

Übermächtige Konzerne entflechten!

Übermächtige Konzerne dominieren weite Teile unserer Wirtschaft und kontrollieren für die Gesellschaft wichtige Märkte. Diese Konzentration von Macht schadet der Demokratie. Aufgrund ihrer Macht können Konzerne sich ökonomische Vorteile verschaffen, die Politik in ihrem Sinne beeinflussen und andere Unternehmen vom Markt verdrängen. Soziale und ökologische Kosten wälzen diese Unternehmen auf Gesellschaften hierzulande, in Europa und weltweit ab. Die Politik in Deutschland und in der EU muss diese Macht beschneiden. Die notwendige sozial-ökologische Transformation ist schwer gegen sie umzusetzen. Der Bundestag und EU-Institutionen müssen Gesetze auf den Weg bringen, damit Kartellbehörden zukünftig eine saubere Trennung von Märkten sicherstellen und übermächtige Konzerne entflechten, also aufspalten, können. Deutschland und Europa brauchen ein Entflechtungsinstrument.

Immer mehr Märkte werden von wenigen Konzernen dominiert. Die Marktkonzentration nimmt in Deutschland und Europa zu. Übermächtige Konzerne wie Amazon, Bayer oder BlackRock bestimmen unsere Wirtschaft. Sie können verbindliche Regeln für Unternehmen zum Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutz sowie existenzsichernde Mindestlöhne, Mitbestimmungs- und Arbeitnehmerrechte oftmals behindern. Ihre Marktmacht erleichtert es ihnen, Kosten und Risiken auf ihre Lieferanten, Erzeuger*innen und Arbeitnehmer*innen und letzten Endes auf die Gesellschaft abzuwälzen. Die Preise an der Ladentheke spiegeln nicht die wahren sozialen und ökologischen Herstellungskosten wider. Die Marktkonzentration vergrößert die soziale Ungleichheit hier und im Globalen Süden. Die mächtigen Unternehmen

können höhere Gewinne durchsetzen, indem sie auf der Abnahmeseite die Preise drücken, Marktzugangsbedingungen bestimmen und Größenvorteile ausnutzen. Da Unternehmens- und Aktienbesitz sehr ungleich verteilt ist, profitieren in erster Linie Eigentümer*innen, Investoren und Manager*innen der Firmen.

Die übermäßige Marktmacht dominanter Konzerne wird nicht angetastet, weder von der Politik noch von Kartellbehörden. Selbst wenn nur ein, zwei oder vier Konzerne den Markt beherrschen: Vermachtete Marktstrukturen aufzulösen, ist bislang in der Wirtschaftspolitik und im Kartellrecht nicht vorgesehen. Die negativen Auswirkungen von struktureller Marktmacht und struktureller Abhängigkeit von einzelnen Konzernen werden kaum beachtet. Politik und Behörden in Europa wollen die Marktmacht selbst nicht angehen, sondern nur ihren Missbrauch zu Lasten anderer Unternehmen begrenzen. Doch diese Versuche, den Missbrauch mit kartellrechtlicher oder sektorspezifischer Reglementierung einzudämmen, gleichen einem nicht enden wollenden Katz-und-Maus-Spiel. Unternehmen haben zahlreiche Möglichkeiten, neue Beschränkungen zu umgehen. Sie kennen ihre eigenen Technologien und Arbeitsabläufe besser, nutzen Zweideutigkeiten in juristischen



Formulierungen aus und finden andere Wege, mit Kund*innen, Lieferanten und Konkurrenten unfair umzugehen. Vieles bleibt den Behörden und der Politik ohnehin verborgen. Mit missbrauchsorientierten Regeln und verhaltenorientierten Abhilfemaßnahmen allein lässt sich das Problem nicht lösen: Dies haben die deutsche und europäische Wettbewerbspolitik über Jahrzehnte versucht. Wie es ausgegangen ist, sehen wir beispielsweise im Digitalbereich.

