

FUSION VON BAYER & MONSANTO

Streitschrift gegen die
Ohnmacht der
Wettbewerbskontrolle



IMPRESSUM

ERSCHEINUNGSDATUM

25. April 2017

HERAUSGEBER

Aktion Agrar

AbL – Aktionsgemeinschaft
Bäuerliche Landwirtschaft

ASW – Arbeitsgemeinschaft Solidarische Welt

CIR – Christliche Initiative Romero

Coordination gegen Bayer-Gefahren

Die Bäcker e.V.

Dorfkäserei Geifertshofen

Ecoland e.V.

Forum Umwelt und Entwicklung

FDCL – Forschungs- und Dokumentations-
zentrum Chile-Lateinamerika

Gen-ethisches Netzwerk e. V. – GeN

Goliathwatch (Initiative in Gründung,
die sich schwerpunktmäßig mit
Konzernmacht auseinandersetzen will)

IG Nachbau

INKOTA

NaturFreunde Deutschlands

Netzwerk Solidarische Landwirtschaft

Slow Food Deutschland

Stiftung Haus der Bauern

Züchtervereinigung
Schwäbisch Hällisches Schwein

REDAKTION

Jutta Sundermann,
Aktion Agrar

Dr. Thomas Dürmeier,
Projekt Goliathwatch (i. Grdg.)

Lena Michelsen,
INKOTA-netzwerk e. V.

Anne Bundschuh
Gen-ethisches Netzwerk

LAYOUT: Luisa Möbus, Köln

DRUCK: Lokay-Druck,
Reinheim im Odenwald

WOZU?

Die drei aktuellen Mega-Fusionen der Agrar- und Chemiekonzerne Bayer und Monsanto, Dow und Dupont sowie ChemChina und Syngenta rufen auf der ganzen Welt Protest hervor. Denn sie gefährden die Zukunftsperspektiven bäuerlicher, ökologischerer Landwirtschaft und lokal angepasster Saatgutsysteme.

Heute bestimmen einige wenige globale Konzerne die großen Trends in der Landwirtschaft und Ernährung. Große Unternehmen werden immer größer; kleine und mittlere werden aus dem Markt gedrängt. Bauern und Bäuerinnen sowie Arbeiter*innen hierzulande und im Globalen Süden sind der Macht der großen Konzerne schutzlos ausgesetzt. **Eine Verschärfung der Fusions- und Missbrauchskontrolle ist unerlässlich, um die Marktmacht der Multis zu begrenzen.**

Deshalb informiert diese Broschüre über die fusionswilligen Konzerne und ihre Motive für den Zusammenschluss sowie die zu erwartenden Folgen. Sie führt ein in das Wettbewerbsrecht und die Bedingungen, unter denen heute Fusionskontrolle und die Begrenzung von Konzernmacht stattfindet. Diese Praxis ist unzureichend. Deswegen werden Forderungen vorgestellt, dem entschieden gegenzusteuern.

Konzernmacht muss zum öffentlichen Thema werden, Wettbewerbsrecht muss sich verändern!

ABSTRACT

Today, a handful of global corporations dominate the international seed and pesticide market. As a result of mega-mergers like Bayer and Monsanto, these multinationals are growing. They are expanding their position of power towards small and medium-sized enterprises, peasants, workers, breeders and consumers worldwide.

Strengthening antitrust institutions is necessary. Our study analyzes the dismantling of competition policies in Germany and the European Union. We provide a broad list of demands to limit the economic and political power of large corporations.

INHALT

Einleitung/Summary

Inhaltsverzeichnis, Abkürzungsverzeichnis

KURZ: Einige Fakten zu Konzernfusionen	2
--	---

Die Fusionswelle	3
-------------------------	----------

Die Fusionswilligen – Eckdaten von Bayer bis Syngenta	4
Warum überhaupt Fusionieren?	7
Die Motive der Agrarkonzerne	8
Gefahr für die globale Landwirtschaft und Ernährung?	9

