

Stellungnahme zum Hauptgutachten 2024 der Monopolkommission

Initiative Konzernmacht beschränken, 20.09.2024

Die Initiative Konzernmacht beschränken, die aus zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen besteht, begrüßt die Gelegenheit der Stellungnahme. Grundsätzlich bietet das diesjährige Hauptgutachten der Monopolkommission viele relevante Anregungen. Wir nehmen zu einigen Punkten Stellung, die aus unserer Sicht besonders wichtig sind und zu denen wir im letzten Jahr gearbeitet haben.

Kapitel I

1 Stand und Entwicklung der Unternehmenskonzentration in Deutschland

Wir sehen die steigende Unternehmenskonzentration in Deutschland und Europa mit großer Sorge. Wir halten es für wichtig, dass die Konzentrationstrends über lange Zeiträume beobachtet werden. Deshalb begrüßen wir insgesamt die Analysen der Monopolkommission und die methodischen und thematischen Innovationen in der Entwicklung der Hauptgutachten. Auf die Problematik der Lebensmittel-Lieferketten gehen wir in einem separaten Abschnitt unten ein.

In diesem Jahr stellt die Monopolkommission fest, dass der Anteil der 100 größten Unternehmen in Deutschland im Vergleich zu 2020 um zehn Prozent gestiegen ist. Auf Sektorebene sieht die Monopolkommission einen allgemeinen, abflachenden Anstieg der Konzentration, hauptsächlich in der Industrie und im Handel. Im gewichteten Mittel ist die Konzentrationsrate in nur zwei Jahren um 2,9 Prozent gestiegen. Bei Dienstleistungen ist der durchschnittliche Trend negativ, aber es gibt einen relativ starken Anstieg bei bereits höher konzentrierten Sektoren. Wir sehen das als wichtige Warnzeichen.

Zugleich befürchten wir, dass Indikatoren wie die 100 größten Unternehmen und die Sektor-daten auf hoher Aggregationsstufe kein vollständiges Bild liefern. Wir sehen deshalb das Risiko, dass die Konzentrationsproblematik auf dieser Basis tendenziell unterschätzt wird.

Wir würden deshalb empfehlen, bei der Betrachtung der Unternehmenskonzentration auch die Befunde aus dem Bericht „Protecting competition in a changing world“ der EU-Kommission zu berücksichtigen.¹ Außerdem sehen wir den Bedarf, über Verbesserungen der Konzentrationsberichterstattung nachzudenken.

Anmerkungen zur Einschätzung der Indikatoren:

- 1) Die **Datenbank der 100 größten Unternehmen** ist aus unserer Sicht nicht aussagekräftig genug. Das liegt an mehreren Punkten:
 - Wir haben bei großen deutschen Unternehmen in den letzten Jahrzehnten eine Reihe von großen Abspaltungen gesehen, die die Firmen selbst initiiert haben. Dadurch schrumpft die Unternehmensgröße, der Anteil der größten Unternehmen an der deut-

¹ Mit den zugrundeliegenden Forschungsarbeiten verfügbar unter https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/ex-post-economic-evaluations_en

schen Wertschöpfung sinkt. Dies kann verdecken, dass es in den verbleibenden Kernbereichen Zukäufe oder organisches Wachstum gibt, so dass dort die Marktkonzentration steigt. Bei den abgespaltenen Teilen kann es auch zu Konzentrationstendenzen kommen, falls diese an andere Großunternehmen verkauft werden. Außerdem stellt sich die Frage, inwiefern die abgespaltenen Unternehmen über Anteile oder personelle Verflechtungen verbunden bleiben, selbst wenn sie nicht mehr als Teil des früheren Mutterkonzerns bilanziert werden.

