STARTUP VERBAND
Die Unternehmen der Zukunft.

Stellungnahme des Startup-Verbands

zum Referentenentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (12. GWB-Novelle)

Stand: 19. Juni 2026

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (12. GWB-Novelle)

Startup-Verband, 19. Juni 2026

I. Executive Summary

Der Startup-Verband begrüßt die Zielrichtung des Referentenentwurfs, die Fusionskontrolle effizienter zu gestalten und Unternehmen wie Behörde von Verfahren zu entlasten, in denen wettbewerbliche Bedenken in aller Regel fernliegen. An vielen Stellen geht der Entwurf in die richtige Richtung, etwa bei der Anhebung der Umsatzschwellen, dem neuen Anzeigeverfahren und dem Drittrechtsschutz zur Ministererlaubnis.

Unsere zentrale Sorge betrifft die Ausweitung der Transaktionswertschwelle auf eine voraussichtliche Inlandstätigkeit (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 lit. b GWB-E). In ihrer jetzigen Fassung ist dieses Kriterium aus unserer Sicht zu vage. Es macht für Gründer*innen und Investor*innen kaum vorhersehbar, ob eine bevorstehende Transaktion ein Verfahren beim Bundeskartellamt auslöst, und droht damit zu einem Standortnachteil zu werden, der Investitionen und Innovationen ausbremst. Das läuft der Linie der EU Merger Guidelines zuwider, durch die mehr Rechtssicherheit geschaffen werden soll. Eine nationale Ausdehnung unbestimmter Aufgreiftatbestände würde diesem Ziel widersprechen und damit die Fragmentierung im Binnenmarkt mitunter vertiefen.

Darüber hinaus sollte die Novelle die private Durchsetzung des DMA stärken. Deutschland ist hier mit der 11. GWB-Novelle vorangegangen, und die 12. Novelle sollte an diesen Weg anknüpfen.

II. Ausgangslage und Zielsetzung

Der Referentenentwurf für ein Zwölftes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (12. GWB-Novelle) setzt Vorhaben des Koalitionsvertrags um und versteht sich als Effizienz- und Fusionskontrollnovelle. Er verzichtet auf einen Systemwechsel und setzt punktuell an, vor allem bei den Aufgreifschwellen der Fusionskontrolle, einem neuen Anzeigeverfahren, dem Vergabescreening und einzelnen Verfahrensfragen.

Für das Startup-Ökosystem sind die Vorschläge zur Anpassung der nationalen Fusionskontrolle von übergeordneter Bedeutung. Neben dem Börsengang sind Exits über strategische Verkäufe der zentrale Weg, über den Gründer*innen und Investor*innen den Wert ihrer Arbeit bzw. Investitionen realisieren. Die Aussicht auf einen funktionierenden Exit-Markt ist damit die Grundlage jeder Frühphaseninvestition. Regeln, die solche Exits erschweren oder mit Unsicherheit belasten, wirken deshalb nicht erst beim Verkauf, sondern bereits bei der (Frühphasen-)Finanzierung junger Unternehmen. Ausstiegsbarrieren sind deshalb immer auch als Einstiegsbarrieren zu verstehen. An diesem Maßstab, den der Startup-Verband bereits in seiner Stellungnahme zur 11. GWB-Novelle 2022 angelegt hat, messen wir auch den vorliegenden Entwurf.

III. Bewertung der Regelungsvorschläge

Anhebung der Umsatzschwellen

Die Anhebung der allgemeinen Umsatzschwellen in § 35 Abs. 1 GWB-E (weltweit von 500 auf 750 Mio. EUR, erste Inlandsschwelle von 50 auf 75 Mio. EUR, zweite Inlandsschwelle von 17,5 auf 20 Mio. EUR) begrüßen wir. Sie nimmt eine erhebliche Zahl von Transaktionen aus der Anmeldepflicht, bei denen wettbewerbliche Bedenken in aller Regel nicht zu erwarten sind, und senkt so Transaktionskosten und Verfahrensdauern.

Für das Startup-Ökosystem bedeutet das eine spürbare Entlastung im Exit-Markt. Übernahmen durch mittelständische Erwerber und Anteilsverkäufe unterhalb der neuen Schwellen werden schneller und planbarer. Das stärkt ein Marktsegment, das für viele Startup-Exits relevant ist, und lenkt Beratungs- und Verfahrensressourcen auf die Fälle, in denen eine Prüfung tatsächlich geboten ist.

