfeldfälle

35, 176

Vorsitzendenschreiben

100, 104, 111

W

Wärme-Contracting

144

Wasserstoff

13, 19, 82, 136, 142 ff.

Werbung

15, 24, 42, 44, 113 ff., 115, 126, 156, 164

Wettbewerbsregister

166 ff.

Whistleblower

43

Z

Zahlungsdienst

96 f., 165 f.

Zahlungsdienste-Richtlinie (PSD2)

96 f.

Zahlungssystem

96

Zahlungsverkehr

95 f.

Zeitschriften

106 ff., 153

Zeitungen

106 ff., 153

Zement

73

Zuschlag (Vergaberecht)

75, 169, 171 ff.

Verzeichnis der Unternehmen, Behörden, Verbände und sonstiger Institutionen

Das Bundeskartellamt, die Europäische Kommission und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie werden aufgrund der Vielzahl an Nennungen nicht aufgeführt.

Unternehmen, Behörde, Verband oder sonstige Institution	Seite
1&1	128 ff.
11teamsports Print GmbH	71
4Press GmbH & Co. KG	106, 108, 109
A	
AbbVie Inc.	93
Abcam Limited	94
ABK Allgemeine Beamten Bank	96
Abu Dhabi Investment Authority	79
Ad Alliance	110, 113
Adler Modemärkte AG	70
Adnoc	78
Air Europa Holding	161
Air France-KLM	160, 161
Alba Metall Saar GmbH	100
Alcmene GmbH (Liwathon-Gruppe)	149, 150
Aldi	62, 68
Alimentation Couche-Tard	151
Alloheim Senioren-Residenzen SE	90
Alphabet/Google	14 f., 54, 117, 127
AlpInvest	70
Altair Engineering	132
Altium Limited	133
Amazon	13 f., 26, 37, 39, 46, 52, 71, 104, 111 f., 114, 117, 120 ff., 125, 153
amedes Medizinische Dienstleistungen GmbH	91
Amgen GmbH	92, 93
Ansys Inc.	25, 134 f.
Antech Diagnostics	95
Apple	13 f., 37, 39, 42, 52 ff., 117, 125 f.
Ardagh Group	73, 80
Ardian Germany Investment Opportunities GmbH	90
Arena 2036 e.V.	84
Argus Media	152
Artemed SE	87
Asklepios Kliniken GmbH & Co. KGaA	89
ATHOS KG	93
AUCTUS-Gruppe	158
Autorité de la concurrence	57 f.

Unternehmen, Behörde, Verband oder sonstige Institution**Seite**

AVM Computersysteme Vertriebs GmbH

42, 69, 131

Axel Springer SE

109

B

Backcountry

70

Barmenia Versicherungen a.G.

98 f.

Bayerische Landesbank

96

Bayerische Motoren Werke AG (BMW)

13, 41, 84

Bayern Card-Services GmbH

96

BBA Capitalpartners GmbH & Co. KG

93

BBBank

97

BBL Company V.O.F.

142

BCN Brand Community Network GmbH

32, 109

Berlin (Land)

144

Berliner Volksbank

96

Bertelsmann

24, 109 f.

Bioland e.V.

68

BioNTech SE

93

Bitburger Holding GmbH

93

Blitz LuxCo SARL

73

Booking.com

53, 127, 162 f.

Bormioli Pharma S.p.A

73

Bringmeister-Gruppe

65

Bristol-Myers Squibb Company

93

Bundesamt für Justiz (BfJ)

16, 18, 43

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)

15 f.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)

67

Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt)

150

Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)

16

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

128

Bundesnetzagentur (BNetzA)

16, 20, 57, 128 ff., 137 ff. 140 ff.
153 f., 164

Bundeswettbewerbsbehörde (BWB)

57, 62, 68, 72

Burda

32 ff., 109

ByteDance (TikTok)

52

C

Cainiao

153

Cardior Pharmaceuticals GmbH

92

Carlsberg Deutschland Holding GmbH

66

CBR Service GmbH (Cecil)