- Die Auswertung bleibt zudem auf die nationale Ebene beschränkt. Nur die deutschen Geschäftsaktivitäten werden betrachtet. Eine Strategie, bei der Unternehmen einzelne Geschäftsbereiche abstoßen, um in den verbleibenden Kerngeschäften international zu wachsen, wird von diesem Indikator nicht angemessen erfasst. Ein mögliches internationales Wachstum ist aber für die Macht und das Drohpotential der Unternehmen gegenüber der Politik, den Beschäftigten und möglicherweise regionalen Zulieferern relevant.

2) Die **Konzentration der Sektoren** wird auf Basis der 4-Steller-Wirtschaftszweige nach WZ 2008 berechnet. Auf dieser Ebene umfassen die Sektoren oft mehrere, teilweise heterogene Märkte. So sind z.B. Pflanzenschutzmittel mit Desinfektionsmitteln zusammengefasst (20.20). Die Herstellung von Brillengläsern fällt in eine Kategorie mit der Herstellung von Zahnfüllungen, Operationstischen, Krankenhausbetten und medizinischen Thermometern. Auch im Handel sind die 4-Steller-Sektoren teilweise recht breit. Dies führt dazu, dass die Messung auf dieser Aggregationsstufe deutlich niedrigere Konzentrationswerten ergibt als auf konkreten Produktmärkten.²

Europäische Erkenntnisse

Dies zeigen auch die Ergebnisse aus dem europäischen „Protecting competition in a changing world“-Report. Dieser enthält eine Analyse über 330 Konsumenten-orientierten Märkten (B2C) auf Basis von Euromonitor-Daten für einige EU-Länder inklusive Deutschland, sowie einige Nicht-EU-Länder. Diese Analyse stellt fest, dass über die Hälfte der Märkte als konzentriert gelten können (mit einem CR4-Anteil der vier größten Unternehmen von über 60%). Die Konzentration in den Märkten sei deutlich höher als die Analysen auf Sektoren-Ebene. Dabei sei auffällig, dass die Konzentration in Märkten besonders hoch ist, die für ärmere Menschen besonders wichtig seien, wie Energie oder Lebensmittel.

In Deutschland sind 56% der untersuchten Märkte konzentriert. In 22% der Märkte hat ein Unternehmen einen Marktanteil von über 40% (marktbeherrschende Stellung). Nur in 17% der Märkte liegt der CR4-Wert unter 40%. Damit schneidet Deutschland noch vergleichsweise „gut“ ab. Aber es sind keineswegs unproblematische Werte.

Insgesamt zeichnet der Bericht das Bild einer zunehmenden Problemlage in der EU. Die Konzentration hat sich in den letzten 25 Jahren erhöht. Die Preisaufschläge (Markups) und Profite steigen vor allem am oberen Ende der Verteilung. Die Kluft zwischen den führenden Unternehmen und anderen Firmen wächst. Es gibt Anzeichen dafür, dass sich die Vermachtung der Märkte verfestigt und die wirtschaftliche Dynamik abnimmt. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass wir in Europa insgesamt eine bessere Durchsetzung der Wettbewerbspolitik

² Siehe zum Vergleich etwa die DIW-Studie auf Basis der EU-Fusionsdatenbank: Pauline Affeldt, Tomaso Duso, Klaus Gugler und Joanna Piechucka 2021: Marktkonzentrationstrend steigt in Dienstleistungsmärkten deutlich. DIW-Wochenbericht 20-2021, https://www.diw.de/de/diw_01.c.818294.de/publikationen/wochenberichte/2021_20_1/marktkonzentrationstrend_steigt_in_dienstleistungsmaerkten_deutlich.html

brauchen, um Märkte diverser zu gestalten, Innovationen und Resilienz zu fördern und eine faire Verteilung der Wertschöpfung zu erreichen.