Beispiel Internetkonzerne: Das starke Wachstum der fünf mächtigsten Tech-Konzerne Amazon, Apple, Facebook, Google und Microsoft basiert auch auf mehr als 800

Übernahmen. Keine davon wurde in den letzten 20 Jahren durch eine Kartellbehörde untersagt. Auch nicht in der EU. Seitens der EU-Kommission gibt es zwar einzelne spektakuläre Fälle bei der Missbrauchsbekämpfung, etwa bei Google. Aber die Verfahren sind langwierig und wenig effektiv, weil die Unternehmen die Vorgaben zu ihren Gunsten auslegen können. Monopolartige Marktstrukturen werden dabei nicht aufgebrochen. Die Internetkonzerne kontrollieren heute zentrale Teile der digitalen Infrastruktur. Das Plattform-Modell verleiht ihnen besondere Macht: sie bestimmen über den Zugang zu Online-Märkten sowie deren Regeln und können alle Interaktionen auf ihren Plattformen auswerten. So können sie abhängige Unternehmen oder Dritthändler unter Druck setzen, das Kaufverhalten der Kund*innen zu ihren Gunsten beeinflussen und die Rechte ihrer Beschäftigten untergraben. Die Aufsicht und Regulierung dieser Imperien sind wegen ihrer Größe, ihrer verflochtenen Geschäftsbereiche und undurchsichtigen Algorithmen besonders schwierig.

Beispiel Finanzwirtschaft: In der Finanzkrise galten jene Banken, deren mögliche Insolvenz die Stabilität des gesamten Finanzsystems gefährden konnte, als zu groß, um zu scheitern („too big to fail“). Ihr leichtfertiger Handel mit toxischen Papieren bei gleichzeitigen viel zu geringen Eigenkapitalquoten kostete Steuerzahler*innen hunderte Milliarden Euro. Das für die Gesamtwirtschaft und für Sparer*innen wichtige Einlagen- und Kreditgeschäft war in verhängnisvoller Weise an das Investmentbanking gekettet. Deshalb

wurden die Banken trotz eigener Fehler mit öffentlichen Mitteln aufgefangen. Eine Trennung dieser Geschäftsbereiche ist notwendig, um solche Dilemmata in Zukunft zu verhindern und den Finanzsektor resilienter aufzustellen. Bedenklich ist ebenso, dass die vier marktdominierenden Wirtschaftsprüfungs- und -beratungskonzerne KPMG, PwC, Deloitte und EY dieselben Konzerne prüfen können, die sie auch beraten. Das führt zu problematischen Interessenkonflikten und immer wieder großen Betrugsfällen am Finanzmarkt. Hinzu kommt, dass die Unternehmensbeteiligungen deutscher börsennotierter Konzerne heute übermäßig in den Händen von BlackRock und anderen großen Vermögensverwaltern sind. Untersuchungen legen nahe, dass Unternehmen ihre Gewinne auf Kosten von Kund*innen steigern könnten, wenn Investoren wie Blackrock Anteile an mehreren Firmen einer konzentrierten Branche halten.

Die exzessive und strukturelle Marktmacht in den Händen weniger Konzerne ist eine Gefahr für die Demokratie.

Politische Maßnahmen, die (über-)mächtige Unternehmen und vermachtete Branchen treffen würden, stoßen auf immer mehr Widerstand und sind mit höheren Risiken für Politiker*innen verbunden. Strukturelle Abhängigkeit von dominanten Unternehmen hält die Politik in zentralen Märkten von härteren Maßnahmen ab. Übermächtige Konzerne können sich zudem sowohl der Durchsetzung von Regulierung als auch den Steuerbehörden leichter entziehen. Gemeinwohlinteressen, die den Profitinteressen der mächtigen Unternehmen entgegenstehen, sind deshalb oft schwer oder nur langsam durchsetzbar. Im Ergebnis bleiben diejenigen gesetzlichen Regeln auf der Strecke, die Gerechtigkeit fördern, die Umwelt schützen oder die Stabilität des Finanzsystems stärken.