Fusionskontrolle: Was heißt das eigentlich?	12
--	-----------

Fusionen verändern Märkte und Teilnehmende am Markt	13
Formen der marktzerstörenden Zusammenarbeit von Unternehmen	13
Ablauf einer Fusionskontrolle	14
Kaum eine Fusion wird abgelehnt	15
Das Verfahren der Fusionskontrolle	16
Auf der Europäischen Ebene	17
Internationale Koordination – aber fehlende Konzernkontrolle	17
Marktmacht und Wettbewerb thematisieren	18

Wettbewerbsrecht: Zeit für Konzernkontrolle!	19
---	-----------

Es geht: Wo Konzernmacht wirksam begrenzt/reduziert wurde	21
Forderungen	22

ANHANG: Literaturverzeichnis, Internetquellen, Filme	24
--	----

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BKartA	Bundeskartellamt	IMF	International Monetary Fund, Deutsch: Internationaler Währungsfond
BRD	Bundesrepublik Deutschland	OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development, Deutsch: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BT	Bundestag	TNC	transnational corporation, Deutsch: transnationaler Konzern
BNetzA	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development, Deutsch: Konferenz der Vereinten Nationen zu Handel und Entwicklung
ECN	European Competition Network, Deutsch: Europäisches Netzwerk Wettbewerb	WTO	World Trade Organisation, Deutsch: Welthandelsorganisation
EU	Europäische Union		
FKVO	Europäische Fusionskontrollverordnung		
GWB	Gesetz gegen wettbewerblichen Beschränkungen		
ICN	International Competition Network, Deutsch: Internationales Netzwerk Wettbewerb		

KURZ

„Wenn der Markt [...] einmal liberalisiert worden ist, scheitern Versuche, den Wettbewerb wieder einzufangen.“

(Bundeskartellamt 2009)

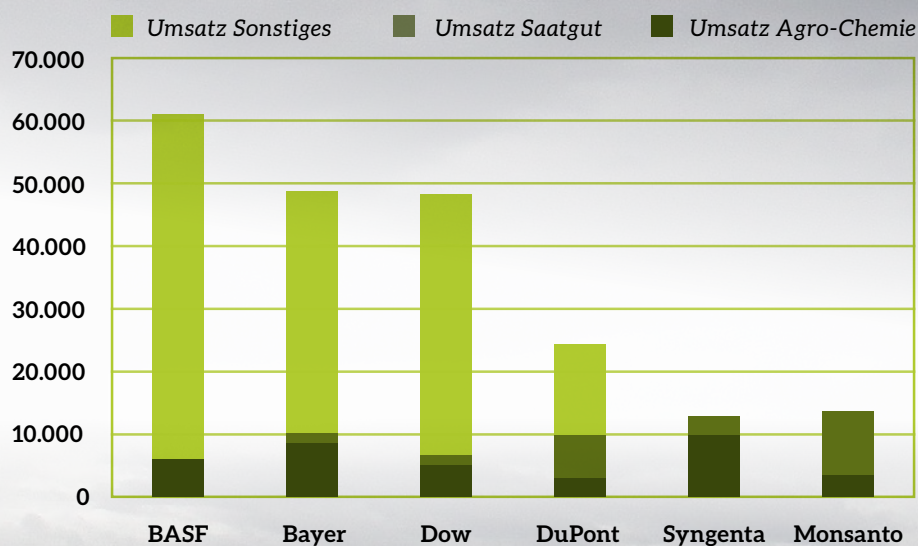
- ▶ Die geplante Übernahme von Monsanto durch die Bayer AG wäre die **größte Übernahme eines deutschen Konzerns im Ausland.**
- ▶ Wenn die geplanten Fusionen im Agrarsektor zustande kommen, kontrollieren die drei Megakonzerne Dow-DuPont, ChemChina-Syngenta sowie Bayer-Monsanto circa 70 Prozent des weltweiten Marktes für Agrarchemikalien und über **60 Prozent des globalen Saatgutmarktes.**
- ▶ Auf dem afrikanischen Kontinent macht Saatgut, wenn es eingekauft und nicht selbst nachgebaut wird, bis zu 50 Prozent der Ausgaben von Bauern und Bäuerinnen aus. Schon geringe Preissteigerungen hätten fatale Folgen.
- ▶ Die EU-Kommission hat im Jahre 2015 bei über 300 Fusionsentscheidungen keinen einzigen Firmenzusammenschluss untersagt. In lediglich 18 Fällen gab es Auflagen für die Unternehmen.
- ▶ Seit den 1970er Jahren hat sich **die Zahl der Fusionsanmeldungen verdoppelt** und das Volumen der einzelnen Fusionen deutlich vergrößert.
- ▶ Die Unterschiede in der Rendite zwischen den größten 10 Prozent der Konzerne und mittleren Firmen derselben Branche haben sich im Durchschnitt von zwei zu eins im Jahr 1990 auf fünf zu eins im Jahr 2014 vergrößert.
- ▶ Von rund **2000 angemeldeten Fusionen pro 24 Monate stoppt das Bundeskartellamt weniger als 20.**
- ▶ Im internationalen Vergleich ist das Bundeskartellamt mit 345 Mitarbeiter*innen kaum ausreichend ausgestattet.