Optionen für die Konzentrationsberichterstattung der Monopolkommission

Uns ist bewusst, dass detailliertere Analysen aufwendig und arbeitsintensiv sind. Um ein genaueres Bild von den Konzentrationstendenzen zu erhalten, sehen wir deshalb verschiedene Optionen:

- 1) Eine Aufstockung der Personalkapazitäten für das Analyse-Team der Monopolkommission. Wir würden es begrüßen, wenn Bundesregierung und Bundestag dafür Mittel zur Verfügung stellen würden.
- 2) Ein alternierendes Vorgehen. So könnte z.B. darüber nachgedacht werden, die 100 größten Unternehmen nur noch alle vier Jahre zu erfassen. Damit bliebe der Vorteil einer langen Zeitreihe grundsätzlich erhalten. Zugleich könnte in den Hauptgutachten dazwischen die freiwerdende Kapazität für vertiefte Analysen genutzt werden, z.B. in ausgewählten Sektoren.
- 3) Eine Fortführung einzelner Analysen aus dem „Protecting competition in a changing world“-Bericht, wie etwa die Euromonitor-Analyse, gemeinsam mit europäischen Partnern.

Diese Vorschläge sind vor allem als Impulse für eine weitere Diskussion gedacht.

Preisauflschläge, Inflation und die Lebensmittellieferkette

Wir begrüßen, dass sich die Monopolkommission mit der Lebensmittellieferkette beschäftigt und eine vertiefte Analyse in einem Sondergutachten vorlegen wird. Die im Hauptgutachten vorgestellten Daten, insbesondere die beschriebenen Margenverschiebungen, bestätigen den Befund, dass die anhaltend hohe Marktkonzentration im Lebensmitteleinzelhandel den Wettbewerb einschränkt und den LEH gegenüber Herstellern, vor allem aber gegenüber landwirtschaftlichen Produzenten, in eine dominante Position gebracht hat. Die Nichtweitergabe von Kostensenkungen und die eingeschränkte Möglichkeit, Kostensteigerungen an den Handel weiterzugeben, sind Hinweise auf oligopolistisches Verhalten. Diese ersten Befunde erscheinen als Bestätigung der seit Jahren geübten Kritik von Produzentenverbänden und zivilgesellschaftlichen Organisationen an den Auswirkungen der Oligopolisierung im LEH auf die vorgelagerte Lieferkette³ und wissenschaftliche Analysen dieses Zusammenhangs⁴.

Als historische Ankerpunkte für die Verschiebung der Margen nennt die Monopolkommission zum einen die Finanzkrise 2008, das Jahr 2014 und zuletzt 2022. In der Pressekonferenz erläutert die Monopolkommission, dass die Ministererlaubnis im Fall Kaisers-Tengelmann eine Bruchstelle darstellt. Sie sieht also einen Zusammenhang zwischen der zunehmenden Konzentration im LEH und der beobachteten Margenverschiebung.

³ vgl. Oxfam Deutschland (2008): Endstation Ladentheke; Südwind (2007): All die Textilschnäppchen - nicht mehr als recht und billig?"; Forum Fairer Handel et.al. (2015): Wer hat die Macht?; Plattformpapier der Initiative „Konzernmacht beschränken“ (2018).

⁴ vgl. Lademann & Kleczka (2023): Marktbeherrschung im Lebensmittelhandel. Die Gefahren der zunehmenden Oligopolisierung im LEH sind bereits seit den 1980er-Jahren in der Debatte, vgl.: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/viel-zu-anstaendig-a-58e4c325-0002-0001-0000-000014354159>; <https://www.spiegel.de/wirtschaft/wir-sind-auf-einem-gefaehrlichen-weg-a-a3c75353-0002-0001-0000-000013527529>

Zuletzt ist der starke Preisanstieg im Jahr 2022, weit über dem Anstieg der Grenzkosten, bemerkenswert, welcher die These stützt, dass in einem Umfeld allgemeiner Preissteigerungen Margen aufseiten des LEH gesteigert wurden – zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher.⁵