70

CFH GmbH

79

Unternehmen, Behörde, Verband oder sonstige Institution	Seite
Cisalfa Sport SpA	71
China Baowu Steel Group Limited	78
CLASSIC	152
Coca-Cola Europacific Partners Deutschland GmbH	38, 66 f.
Cölner Hofbräu P. Josef Früh KG	66
Compador Dienstleistungs GmbH	154
Condor	38, 45 f., 160 f.
COSCO	159
Covestro AG	78
CPMC Holdings Limited	78
Crown Holdings, Inc.	52, 79 f.
CureVac SE	92
 D	
DACHSER SE	158
Danaher Corporate Office	94
DB InfraGO AG	155
DB Netz AG	155
DB Station&Service AG	155
DDV Mediengruppe GmbH & Co. KG	108, 111
Decathlon	70 f.
Deutsche Bahn AG	37 f., 116, 154 ff.
Deutsche Edelstahlwerke GmbH	74
Deutsche Gröngas und Energieversorgung GmbH	143
Deutsche Kreditwirtschaft	96
Deutsche Post AG	153 f.
Deutsche Post InHaus Services GmbH	154
Deutsche Tele Medien	112
Deutsche Telekom AG	127 f.
DFL Deutsche Fußball Liga e.V.	42, 104 f.
Dillinger Hüttenwerke	75
DIN Deutsches Institut für Normung e.V.	74
documentus-Gruppe	38, 99
Duale Systeme	99, 100 ff.
Duisburger Hafen	159
 E	
E.ON	137 ff.
EDEKA	38, 62, 64 ff.
Edwards Lifesciences	95
EGGER Holzwerkstoffe GmbH	72

Unternehmen, Behörde, Verband oder sonstige Institution	Seite
Emvia Living GMBH	90
EnBW Energie Baden-Württemberg	139 f.
Envirotainer AB	80
Epic Partners	66
Erdgasspeicher Preissen GmbH	142
erfal GmbH & Co. KG	25, 80
Erzeugergemeinschaft Südbayern e. V.	59
Erzquell Brauerei Bielstein Haas & Co. KG	66
ESG Elektroniksystem- und Logistik-GmbH	85
Esso Deutschland	151
Euro Plant Tray eG	41, 60
European Competition Network (ECN)	22, 50 ff., 54, 56, 68, 127
European Free Trade Association (EFTA)	49
Evangelischer Verbund Augusta Ruhr gGmbH	88
Evangelisches Herzzentrum Coswig gGmbH	90
Everest	66
EWE AG	129
F	
Fahnenbruck-Gruppe	99
Farfetch	70
Fédération Internationale de Football Association (FIFA)	103 f.
FEK – Friedrich-Ebert-Krankenhaus Neumünster GmbH	89
FFG Flensburg Fahrzeugbau GmbH	86
Frame.io, Inc.	36
Frankenthaler Pressevertrieb GmbH & Co. KG	109
Frasers	70
freenet	129
freesort GmbH	154
Freudenberg Performance Materials Holding GmbH	71
Friedrich Hofmann GmbH	24, 31, 100
Fritzenschaft & Partner GmbH	109
FTI	163
Funke Mediengruppe	32, 33 f., 108 f.
G	
Gaffel Becker & Co. OHG	66
Gazprom	142
Georgsmarienhütte Holding GmbH	100
GEST-Holding Gesellschaft m.b.H.	79
German FCMS GbR	85