“Wettbewerbspolitik hat keine Lobby.”

(Bundeskartellamtspräsident a.D. Wolfgang Kartte)

DIE FUSIONSWELLE

Big 6 der Agrarchemie- und Saatgutindustrie
Umsatz in Millionen US-Dollar im Jahr 2016



DIE FUSIONSWILLIGEN

ECKDATEN VON BAYER BIS SYNGENTA



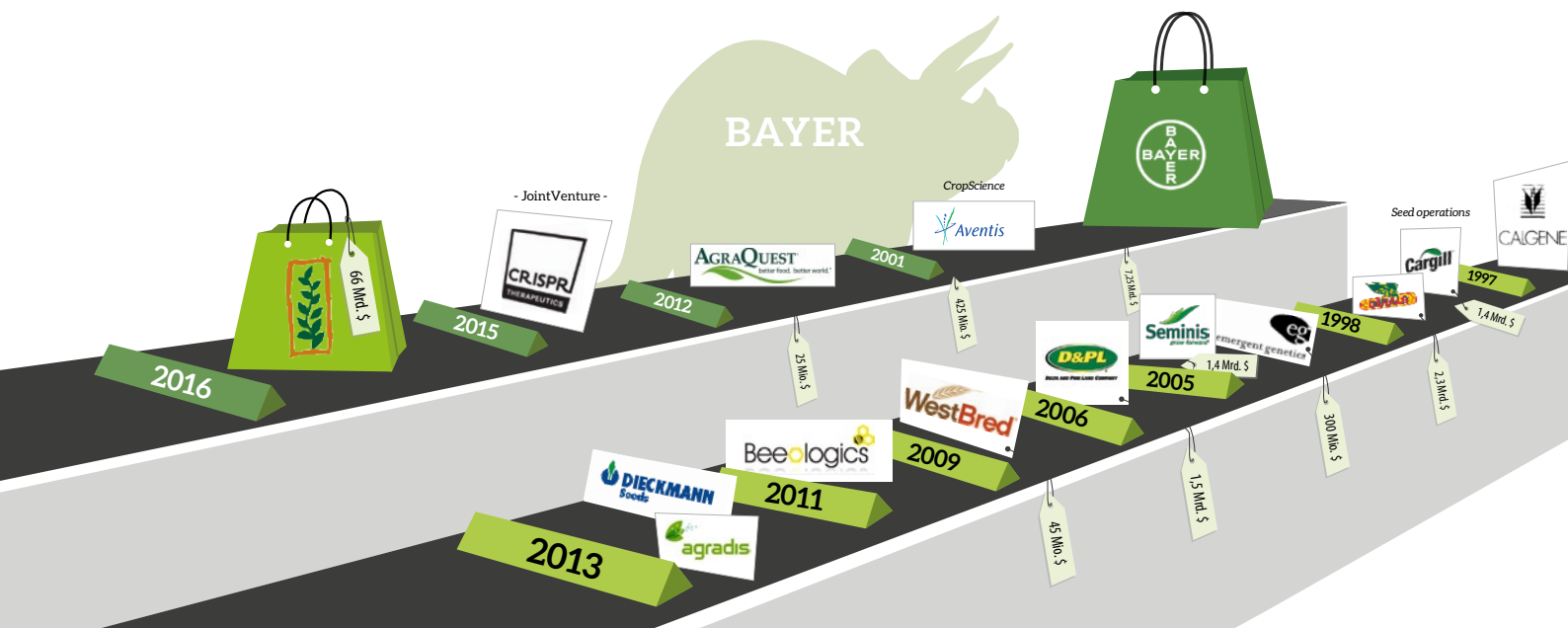
Die Bayer AG wurde 1863 als Farbenfabrik gegründet und war während des ersten und zweiten Weltkrieges Teil der kriegsbeteiligten IG Farben. Ende der 1970er Jahre stieg Bayer in das Geschäft mit Agrarchemikalien ein. In den 1990er Jahren übernahm der Konzern zahlreiche Saatgutunternehmen. Durch den Kauf der Agrarsparte von Aventis wurde Bayer kurz nach der Jahrtausendwende zu einem der größten Global Player im Saatgut- und Agrarchemiegeschäft. 2014 brachte Bayer seine Kunststoffsparte als eigenes Unternehmen an die Börse und präsentiert sich seitdem als reines „Life Science“-Unternehmen. Für die Landwirtschaft ist die Firmensparte Bayer Crop Science zuständig, die mit einem Jahresumsatz von 10,5 Milliarden US-Dollar etwa ein Fünftel des Gesamtumsatzes erzielt.

