



MONOPOLMACHT  
BESCHRÄNKEN,  
WIRTSCHAFT NEU  
GESTALTEN

# Monopolmacht beschränken, Demokratie stärken

Eine Einführung in  
Monopolkritik und  
Kartellrecht

**D**ie Macht großer Unternehmen ist in den letzten Jahrzehnten massiv gewachsen. In vielen Sektoren dominieren einzelne Konzerne wie Google oder Amazon den Markt. Das hat verheerenden Folgen: Monopole setzen ihre Interessen durch, unterminieren mit ihrer Macht den demokratischen Prozess, schaffen problematische Abhängigkeiten und verhindern den dringend notwendigen sozial-ökologischen Wandel. Es ist an der Zeit, dieser Monopolisierung gemeinsam entgegen zu treten. Tatsächlich entsteht international eine neue Bewegung, die die politischen Instrumente gegen Monopolmacht neu beleben will. An zentraler Stelle steht dabei das Kartellrecht. Dies hat eine wechselhafte Geschichte hinter sich, von der US-Antitrust-Bewegung Ende des 19. Jahrhunderts bis zur Schwächung durch die neoliberale Chicago School. Kartell- und Wettbewerbspolitik wurde zu einem technokratischen Politikfeld mit wenig öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Beteiligung. In den letzten Jahren ändert sich das wieder: es lohnt sich, dieses grundlegende Werkzeug zur Gestaltung unserer Wirtschaft neu zu entdecken.

## WAS BEDEUTEN OLIGOPOL, MONOPOLISIERUNG UND MONOPOLMACHT?

Bei Monopol denken die meisten Menschen an ein Unternehmen, das einen ganzen Sektor beherrscht. Monopolisierung und Monopolmacht beginnen jedoch schon früher, im Bereich der sogenannten Oligopole. So werden Märkte genannt, die von wenigen Unternehmen dominiert werden. Laut deutschem Kartellrecht geht man von einer marktbeherrschenden Stellung aus, wenn ein Unternehmen einen Marktanteil von mindestens 40 Prozent hat oder wenn bis zu fünf Unternehmen sich zwei Drittel eines Marktes teilen. Diese Schwellen sind im Lauf der Zeit erhöht worden und aus unserer Sicht zu hoch. Wir verwenden Monopolisierung als Wort für die Entwicklung von vielfältigen Märkten hin zu stark konzentrierten Märkten und Monopolmacht für eine erhöhte Marktmacht großer Unternehmen auf bereits oligopolistischen Märkten.

Foto: Jennifer Marke

Große Unternehmen dominieren immer größere Teile der Wirtschaft und unseres Alltags. Wenn wir ein Smartphone nutzen, haben wir die Wahl zwischen zwei Betriebssystemen: iOS von Apple und Android von Google (von Nischenprodukten abgesehen). Die beiden Tech-Konzerne teilen sich den Markt und nutzen diese Dominanz zu ihren Gunsten. Wir haben nur die Wahl zwischen einem datenhungrigen, auf Überwachung ausgerichteten System, das die Nutzer\*innen auf Googles Dienste lenkt, oder einem goldenen Käfig, in dem Apple kontrolliert, welche Programme installiert werden können und dafür hohe Gebühren von den App-Anbietern verlangt.

Wenn wir Lebensmittel einkaufen gehen, landen wir in über 85% der Fälle bei vier dominanten Anbietern: Aldi, Edeka, Lidl und Rewe. Untereinander stehen sie durchaus im Preiskampf. Zugleich haben sie gegenüber ihren Zulieferern große Macht, die sie auch ausnutzen. Die Konsequenz sind weit verbreitete unfaire Handelspraktiken und niedrige Einkommen in der Landwirtschaft. Einer Studie von Oxfam zufolge konnten die Supermärkte ihren Anteil an den Verbraucherpreisen im Zeitraum von 1996/8 bis 2015 von 43,5% auf 48,3% steigern. Der Anteil der Kleinbäuer\*innen und Arbeitenden in der Landwirtschaft sank von 8,8% auf 6,5%.<sup>1</sup>

## Gesamtbild: Konzentration in vielen Sektoren

Tech und Agrar sind nicht die einzigen Sektoren mit hoher Macht-Konzentration. Das Phänomen zieht sich quer durch die Wirtschaft: von Ölkonzernen und Raffinerien, über Halbleiter, im Finanzsektor, bei wichtigen Medikamenten, Wirtschaftsprüfern, in der Containerschifffahrt: überall dominieren wenige Unternehmen den Markt. Und der Trend geht an vielen Stellen weiter. Finanzinvestoren haben in Deutschland hunderte Augenarztpraxen übernommen und vor Ort teilweise monopolartige Strukturen in der Gesundheitsversorgung geschaffen.<sup>2</sup> Supermärkte wie Aldi oder große Getränkehersteller fangen an, Mineralwasserquellen zu erwerben, eine lukrative Investition in Zeiten des Klimawandels und prognostizierter Wasserknappheit. So geraten immer neue Sektoren unter die Kontrolle großer Unternehmen.

Eine Studie von 2022 belegt den Trend zu konzentrierten, oligopolistischen, d.h. von wenigen Anbietern geprägten, Marktstrukturen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien. Dort ist in 73% der Branchen der Anteil der vier größten Unternehmen zwischen 1998 und 2019 gestiegen. Auch der Anteil der hoch konzentrierten Sektoren wuchs, in denen die vier größten Unternehmen zusammen mehr als 50% Marktanteil haben.<sup>3</sup>

# Negative Folgen von Monopolmacht und Monopolisierung

Diese Marktkonzentration hat weitreichende Folgen - für die Wirtschaft, die Umwelt, Gesellschaft und Demokratie. Die dominierenden Unternehmen

sinnvoll, das Thema Marktkonzentration aufzugreifen und in die Analyse von Lieferketten zu integrieren.

