



Stellungnahme

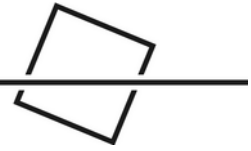
Ulrich Müller

Rebalance Now e. V.

**Öffentliche Anhörung zu Vorlagen zur 12. GWB-Novelle auf
BT-Drucksache 21/7865, 21/8302, 21/8395**

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Siehe Anlage



12. Oktober 2026

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf für die 12. GWB-Novelle

für den Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestags

Ulrich Müller, geschäftsführender Vorstand von Rebalance Now

Grundsätzliche Bewertung

Wir sehen grundsätzlich den Bedarf, die kartellrechtlichen Instrumente zu stärken. Bereits jetzt ist die Marktkonzentration 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. Wir begrüßen die in GWB11 eingeführten Abhilfemaßnahmen nach einer Sektoruntersuchung (32f GWB) ausdrücklich, ebenso die Verfahrensvereinfachung im Rahmen des Kraftstoffmaßnahmenpakets. Die neuen Kompetenzen schließen eine Lücke der bestehenden kartellrechtlichen Instrumente. Wenn Märkte einmal hochkonzentriert sind – etwa durch genehmigte Fusionen, die sich nachträglich als falsch-negativ herausstellen – gibt es praktisch keine Instrumente, um den Wettbewerb neu zu beleben. Die Verfahren der Missbrauchskontrolle sind langwierig und haben sich etwa im Tech-Sektor bislang als nicht ausreichend effektiv erwiesen. Abhilfemaßnahmen nach einer Sektor-Untersuchung können bei andauernden, schwerwiegenden Wettbewerbsproblemen ein hilfreiches Instrument sein. Die Hürden für die Anwendung sind auch nach den jüngsten Änderungen hoch, mit der Subsidiaritätsregel eher zu hoch. Wir würden an dieser Stelle empfehlen, dem Bundeskartellamt Zeit zu geben, das Instrument in der bestehenden Form anzuwenden. Eine erneute Änderung an 32f GWB scheint aktuell nicht sinnvoll. Es ist daher richtig, dieses Thema in der aktuellen Beratung nicht erneut aufzugreifen.

Die vorliegende 12. Novelle fokussiert sich stattdessen auf begrenzte Änderungen, Klarstellungen und Vereinfachungen. Einzelne Punkte wie die Verbesserung der Transaktionskostenschwelle begrüßen wir, an anderen Stellen sehen wir Nachbesserungsbedarf und Lücken.

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.

Dies beurteilen wir kritisch, da eine verstärkte Marktkonzentration negative wirtschaftliche und gesellschaftliche Folgen hat. Für die EU hat eine Ex-post-Evaluierung jüngst ergeben, dass Fusionen die Innovationstätigkeit (gemessen an der Patentaktivität) von Unternehmen verringert haben, während die durchschnittlichen Preis-Kosten-Aufschläge gestiegen sind. Die Studie von Joel Stiebale und Florian

Szücs für die EU-Kommission hat eine große Zahl von Fusionen aus verschiedenen Branchen ausgewertet, die zwischen 1990 und 2024 von der Europäischen Kommission geprüft wurden.¹ Dies zeigt, dass Fusionen und Marktkonzentration kein Weg zu mehr Wettbewerbsfähigkeit sind, sondern im Durchschnitt Innovation abschwächen und zu Preissteigerungen führen.

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 Inlandsschwelle 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 2025²). Es handelt sich also nicht um eine nominale Anpassung, sondern um eine reale Einschränkung der Fusionskontrolle. Wir teilen die Einschätzung des Bundeskartellamts, dass erneute Anhebung der Umsatzschwellenwerte zu einer Schutzlücke führt (siehe Ausschussdrucksache 21(9)400³). Auch die Monopolkommission sieht eine Erhöhung als nicht geboten an und betont die Wichtigkeit der Prüfung eher kleiner regionaler Zusammenschlüsse (siehe Stellungnahme vom 19.6.2026⁴).