Diese deutlichen Befunde stehen jedoch im Kontrast zu der in den letzten beiden Randnummern und auf der Pressekonferenz formulierten Vorsicht und sogar Warnungen vor weitergehenden wettbewerbsregulatorischen Maßnahmen. Zwar erscheint es aus unserer Sicht sinnvoll, eine vertiefte Analyse anzustellen, die die Heterogenität landwirtschaftlicher Lieferketten abbildet und die genauere Funktionsweise der mangelnden Kostenweitergabe ergründet⁶. Die Befunde bestätigen jedoch die Analyse, dass es zu einer Stärkung der wettbewerblichen Stellung von landwirtschaftlichen Produzenten nicht nur verhaltensregulatorischer Maßnahmen im Sinne einer Stärkung des AgrarOLKG bzw. der UTP-Richtlinie bedarf, sondern dass auch strukturelle Maßnahmen diskutiert werden müssen. Dazu wäre eine anschließende Sektoruntersuchung des Bundeskartellamt ein sinnvoller Ansatz.

Insofern besteht unsere Erwartung an das Sondergutachten, dass sich die Monopolkommission nach einer gründlichen Analyse mit Möglichkeiten auseinandersetzt, die stark gestiegene Marktkonzentration im LEH zurückzudrängen sowie deren Auswirkungen auf Produzenten und Verbraucher zu beschränken. Die 11. GWB-Novelle und das erweiterte Instrumentarium des Bundeskartellamtes in Folge von Sektoruntersuchungen würdigt die Monopolkommission immerhin im Kapitel zur Lebensmittellieferkette als sinnvolle Ergänzung.

Wichtig wäre aus unserer Sicht weiterhin, frische Lebensmittel mit möglichst kurzen Lieferketten in die Analyse einzubeziehen⁷, ebenso wie eine internationale Lieferkette mit hoher Absatzrelevanz für Deutschland und einer starken Einkommensungleichheit entlang der Lieferkette, wie Kakao oder Bananen. Für beide Lieferketten liegen bereits umfangreiche Untersuchungen vor.⁸

Zuletzt wäre eine Ergänzung der empirischen durch qualitative Analysen wünschenswert, um Verhandlungsmacht genauer zu erfassen und die Auswirkungen der zunehmenden vertikalen Integration einzubeziehen.

⁵ In diesem Zusammenhang verwundert die Skepsis gegenüber der *sellers inflation*, die genauer und unter Einbeziehung weiterer Daten nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine untersucht werden sollte.

⁶ Die Monopolkommission verweist in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit weiterer Analysen, da Kostensenkungen beim LEH auch auf Effizienzgewinne zurückzuführen sein könnten; die mangelnde Weitergabe dieser Kostensenkungen an die Verbraucher*innen lässt jedoch in jedem Fall auf eine Störung des Wettbewerbs i.S.d. erwähnten oligopolistischen Verhaltens schließen.

⁷ So wäre die Annahme aus dem Policy Brief der Monopolkommission zum Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette (S. 5), dass der LEH regelmäßig nicht direkt von der Landwirtschaft beliefert werde, mit Zahlen zu untermauern; die Verteilung der Verhandlungsmacht bei einer direkten Belieferung, die hypothetisch besonders ungleich sein dürfte, jedoch in jedem Fall zu analysieren.

⁸ Z.B. German Cocoa and Chocolate Value Chains. Analysis of the distribution of value, costs, taxes, and net margins along the German cocoa and chocolate value chains. Le Basic, hrsg von Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Kapitel II

Würdigung der kartellrechtlichen Entscheidungspraxis

Wir möchten an dieser Stelle nur einzelne Punkte aus diesem Kapitel hervorheben und kurz kommentieren.

Die 11. & 12. GWB Novelle

Die Konzernmacht-Initiative begrüßt wie die Monopolkommission die **11. Novelle** des GWB (vgl. die [beiden PMs](#) dazu). Wir befürworten die Veränderungen im deutschen Kartellrecht und die erweiterten Befugnisse für das Bundeskartellamt. Als essentiell sehen wir hier auch eine personelle Stärkung des BKartA, um die Reformen aus Novelle 11 effektiv umzusetzen.

