



Stellungnahme zum Entwurf für die 12. GWB-Novelle

Rebalance Now, 19. Juni 2026

Grundsätzliche Bewertung

Wir sehen grundsätzlich den Bedarf, die kartellrechtlichen Instrumente zu stärken. Bereits jetzt ist die Machtkonzentration in relevanten Sektoren wie Digitalwirtschaft, Lebensmittellieferketten und Energie sehr ausgeprägt. Diese schadet vielen Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbrauchern. Die Dominanz weniger großer Unternehmen schränkt wirtschaftliche und gesellschaftliche Freiheiten ein, schafft verstärkte Abhängigkeiten und gefährdet direkt und indirekt die Demokratie.

Deshalb ist eine Weiterentwicklung und Stärkung der kartellrechtlichen Instrumente nötig. Die vorliegende Novelle fokussiert sich weitgehend auf begrenzte Änderungen, Klarstellungen und Vereinfachungen. Einzelne Punkte wie die Verbesserung der Transaktionskostenschwelle begrüßen wir, an anderen Stellen sehen wir Nachbesserungsbedarf und Lücken. Angesichts der sehr kurzen Konsultationsfrist beschränken wir uns dabei auf ausgewählte Punkte.

Fusionskontrolle

Rebalance Now sieht grundsätzlich den Bedarf, die Fusionskontrolle zu stärken, um eine weitere Marktkonzentration zu stoppen und die Machtungleichgewichte in der Wirtschaft zu begrenzen. Der Referent*innenentwurf leistet dazu mit der Anpassung der Transaktionskostenschwelle einen punktuellen Beitrag, jedoch schwächt er die Kontrolle durch andere Maßnahmen ab.

Anhebung der Schwellenwerte

Wir lehnen die starke Erhöhung der Umsatzschwellen für die Anmeldepflicht ab, insbesondere der Inlandsumsatzschwellen. Diese wurden bereits in der 10. GWB-Novelle deutlich erhöht. Die geplante 12. Novelle würde die Werte weiter deutlich erhöhen. Zusammengenommen würde die erste Inlandschwelle verdreifacht (verglichen mit dem Stand zum 1.1.2021 vor dem Inkrafttreten der 10. GWB-Novelle), die zweite Schwelle sogar vervierfacht.

	Vor GWB 10 (19.1.2021)	Aktuelle Rechtslage	GWB 12 geplant
Umsatzschwelle weltweit	500 Mio. Euro	500 Mio. Euro	750 Mio. Euro
Inlandsumsatzschwelle 1	25 Mio. Euro	50 Mio. Euro	75 Mio. Euro
Inlandsumsatzschwelle 2	5 Mio. Euro	17,5 Mio. Euro	20 Mio. Euro

Diese Steigerungsraten übertreffen bei weitem die Entwicklung anderer wirtschaftlicher Kennzahlen wie des BIP-Wachstums oder des Verbraucherpreisindex (21,9% von 2020 bis 2025¹). Es handelt sich also nicht um eine nominale Anpassung, sondern um eine reale Einschränkung der Fusionskontrolle.

Grundsätzlich ist das Dilemma von Umsatzschwellen, dass sie teilweise unkritische Fusionen erfassen. Dies kann unnötig Kapazitäten beim Bundeskartellamt und Unternehmen binden. Andererseits schafft eine pauschale Erhöhung der Schwellenwerte neue Risiken, dass wettbewerbsschädigende Fusionen nicht erfasst werden. Dabei reicht es nicht, nur auf vergangene Fälle und die bisherige Entscheidungspraxis des Bundeskartellamts zu schauen. Es müssen auch sich abzeichnende Entwicklungen berücksichtigt werden.

In den letzten Jahren zeichnet sich ab, dass es in bislang kleinteiligeren Märkten zur Konsolidierung kommt, etwa im Bäckereiwesen und Lebensmittelhandwerk, bei Arztpraxen und absehbar im Handwerk, bei Steuerberatungen und traditionell stärker durch Selbstständigkeit geprägten Wirtschaftszweigen. Ein treibender Akteur sind dabei internationale Private-Equity-Investoren, die einzelne Betriebe aufkaufen und zu Firmengruppen bündeln. Dies kann die Betriebe teilweise stärken, aber es führt auch zu einer stärkeren Rendite-Orientierung und dem Aufbau von Marktmacht bis hin zu regionalen marktbeherrschenden Stellungen. Dieser Prozess wird bislang kartellrechtlich nicht wirksam begleitet. Dies ist ein Problem, da einige betroffene Wirtschaftszweige für Bürgerinnen und Bürger unabdingbar sind (wie Arztpraxen) oder für Unternehmen sehr wichtig sind (etwa Steuerberatung, auch für Neugründungen).