Darüber hinaus ist Marktkonzentration ein grundlegendes Demokratieproblem. Durch die Kombination aus ökonomischer Macht und Lobbyarbeit können Großkonzerne verbindliche Regeln zum Gesundheits-, Daten- oder Klimaschutz oder zu Arbeitnehmer\*innenrechten behindern oder ihre Umsetzung erschweren. Von Apple und Facebook sind etwa mehrere Fälle bekannt, in denen sie mit der Rücknahme geplanter

## Weltweiter Saatgutmarkt

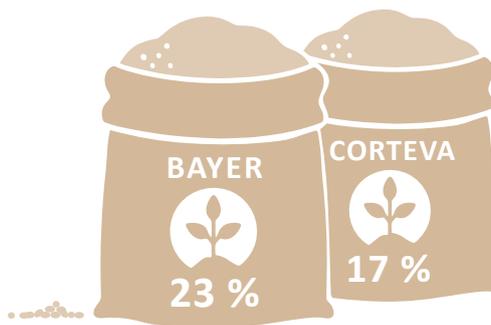
**vor 25 Jahren:**

**40 % kontrolliert von  
10 UNTERNEHMEN**



**heute:**

**40 % kontrolliert von  
2 RIESEN**



Quelle:  
ETC group 2022:  
Food Barons 2022.  
Summary, S. 8,  
[www.etcgroup.org/  
files/files/food\\_  
barons-summary-  
web.pdf](http://www.etcgroup.org/files/files/food_barons-summary-web.pdf)

setzen andere Unternehmen unter Druck, haben die Oberhand gegenüber ihren Kund\*innen, sie prägen die Technikentwicklung, beeinflussen die Politik und verschaffen sich Vorteile auf Kosten anderer. Ihre Marktmacht erleichtert es ihnen, Kosten und Risiken auf ihre Lieferanten und Arbeitnehmer\*innen und letzten Endes auf die Gesellschaft abzuwälzen.

Außerdem vergrößert die Marktkonzentration die soziale Ungleichheit. Die mächtigen Unternehmen können höhere Gewinne durchsetzen, indem sie Preise erhöhen oder die Preise ihrer Zulieferer drücken. Da Unternehmens- und Aktienbesitz sehr ungleich verteilt sind, profitieren in erster Linie Eigentümer\*innen, Investoren und Manager\*innen der Firmen. Die Ungleichheit steigt und zwar sowohl innerhalb einzelner Länder als auch entlang globaler Lieferketten. So leiden z.B. Kleinbäuer\*innen und Arbeitende im Globalen Süden unter stark konzentrierten und vermachteten Lieferketten. Im Agrarsektor ist nicht nur der Einzelhandel hoch konzentriert, sondern auch die Großhändler, die verarbeitenden Betriebe sowie die Märkte für Landmaschinen, Saatgut oder Düngemittel. Deshalb ist es gerade unter entwicklungspolitischer Perspektive

Investitionen drohten, wenn Regierungen geplante Regeln, etwa zu Datenschutz oder App Stores, nicht änderten.<sup>4</sup> Die Macht riesiger Konzerne verringert damit die Steuerungsfähigkeit der Politik und gefährdet strukturell die Demokratie.

## Beispiel: Die Macht der großen Digitalkonzerne

Ein prominentes Beispiel sind die großen Online-Plattformen von Amazon bis Google. Sie kontrollieren heute große Teile der digitalen Infrastruktur und haben in zentralen Märkten monopol-artige Stellungen. Amazon dominiert den E-Commerce und zusammen mit Google und Microsoft das Cloud-Computing. Google hat eine Monopol-Position bei der Internet-Suche und teilt sich den Markt für Handy-Betriebssysteme mit Apple. Facebook hat eine dominante Position bei sozialen Netzwerken und mit Google zusammen bei der Online-Werbung. Ausgehend von ihren profitablen Kerngeschäften und Monopolpositionen dringen sie in immer weitere Geschäftsbereiche wie Logistik oder KI vor.

Ihre Wirkungsweise als Plattformen für Nutzer\*innen und Geschäftskunden verleiht ihnen besondere Macht: Sie bestimmen über den Zugang zu ihren Online-Märkten sowie deren Regeln und können alle Interaktionen der Nutzer\*innen auf ihren Plattformen auswerten. Die Daten nutzen sie geschickt für eigene Geschäftsentscheidungen oder, um unser Kaufverhalten zu beeinflussen. Zugleich beeinflussen sie Kernbereiche der Demokratie, wie die Funktionsweise öffentlicher Debatten, und sind die größten Lobby-Akteure auf EU-Ebene.<sup>5</sup> So verfügen sie über eine extreme Kombination von ökonomischer und zugleich politischer Macht. Das wirkt sich bis hinunter auf die lokale Ebene aus, wie das Beispiel des Amazon-Tower zeigt (siehe nächste Seite).