Ausweitung der Transaktionswertschwelle

Anders bewerten wir die zentrale Änderung des Entwurfs bei der Transaktionswertschwelle. Der Schwellenwert von 400 Mio. EUR bleibt bestehen. Neu ist, dass künftig auch Zusammenschlüsse erfasst werden können, bei denen das Zielunternehmen noch keine gegenwärtige Inlandstätigkeit aufweist, sondern erst "voraussichtlich in erheblichem Umfang im Inland tätig werden wird" (§ 35 Abs. 1 Nr. 2 lit. b GWB-E).

Das Anliegen, hochpreisige Übernahmen junger Technologieunternehmen einer Prüfung zugänglich zu machen, ist nachvollziehbar. Das neu geschaffene Kriterium der voraussichtlichen Inlandstätigkeit löst dieses Anliegen jedoch nicht ein, sondern schafft Unbestimmtheit dort, wo Investor*innen Klarheit benötigen.

Die Begründung liefert zwar Auslegungshinweise: Sie nennt einen Prognosehorizont von in der Regel bis zu zwei Jahren sowie branchenübliche Anknüpfungstatsachen wie Patente, Nutzerzahlen oder F&E-Tätigkeiten im Inland. Diese finden sich aber nicht im Gesetzestext. Damit bleibt der behördliche Beurteilungsspielraum im Einzelfall weit - und für Transaktionsparteien schwer kalkulierbar. Gerade bei jungen, forschungsgetriebenen Unternehmen hängt die künftige Marktpräsenz von Produktentwicklung, Finanzierung und Marktbedingungen ab, die zum Zeitpunkt des Zusammenschlusses noch offen sind. Je marktferner die Entwicklung, desto unsicherer die Prognose und desto größer der Spielraum der Behörde.

Diese Unsicherheit kann sich als Standortnachteil für den heimischen Exit-Markt herausstellen. Wer ein deutsches Startup übernehmen oder sich daran beteiligen will, kann kaum verlässlich einschätzen, wie das Bundeskartellamt eine solche Prognose im Einzelfall bewerten wird – und macht im Zweifel einen Bogen um die Investition. Hinzu kommt, dass das Kriterium bereits an die Aussicht auf einen deutschen Markteintritt anknüpft. Das kann Anreize setzen, Transaktionen bewusst so zu strukturieren oder zu timen, dass kein erkennbarer Deutschlandbezug entsteht – ein Effekt, der dem Ziel, Investitionen nach Deutschland zu ziehen, entgegenläuft.

Die Wirkung beginnt folglich bereits bei der Investitionsentscheidung und lange vor einer möglichen Untersagung, und genau hier liegt der Anti-Exit-Effekt.

Hinzu kommt der Widerspruch zur europäischen Ebene. Der Entwurf der EU Merger Guidelines vom 30. April 2026 zielt darauf ab, Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit der Fusionskontrolle zu erhöhen, und erkennt die positiven Wirkungen von Zusammenschlüssen für Innovation, Skalierung und Resilienz an. Eine nationale Regelung, die zeitgleich einen im Gesetzestext unbestimmten Aufgreiftatbestand schafft, läuft dieser Richtung zuwider und verschärft die Fragmentierung im Binnenmarkt. Deshalb sollte die Transaktionswertschwelle nicht in dieser Form ausgeweitet werden.

Großvolumige Übernahmen sind ein bedeutender Exit-Pfad für das Startup- und Scaleup-Ökosystem. Seit 2022 gab es elf Übernahmen deutscher Startups mit einem Volumen oberhalb der Transaktionswertschwelle von 400 Mio. EUR. [1] Auffällig ist, dass diese Übernahmen durchweg von strategischen Erwerbern aus Bereichen wie Pharma, Unternehmenssoftware und Zahlungsdienstleistungen ausgingen

[1] Analyse Startup-Verband auf Basis von Dealroom

und kein einziger Erwerber ein nach Art. 3 DMA benannter “Gatekeeper” war. Erfolgreiche Exits wirken zudem weit über den einzelnen Fall hinaus. Sie setzen Kapital und Erfahrung frei, die als Angel-Investments und in neuen Gründungen ins Ökosystem zurückfließen. Dieser Kreislauf, in dem aus einem Exit die nächste Gründungswelle entsteht, wird durch Übernahmen gestärkt. Eine Belastung des Exit-Kanals bremst damit den gesamten Wiederanlagekreislauf.