Wir erwarten von der **12. GWB-Novelle** vor allem eine Verbesserungen bei Nachhaltigkeitskooperationen, bei der Fusionskontrolle und Ministererlaubnis sowie gezielte Anpassungen im Verbraucherrecht. Unsere Empfehlungen haben wir in unserer Stellungnahme („Initiative Konzernmacht begrenzen“) im Rahmen der Konsultation letzten Herbst detailliert aufgelistet.

Fusionskontrolle

Wir begrüßen, dass die Monopolkommission die verpflichtende Ex-Ante Fusionskontrolle stärken will. Wir unterstützen die Empfehlung, den Anwendungsbereich der deutschen Transaktionswertschwelle auf voraussichtliche künftige Inlandstätigkeiten des zu erwerbenden Unternehmens zu erweitern. Die Einführung einer entsprechenden Schwelle auf EU-Ebene wäre sinnvoll. Da dies jedoch politisch unsicher erscheint, ist die deutsche Reform umso wichtiger. (Angesichts des jüngsten Urteils zu den Verweisungen nach Art. 22, Illumina-Grail)

Wir regen an, dass zusätzlich die Unternehmen, die von Art. 19a GWB erfasst werden, grundsätzlich alle Übernahmen anmelden müssen. Das wäre sinnvoll angesichts der Strategien großer Tech-Konzerne, die Macht und Gewinne aus bestehenden marktbeherrschenden Stellungen oder Monopolen in neue Sektoren zu übertragen bzw. potentiell disruptive Technologien über Akquisitionen oder Firmenbeteiligungen zu kooptieren. Man kann dies etwa im AI-Sektor bei großen Sprachmodellen (LLMs) deutlich sehen. Dabei zeigt sich, dass es international Schwierigkeiten gibt, diese Strategien der Tech-Konzerne wettbewerbsrechtlich adäquat zu erfassen.

Außerdem teilen wir die ablehnende Haltung der Monopolkommission zu einer erneuten Anhebung der Inlandsumsatzschwellenwerte.

Ex-post-Evaluation der Fusionskontrolle

Wir begrüßen ausdrücklich die Empfehlungen für eine Ex-post-Evaluation von Fusionen und unterstützen die angeführten Argumente, warum diese sinnvoll ist. Dabei sollten zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt werden, die sich mit dem betreffenden Märkten beschäftigen. Auch Betriebsräte und Gewerkschaften sollten involviert werden.

Wie in dem Gutachten beschrieben, gibt es verschiedene Kriterien, die berücksichtigt werden können (vgl. Punkt 370). Unsere Empfehlung ist, sich dabei nicht nur auf Preisaufschläge zu konzentrieren, sondern ebenfalls Faktoren wie die Qualität von Produkten, die Innovationsfähigkeit oder die Beschäftigungszahlen einzubeziehen. Evaluationen zeigen, dass „über ver-

schiedene Länder und Industrien die Preise nach Fusionen tendenziell steigen, wobei die Preissteigerungen mit der Größe einer Fusion und der Marktkonzentration korrelieren“ (S. 202, Ziffer 371). Dennoch sind auch andere Faktoren sehr relevant, um die Auswirkungen von Fusionen auf Wirtschaft und Gesellschaft zu beurteilen.

Auch den Aufbau einer Verfahrensdatenbank mit Kriterien wie in dem Gutachten vorgeschlagen, also mit Orientierung an der Konzeption der Datenbank der Europäischen Kommission, begrüßen wir.

Kapitel III

Ein ökonomisches Prüfkonzpt für digitale Ökosysteme

Zum Abschluss würden wir gerne kurz auf den Vorschlag für ein ökonomisches Prüfkonzpt in Kapitel III eingehen. Wir teilen grundsätzlich das Anliegen, die Besonderheiten von digitalen „Ökosystemen“⁹ besser zu adressieren. Ebenso unterstützen wir die genauere Erfassung der Rolle von Daten für die Macht einzelner Unternehmen, ohne hier weiter auf Kapitel IV einzugehen.

