

# Stellungnahme des Startup- Verbands

zum geplanten „28. Regime“  
(Referenzmodell „EU-Inc“)

Stand: 30. September 2025

# **Stellungnahme des Bundesverbandes Deutsche Startups e. V. zum geplanten „28. Regime“ (Referenzmodell „EU-Inc“)**

**Startup-Verband, 30. September 2025**

## **I. Einordnung**

Europa benötigt eine eigenständige und vollständig digital administrierbare europäische Gesellschaftsform, die grenzüberschreitende Skalierung, einschließlich Finanzierungen und Mitarbeiterkapitalbeteiligungen, ohne Reibungsverluste ermöglicht.

Vor dem Hintergrund verschärfter globaler Konkurrenz und einer binnenmarktinternen Rechtszersplitterung unterstützt der Bundesverband Deutsche Startups e. V. ausdrücklich die Initiative „EU-Inc“ als Referenzmodell für ein echtes 28. Regime.

Unser gemeinsames Ziel muss die Schaffung eines in allen Mitgliedstaaten identischen Rechtsrahmens sein, der Wachstumsunternehmen vom ersten Tag an verlässliche und einheitliche Regeln bietet. Die Entscheidung von Unternehmen, diese EU-einheitliche Rechtsform zu wählen, sollte dabei optional sein.

Wir begrüßen die Zielrichtung des Europäischen Parlaments, mit dem ESSU-Ansatz die Rahmenbedingungen für innovative Unternehmen zu verbessern. Diese politische Stoßrichtung ist richtig und überfällig. Allerdings lehnen wir den bisher vorgeschlagenen richtlinienbasierten Ansatz ab. Denn im Rahmen einer Richtlinie kann EU-weit nicht die angestrebte Einheitlichkeit erreicht werden: Eine Richtlinie würde zwangsläufig 27 Umsetzungen und damit neue Varianz auf Ebene der Mitgliedstaaten erzeugen. Die Zielsetzung der EU-Inc würde dadurch konterkariert. Nur eine Verordnung kann die erforderliche Unmittelbarkeit, Standardisierung und Rechtsklarheit herstellen, die Gründerinnen und Gründer, Investorinnen und Investoren sowie Beschäftigte brauchen.

Wir verstehen unter dem 28. Regime eine eigenständige, unionsweit einheitliche Rechtsform neben den nationalen Rechtsordnungen.

## **II. 28. Regime als eigenständige Rechtsform per Verordnung**

Das 28. Regime soll als anteilsbasierte Haftungskapitalgesellschaft durch eine unmittelbar geltende Verordnung eingeführt werden. Dieses Instrument gewährleistet identische Governance-Regeln, Anteilsklassenlogik, Kapitalerhaltung und Beschlussmechaniken in allen Mitgliedstaaten. Nur so kann das 28th-Regime seine Wirkung entfalten. Nationale Abweichungen oder Goldplating der Mitgliedstaaten würden dem entgegenstehen.

Das 28. Regime sollte keine Mindestkapitalanforderung benötigen; sie ermöglicht verschiedene Anteilsklassen mit marktüblichen Rechten (Dividenden, Stimmrechte, Wandlung, Liquidationspräferenzen) und sichert die elektronische Beschlussfassung einschließlich Einreichung beim zuständigen Register.

Notarielle Mitwirkung für Basishandlungen sollte im Rahmen des 28. Regimes rechtlich nicht erforderlich sein.

## **III. Digitale Kerninfrastruktur: EU-REGISTRY und EU-DASHBOARD**

Eine moderne Rechtsform braucht eine moderne Infrastruktur. Ein entsprechendes EU-weites Register (vgl. EU-REGISTRY) ist als vollständig digitales, API-offenes, englisch verfügbares Register mit „Once-Only“-Prinzip zu konzipieren. Identifikation, Einreichung, Echtzeit-Auszüge und Zugriffssteuerung erfolgen online; Schnittstellen für Banken, KYC-Provider und Cap-Table-Software sind standardmäßig vorgesehen und datenschutzkonform auszugestalten.

Ergänzend dient ein optionales EU-DASHBOARD als One-Stop-Frontend für das Entitätenmanagement: Dokumentenerstellung, elektronische Beschlüsse, Anteilstransaktionen mit automatischer Cap-Table-Fortschreibung und synchrone Registermeldungen. So werden Gründungen unter 24 Stunden und zu geringen Gebühren realistisch, während Rechts- und Prozesssicherheit steigt.