Vier Fünftel des Agrargeschäftes werden durch den Verkauf von Herbiziden, Fungiziden und Insektiziden erzielt, knapp 14 Prozent durch Saatgut. Bayer vermarktet global unter anderem Reis-, Raps-, Baumwoll- und Soja-saatgut und setzt dabei neben konventionell gezüchteten

auch auf gentechnisch veränderte Pflanzensorten. Viele davon sind tolerant gegen den Wirkstoff Glufosinat, dem Hauptbestandteil der Bayer-Herbizide „Basta“ und „Liberty“. Aufgrund seiner fortpflanzungsschädigenden Wirkung sind in Deutschland keine Glufosinat-haltigen Mittel mehr zugelassen, in der EU wurde die Verwendung stark eingeschränkt, die Zulassung sollte eigentlich bald auslaufen. Bayer strebt jedoch eine erneute Zulassung für die EU an.

Bayer investiert ein Viertel seiner Forschungsausgaben in die Saatgutentwicklung und forscht besonders intensiv an Soja- und Weizensorten, bei denen der Konzern eine marktführende Rolle anstrebt. Während das Unternehmen behauptet, in der EU keine gentechnisch veränderten Sorten auf den Markt bringen zu wollen, wirbt es gleichzeitig für die Verwendung von neuen Gentechnik-Verfahren wie CRISPR-Cas¹. Weitreichende Rechte an diesem potentiell gewinnträchtigen Verfahren hat sich das Unternehmen bereits durch ein Joint Venture mit CRISPR Therapeutics im Jahr 2015 gesichert.

- Bayer und Monsanto kaufen – wie andere Agrarkonzerne auch – seit Jahren strategisch andere Unternehmen ein. Sie erweitern ihre Marktmacht gezielt. Von „vertikaler Integration“ sprechen die Wettbewerbschüter, wenn Konzerne nicht direkte Wettbewerber desselben Geschäftszweigs, sondern Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette aufkaufen (also zum Beispiel Saatgut plus Pestizide plus Ausbringungstechnik).





1901 wurde Monsanto als klassisches Chemie-Unternehmen gegründet. Ab 1960 begann es mit dem Aufbau seiner Agrarsparte und der Entwicklung und Vermarktung von Agrarchemikalien. Unter anderem entwickelte Monsanto den Wirkstoff Glyphosat, der als Hauptbestandteil des Herbizids „Roundup“ zum weltweit meistverkauften Herbizid wurde und im Verdacht steht, Krebs zu erregen und andere gesundheitliche Schäden auszulösen. Seit den 1980er Jahren machte Monsanto die Agrar-Gentechnik zum wichtigsten strategischen Fokus und begann mit der Durchführung von Feldversuchen mit gentechnisch veränderten Pflanzen sowie mit der Patentierung dieser Pflanzen. Ab den 1990er Jahren kaufte der Konzern zahlreiche Biotechnologie- und Saatgutunternehmen auf, darunter Dekalb und Calgene, und gehört seitdem mit einem Jahresumsatz von 13,5 Milliarden US-Dollar zu den Global Playern dieses Geschäftsbereichs. Monsanto hat auch konventionell gezüchtetes Saatgut im Angebot und erwirtschaftet etwa fünf Prozent seines Umsatzes mit Gemüsesaatgut, setzt aber in erster Linie auf gentechnisch veränderte Mais- und Sojasorten, die giftig auf Schadinsekten wirken, gegen Glyphosat oder andere Herbizide tolerant sind oder beide Eigenschaften kombinieren. Monsanto ist dafür bekannt, Patentansprüche besonders rücksichtslos durchzusetzen und Landwirt*innen wegen unautorisierter Nutzung von Monsanto-Saatgut zu verklagen.