### Fehlende Fusionskontrolle begünstigt Monopolbildung

Der Aufstieg der Tech-Konzerne wurde durch eine schwache Kartellpolitik begünstigt. Zentrale Übernahmen und Fusionen wurden nur lax geprüft und genehmigt, wie etwa der Kauf von Whatsapp durch Facebook im Jahr 2014. Amazon, Apple, Facebook, Google und Microsoft kauften in den letzten 30 Jahren mehr als 800 Unternehmen auf. Keine dieser Übernahmen wurde durch eine Kartellbehörde untersagt, bis 2021 die britische Kartellbehörde Facebook den

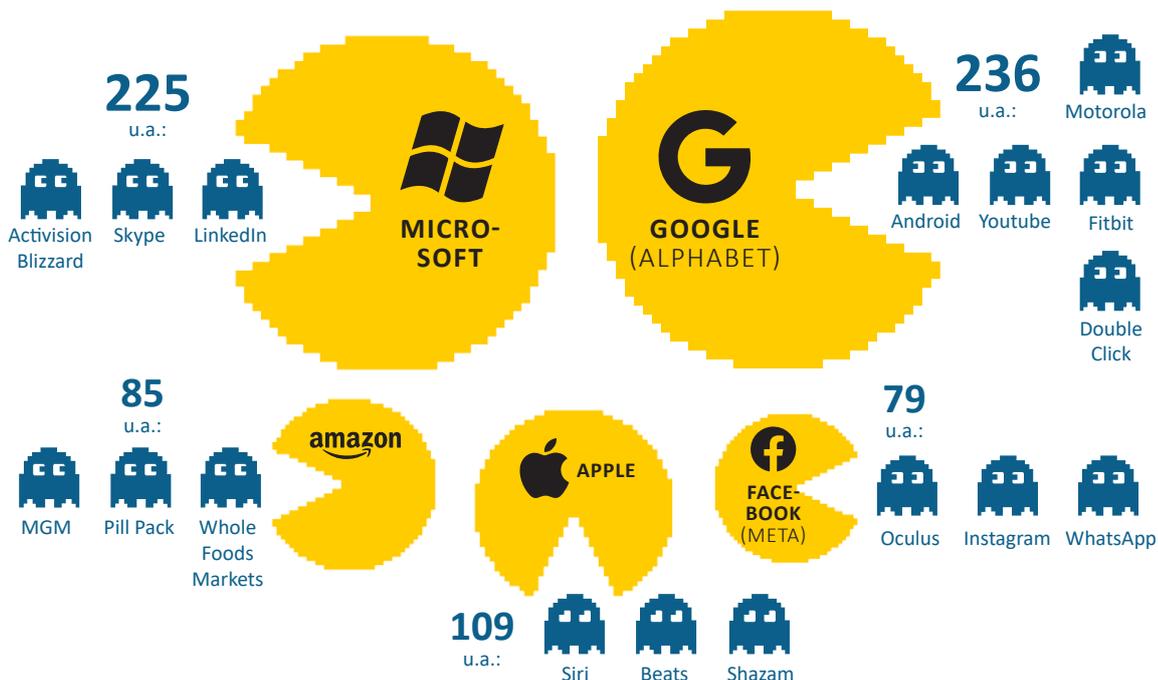
Kauf von Giphy untersagte, einer Plattform für animierte Bilder (Gifs).

Mit diesen „Mergers and Aquisitions“ haben die Tech-Konzerne ihre Macht ausgeweitet und zementiert. Ein Beispiel dafür ist Google: heute wichtige Geschäftsbereiche wurden durch Übernahmen auf- und ausgebaut, etwa durch den Kauf von Android, Youtube oder der Werbe-Firma Doubleclick. Diese Fusionen nutzt Google strategisch, um seine Monopolstellung zu sichern. Über das Betriebssystem Android erreicht der Tech-Riese, dass auf vielen Smartphones die eigene Suchmaschine als Standard voreingestellt ist. Doubleclick und weitere Übernahmen im Online-Werbe-Geschäft haben Google ermöglicht, weite Teile der Online-Werbung auf verschiedenen Stufen zu kontrollieren. Diese Machtposition wird inzwischen von Kartellbehörden in Europa und den USA als hochproblematisch eingestuft. So problematisch, dass die Abspaltung einzelner Geschäftsbereiche als Lösung angestrebt wird.

Ein weiterer Faktor, der Tech-Konzernen beim Aufbau ihrer dominanten Stellung half, waren Risikokapitalgeber, die die aggressiven Wachstumsstrategien der Unternehmen mit der Hoffnung auf hohe Gewinne unterstützten. Hinzu kommt, dass große Unternehmen strategisch Steuern vermeiden und gleichzeitig staatliche Subventionen einstreichen.

## Firmenkäufe von Big Tech

### Gesamtzahlen und ausgewählte Beispiele



Quelle: The Visualist Capitalist/ Crunchbase, [www.visualcapitalist.com/the-big-five-largest-acquisitions-by-tech-company/](http://www.visualcapitalist.com/the-big-five-largest-acquisitions-by-tech-company/) (Stand 2019)

# MACHTGEFÄLLE ZWISCHEN POLITIK UND KONZERN: DER „AMAZON-TOWER“ IN BERLIN

Monopolmacht führt auch lokal zu starken Ungleichheiten. In Berlin verdeutlicht der Bau des „Edge East Side“, auch Amazon-Tower genannt, wie Konzerne ihre Macht nutzen, um sich über Kommunalpolitiker\*innen und Bürger\*innen hinwegzusetzen.

Ursprünglich sollte das Edge East Side neue Büroflächen für Berliner Unternehmen schaffen. Stattdessen mietet nun der Konzern Amazon fast den gesamten Turm und plant den Einzug von rund 4.000 Mitarbeitenden, vorwiegend Programmierer\*innen.<sup>6</sup> Der niederländische Immobilienentwickler Edge Technologies hielt sich zudem bei der architektonischen Umsetzung nicht an die Vereinbarungen, die mit dem Berliner Senat und dem Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg getroffen worden waren. Doch der Politik blieben die Hände gebunden: die Aufforderungen, zu dem ursprünglichen Entwurf zurückzukehren, liefen ins Leere, genau wie eine Initiative des Baustadtrats für einen Projektneustart.<sup>7</sup>

Die Situation verdeutlicht die Machtverhältnisse zwischen Politik und Konzernmacht und zeigt, wie Konzerne demokratische Prozesse untergraben. Die Interessen der Bürger\*innen und der öffentlichen Hand werden dabei nicht berücksichtigt.