#### **IV. Finanzierung vereinfachen: EU-FAST als Standard für Frühphasenfinanzierungen**

Frühphasenfinanzierungen müssen unionsweit einfacher und schneller durchgeführt werden können. Eine Möglichkeit hierfür wäre die Entwicklung einer offenen, standardisierten Vorlage wie „EU-FAST“. Diese könnte als nicht-schuldrechtliches Convertible-Standarddokument ausgestaltet werden, das Seed-Investments über Grenzen hinweg vereinheitlicht und Transaktionskosten senkt. Die Vorlage würde unverändert über die digitale Plattform bereitgestellt und könnte von Investorinnen und Investoren weltweit genutzt werden. Durch klare, einheitliche Parameter und eine harmonisierte Einbettung in die Governance des 28. Regimes entstünde die Planbarkeit, die bisher nur in einzelnen Jurisdiktionen mit reifen Standardwerken zu finden ist.

#### **V. Talente binden: EU-ESOP als unionsweites Primärschema**

Als Möglichkeit könnte ein einheitliches, wachstumsorientiertes ESOP-Primärschema in der Verordnung verankert werden. Ein solcher „EU-ESOP“ würde nationale ESOP-Regime unberührt lassen und die Steuersouveränität respektieren, zugleich aber zentrale Weichenstellungen schaffen: Gewinne aus dem späteren Verkauf der aus Optionen erworbenen Anteile könnten als Kapitalerträge qualifiziert werden; der steuerliche Anfall würde ausschließlich beim Verkauf erfolgen, mit Aufschubmöglichkeiten etwa bei Umstrukturierungen.

Eine Mindesthaltefrist von 1 bis 3 Jahren könnte die Langfristorientierung sichern, flankiert durch Schutzmechanismen bei Erwerb, unverschuldeter Beendigung oder Tod. Berechtigt wären alle Beschäftigten sowie zentrale Auftragnehmer; nach Ausübung könnten nicht stimmberechtigte Anteile vorgesehen werden, Dividendenrechte bestünden entsprechend Marktstandard.

Ergänzend ließe sich ein unionsweites Safe-Harbour-Bewertungsverfahren als funktionales Äquivalent zu 409A einführen, um Rechtssicherheit bei Bewertungen und Compliance zu gewährleisten. Damit entstünde ein

konkurrenzfähiges, einfaches und planbares Beteiligungsinstrument, das Rekrutierung und Bindung von Fachkräften spürbar erleichtern würde.

Besonders relevant ist für die Frage der Incentivierung von Mitarbeiterbeteiligungen insbesondere auch die steuerliche Behandlung: Zwar sollten Gewinne aus dem späteren Verkauf als Kapitaleinkünfte qualifiziert werden, allerdings erhalten Mitarbeitende die Beteiligung in der Regel vergünstigt. In vielen Mitgliedstaaten – etwa in Deutschland – führt dies bereits bei der Übernahme zu einem steuerpflichtigen geldwerten Vorteil, der als Lohn behandelt wird. Ziel muss daher sein, dass sowohl Lohn- als auch Sozialabgaben erst bei Liquiditätszufluss im Zeitpunkt des Verkaufs erhoben werden; als Vorlage könnte hier § 19a EStG dienen, wenngleich in einer vereinfachten Struktur. Wichtig wäre zudem, dass der Aufschub auch bei Umstrukturierungen oder Transaktionen ohne Liquidität (z. B. Share-for-Share) bestehen bleibt, sodass die Zweiteilung von Einkünften klar erkennbar wird.

In diesem Zusammenhang ist zudem zu bedenken, dass nach deutschem Recht Lohn grundsätzlich in dem Moment entsteht, in dem eine Option ausgeübt wird und echte Anteile vom Mitarbeitenden übernommen werden. Erfolgt diese Optionsausübung jedoch unmittelbar vor einem Liquidationsereignis, besteht keine Möglichkeit mehr, in die begünstigte Qualifikation als Kapitaleinkünfte zu gelangen; vielmehr würde der gesamte Erlös als Arbeitslohn behandelt. Hier sind zwei Lösungsansätze denkbar: Zum einen könnten Mitarbeitende die Optionen frühzeitig ausüben, was allerdings nur praktikabel ist, wenn es eine gesonderte, stimmrechtslose Anteilsklasse gibt – wie sie bereits vorgesehen ist. Um die Governance nicht unnötig zu verkomplizieren, wäre es in diesem Zusammenhang sinnvoll, die entsprechenden Anteile gebündelt („gepoolt“) in der Gesellschafterliste auszuweisen, um die Vielzahl kleinteiliger Einzelpositionen zu vermeiden. In diesem Fall müsste auf nationaler Ebene geklärt werden, ob stimmrechtslose Anteile steuerlich als wirtschaftliches Eigentum anerkannt werden. Alternativ könnte national geregelt werden, dass steuerlich bereits auf den Zeitpunkt der

Optionsgewährung abgestellt wird und nicht erst auf den Zeitpunkt der Ausübung. Ein solcher Ansatz würde mehr Planungssicherheit schaffen und „Dry Income“-Probleme vermeiden.