Deswegen lehnen wir die geplanten Erhöhungen der Schwellenwerte in dieser Form ab. Insbesondere bei der 2021 stark erhöhten zweiten Inlandsumsatzschwelle sehen wir eine weitere Erhöhung als nicht angemessen an. Vertretbar scheint allenfalls eine moderate Erhöhung der weltweiten Umsatzschwelle (etwa um 20%, ungefähr entsprechend dem Verbraucherpreisindex).

Grundsätzlich ist eine kluge Kombination aus Schwellenwerten und Call-In-Befugnissen für Wettbewerbsbehörden ein besserer Ansatz, um die Anmeldungen unkritischer Fusionen zu reduzieren und zugleich Übernahmen mit Wettbewerbsrisiken gut zu erfassen. Diesen Weg gehen verstärkt auch andere europäische Länder.

Wenn der Gesetzgeber die Schwellenwerte erhöhen will, sollte er deshalb zumindest die damit verbundenen Risiken durch eine Call-In-Befugnis des Bundeskartellamts minimieren. Diese könnte so ausgestaltet sein, dass beim Erreichen einer der beiden bisherigen Inlandsumsatzschwellenwerte und vermuteten wettbewerblichen Risiken das Bundeskartellamt die Beteiligten der Fusion bis zu sechs Monate nach Vertrag oder Kontrollerwerb zu einer Anmeldung verpflichten kann.

Als Minimallösung könnte alternativ das bereits für die Transaktionskostenschwelle vorgesehene **vereinfachte Anzeigeverfahren für eine Spanne zwischen alten und neuen Inlandsumsatzschwellenwerten** eingeführt werden. Dies wäre vergleichsweise einfach, da das Verfahren bereits im vorliegenden Referentenentwurf enthalten ist. Auf diesem Wege könnten die Zahl der Vollanmeldungen reduziert werden, ohne die Fusionskontrolle pauschal zu beschneiden.

Transaktionskostenschwelle

Wir begrüßen, dass die Kontrolle auf Unternehmen ausgeweitet wird, auch wenn sie lediglich voraussichtlich (statt aktuell) im Inland tätig sind. Die Notwendigkeit hat sich in mehreren Fällen gezeigt, gerade mit Blick auf Übernahmen durch dominante Tech-Unternehmen. Insbesondere bei digitalen Technologien ist häufig ein internationales Rollout erwartbar. Übernahmen können diesem den Weg

1 https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/_inhalt.html#238920

bereiten und zur Behinderung alternative Anbieter oder deren Ausschaltung führen. Deshalb ist die Anpassung sinnvoll und nötig.

Wir halten es für wichtig, dem Bundeskartellamt in dem vereinfachten Verfahren die Aufforderung zur vollständigen Anmeldung einfach zu machen. Die kurze Frist erfordert einen klaren Ermessensspielraum für das Amt. Wir begrüßen deshalb die Erläuterungen in der Gesetzesbegründung, dass bereits nicht mit einfachen Mitteln und unmittelbar aufzuklärende Zweifel für eine Anmelde-Aufforderung genügen.

Ministererlaubnis (28b)

Wir bewerten es als positiv, dass die Einschränkung der Klagemöglichkeiten Dritter gegen eine Minister*innenerlaubnis rückgängig gemacht wird. Zugleich vermissen wir eine weitergehende Reform. Das Instrument als solches hat eine Schieflage, weil es nur die Möglichkeit der Erlaubnis beinhaltet. Logischerweise sollte es auch eine Möglichkeit zur Untersagung aus Gemeinwohlgründen geben. Zudem wäre es sinnvoll, wenn die Entscheidung zumindest vom ganzen Kabinett getroffen wird. Das würde sicherstellen, dass die Sichtweisen aller Ressorts eingebracht werden können, und würde das Risiko der gezielter Beeinflussung einer einzelnen Ministerin bzw. eines Ministers reduzieren.

Weiterentwicklung der Fusionskontrolle

Über die geplanten Änderungen hinaus sehen wir einen Bedarf an besseren Analyseinstrumenten und Schadenstheorien (etwa zu Nachfragemacht, vertikalen Fusionen oder Ökosystem-Effekten). Viele Fragen dazu liegen eher auf der Ebene von Leitlinien und konkreter Fallpraxis. Zugleich könnte es auch über Regelbeispiele Impulse auf Gesetzesebene geben. Hier leistet die Novelle keinen Beitrag. Das sollte für die Zukunft erneut auf die Agenda gesetzt werden. Aus unserer Sicht sind zudem die Schwellenwerte für eine marktbeherrschende Stellung zu hoch angesetzt und sollten abgesenkt werden.