Unternehmen, Behörde, Verband oder sonstige Institution	Seite
Gerresheimer AG	73
Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH	56
Gethke Glas Göttingen Beteiligungs- und Geschäftsführungsgesellschaft mbH	72
Gethke Gruppe Glasveredelungs GmbH & Co. KG	72
Gewusst-Wo	112
GIGA International GmbH & Co. KG	76 f.
Gigaset Communications GmbH	130
GitHub, Inc	124
Glas Trösch Euroholding AG & Co. KGaA	72
Glasfaser Nordwest	129, 131
Glasfaser Plus	131
GlaxoSmithKline GmbH & Co. KG	92
Globus	63
Google	12, 13 f., 53 f., 113 f., 117 ff.
Gothaer Versicherungsbank VVaG	97 f.
Grandits GmbH	59
 H	
Hamburger Hafen	159
Hamelin-Gruppe	86
Hans Glock GmbH & Co. KG	72
Heinrich Bauer Verlag KG	109
Helvetia Packaging AG	79
Heska Corporation	95
Heytex Bramsche GmbH	71
HHLA Containerterminal Tollerort GmbH	159
HIT Handelsgruppe GmbH & Co. KG	67
Hochtief Solutions AG	75
Holcim Westbeteiligungs GmbH	73
Home24	76 f.
Horizon Therapeutics PLC	92
Hörmann Holding GmbH & Co. KG	72
Horst Pöppel Spedition GmbH & Co. KG	158
HOYER-Gruppe	151
Hugo Boss	70
Hunter Douglas GmbH	25, 27, 80
Hüttenwerke Krupp Mannesmann GmbH	74
 I	
IAG	161
ImmunoGen Inc.	93
Inflection AI, Inc.	16, 36, 116

Unternehmen, Behörde, Verband oder sonstige Institution**Seite**

Initiative Tierwohl	16, 41, 68
InstaDeep Ltd	93
Instagram	15, 53, 122 f.
International Airlines Group – IAG	161
International Competition Network (ICN)	54 f.,
Isabel Marant	70
isoplus GmbH	78

J

JenaValve Technology GmbH	36, 92, 95
Jet	150 f.
Johannes Martens GmbH & Co. KG	158
Johannesstift Diakonie gAG	90
Johanniterorden, Der	89
Josef Witt GmbH	71

K

Kartoffelzentrum Niedersachsen GmbH	59
Kaufland	49, 62 ff.
KEMNA BAU Andreae GmbH & Co. KG	75
Kering	70
Kickz	71
Klaus Heinz Handels-GmbH	73
Klaus Heinz Management GmbH	73
Klingel Gruppe	70
Klinikum Bad Bramstedt GmbH	89
Klinikum der Landeshauptstadt Stuttgart gKAöR	90
KME SE	80
Konsum Dresden eG	64
KPS Capital Partners, LP	80
Krankenhaus St. Marienwörth	89
Kustomer, Inc.	34, 36

L

L Catterton	70
LeanIX GmbH	133
LEAG Lausitz Energie Kraftwerke AG	139 f.
Libri Plureos	112
Lieferando	126 f.
Limbach Gruppe SE	91
Lind Invest	161
Lufthansa	38, 45 f., 161

Unternehmen, Behörde, Verband oder sonstige Institution	Seite
Lungenklinik Lostau gGmbH	89
M	
Magento Tech LLC	34, 36
Mars Petcare	95
Max Ventures Management GmbH	154
McCain GmbH	59
Mehler Technologies GmbH	71
Mercedes-Benz	13, 41, 85
Merz Aesthetics GmbH	93
Meta Platforms, Inc (ehemals Facebook)	122
Mexx Industries B.V.	70
Microsoft	12, 14 ff., 36 f., 39, 52, 116 f., 123 f.
Milestone Topco, Inc.	36
Mirati Therapeutics Inc.	93
Möbel Hesse GmbH	76
MorphoSys AG	92
Müller Medien GmbH & Co. KG	112
N	
KERN Katholische Einrichtungen Ruhrgebiet Nord GmbH	88
Nagel Group	158
Neue Pressegesellschaft mbH & Co. KG	107
NEUE WESTFÄLISCHE GmbH & Co. KG	109
Nordic Capital Investment Advisory GmbH	90
Novartis Pharma GmbH	92
Novo Nordisk Pharma GmbH	92
O	
Olink Holding AB	26 f., 32, 36, 92, 94
OpenAI	15, 36, 116 f.
Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)	55 ff., 58
Ortivity GmbH	87
P	
Paramount Global	24, 113 f.
Paul Gerhardt Stift	90
paydirekt GmbH	96
PayPal Inc.	38, 42, 97
PCK Raffinerie GmbH	149 f.
Pelikan	86
Pfanner Schutzbekleidung GmbH	42, 71