Darüber hinaus stellt sich aus deutscher Sicht die Frage, ob Beteiligungen über eine Holdinggesellschaft zugelassen werden sollten. In der Praxis zeigt sich, dass der § 19a EStG zwar zunehmend Anwendung findet, gleichzeitig aber häufig der Wunsch besteht, Mitarbeiterbeteiligungen über eine Holdingstruktur zu realisieren. Dies ist im Rahmen der derzeitigen nationalen Regelungen nicht möglich, würde aber für viele Wachstumsunternehmen ein attraktives Modell darstellen. Ein europäischer „EU-ESOP“ sollte daher prüfen, ob entsprechende Gestaltungsspielräume vorgesehen werden können, um die Anschlussfähigkeit an unternehmerische Realität und Mitarbeiterinteressen zu gewährleisten.

## **VI. Steuern vereinfachen, Souveränität achten**

Das 28. Regime sollte die Steuersouveränität der Mitgliedstaaten wahren, könnte aber gleichzeitig Komplexität durch zentrale Meldestrukturen und One-Stop-Mechanismen reduzieren. Bewährte Ansätze wie OSS, transparentere Quellensteuer-Entlastung und der Ausbau einheitlicher Rahmen (ATAD, BEFIT) könnten genutzt werden, um Vorhersehbarkeit zu erhöhen.

Eine konsistente Profitallokation entlang nachvollziehbarer Faktoren (Belegschaft, Vermögensbasis, Umsatz) sollte Streitigkeiten vorbeugen. Wo angezeigt, könnten Anreize für Eigenkapitalstärkung nach DEBRA-Logik geprüft werden. Entscheidend wäre ein vorhersehbares, einfaches, koordiniertes System mit klarer Kommunikation, zügiger Streitbeilegung und – falls erforderlich – spezialisierten Spruchkörpern.

Darüber hinaus wären einige konkrete Aspekte zu berücksichtigen: Das Erfordernis eines zentralen steuerlichen Meldewesens sollte an das Land geknüpft sein, in dem die jeweilige Gesellschaft gegründet wird. Ergänzend müsste ein automatischer Informationsaustausch zwischen den

relevanten Staaten etabliert werden, damit die Vereinfachung auch administrativ wirksam wird. Sinnvoll wäre zudem, dass jedes Land eine zentrale Zuständigkeit seiner Finanzverwaltung für entsprechende Unternehmen benennt, um eine einheitliche Bearbeitung sicherzustellen und die Expertise an einer Stelle zu bündeln.

Steuerliche Vergünstigungen und öffentliche Zuschüsse, die sich im Rahmen der Veranlagung auswirken, sollten nach einheitlichen Kriterien geprüft und vergeben werden. So wäre zu verhindern, dass einzelne Standorte systematisch bevorteilt oder benachteiligt werden. Neben Umsatzsteuer und Quellensteuer könnten auch Lohnsteuer und Sozialabgaben in ein solches System integriert werden; eine zentrale Anmeldung und Abführung mit Weiterleitungsmechanismen würde angesichts der Internationalität der Belegschaft erhebliche Entlastung schaffen. Schließlich sollte der unionsweite Rahmen auch Vorgaben zu Ort der Geschäftsleitung und Betriebsstätten enthalten, da diese Fragen für international aufgestellte Gesellschaften besonders relevant sind und bislang vielfach als „Black Box“ gelten.

## **VII. Arbeit und Beteiligung: Informations- und Konsultationsrechte mit Augenmaß**

Auch arbeitsrechtliche Regelungen sollte Sache des jeweiligen Einsatzstaates bleiben. Um dynamischen Entscheidungsprozessen in Wachstumsunternehmen Rechnung zu tragen, könnte ein Tier-1-Ansatz gewählt werden: Informations- und Konsultationsrechte würden ab klar definierten, verhältnismäßigen Schwellen ausgelöst, ohne automatische Board-Repräsentation.

Leitung und Letztverantwortung lägen weiterhin bei Geschäftsführung/Vorstand und Gesellschafterkreis. Gleichzeitig sollte ein solcher Ansatz eine kooperative Kultur fördern, die Mitarbeiterstimmen ernst nimmt, ohne Handlungsfähigkeit zu verlieren.