Energiewirtschaftliche Missbrauchskontrolle

Wir begrüßen die Verlängerung um weitere fünf Jahre.

Zusätzlich würden wir empfehlen, auch für den Lebensmittelsektor analog zum Kraftstoffmarkt eine erweiterte Missbrauchskontrolle einzuführen. Die Monopolkommission hat in ihrem Sondergutachten festgestellt, dass die Marktkonzentration in Lebensmittellieferketten problematische Züge angenommen hat. Eine erweiterte Missbrauchskontrolle für den Sektor wäre eine angemessene Antwort.

Verfahrensreformen (insbesondere Punkt 22)

Grundsätzlich teilen wir das Anliegen, die kartellrechtlichen Verfahren durch Klarstellungen und leichte Anpassungen zu verbessern. Zugleich sehen wir hier eine verpasste Chance zu einer weitergehenden Öffnung für neue Stakeholder in der Wettbewerbspolitik. In der Zivilgesellschaft gibt es ein vermehrtes Interesse an kartellrechtlichen Fragestellungen. Parallel dazu machen die steigende Bedeutung von Nicht-Preis-Parametern in der Wettbewerbspolitik sowie neuartige Schadenstheorien wie Ökosystem-Ansätze eine stärkere Einbindung unterschiedlicher Akteure in kartellrechtliche Verfahren sinnvoll.

So betonte der Präsident der brasilianischen Wettbewerbsbehörde CADE, Diogo Thomson de Andrade, in seiner Stellungnahme zur Nutzung von journalistischen Inhalten durch Google (etwa in Google AI Overviews), die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Stimmen und anderer Akteure, die nicht direkte Wettbewerber sind. Deren Beteiligung sei um so wichtiger, wenn die untersuchten Verhaltensweisen über klassische (horizontale) Wettbewerbsfragen hinausgehe und komplexe Ökosystem-Strukturen umfasse: „... the participation of civil society organisations, research centres, professional associations and

organisations dedicated to the defence of collective rights allows, in this context, not only to expand the range of information available to the authority, but also to shed light on dimensions of the competition problem that sometimes escape an analysis overly centred on the economic agents directly involved“.²

Die Neufassung sollte als Gelegenheit für eine Reform in dieser Hinsicht verstanden werden. Sie sollte die Beteiligungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Organisationen erweitern, die Menschen und Interessen repräsentieren, die von ökonomischer Macht und deren Missbrauch betroffen sind, ohne Verbraucher*innenorganisationen im klassischen Sinn zu sein.

Konkret schlagen wir folgende Anpassungen vor:

1) Ergänzung von § 56, Abs. 2 (neu) GWB

Die Neufassung sollte hier eine umfassendere Beschreibung der berührten Wirtschaftskreise enthalten:

(2) Vertretern der von dem Verfahren berührten Wirtschaftskreise, *einschließlich Verbrauchern und Arbeitnehmern, Behörden, wissenschaftlichen Instituten und zivilgesellschaftlichen Organisationen*, kann die Kartellbehörde in geeigneten Fällen Gelegenheit zur Stellungnahme geben.

Der Vorschlag greift eine Beschreibung der berührten Wirtschaftskreise aus der Gesetzesbegründung zu §56a GWB auf (S. 47) und ergänzt diese um zivilgesellschaftliche Akteure.

Alternativ sollte zumindest in der Gesetzesbegründung zu § 56 (neu) GWB eine Erläuterung eingefügt werden, die „berührte Wirtschaftskreise“ weit definiert und die Zivilgesellschaft und vergleichbare Akteure umfasst, die Menschen und Interessen repräsentieren, die von ökonomischer Macht und deren Missbrauch betroffen sind.

2) Einladung von Dritten in §56a

Ergänzend sollte in §56a Abs. 1 eine Soll-Vorgabe aufgenommen werden, dass das Bundeskartellamt zu öffentlichen mündlichen Anhörungen auch Dritte im erweiterten Sinne einladen soll.

3) Erweiterung von § 54 Abs. 2, 3.

Analog zu den Verbraucherzentralen und öffentlich geförderten Verbraucher*innenorganisationen sollte auch für zivilgesellschaftliche Akteure gelten, dass ihre Interessen erheblich berührt werden, wenn sich die Entscheidung auf eine Vielzahl von Menschen auswirkt, die von ihnen repräsentiert werden und somit (zivil)gesellschaftliche Belange insgesamt erheblich berührt werden. Dies sollte als zusätzlicher Satz aufgenommen werden.