Das Ziel, sogenannte Killer Acquisitions zu erfassen - also den Aufkauf eines jungen Wettbewerbers allein dafür, um dessen Innovation aus dem Markt zu nehmen - teilen wir ausdrücklich. Wirksame Fusionskontrolle muss dabei treffsicher sein: Sie muss die problematischen Fälle erfassen, ohne zugleich die Exits zu erschweren, aus denen sich die nächste Gründungsgeneration finanziert.

Aus unserer Sicht sollte auf die Ausweitung der Transaktionswertschwelle auf eine voraussichtliche Inlandstätigkeit verzichtet werden. Die bestehende Schwelle, die an eine tatsächliche erhebliche Inlandstätigkeit anknüpft, hat sich in der Praxis bewährt. Sollte der Gesetzgeber dennoch daran festhalten, schlagen wir vor, das Kriterium gesetzlich eng zu fassen. Erforderlich sind ein klar begrenzter Prognosehorizont und nachprüfbare Anknüpfungstatsachen, die einen belastbaren Inlandsbezug (Local Nexus) im Gesetzestext verankern, wie ihn auch das Auswirkungsprinzip (§ 185 Abs. 2 GWB) voraussetzt. Auslegungshinweise in der Begründung allein genügen nicht, da sie die Behörde nicht binden und damit keine verlässliche Grundlage für die Anmeldeprüfung schaffen. Daneben sollte erwogen werden, den seit Einführung unveränderten Schwellenwert von 400 Mio. EUR an die seither gestiegenen Unternehmensbewertungen anzupassen, so wie es auch bei den Umsatzschwellen geschieht.

Anzeigeverfahren

Das neue Anzeigeverfahren (§ 39 Abs. 7, 8 GWB-E) begrüßen wir als sinnvollen Ansatz zur Verfahrensentlastung. Für Zusammenschlüsse, die nur über die Transaktionswertschwelle aufgegriffen werden, genügt zunächst eine schlanke Anzeige statt einer vollständigen Anmeldung. Das ist eine spürbare Entlastung, weil es Unternehmen den Aufwand einer Vollanmeldung erspart, solange keine wettbewerblichen Bedenken im Raum stehen.

Damit das Verfahren diese Entlastung wirklich bringt, kommt es auf die Ausgestaltung an. Der Maßstab, nach dem das Bundeskartellamt eine Anzeige in die Anmeldepflicht überführt, ist derzeit, dass ein Hauptprüfverfahren "nicht offensichtlich ausgeschlossen" ist (§ 39 Abs. 8 S. 2 GWB-E). Diese Formulierung lässt viel Raum und dürfte das Amt im Zweifel veranlassen, sich abzusichern und die Vollanmeldung zu verlangen, zumal die Zwei-Wochen-Frist für eine inhaltliche Prüfung knapp ist. Hinzu kommt, dass die Anzeige trotz des Etiketts "schlank" die Darstellung der strategischen und wirtschaftlichen Beweggründe samt interner Entscheidungsdokumente verlangt. Der tatsächliche Aufwand rückt damit nah an eine Vollanmeldung.

Die Anzeige sollte schlank und gebührenfrei bleiben und sich auf die Angaben beschränken, die das Bundeskartellamt für die Aufgreifprüfung tatsächlich benötigt. Der Maßstab für die Überführung in die Anmeldepflicht sollte konkrete Anhaltspunkte für wettbewerbliche Bedenken voraussetzen und kurz begründet werden. Nur so bleibt die Anzeige ein schlankes Verfahren, das junge Unternehmen nicht zusätzlich belastet.

Vergabescreening

Mit dem neuen Vergabescreening (§ 32h GWB-E) erhält das Bundeskartellamt erstmals die Möglichkeit, Vergabeverfahren im

Oberschwellenbereich systematisch auf Submissionsabsprachen zu prüfen. Angesichts des großen Investitionsvolumens, das über öffentliche Aufträge fließt, ist das Ziel, Preis- und Gebietsabsprachen wirksamer aufzudecken, nachvollziehbar.

Aus Sicht junger Unternehmen ist dabei wichtig, dass die mit der Datenübermittlung verbundenen Pflichten für Auftraggeber und Bieter verhältnismäßig und digital ausgestaltet werden und insbesondere kleine und junge Anbieter nicht mit unnötigem Aufwand belasten. So kann das Screening seinen Zweck erfüllen, ohne den Zugang von Startups zu öffentlichen Aufträgen zu erschweren.