Die Macht riesiger Konzerne verringert damit die Steuerungsfähigkeit der Politik und gefährdet strukturell die Demokratie. Die Politik wird unausgewogener, dies erschüttert das Vertrauen in demokratische Prozesse. Eine Demokratie verträgt sich nicht mit immer größeren ökonomischen Machtungleichgewichten. Konzentrierte Eigentumsverhältnisse und hierarchische Entscheidungsstrukturen in Unternehmen verstärken den negativen Effekt auf die Demokratie. Mit der Machtfülle der großen Konzerne ist eine Konzentration

gesellschaftlicher Macht in wenigen, nicht demokratisch legitimierten Händen verbunden. Dazu gehören die Eigentümer*innen und Manager*innen der übermächtigen Konzerne und ihrer Investoren.

Die deutsche und europäische Politik muss Entflechtung zu einem einsatzfähigen Instrument der Kartell- und Regulierungs-

behörden machen. Bislang fehlen Instrumente für die Auflösung von vermachteten Märkten, dieser Missstand wird angesichts der notwendigen sozialen und ökologischen Transformation dringlicher. Wenn eine große strukturelle Abhängigkeit von einem Konzern besteht und dieser derart marktmächtig ist, dass dies schwerwiegende Folgen für die Gesellschaft hat, muss eine solche Entmachtung als ultima ratio ohne den Nachweis eines Missbrauchs möglich sein (sogenannte missbrauchsunabhängige Entflechtung). Übermächtige Konzerne könnten in funktionale, überlebensfähige Teil-Unternehmen aufgeteilt werden, sodass Arbeitsplätze erhalten bleiben. Kartellbehörden würden in die Lage versetzt, eine übermäßige Zentralisierung von ökonomischer Macht zu beschränken. Die Aufspaltung in mehrere Unternehmen kann monopolartige Machtstellungen auflösen. Ausbeuterischer Missbrauch und aggressives – oft mit dem Schutz der Lebensgrundlagen unvereinbares – Marktverhalten zulasten anderer Marktteilnehmer*innen würden eingeschränkt. Außerdem kann die Aufteilung von Geschäftsbereichen in separate Unternehmen grundlegende Interessenskonflikte reduzieren, weil Märkte klarer voneinander getrennt werden. Beispiele wären die Einführung eines Trennbankensystems oder die Trennung von Wirtschaftsprüfung und -beratung.

Einige Kartellbehörden und politische Entscheidungsträger*innen befürworten

eine Entflechtung. Im digitalen Sektor könnten Google Search von Android sowie Instagram und WhatsApp von Facebook getrennt werden. Letzteres hat die Federal Trade Commission (FTC) der USA im Dezember 2020 gefordert und ein Bundesgericht gebeten, den Verkauf von Vermögenswerten wie Instagram und WhatsApp als eigenständige Unternehmen zu erzwingen. In Großbritannien hat die Kartellbehörde im Juli 2020 vorgeschlagen, dass

Google und Facebook ihr Werbegeschäft von ihren anderen Geschäftsbereichen trennen. Auch in Deutschland gab es seit den 1960er Jahren immer wieder Forderungen nach einem Entflechtungsinstrument. Im Jahr 2010, als die schwarz-gelbe Koalition regierte, legte die FDP einen entsprechenden Gesetzesentwurf vor. Unterstützung erhielt sie damals vom heutigen Präsidenten des Bundeskartellamts, Herrn Mundt, und von der Monopolkommission.