Die Anwohner\*innen des Bezirks fürchten, dass durch die gutverdienenden Amazon-Angestellten die Mieten nochmal deutlich steigen und sich das Stadtbild drastisch verändert. Im kanadischen Seattle bewirkte die Ansiedlung des Amazon-Headquarters tatsächlich das, was in Berlin befürchtet wird: Mietpreise

explodierten und in der Folge konnten sich viele Familien keine Wohnung mehr leisten. Die Stadt hatte daraufhin im Jahr 2018 beschlossen, eine Steuer zur Bekämpfung der steigenden Obdachlosigkeit einzuführen.<sup>8</sup> Doch nach Kritik durch große Firmen wie Amazon und Starbucks wurden die Pläne sofort wieder eingestampft. Amazon hatte der Stadt angedroht, den Ausbau seiner dortigen Zentrale zu stoppen. Erst im zweiten Anlauf konnte die Kommune 2020 die geplante Steuer einführen.

Die Fälle zeigen, wie Amazon sich aus der Verantwortung für gesellschaftliche Probleme stiehlt, die es mit verursacht. Der Konzern ist generell für eine aggressive Steuervermeidung bekannt.<sup>9</sup> Dabei profitiert er umgekehrt gern von öffentlichen Mitteln: Zahlreiche Amazon-Standorte wurden durch Subventionen gefördert. In Leipzig erhielt Amazon etwa 13,35 Millionen Euro Zuschuss für den Bau eines Lagers.<sup>10</sup>

In Berlin protestiert das Bündnis „[Berlin vs. Amazon](#)“ seit langem gegen das Edge East Side Projekt. Zu ihren Forderungen an das Unternehmen gehören die Zahlung von existenzsichernden Löhnen entlang der gesamten Lieferkette und die Beendigung von Steuervermeidung. Vor allem ist der Konzern für das Bündnis aber ein schlechter Nachbar, der ohne Zustimmung der Berliner\*innen eine Niederlassung in der Stadt aufbaut. Das Bündnis fordert deshalb mehr zivilgesellschaftliche Mitsprache in der Stadtentwicklung und bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen.

Anstatt Tech-Giganten den roten Teppich auszurollen, sollten Städte und Kommunen ihnen klare Vorgaben machen, damit sie nicht nur einseitig Vorteile genießen und Kosten auf die Allgemeinheit abwälzen.

Im Berliner  
Bezirk Friedrichs-  
hain-Kreuzberg  
entsteht an der  
Warschauer Straße  
gerade der höchste  
Büroturm der Stadt



Foto: Tina Haupt

# Kartellrecht: von starken Anfängen zu neoliberaler Verzerrung – und zurück?

**Das Problem konzentrierter ökonomischer Macht und die Debatte darum ist nicht neu. Es gab verschiedene Wellen der Monopolisierung und starke Gegenbewegungen, um diese zu stoppen oder rückgängig zu machen. Als Ergebnis dieser wechselhaften Geschichte gibt es heute in westlichen Ländern Gesetze und Institutionen, die eine übermäßige Konzentration ökonomischer Macht und vor allem den Missbrauch dieser Macht verhindern sollen. Es gibt dafür unterschiedliche Begriffe: Antitrust (USA), Kartellrecht (D) oder Wettbewerbspolitik (EU/D). Die Bezeichnung Antitrust stammt aus der US-Debatte im 19. und frühen 20. Jahrhundert über die „robber barons“<sup>11</sup> und die Macht großer Firmenzusammenschlüsse („trusts“). Eine breite Bewegung trat damals für eine Zerschlagung der Monopole und Trusts ein. 1890 wurde der Sherman Antitrust Act verabschiedet, das bis heute grundlegende Anti-Monopol-Gesetz der USA. Es folgten zahlreiche Verfahren gegen Eisenbahn-Monopole und Ölfirmen. 1911 wurde die Standard Oil Company von Rockefeller in 34 Einzelunternehmen zerschlagen. Das Vorgehen gegen Monopolmacht war nicht nur ein wirtschaftspolitisches Anliegen. Es sollte auch die Demokratie sichern. Konzentrierte wirtschaftliche Macht führe zu konzentrierter politischer Macht, so Monopolkritiker\*innen wie der Jurist Louis Brandeis. Deshalb müsse es ein System von Gegengewichten (checks and balances) in der wirtschaftlichen Sphäre geben und ökonomische Macht dezentralisiert werden.**

## Aufweichung und Schwächephase

Allerdings sind diese Instrumente in den letzten 40 Jahren durch eine neoliberale und ökonomistische

Wende geschwächt worden. Die sogenannte Chicago School argumentierte, dass Marktkonzentration vertretbar sei, solange größere Unternehmen effizienter sind. Antitrust sollte sich primär auf Effizienz und die Preise für Verbraucher\*innen ausrichten (Consumer Welfare Standard). Die problematischen Auswirkungen konzentrierter Macht auf die Demokratie wurden ignoriert. Unter US-Präsident Ronald Reagan setzte sich dieser Kurs in den 1980er Jahren dann in der staatlichen Politik und den Behörden durch.

Die neoliberale Wende beeinflusste auch die Wettbewerbspolitik der EU, selbst wenn sie nicht komplett übernommen wurde. Die EU-Kommission als zuständige Behörde ging teilweise stärker gegen Kartelle und Machtmissbrauch vor als die US-Kolleg\*innen, war aber lax in der Fusionskontrolle. Von 1990 bis 2016 hat die Generaldirektion Wettbewerb nur 25 von 6.493 angemeldeten Fusionen untersagt (0,4%).<sup>12</sup>

## Neubelebung: die kritische Antitrust-Bewegung

In den letzten Jahren gab es jedoch eine erneute Wende: die Macht der großen Tech-Konzerne hat eine neue Debatte auch in Fachkreisen angestoßen.