Unternehmen, Behörde, Verband oder sonstige Institution	Seite
Phillips 66	151
Picnic GmbH	65
PIN AG	154
PLUSCARD Service-Gesellschaft für Kreditkarten-Processing mbH	96
Postcon Konsolidierungs GmbH	154
Presse Vertrieb GmbH & Co.	108
Presse-Vertrieb Hermann Trunk GmbH & Co. KG	106
PRO WEIDELAND Deutsche Weidecharta GmbH	68
Prometal GmbH	27, 99, 101
ProSiebenSat.1	42, 113 ff.
PSD-Bank Berlin-Brandenburg	96
PVG Presse-Vertriebs-Gesellschaft mbH & Co. KG	106
 Q	
qards GmbH	97
QTRADO GmbH & Co. KG	106
 R	
Raiffeisen Viehvermarktung Nordost GmbH & Co. KG	59
Raiffeisen Waren-Zentrale Rhein-Main eG	59
Rauch Spanplattenwerk GmbH	72
real	63 f.
Renesas Electronics Corporation	133
Retail Trade Group	63
Rethman-Gruppe	59, 99, 101 ff.
ReWaste24	100
REWE	62 ff., 68
Rhein Main Rohstoffe	99
Rheinmetall Landsysteme GmbH	85 f.
rhenag Rheinische Energie AG	137
Rhenus-Gruppe	99
Richemont	70
Robert Bosch Krankenhaus GmbH	89
Rohlik-Gruppe	65
Rosneft	151
Röther Beteiligungs GmbH	70
Royal Friesland Campina	23, 31, 60
RTL Group	42, 112 ff.
Rutali B.V.	70
RWE AG	138
RWZ	59

Unternehmen, Behörde, Verband oder sonstige Institution	Seite
S	
S&P Global Commodity Insights	152
Safe Parent Inc.	25, 134
Sana Kliniken AG	88 ff.
SAP SE	133 f.
Saria	59
Sarval Fischermanns GmbH	59
SAS	86 f.
Schrott- und Metallhandel Kaatsch GmbH	99
Schüco International KG	26 f., 32, 79
Schülke & Mayr GmbH	93
Schwäbisches Tagblatt GmbH	107
Schwarzwälder Bote	107 f.
SCP Real Assets	49, 63
Stemeseder	32, 79
Seydlitz GmbH & Co. KG	76
Shandong SASAC	79
Shell	149 f.
Siemens	132
Sinosteel Group Coporation	78
Snom Solutions GmbH	130
Sonic Healthcare Germany GmbH & Co. KG	91
Speicherei Stuttgart GmbH	42, 101
SportScheck	71
St. Barbara-Klinik Hamm	89
St. Franziskus-Stiftung Münster	89
St. Marien-Hospital Hamm gGmbH	89
Statistisches Bundesamt	61, 151
Stiftung kreuznacher diakonie	89
STIHL	45, 82
Strabag AG	75
Sundwiger Messingwerk GmbH	32, 80
Swiss Life Lebensversicherung SE	87
SYNLAB Holding Deutschland GmbH	91
T	
Tejo Möbel Management-Holding GmbH & Co. KG	76
Telefónica	128, 131
Telekom Deutschland GmbH	129 ff.
TER Transportbeton Ennepe-Ruhr GmbH & Co. KG	73
Tessner-Gruppe	23, 33 f., 76 f.
Thalia-Gruppe	111 f.