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 markt-

1 European Commission 2026: Study on the impact of mergers reviewed by the European Commission on innovation and markups. An empirical investigation. Prepared by Prof. Dr. Joel Stiebale and Assoc. Prof. Dr. Florian Szücs. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/dc48d9d4-8151-454c-9bfc-c69af2c96e86_en?filename=kd0126016enn_Impact_mergers_innovation_and_markups.pdf

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

3 Siehe auch https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Stellungnahmen/Regierungsentwurf_12_GWB_Novelle.pdf?__blob=publicationFile&v=2

4 Online unter https://www.monopolkommission.de/fileadmin/monopolkommission/Indexierte_Dateien/PDFs/Stellungnahmen/Monopolkommission-Stellungnahme-12-GWB-Novelle.pdf.

beherrschenden 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. Vertretbar scheint allenfalls eine moderate Erhöhung der weltweiten Umsatzschwelle (etwa um 20%, ungefähr entsprechend dem Verbraucherpreisindex). Insbesondere bei der 2021 stark erhöhten zweiten Inlandsumsatzschwelle sehen wir die geplante Erhöhung als nicht angemessen an. Der Ruf nach weiteren Erhöhungen über die 20 Mio. Euro hinaus lehnen entschieden ab.

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 wettbewerbsrechtlichen Risiken das Bundeskartellamt die Beteiligten der Fusion bis zu sechs Monate nach Vertrag oder Kontrollantrag 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 bereiten und zur Behinderung alternativer 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 Ministererlaubnis 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.

Anpassungen für Presse und Medienunternehmen

Weitergehende kartellrechtliche Ausnahmen für Presse und Medienunternehmen bergen Risiken für Medienvielfalt und Demokratie. Sie lösen zudem nicht die grundlegenden Probleme von technologischen Umbrüchen und der Dominanz großer Tech-Unternehmen wie Google. Kartellrechtlich wäre es an dieser Stelle wichtiger, dass sich Bundestag und Bundesregierung für eine strikte Durchsetzung des europäischen Wettbewerbsrechts und des Digital Markets Acts gegen die dominanten Plattformen einsetzen. Insbesondere braucht es effektive Abhilfemaßnahmen gegen Googles Missbrauch seiner Marktmacht in der Online-Werbung. Hier sollte die EU-Kommission im Adtech-Verfahren auf strukturelle Abhilfemaßnahmen setzen, da Verhaltensauflagen die Problematik von Googles Dominanz auf verschiedenen Marktseiten nicht lösen werden. Außerdem braucht es politische Regeln für die Nutzung von journalistisch oder gemeinsam von vielen Nutzerinnen und Nutzern erzeugter Inhalte durch KI-Anbieter. Hier findet eine einseitige Aneignung menschlichen Wissens statt, die andere wirtschaftliche Akteure benachteiligt und die Grundlagen für eine vielfältige Öffentlichkeit schwächt.

Verfahrensreformen

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.⁵ CADE hat aktuell eine Konsultation zu der Weiterentwicklung der internen Verfahren gestartet, die auch mehr Beteiligungsformate vorsieht und interessante Impulse bietet.⁶

5 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.

6 Siehe <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/ricade>

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. Geschäftsgeheimnisse sollten dabei nicht zu weitreichend ausgelegt werden.

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

Angeichts 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.⁷

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.⁸ 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.

3) Überprüfung der Regeln für kollektive Marktbeherrschung

Die jüngste Entscheidung des Bundeskartellamts im Verfahren Edeka/ tegut zeigt die Begrenztheit der Regeln für kollektive Marktbeherrschung. Hier sollte ebenso wie bei der Marktbeherrschung durch Einzelunternehmen eine Marktbeherrschung aufgrund überragender Stellung geschaffen werden (wie ursprünglich vorgesehen). Außerdem sollte die Anhebung des Schwellenwerts für die Vermutung einer Einzelmarktbeherrschung von 33% auf 40% in der 8. GWB-Novelle auf den Prüfstand.

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

⁷ Vgl. die Urteile im Streitfall Tchibo GmbH gegen Aldi Süd, <https://www.justiz.nrw.de/presse/2026-02-10>.

⁸ 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>.