DIE DUNKLEN SEITEN DER BAYER AG

In Verruf geraten ist Bayer unter anderem aufgrund der Produktion von Neonikotinoiden, einer hochwirksamen Gruppe von Insektiziden. Diese stehen im Verdacht, eine zentrale Rolle beim weltweiten Bienensterben zu spielen. Wegen des Vorwurfs irreführender und verharmlosender Angaben zur Sicherheit dieser Wirkstoffe musste sich Bayer vor einem Gericht im US-Bundesstaat Massachusetts verantworten.

Ende letzten Jahres wurde der Prozess gegen eine Zahlung von 75.000 US-Dollar eingestellt, Bayer musste zudem versprechen, die entsprechenden Werbeaussagen zukünftig zu unterlassen. Im selben Jahr reichten mehrere internationale zivilgesellschaftliche Organisationen eine Beschwerde gegen Bayer in Indien ein. Unter Berufung auf eine Studie des Europäischen Zentrums für Verfassungs- und Menschenrechtsschutz (ECCHR) warfen sie dem Konzern vor, gesundheitsschädigende Pestizide zu verkaufen und unzureichend über deren Risiken zu informieren. Da die Warnhinweise nicht in den lokalen Sprachen verfasst sind, seien sie für viele Bauern und Bäuerinnen unverständlich. Außerdem gäbe es keine expliziten Warnungen für schwangere Frauen auf den Verpackungen von Pestiziden wie Confidor und Larvin..

- 1 CRISPR-Cas ist ein neues Gentechnik-Verfahren, mit dem Erbgut vergleichsweise zielgerichteter und präziser verändert werden kann, als das mit herkömmlichen Gentechnik-Methoden der Fall ist. Die Veränderungen sind zudem im Endprodukt (beispielsweise einer Pflanze) häufig nicht mehr ohne weiteres nachweisbar.



Das schweizerische Unternehmen Syngenta ist globaler Marktführer für Agrarchemikalien und Nummer Drei auf dem globalen Saatgutmarkt. Der Umsatz des Konzerns lag 2016 bei knapp 12,8 Milliarden US-Dollar, wovon 75 Prozent auf den Verkauf von Agrarchemikalien zurückgehen. Auch Syngenta hat ein Glyphosat-basiertes Totalherbizid im Angebot (Markenname „Touch-down“) und vermarktet zudem bis heute in zahlreichen Ländern Paraquat, das in der EU und in der Schweiz wegen seiner gesundheitsschädlichen Wirkung schon lange verboten ist. 20 Prozent des Konzernumsatzes werden mit Saatgut erzielt, davon wiederum die Hälfte mit dem Verkauf von Mais- und Sojasorten – konventionell gezüchteten ebenso wie gentechnisch veränderten.



Die China National Chemical Corporation – wie der Staatskonzern in Langform heißt – ist eines der größten Chemieunternehmen in China. Schwerpunkt ist die Agrarchemie; Geschäftsbereiche sind aber auch Elastomere (Gummi), Petrochemie und Spezialchemie. 2011 wurde ChemChina durch die Übernahme des israelischen Pestizidherstellers Adama erstmals auf dem europäischen Markt aktiv. Adama ist der weltweit größte Produzent von Pestiziden, die von anderen Unternehmen entwickelt wurden und deren Patentschutz ausgelaufen ist. Mit der Übernahme von Syngenta, die die Unternehmen im zweiten Quartal 2017 erwarten, baut ChemChina seine Position auf den westlichen Agrar- und Saatgutmärkten deutlich aus.