Zugleich wächst eine gesellschaftliche Bewegung, die die kartellrechtlichen Instrumente wieder stärken will und ihr Potential neu nutzen möchte. Innerhalb weniger Jahre erreichte diese Bewegung einen bemerkenswerten Umschwung in den USA. Aktuell laufen in den USA mehrere Antitrust-Verfahren, die auf eine Aufspaltung unter anderem von Facebook und Google abzielen. Auch in Europa und Deutschland wächst die Debatte. Im Januar 2018 hat sich hier die Initiative „[Konzernmacht beschränken](#)“ gegründet. Anlass war die Bayer-Monsanto-Fusion. Zu den Unter-

stützer\*innen gehören NGOs aus verschiedenen Bereichen wie Digitalcourage, Goliathwatch, das Forum Fairer Handel, das Forum Umwelt und Entwicklung, LobbyControl, Oxfam oder WEED.<sup>13</sup> Auf europäischer Ebene gibt es seit 2022 ein Anti-Monopol-Netzwerk.

Wir befinden uns erneut in einem Übergang: von einer Tiefphase zu einer Belebung der Anti-Monopol-Ansätze und der Wiederentdeckung ihres Potentials. Das zeigt sich auch politisch, etwa im Digital Markets Act der EU oder in der Reform des deutschen Kar-



Fotos: Jennifer Marke

tellrechts im Juli 2023. Das Kartellamt hat nun mehr Befugnisse: eine missbrauchsunabhängige Entflechtung ist nun möglich, wenn nach Durchführung einer Sektoruntersuchung klar wird, dass ein Unternehmen eine erhebliche, andauernde oder wiederholte Störung des Wettbewerbs auf mindestens einem Markt verursacht.

## Kartellrecht als Instrument zur Machtbegrenzung heute

**Es lohnt also, sich mit den Gesetzen und Institutionen vertraut zu machen, die eine übermäßige Konzentration ökonomischer Macht und deren Missbrauch verhindern sollen.**

In Europa gibt es zwei Ebenen: auf nationaler Ebene die Kartellbehörden der einzelnen Mitgliedsländer wie das Bundeskartellamt und auf europäischer Ebene die EU-Kommission. Ein Teil der EU-Kommission, die Generaldirektion Wettbewerb, hat die Rolle der europäischen Kartellbehörde übernommen.

Die Kartellbehörden haben folgende Handlungsmöglichkeiten:

- **Sie können Fusionen von Unternehmen verhindern:** Fusionen ab einer gewissen Größe müssen angemeldet und von den Kartellbehörden geprüft werden. Sie können entscheiden, die Fusion zu genehmigen, Auflagen zu verhängen oder die Fusion ganz zu verbieten. Letzteres ist in den vergangenen Jahrzehnten aber nur selten passiert. Viele problematische Fusionen wurden genehmigt, wie etwa die Übernahme von WhatsApp durch Facebook oder Bayer-Monsanto.
- **Sie können missbräuchliche Geschäftspraktiken stoppen:** Die Kartellbehörden untersuchen, ob Unternehmen ihre Marktmacht missbrauchen. In diesem Fall können sie Strafen verhängen und den Unternehmen Vorgaben machen. So verbot das Bundeskartellamt etwa Amazon, die Verkäufer auf seiner Plattform zu zwingen, auf anderen Plattformen zum gleichen Preis zu verkaufen.<sup>14</sup>
- **Sie können (teilweise) Unternehmen aufspalten:** Wenn Unternehmen ihre Marktmacht missbrauchen, kann die EU-Kommission auch den Verkauf von Unternehmensteilen verlangen. In Großbri-

tannien und neuerdings auch in Deutschland ist eine missbrauchsunabhängige Entflechtung möglich, also eine Aufspaltung in hochkonzentrierten, vermachteten Märkten, ohne den Nachweis eines konkreten Missbrauchs.

- **Sie können verbotene, wettbewerbswidrige Absprachen (Kartelle) unterbinden:** Das können z.B. Preisabsprachen zwischen Unternehmen sein. Die EU-Kommission wertete auch als Kartell, dass die deutschen Autohersteller sich absprachen, die Größe der Adblue-Tanks zur Abgasreinigung bei Diesel-PKWs zu begrenzen (ein wichtiger Aspekt des Diesel-Skandals).

Voraussetzung für die Nutzung der Instrumente sind im Regelfall kartellrechtliche Verfahren zu einzelnen Unternehmen oder einer Gruppe von Unternehmen. Eine wichtige Ergänzung erfährt das Kartellrecht durch sektorspezifische Regulierungen wie den Digital Markets Act. Dieser verbietet besonders mächtigen digitalen Plattformen von vornherein („ex ante“) bestimmte Geschäftspraktiken, die ihre Macht weiter stärken und Verbraucher\*innen und andere Unternehmen schädigen.

Diese Instrumente stellen durchaus mächtige Hebel dar. Dabei gilt das sogenannte Auswirkungsprinzip: Kartellbehörden können auch Maßnahmen gegen Firmen ergreifen, die in anderen Ländern ansässig sind, wenn diese Auswirkungen auf den nationalen oder europäischen Markt haben. D.h. die europäische Kommission kann Verfahren gegen amerikanische Firmen führen oder die Fusion zweier ausländischer Firmen untersagen, wenn dies den europäischen Markt betrifft.