Veröffentlichungspflicht (Punkt 24b)

Eine erweiterte Veröffentlichung von Entscheidungen des Bundeskartellamt ist ein sinnvoller Schritt zu mehr Transparenz und zur besseren Information der Öffentlichkeit. Die Formulierung in Satz 2 sollte von „soll“ auf „muss“ geändert werden. Eine Veröffentlichung auf der Internetseite ist heutzutage der maßgebliche Verbreitungskanal und sollte der verpflichtende Standard sein, soweit nicht wichtige Gründe entgegen stehen. Geheimnisschutz sollte eher durch Schwärzungen als durch Nichtveröffentlichung gewährleistet werden. Dabei ist darauf zu achten, dass Geschäftsgeheimnisse nicht zu weitreichend ausgelegt werden.

2 Opinion of Commissioner Diogo Thomson de Andrade, Administrative Inquiry No. 08700.003498/2019-03, https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2026/20260423_IA-Google-News_Voto-Vista-EN-1.pdf, para 114.

Ergänzende Empfehlungen

Wir bedauern, dass der aktuelle Entwurf für eine 12. GWB-Novelle thematisch enger gefasst ist als die Planungen aus der letzten Legislaturperiode. So fehlt das Thema **Nachhaltigkeit**, bei dem wir weiter Bedarf sehen. Dabei geht es nicht ausschließlich oder primär um Nachhaltigkeitskooperationen, sondern auch um die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Missbrauchskontrolle. Das Kartellrecht sollte es möglich machen, die Externalisierung von sozialen und ökologischen Kosten als Missbrauch zu bekämpfen. Das HHU-Gutachten “Nachhaltigkeit und Wettbewerb” stellt dafür verschiedene Reform-Optionen vor. Ein erster Schritt könnte die Einfügung eines neuen Marktmachtfaktors in Art. 18 Abs. 3 GWB sein, der die Erzielung von Vorteilen durch Externalisierung sozialer und ökologischer Kosten bei der Analyse der Marktstellung von Unternehmen berücksichtigt.

Trotz des anderen und begrenzteren Fokus des aktuellen Entwurfs schlagen wir vor, zumindest einige konkrete Vorschläge oder offene Punkte aus aktuellen kartellrechtlichen Debatten und Entwicklungen aufzugreifen:

1) Klarstellung in § 20 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 GWB, dass das Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis auch für Herstellungskosten gilt

Angesichts der hohen Marktkonzentration bei Supermärkten und Discountern sowie dem zunehmenden Einstieg der vier dominanten Lebensmitteleinzelhändler in die Produktion von Lebensmitteln wäre es geboten, die Regelung in § 20 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 GWB auch auf den Verkauf unter Herstellungskosten anzuwenden. Damit werden einseitige Vorteile für vertikal integrierte Unternehmen mit überlegener Marktmacht verhindert, die den Wettbewerb verzerren können. Die aktuelle Regelung reicht dafür nicht aus.³

2) Empfehlungen der Monopolkommission, konkret Feststellungsanspruch (§33 GWB)

Die Monopolkommission hat in ihrem Sondergutachten zu Lebensmittellieferketten empfohlen, § 33 GWB durch einen Feststellungsanspruch zu ergänzen, der durch Verbände geltend gemacht werden kann.⁴ Der klagende Verband müsste demnach nur die Relevanz der missbräuchlichen Praktik darlegen, um sein Feststellungsinteresse zu belegen. Dies wäre ein hilfreicher Schritt, um die Missbrauchskontrolle zu stärken – insbesondere in Fällen, bei denen betroffene Unternehmen Angst vor Vergeltungsmaßnahmen marktmächtiger Akteure haben.

Neben rechtlichen Anpassungen ist es mindestens genauso wichtig, dass Behörden die Regeln umfassend durchsetzen und dafür über ausreichende Ressourcen verfügen. Das liegt außerhalb der hier formulierten Betrachtungen.

Impressum

Rebalance Now e.V.

Pellenzstr. 39, 50823 Köln

<https://rebalance-now.de>

Tel: 0221/ 56088004

Ansprechpartner: Ulrich Müller, geschäftsführender Vorstand, uli.mueller@rebalance-now.de

3 Vgl. die Urteile im Streitfall Tchibo GmbH gegen Aldi Süd, <https://www.justiz.nrw.de/presse/2026-02-10>.

4 Monopolkommission 2025: Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette 2025. Sondergutachten 84, S. 205, <https://monopolkommission.de/de/gutachten/sondergutachten/sondergutachten-auf-eigene-initiative/484-84-sondergutachten-wettbewerb-in-der-lebensmittellieferkette.html>.