Drittrechtsschutz bei der Ministererlaubnis

Die Wiederherstellung des Drittrechtsschutzes bei der Ministererlaubnis (§ 73 GWB-E) begrüßen wir. Künftig genügt wieder die Betroffenheit in wirtschaftlichen Interessen, um gegen eine Ministererlaubnis vorgehen zu können. Die Ministererlaubnis setzt eine wettbewerbliche Untersagung des Bundeskartellamts aus politischen Erwägungen außer Kraft und braucht deshalb eine wirksame gerichtliche Kontrolle. Ein effektiver Drittrechtsschutz stärkt das Vertrauen in eine unabhängige Fusionskontrolle.

Amtszeitbefristung der Behördenleitung

Die Befristung der Amtszeit der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundeskartellamts auf acht Jahre ohne Wiederernennung (§ 51a GWB-E) folgt der Praxis vergleichbarer Behörden und vieler EU-Mitgliedstaaten. Die Logik, die Unabhängigkeit der Amtsführung durch den Ausschluss einer Wiederernennung zu sichern, ist nachvollziehbar.

Allerdings geben wir zu bedenken, dass jede turnusmäßige Neubesetzung die Personalie zunehmend politisiert und der jeweiligen Regierung regelmäßig Einfluss auf die Behördenspitze eröffnet. Dadurch kann genau die institutionelle Unabhängigkeit gefährdet werden, die der Regelungsvorschlag stärken soll. Sollte an der Befristung festgehalten werden, sollte das Ernennungsverfahren durch ein transparentes Auswahlverfahren unter Beteiligung unabhängiger Gremien abgesichert werden, um eine politische Instrumentalisierung der Neubesetzung zu erschweren.

Private Rechtsdurchsetzung des DMA

Aus Sicht des Startup-Ökosystems ist die konsequente Durchsetzung des Digital Markets Act zentral, denn faire Plattformmärkte sind die Voraussetzung dafür, dass europäische Digitalunternehmen skalieren können. Die Durchsetzung des DMA liegt nicht allein bei der EU-Kommission. Auch betroffene Unternehmen können Verstöße selbst vor Gericht geltend machen. Für ein Startup ist das heute schwierig, weil ein Verstoß bei Algorithmen und Datenpraktiken von außen kaum nachzuweisen ist und in vielen Mitgliedstaaten eine nationale Grundlage für solche Klagen fehlt. Deutschland ist hier vorangegangen, indem mit der 11. GWB-Novelle die Regelungen der §§ 33 ff. GWB zur privaten Durchsetzung im Wesentlichen auch auf DMA-Fälle erstreckt wurden. Dieser Schritt hat bereits zu ersten Gerichtsentscheidungen geführt.

An diesen Weg sollte die 12. Novelle anknüpfen und die private Durchsetzung weiter stärken, indem sie die praktischen Hürden für betroffene Unternehmen, insbesondere beim Nachweis von Verstößen, abbaut.

IV. Fazit

Die 12. GWB-Novelle enthält nachvollziehbare Elemente. Die Anhebung der Umsatzschwellen entlastet das Ökosystem, das Anzeigeverfahren ist ein sinnvoller Ansatz, und auch bei Ministererlaubnis und Vergabescreening geht der Entwurf in die richtige Richtung. Entscheidend ist aus unserer Sicht die Ausgestaltung der Transaktionswertschwelle. Eine voraussichtliche Inlandstätigkeit darf nicht so vage bleiben, dass sie für Investor*innen unkalkulierbar wird und den Standort Deutschland belastet.

Wirksame Fusionskontrolle misst sich nicht an ihrer Reichweite, sondern an ihrer Treffsicherheit. Sie muss die problematischen Fälle erfassen und planbar genug sein, dass sie Investitionen in junge Unternehmen nicht ausbremst. Wer Killer Acquisitions verhindern will, sollte dort genau ansetzen, ohne zugleich die Exits zu erschweren, aus denen sich die nächste Gründergeneration finanziert. In diesem Sinne sollten nationale Novelle und EU Merger Guidelines gemeinsam auf eine stärker harmonisierte, rechtssichere Fusionskontrolle hinwirken.

Kontakt

Bundesverband Deutsche Startups e.V.
Schiffbauerdamm 40 | 10117 Berlin
politik@startupverband.de | www.startupverband.de |
Eintrag im Lobbyregister des Deutschen Bundestages unter der Reg.Nr.: R002111