Zugleich hat der Werkzeugkasten einige Besonderheiten und Schwachpunkte:

- **Die Umsetzung des Kartellrechts beruht stark auf einzelnen Verfahren und auf der juristischen Auslegung der grundlegenden Gesetze.** In vielen Fällen klagen die Unternehmen gegen die Entscheidungen der Kartellbehörden, sodass am Ende die Gerichte, insbesondere der Europäische Gerichtshof, entscheiden. Die Verfahren dauern dadurch sehr lange.
- **Die (juristischen) Hürden für den Nachweis von problematischer Marktmacht und deren Missbrauch sind hoch.** Darüber hinaus ist die Analyse der Marktmacht in der Regel sehr eng gefasst.
- **Weitergehende strukturelle Maßnahmen wie die Aufspaltung von Unternehmen bzw. der Verkauf von Unternehmensteilen werden selten angeordnet.** Die sogenannten verhaltensorientierten

Maßnahmen haben Vorrang, also Auflagen für das Verhalten von Unternehmen. Allerdings sind diese oft schwer zu kontrollieren, gerade bei den Tech-Imperien mit ihren verflochtenen Geschäftsbereichen und undurchsichtigen Algorithmen. Hohe Strafen wie die 4 Milliarden Euro-Strafe für Google wegen Missbrauchs seiner marktbeherrschenden Stellung bei Android<sup>15</sup> erscheinen zwar spektakulär, sind aber nicht unbedingt wirksam. Monopolartige Machtpositionen werden so nicht aufgebrochen.

Es bleibt also ein gemischtes Bild: Das Kartellrecht soll eigentlich die Bildung von Kartellen verhindern, die Konzentration und Vermachtung von Märkten bremsen und den Missbrauch von Marktmacht eindämmen. Dafür bietet es durchaus weitreichende Instrumente – zumindest in der Theorie. In der Praxis aber gibt es Schwachstellen. Zu viele Fusionen wurden durchgewunken, der Kampf gegen Machtmissbrauch läuft schleppend und weitergehende scharfe Instrumente rosten vor sich hin, weil sie kaum eingesetzt werden. Mit dem Aufschwung der Monopolkritik ist in den letzten Jahren aber neuer Wind in die Debatte gekommen. Es gibt erste Zeichen für Veränderungen und neue Ansatzpunkte. Für die Zivilgesellschaft bietet das neue Chancen und Perspektiven.

## Ansatzpunkte und (progressive) Perspektiven

Die Neubelebung der Debatte um Monopolmacht bietet Chancen, die kartellrechtlichen Instrumente wieder zu schärfen. Das Potential der kartellrechtlichen Instrumente ist durch eine enge Auslegung eingeschränkt. Es ist Zeit, dieses Werkzeug zur Strukturierung unserer Wirtschaft neu zu entdecken und stärker zu nutzen.

Dafür braucht es Engagement auf verschiedenen Ebenen. Wir müssen die Konzentration ökonomischer Macht wieder als grundlegendes Problem ins öffentliche Bewusstsein rufen. Wir brauchen Gesetzesänderungen, aber auch eine andere, schärfere Auslegung des bestehenden Kartellrechts, eine umfassendere Machtanalyse und mehr gesellschaftliche Teilhabe an Kartellpolitik und kartellrechtlichen Verfahren.

In der Aufklärungsarbeit geht es nicht allein um die Frage höherer Preise – auch wenn das in Zeiten der Inflation eine sehr wichtige Frage ist. Konzentrierte

ökonomische Macht führt auch zu politischer Macht und ist gefährlich für die Demokratie. Sie verschärft das Übergewicht von Konzernen gegenüber Arbeiter\*innen, steigert die Ungleichheit, überlässt wenigen Entscheider\*innen in den Unternehmen, in welche Richtung die technische Entwicklung verläuft und welche Innovationen umgesetzt werden. Sie begünstigt das Festhalten an nicht-nachhaltigen Geschäftsmodellen und erschwert so ein wirtschaftliches Umsteuern. Wir brauchen eine umfassende Analyse, die all diese Schattenseiten der Machtkonzentration erfasst.

Zweitens brauchen wir mehr zivilgesellschaftliche Stimmen in der Kartellpolitik. Das technokratische Politikfeld muss stärker demokratisiert werden. Kartellbehörden und Politik müssen gesellschaftliche Belange stärker berücksichtigen und für mehr Offenheit und Beteiligungsmöglichkeiten in den Verfahren sorgen. Auf Seiten der Zivilgesellschaft erfordert es mehr Engagement. Wir müssen uns klarmachen, dass es Instrumente gibt, um die Konzentration ökonomischer Macht zu begrenzen, – in Teilen – wieder rückgängig zu machen und ihren Missbrauch zu bremsen. Wir sollten stärker einfordern, dass diese Instrumente im Sinne des Gemeinwohls genutzt werden.

In der konkreten kartellpolitischen Arbeit gibt es verschiedene Ansatzpunkte und Ziele, um die Konzentration ökonomischer Macht zu stoppen und zurück-zudrehen:

- Eine striktere Kontrolle großer Fusionen: Fusionen sollten untersagt werden, wenn sie die Konzentration deutlich erhöhen oder bereits dominante Konzerne weiter stärken.
- Aufspaltungen dominanter Konzerne, etwa im Tech-Sektor: Die Dominanz von Google, Amazon, Facebook, Apple und Microsoft muss strukturell aufgebrochen werden. Entflechtungen sind ein legitimes Mittel und wirkungsvoller, als über Jahre hinweg Symptome dieser Monopolstellungen zu behandeln.
- Strikte Anwendung der neuen Instrumente wie des Digital Markets Acts für die Tech-Konzerne und der neuen Kompetenzen des Bundeskartellamts.
- Die Analyse von Lieferketten unter dem Gesichtspunkt ökonomischer Macht und eine stärkere Zusammenarbeit mit Partner\*innen im globalen Süden, um eine faire Verteilung der Wertschöpfung zu fördern und Machtungleichgewichte zwischen Akteuren aus dem Globalen Norden und dem Globalen Süden abzubauen.
- Eine bessere Ausstattung der Kartellbehörden, eine verstärkte Zusammenarbeit international und

mit anderen Institutionen wie Datenschutzbehörden.