Es gibt weltweit zahlreiche Präzedenzfälle und Erfahrungen mit der Entflechtung

marktbeherrschender Unternehmen, insbesondere in regulierten Branchen. In bestimmten Industrien waren strukturelle Trennungen immer wieder Thema, darunter Telekommunikation, Elektrizität und Bahn. Offensichtlich gibt es keine Beispiele, bei denen Aufspaltungen das Marktgeschehen negativ beeinflusst hätten. Zudem ist es keine Seltenheit, dass Konzerne eine Entflechtung selbst initiieren. Eine Analyse von Fortune-100-Konzernen in den 1990er Jahren ergab insgesamt 2.307 Fusionen und Übernahmen sowie ganze 1.611 Veräußerungen von Geschäftsbereichen. Auch die Entflechtung von vollzogenen Fusionen ist nicht unüblich und kann durchaus erfolgreich verlaufen. Entflechtungen sind also ein gangbarer Weg und notwendig, um übermäßige Machtstellungen einzelner Konzerne aufzubrechen und vermachtete Wirtschaftsstrukturen wie im Digitalsektor an der Wurzel anzugehen.

Die Anwendung sollte sich auf schwerwiegende Fälle konzentrieren, wenn Konzerne monopolartige Stellungen erreicht haben und ihre Machtfülle faire Wirtschaftsabläufe und eine demokratische Gestaltungsmacht bedroht. Über die Anwendung in Einzelfällen hinaus kann ein Entflechtungsinstrument auch eine wichtige disziplinierende Wirkung entfalten. Jegliche Entflechtung muss zudem politisch flankiert werden. Dies kann unter anderem Zugangsverpflichtungen für dritte Unternehmen, Standards der Nicht-Diskriminierung anderer Markt-Teilnehmer und der fairen Preisgestaltung sowie den Zugang zu Daten umfassen. Entflechtung ist kein Ersatz für Regulierung. Sie bearbeitet einen grundlegenden Punkt, nämlich ökonomische Machtkonzentration und daraus resultierende Ungleichgewichte. Durch Vorgaben und eine verstärkte Fusionskontrolle kann und muss verhindert werden, dass die entflochtenen Unternehmen wieder eine

dominante Position erreichen. Für ein auf das Gemeinwohl ausgerichtetes Wirtschaftssystem sind weitere zielgenaue Regulierungsansätze erforderlich, die durch eine Entflechtung erleichtert werden können.

Entflechtung ist eines von mehreren wichtigen Instrumenten, um eine sozial und umweltgerechte Wirtschaftsordnung und eine ausgewogene, gemeinwohlorientierte Politik zu erreichen. Dafür muss die Politik in Deutschland und der EU die rechtlichen Grundlagen schaffen. Im Kartellrecht sind

zudem eine bessere Ausstattung von Kartellbehörden, eine striktere Fusionskontrolle und eine Ausrichtung am Gemeinwohl statt allein an Konsument*innen nötig. Das heißt, in der Fusions- und Missbrauchskontrolle müssen auch die strukturellen Wirkungen auf Löhne, Beschäftigung, Lieferanten und Produzenten untersucht werden. Über die Kartellpolitik hinaus geht es auch um Fragen der Steuerpolitik, Wirtschaftsdemokratie oder Gemeinwohlorientierung von Unternehmen. Wir brauchen eine umfassende und offene Debatte, wie übergroße Konzernmacht begrenzt und ihre negativen Auswirkungen eingedämmt werden können.

Die Politik sollte sich in Deutschland und in der EU dafür einsetzen, die Marktkonzentration zu beschränken und die rechtlichen Grundlagen für eine missbrauchsunabhängige Entflechtung zu schaffen. Wenn wenige Konzerne Märkte kontrollieren, führt dies zu einseitigen ökonomischen Vorteilen und der Benachteiligung anderer, sie erleichtert das Abwälzen sozialer und ökologischer Kosten und höhlt die Demokratie aus. Deshalb brauchen wir strukturelle Maßnahmen, um übergroße Konzernmacht zu reduzieren.



www.konzernmacht.de

Kontakt

Initiative Konzernmacht beschränken
c/o Forum Umwelt und Entwicklung
Marienstr. 19–20 | 10117 Berlin

info@forumue.de
www.forumue.de
+49(0)30 678 17 75 920