Unternehmen, Behörde, Verband oder sonstige Institution	Seite
Theo Steil-Gruppe	99
Thermo Fisher Scientific	26 f., 32, 36, 94
thyssenKrupp	13, 41, 74, 85 f., 159
TOD's	70
Total	149 f.
Trifels Unternehmensgruppe	112
Trinks GmbH	65
Trinks Süd GmbH	65
Triton Luxembourg II GP Blitz SCA	73
TSR Deutschland GmbH & Co.	99, 102
 U	
UEFA	103 f.
Uhlen GmbH	59
Ukrainian Defense Industry	85
Uniper Global Commodities SE	142
United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)	54
Universitätsklinikum Heidelberg	24, 26 f., 30, 34, 87 f.
Universitätsklinikum Magdeburg A. ö. R.	89
Universitätsklinikum Mannheim GmbH	24, 26 f., 30, 34, 87
Unternehmensgruppe Theo Müller	23, 31, 45, 60 f.
 V	
Sport Voswinkel GmbH & Co. KG	71
Valentino SpA	70
Valeo-Kliniken	89
va-Q-tec AG	80
VARO-Gruppe	149 f.
Vattenfall	144
Veolia	24, 26, 31, 49, 98 ff.
Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.	155 f.
Verlagsgesellschaft Madsack GmbH & Co. KG	108, 111
Verlagsgesellschaft Vogelsberg GmbH & Co. KG	107
Verlagsgrosso Nord GmbH & Co. KG	108
Verlagsgrosso Ost GmbH & Co. KG	108
Verlagsgruppe Heise	112
Verlagsgruppe Ippen	107 f., 112
Viehzentrale Südwest GmbH	59
Vion Food-Gruppe	59
VNG Gasspeicher AG	142
Vodafone	38, 128 ff.
Volksbank Frankfurt/Aschaffenburg	96
Volkswagen AG	13, 41, 84

Unternehmen, Behörde, Verband oder sonstige Institution	Seite
VRM Mediengruppe	107 f.
VTech	130 f.
 W	
WalkMe	134 f.
WEKO	57
Weltbild GmbH & Co. KG	111
Westenergie AG	33 f., 137
WESTFALEN-BLATT Vereinigte Zeitungsverlage GmbH & Co. KG	109
WindStar Medical GmbH	93
 X	
Xerox	112
XXXLutz-Gruppe	23, 76 ff.
 Y	
Yd. Yourdelivery GmbH	126
Youtube	52, 113 f., 118

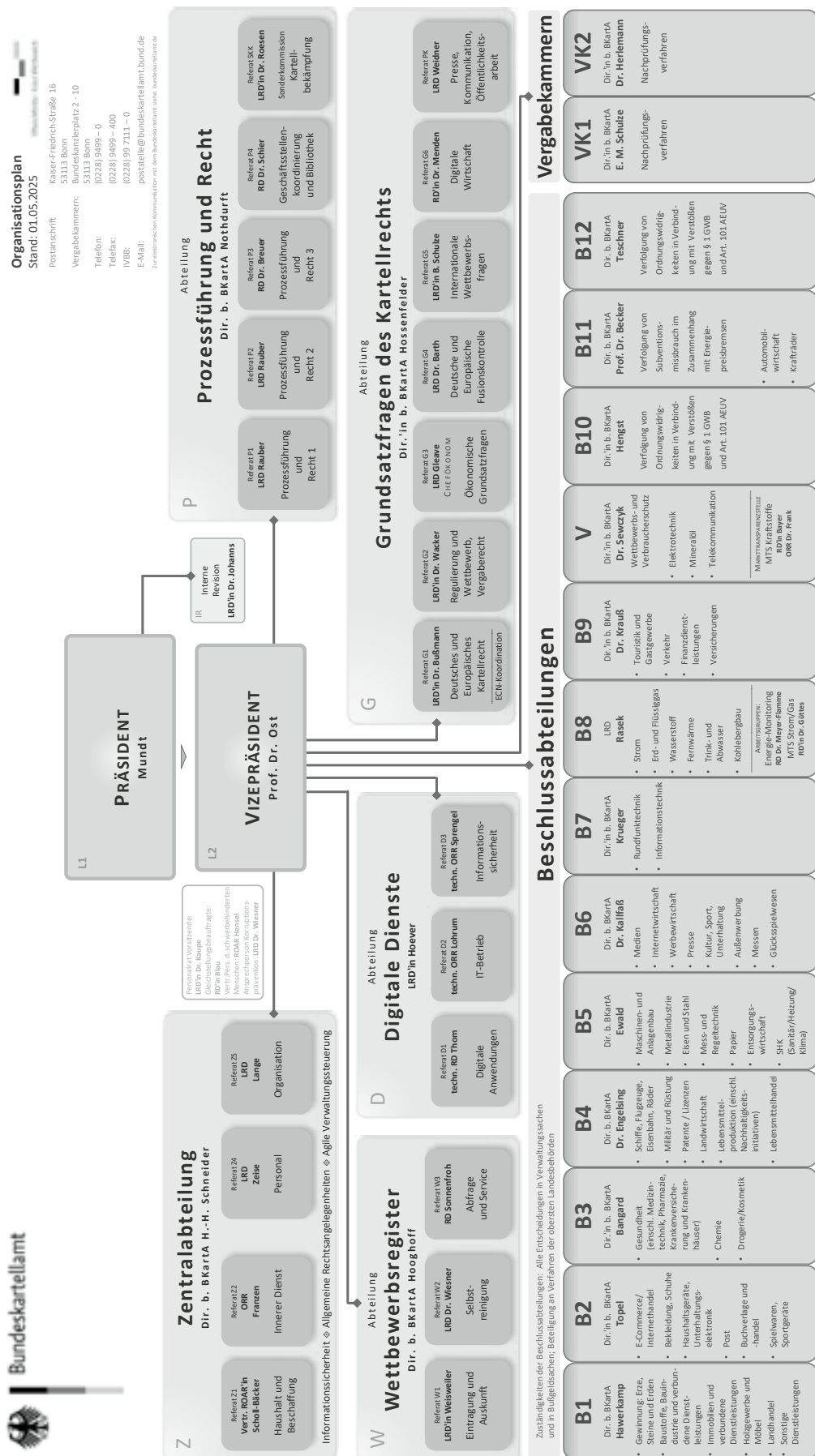
Berichte des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit

Jahr	Bundestagsdrucksache	Datum
1958	3. Wahlperiode Drucksache 1000	-
1959	3. Wahlperiode Drucksache 1795	-
1960	3. Wahlperiode Drucksache 2734	-
1961	IV/378	-
1962	IV/220	-
1963	IV/2370	-
1964	IV/3752	-
1965	V/530	-
1966	V/1950	-
1967	V/2841	-
1968	V/4236	-
1969	VI/950	11. Juni 1970
1970	VI/2380	28. Juni 1971
1971	VI/3570	19. Juni 1972
1972	7/986	5. Sept. 1973
1973	7/2250	14. Juni 1974
1974	7/3791	18. Juni 1975
1975	7/5390	16. Juni 1976
1976	8/704	4. Juli 1977
1977	8/1925	-
1978	8/2980	20. Juni 1979
1979/80	9/565	25. Juni 1981
1981/82	10/243	13. Juli 1983
1983/84	10/3550	26. Juni 1985
1985/86	11/554	25. Juni 1987
1987/88	11/4611	30. Mai 1989
1989/90	12/847	26. Juni 1991
1991/92	12/5200	24. Juni 1993
1993/94	13/1660	14. Juni 1995
1995/96	13/7900	19. Juni 1997
1997/98	14/1139	25. Juni 1999
1999/00	14/6300	22. Juni 2001
2001/02	15/1226	26. Juni 2003
2003/04	15/5790	22. Juni 2005
2005/06	16/5710	15. Juni 2007
2007/08	16/13500	22. Juni 2009
2009/10	17/6640	20. Juli 2011
2011/12	17/13675	29. Mai 2013
2013/14	18/5210	15. Juni 2015

Jahr	Bundestagsdrucksache	Datum
2015/16	18/12760	15. Juni 2017
2017/18	19/10900	19. Juni 2019
2019/20	19/30775	16. Juni 2021
2021/22	20/7300	26. Juli 2023

Die Bundestagsdrucksachen können über die Bundesanzeiger-Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Tel.: (0221) 97 66 80, bezogen werden.

Hinweis: Die Berichte sind in der Regel auch in wissenschaftlichen Bibliotheken verfügbar. Im Internet sind die Berichte weitestgehend unter <http://dip.bundestag.de/> und <http://www.bundeskartellamt.de> als pdf-Datei abrufbar.



Bundeskartellamt

Kaiser-Friedrich-Straße 16

53113 Bonn

Telefon 0228 94 99-0

Email: info@bundeskartellamt.bund.de

www.bundeskartellamt.de