Mit dieser pragmatischen Balance könnte der notwendige Ausgleich zwischen Transparenz, Beteiligung und Skalierbarkeit erreicht werden – und

zugleich die Wahrscheinlichkeit einer Einigung aller Mitgliedstaaten auf EU-Ebene deutlich steigen.

### **VIII. Leitplanken: Was das 28. Regime nicht ist**

Ein tragfähiges 28. Regime sollte weder auf „nur Startups“ noch auf „nur Early Stage“ beschränkt werden. Definitionsstreitigkeiten und erzwungene Rechtsformwechsel würden Investitionspfade zerschneiden und Wachstum behindern.

Zwingend sind nationaler Abweichungen vom Kernstandard zu vermeiden; schon kleine Divergenzen könnten das Vertrauen von Investorinnen und Investoren untergraben. Notariatszwänge für Basisschritte sind ebenso zu vermeiden. Eine zentrale EU-Stelle für Registeraufsicht und Normklarstellung sowie ein spezialisierter unionsweiter Spruchkörper – nachrangig zu ADR und nationalen Gerichten – könnten Kohärenz und Rechtsfrieden sichern.

### **IX. Einordnung des bisherigen ESSU-Ansatzes des Europäischen Parlaments**

Die politische Absicht, innovative Unternehmen im Binnenmarkt besser zu stellen, unterstützen wir ausdrücklich. Auch der erste Parlamentsbericht hatte dieses Ziel klar im Blick, indem er den Reformbedarf im Gesellschaftsrecht für Startups und Scaleups ansprach. Allerdings verfehlt der vorgeschlagene Weg über eine Richtlinie das eigentliche Ziel eines echten 28. Regimes. Eine richtlinienbasierte, national verankerte Form würde die Regelvielfalt eher vermehren als abbauen; sie kann keine eigenständige unionsweit identische Rechtsform ersetzen. Zudem orientiert sich der ESSU-Diskurs bislang teilweise stärker an den Schutzbedürfnissen traditioneller Unternehmensstrukturen, während Wachstumsunternehmen vor allem einfachen Zugang zu Wagniskapital, einheitliche Anteilsklassen und eine vollständig digitale Verwaltung benötigen. Standortbindung gelingt nicht durch Barrieren gegen Verlagerungen, sondern durch die Attraktivität eines klaren, effizienten und digitalen Systems. Aus unserer Sicht ist daher jetzt der richtige Zeitpunkt, die Ambition auch im EU-

Parlament zu erhöhen und den Schritt zu einer unmittelbar geltenden Verordnung zu gehen, das 28. Regime als echte europäische Rechtsform etabliert.

## **X. Schlussfolgerung**

Ein „echtes“ 28. Regime braucht eine eigenständige, unmittelbar geltende Verordnung, eine vollständig digitale Register- und Managementinfrastruktur sowie standardisierte Instrumente für Finanzierung und Mitarbeiterbeteiligung. EU-Inc, EU-REGISTRY, EU-DASHBOARD, EU-FAST und EU-ESOP bilden gemeinsam ein kohärentes, schlankes und investitionsfreundliches System, das nationale Zuständigkeiten respektiert und zugleich die Einheitlichkeit herstellt, die der Binnenmarkt seit Langem schuldet.

Damit wird nicht nur ein institutionelles Projekt umgesetzt, sondern eine zentrale Antwort auf die Wettbewerbs Herausforderungen Europas gegeben: Der jüngst vorgelegte Draghi-Report betont, dass die Fragmentierung des Binnenmarkts einer der größten Bremsfaktoren für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit ist. Ein funktionierendes 28. Regime adressiert genau dieses Problem – es schafft den rechtlichen Rahmen, damit europäische Unternehmen von Beginn an so skalieren können, als wäre der gesamte Binnenmarkt ihr Heimatmarkt.

Wir bitten die Europäische Kommission daher, zeitnah einen entsprechenden Verordnungsentwurf vorzulegen und so die Grundlage für einen wettbewerbsfähigen, innovationsfreundlichen Unternehmensstandort Europa zu legen.

## **Kontakt**

Bundesverband Deutsche Startups e.V.

Schiffbauerdamm 40 | 10117 Berlin

[politik@startupverband.de](mailto:politik@startupverband.de) | [www.startupverband.de](http://www.startupverband.de) |

Eintrag im Lobbyregister des Deutschen Bundestages unter der Reg.Nr.: R002111