Auch DuPont und Dow Chemical gehören zu den „Big 6“ auf dem globalen Agrarchemie- und Saatgutmarkt. Sie wollen fusionieren und sich anschließend in drei eigenständige Unternehmen aufspalten, von denen eines die Agrargeschäfte tätigen und einen prognostizierten Jahresumsatz von etwa 16 Milliarden US-Dollar erzielen wird. Während DuPont mit der Firmensparte Pioneer bedeutende Marktanteile in Sachen Pflanzenzüchtung und Agrar-Gentechnik mitbringt, liegt der Schwerpunkt von Dow Chemical auf den dazu passenden Agrarchemikalien. Ebenso wie Monsanto hat DuPont Pioneer in erster Linie (gentechnisch veränderte) Mais- und Sojasorten im Angebot. Und auch in das Geschäft mit den neuen Gentechnik-Verfahren ist DuPont bereits eingestiegen: Der Konzern hat angekündigt, noch innerhalb dieses Jahrzehnts eine Maissorte zur Marktreife zu bringen, die mit Hilfe von CRISPR-Cas9 entwickelt wurde.

Die fusionierenden Unternehmen wären die größten in ihrem Sektor. Gemeinsam würden sie über 60 Prozent des weltweiten Marktes für Saatgut und rund 70 Prozent des Pestizidmarktes unter sich aufteilen.

WARUM ÜBERHAUPT FUSIONIEREN?

Nach außen kommunizieren Unternehmen wie Bayer und Monsanto vor allem das Ziel, die Ernährung einer wachsenden Weltbevölkerung sichern zu wollen. So schreibt die Bayer AG auf ihrer Webseite, sie wolle „die Produktivität in der Landwirtschaft nachhaltig steigern“.² Das Unternehmen behauptet, bis 2050 müsse die globale Lebensmittelproduktion (im Vergleich zum Erntejahr 2005) um 60 Prozent gesteigert werden. Dabei wird der Umstand missachtet, dass laut der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) der Vereinten Nationen (UN) die weltweite landwirtschaftliche Produktion – sofern sie primär für die Bereitstellung von Lebensmitteln verwendet würde – bereits ausreicht, um 12 bis 14 Milliarden Menschen zu ernähren. Gleichzeitig mussten im Jahr 2016 noch immer knapp 800 Millionen Menschen weltweit hungern. Hunger und Mangelernährung sind also nicht primär eine Frage der Produktivität, sondern sind darauf zurückzuführen, dass die Lebensmittel ungerecht verteilt sind und dass Bauern und Bäuerinnen der Zugang zu Land und Saatgut verwehrt wird. Ferner werden viele Flächen für die Produktion von Tierfutter und Agrarkraftstoffen anstatt für die Herstellung von Lebensmitteln verwendet.