Dabei ist es wichtig, dass wir nicht bei einem engen Verständnis von Wettbewerb stehen bleiben. Wir müssen die Ausrichtung auf die sogenannte Konsumentenwohl- fahrt überwinden, die sich nur an den Preisen für Verbraucher\*innen orientiert. Das Kartellrecht muss auch die strukturellen Wirkungen von Konzernmacht auf Löhne, Beschäftigung, Lieferanten und Produzenten, auf Demokratie und Umwelt berücksichtigen. Gesellschaftliche Ziele wie soziale Gerechtigkeit, Menschen-/Frauenrechte, Umweltschutz, Verbraucherschutz und Datenschutz sollten im Kartellrecht mitberücksichtigt werden.

Kurz: wir brauchen fairen und nachhaltigen Wettbewerb. Es geht um die Begrenzung von Konzernmacht zum Schutz der Demokratie, die Sicherung von wirtschaftlichen Wahlmöglichkeiten und die gesellschaftliche Mitgestaltung von Wirtschaft. In diesem Sinne ergänzt sich Kartellpolitik mit sinnvoller Regulierung von Unternehmen und Geschäftsmodellen.



Das Kartellrecht zu nutzen, bedeutet nicht, Märkte zu glorifizieren oder marktradikale Positionen zu vertreten. Es geht nicht darum, alles „dem Markt“ zu überlassen, sondern konkrete Märkte ausgewogener zu gestalten. Einer progressiven Kartell- und Ordnungspolitik liegt die Einsicht zugrunde, dass Märkte unterschiedlich gestaltbar sind und mit anderen ökonomischen

Organisationsprinzipien kombinierbar. Der Kampf gegen vermachtete Märkte ist kombinierbar mit Ansätzen zur öffentlicher Infrastruktur und Daseinsvorsorge oder der Förderung für alternative Ansätze wie Gemeingütern oder solidarischer Ökonomie.

Wir leben in einer Mischwirtschaft und können und sollten diese so weiterentwickeln, dass sie die Interessen der breiten Bevölkerung besser berücksichtigt und mit den Grenzen der uns tragenden Ökosysteme vereinbar ist. Wir brauchen keine Einheitslösung für alle unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereiche. Wir brauchen kluge Kombinationen und vielfältige Lösungen. So wie die Ballung wirtschaftlicher Macht ein Teil des Problems ist, kann eine kluge Kartellpolitik Teil der Lösung sein.

Fotos: Jennifer Marke

## ANMERKUNGEN

- 1 R. Willoughby and T. Gore 2018: Ripe for Change: Ending human suffering in supermarket supply chains, Oxfam International.
- 2 Panorama 3 (NDR): Spekulanten greifen nach Arztpraxen. 5.4.2022. [www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama3/Spekulanten-greifen-nach-Arztpraxen,arztpraxen110.html](http://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama3/Spekulanten-greifen-nach-Arztpraxen,arztpraxen110.html)
- 3 Gabor Koltay, Szabolcs Lorincz, Tommaso Valletti. 2022: Concentration and Competition: Evidence from Europe and Implications for Policy. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4069206](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4069206)
- 4 Siehe diverse Medienberichte: [www.theguardian.com/technology/2019/mar/02/facebook-global-lobbying-campaign-against-data-privacy-laws-investment](http://www.theguardian.com/technology/2019/mar/02/facebook-global-lobbying-campaign-against-data-privacy-laws-investment), [www.thebureauinvestigates.com/stories/2020-12-08/revealed-mark-zuckerberg-threatened-to-pull-uk-investment-in-secret-meeting-with-matt-hancock](http://www.thebureauinvestigates.com/stories/2020-12-08/revealed-mark-zuckerberg-threatened-to-pull-uk-investment-in-secret-meeting-with-matt-hancock), [www.politico.com/news/2021/08/20/apple-takes-on-state-legislatures-georgia-506299](http://www.politico.com/news/2021/08/20/apple-takes-on-state-legislatures-georgia-506299)
- 5 Vgl. Lobbymacht von Amazon, Google & Co. wird immer größer, [www.lobbycontrol.de/macht-der-digitalkonzerne/lobby-macht-von-amazon-google-co-wird-immer-groesser-111173/](http://www.lobbycontrol.de/macht-der-digitalkonzerne/lobby-macht-von-amazon-google-co-wird-immer-groesser-111173/)
- 6 [www.taz.de/Richtfest-fuer-den-Amazon-Tower/!5883982/](http://www.taz.de/Richtfest-fuer-den-Amazon-Tower/!5883982/)
- 7 [www.taz.de/Urbane-Kaempfe-und-Digitalisierung/!5651631/](http://www.taz.de/Urbane-Kaempfe-und-Digitalisierung/!5651631/)
- 8 [www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/seattle-anti-obdachlosigkeits-steuer-nach-amazon-kritik-gekippt-a-1212662.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/seattle-anti-obdachlosigkeits-steuer-nach-amazon-kritik-gekippt-a-1212662.html)
- 9 Netzwerk Steuergerechtigkeit 2022: Jahrbuch Steuergerechtigkeit 2023, [www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/wp-content/uploads/2023/01/230117\\_Jahrbuch2023\\_Online.pdf](http://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/wp-content/uploads/2023/01/230117_Jahrbuch2023_Online.pdf) und Roosevelt Institute/ Balanced Economy Project/ Tax Justice Network 2022: Tax And Monopoly Focus, [www.balancedeconomy.net/wp-content/uploads/2022/10/Tax-and-Monopoly-Focus-221027-FINAL.pdf](http://www.balancedeconomy.net/wp-content/uploads/2022/10/Tax-and-Monopoly-Focus-221027-FINAL.pdf)
- 10 Good Jobs First/ UNI Global Union 2022: Amazon.com's Hidden Worldwide Subsidies, [https://uniglobalunion.org/wp-content/uploads/amazon\\_subsidies\\_final.pdf](https://uniglobalunion.org/wp-content/uploads/amazon_subsidies_final.pdf)
- 11 So wurden die US-amerikanische Kapitalisten des späten 19. Jahrhunderts rund um das Gilded Age bezeichnet. Der Begriff wird sozialkritisch verwendet und bezieht sich auf die skrupellosen Geschäftspraktiken der Industriellen, die ihren Reichtum zum Beispiel durch Monopole konstant vergrößerten
- 12 Vgl. Wigger, Angela/ Hubert Buch-Hansen: Too Big to Control? The politics of mega-mergers and why the EU is not stopping them. Studie für das Corporate Europe Observatory, Juni 2017. <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies/2017/06/too-big-control>. Es gibt drei mögliche Ergebnisse bei Fusionen: Genehmigung, Genehmigung mit kleineren oder größeren Auflagen und Untersagung.
- 13 Siehe das Plattform-Papier der Initiative und weitere Publikationen unter <https://www.forumue.de/themen/handel/konzernmacht-initiative/aktivitaeten/>
- 14 Aktuell läuft ein erneutes Verfahren, ob Amazon weiterhin versucht, Verkäufe auf anderen Plattformen zu niedrigeren Preisen zu unterbinden. Damit würde Amazon sicherstellen, dass Drittanbieter trotz steigender Amazon-Gebühren die nicht auf anderen Plattformen günstiger anbieten können, und die eigenen Profite absichern.
- 15 <https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/google-urteil-eu-kommission-100.html>