Allerdings sehen wir bei dem Konzept in Kapitel III größeren Diskussionsbedarf und stehen der vorgeschlagen Umformulierung von Art. 19a Abs. 1 Satz 2 GWB in dieser Form skeptisch gegenüber.

Für uns stellt sich die Frage, ob Geschäftsmodelle der Big Tech-Unternehmen ausschließlich als Ökosystem oder Kombination von Ökosystemen zu verstehen sind. Man kann sie auch als eine Art Konglomerat mehrerer Ökosysteme und ggf. Positionen in weiteren Märkten verstehen, die strategisch so verzahnt sind, dass sie die Marktstellung und Macht des Unternehmens verstärken und absichern.¹⁰ Diese Verknüpfungen zwischen einzelnen Ökosystemen und Marktstellungen sind häufig so angelegt, dass sie potentielle Wettbewerber benachteiligen (etwa die Android-Lizenzvereinbarungen und Revenue-Sharing-Abkommen von Google). Die entscheidende Frage ist, ob diese strategischen Verknüpfungen selbst als Ökosystem-Beziehungen unter dem Begriff „nicht-generischer Komplementaritäten“ zu fassen sind.

Aus unserer Sicht liegt es näher, diese Verknüpfungen als einen separaten Mechanismus zu verstehen. Aus dieser Perspektive ist es gerade die Kombination aus Ökosystem-Macht (innerhalb der Ökosysteme) und der strategischen Verzahnung verschiedener Ökosysteme und zusätzlicher Marktpositionen, die die Dominanz von Big Tech verstärkt und dauerhaft absichert. Das lässt sich in der bisherigen Fassung von Art. 19a Abs. 1 Satz 2 GWB besser abbilden (etwa unter den Punkten 3 und 5) als in dem neuen Vorschlag. Auch der Punkt Finanzkraft kann für die Herstellung dieser Verbindungen eine wichtige Rolle spielen.

Das würde dafür sprechen, einzelne Überlegungen aus dem Prüfkonzpt in den bestehenden Rahmen zu integrieren statt den Rahmen komplett zu ersetzen. Dabei wäre die Frage, ob dafür eine Gesetzesänderung nötig ist oder die Überlegungen zur Ökosystem-Macht in die Auslegung von Art. 19a Abs. 1 GWB in der jetzigen Form einfließen können.

⁹ Wir verwenden den Begriff „Ökosystem“ wie im Hauptgutachten, weil er sich etabliert hat. Allerdings ist er aus unserer Sicht nicht ganz treffend, da reale Ökosysteme in der Regel von Vielfalt und einer Kombination von positiven und negativen Rückkopplungsschleifen geprägt sind, die es ausbalancieren. Im Tech-Bereich ist genau das häufig nicht der Fall.

¹⁰ Dieses Gesamtkonstrukt wird landläufig auch als „Ökosystem“ bezeichnet. Dabei wird der Begriff aber eher in einem weiten Sinn verwendet, nicht so spezifisch wie in Kapitel III.

Wir halten eine zu enge Ausrichtung nur auf digitale Ökosysteme auch deshalb für heikel, weil für die Absicherung der Tech-Geschäftsmodelle physische Infrastrukturen eine relevante Rolle spielen können (etwa Logistik oder Studios zur Content-Produktion). Mit dem Fortschreiten der Digitalisierung wird die Grenze zwischen dem Digitalen und Nicht-Digitalen tendenziell schwieriger zu ziehen. Ein Ansatz, der Kombinationen von digitalen Geschäftsbereichen und nicht-digitalen Infrastrukturen und Anlagen erfassen kann, erscheint zukunfts-offener.

Wir sehen den Vorschlag in der jetzigen Form deshalb kritisch. Zugleich sind wir für weitere Diskussionen zu dem Konzept offen.