## LEKTÜRE-TIPPS UND LINKS

**Übermächtige Konzerne entflechten!**  
Zivilgesellschaftliches Statement für  
Entflechtungen, Juni 2021:  
[www.forumue.de/uebermaechtige-konzerne-entflechten](http://www.forumue.de/uebermaechtige-konzerne-entflechten)

**Informationen zur Initiative Konzernmacht beschränken:**  
[www.forumue.de/themen/handel/konzernmacht-initiative](http://www.forumue.de/themen/handel/konzernmacht-initiative)

**Informationen zu Rebalance Now als neuer deutscher Anti-Monopolorganisation:**  
[www.rebalance-now.de](http://www.rebalance-now.de)

**Jörg Hommer: Amazon** – Wie der Online-Riese die Preise diktiert. Eine anschauliche Einführung in die Monopolmacht von Amazon, SWR2 Wissen:  
[www.swr.de/swr2/wissen/amazon-wie-der-online-riese-die-preise-diktiert-104.html](http://www.swr.de/swr2/wissen/amazon-wie-der-online-riese-die-preise-diktiert-104.html)

**SOMO 2022: Amazon's European Chokehold**, Studie der niederländischen NGO SOMO zu Amazons Monopolmacht in Europa:  
[www.somo.nl/amazons-european-chokehold](http://www.somo.nl/amazons-european-chokehold)

**LobbyControl 2023: Lobbymacht von Amazon, Google & Co.** wird immer größer:  
[www.lobbycontrol.de/macht-der-digitalkonzerne/lobbymacht-von-amazon-google-co-wird-immer-groesser-111173](http://www.lobbycontrol.de/macht-der-digitalkonzerne/lobbymacht-von-amazon-google-co-wird-immer-groesser-111173)

**Hans-Jürgen Jakobs 2022: Das Monopol im 21. Jahrhundert.** München

**Tim Wu 2018. The curse of Bigness.** New York, NY. Für alle, die mehr über die amerikanische Antitrust-Geschichte wissen wollen

## Über Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung



WEED setzt sich für eine ökologisch nachhaltige, global gerechte und demokratische Weltwirtschaftsordnung ein. Dazu brauchen wir eine grundlegende wirtschaftliche und soziale Transformation, um die drohende Umwelt- und Klimakatastrophe aufzuhalten, für mehr globale Gerechtigkeit zu sorgen und die Achtung der Menschenrechte weltweit sicherzustellen.

### Bleiben Sie mit uns in Kontakt:

- unter [www.weed-online.org](http://www.weed-online.org) unseren Newsletter abonnieren
- folgen Sie uns auf Twitter (@WEED\_eV), Mastodon (@WEED\_eV@bewegung.social), YouTube (@WEEDnetz) oder Linked In

### Unterstützen Sie unsere Arbeit!

Unsere unabhängige Arbeit wird u.a. durch Fördermitgliedschaften und private Einzelspenden ermöglicht. Unterstützen Sie Publikationen wie diese und unsere weitere Arbeit mit einer Spende: Schon 5 Euro helfen. Vielen Dank!

Spendenkonto:  
Bank für Sozialwirtschaft  
IBAN: DE07 3702 0500 0003 2206 00  
BIC: BFSWDE33XXX

## IMPRESSUM

**Herausgeber:**  
WEED – Weltwirtschaft,  
Ökologie & Entwicklung  
Am Sudhaus 2  
12053 Berlin  
[kontakt@weed-online.org](mailto:kontakt@weed-online.org)  
[www.weed-online.org](http://www.weed-online.org)

**Autor\*innen:**  
Ulrich Müller, Tina Haupt  
**Layout:**  
Marco Fischer – grafischer.com  
**Titelbild:** Jennifer Marke  
11/2023

Im Rahmen des Eine-Welt-Promotor\*innen-Programms

Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL mit Mitteln des

und von der

WEED erhält eine Strukturförderung von



**FÖRDERHINWEIS:** Für den Inhalt dieser Publikation sind allein die Autor\*innen verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wieder.