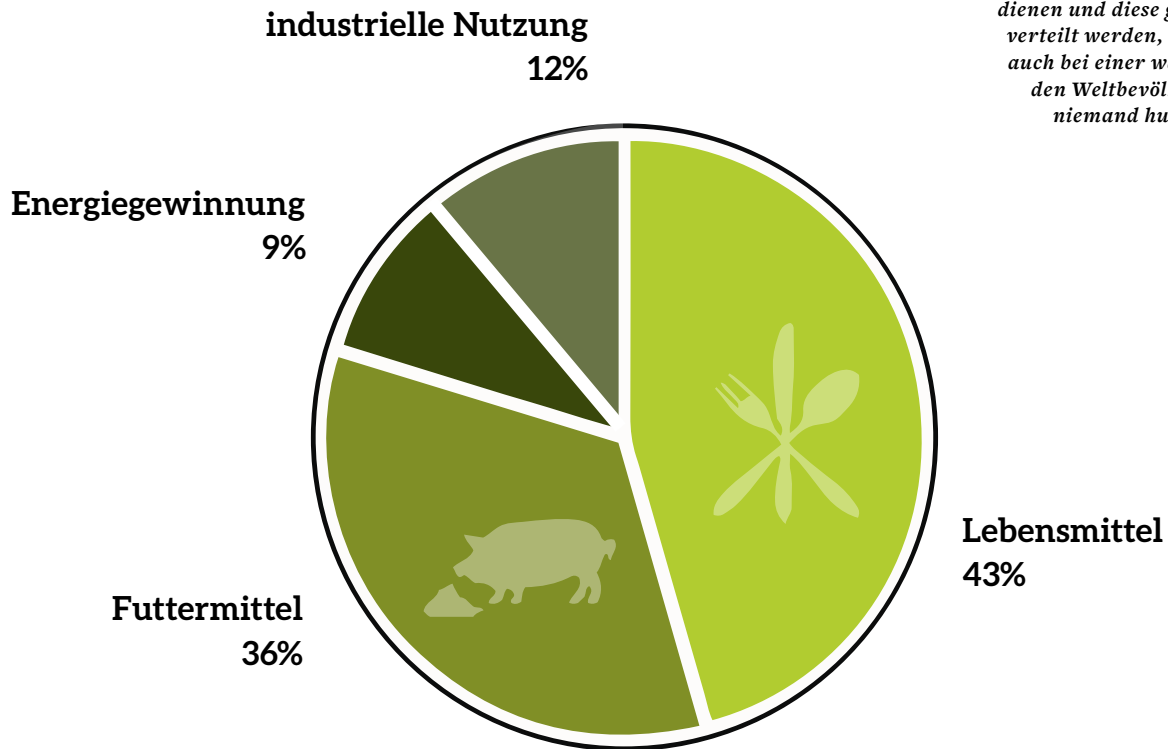
2 <https://www.bayer.de/de/agrarwirtschaft-forschung-ernaehrung.aspx> [Zugriff: 14.03.2017].

FUSIONEN – EIN MILLIARDENGESCHÄFT

Syngenta soll für etwa 43 Milliarden US-Dollar von ChemChina übernommen werden. Bei dem Paar Dow und Dupont geht es um die Rekordsumme von 130 Milliarden Dollar. Und Bayer will Monsanto für 66 Milliarden US-Dollar kaufen, das wäre die größte Übernahme eines deutschen Konzerns im Ausland. Der Kaufpreis entspricht mehr als dem zehnfachen Jahresüberschuss beider Unternehmen zusammen; finanziert wird er überwiegend durch Bankkredite.

Bayers Pläne sind nicht ohne Risiko, die Konzernleitung scheint sich ihrer Sache jedoch sehr sicher zu sein: Sollte die Übernahme nicht klappen, hat sie sich bereits zur Zahlung einer Vertragsbruchsstrafe in Höhe von zwei Milliarden Dollar verpflichtet. Aufgrund der internationalen Geschäftstätigkeit beider Konzerne müssen 30 bis 40 Kartellbehörden auf der ganzen Welt den Deal prüfen, unter anderen auch die EU-Generaldirektion für Wettbewerb. Dem Zusammenschluss von ChemChina-Syngenta und Dow-DuPont hat sie unter geringen Auflagen bereits grünes Licht erteilt.

Verwendung der Weltgetreideproduktion



DIE MOTIVE DER AGRARKONZERNE

Sowohl unternehmensinterne Umstände als auch externe Bedingungen auf den Finanzmärkten machen die Fusionen und Übernahmen für die beteiligten Unternehmen attraktiv.

Bis auf Bayer verzeichnen alle Konzerne seit Jahren rückläufige Umsätze und auch dort sind die Gewinne eher der Pharmasparte zuzuschreiben. Gleichzeitig sind die Kosten für Forschung und Entwicklung gestiegen. Zumindest für Bayer-Monsanto und für Dow-DuPont stellt daher die Reduzierung dieser Kosten ein Kernmotiv für die Zusammenschlüsse dar. In den vergangenen Jahren konnten die Konzerne keine großen Gewinne mehr durch biotechnologische Neuerungen erzielen.

Ferner werden viele Patente der ersten Generation in den kommenden Jahren auslaufen oder sind bereits ausgelaufen, was ebenfalls die Umsätze der Konzerne schmälern könnte. Daher können die Mega-Fusionen im Saatgut- und Pestizidsektor auch als letzter Versuch betrachtet werden, um den eigenen Marktanteil zu erhöhen beziehungsweise abzusichern. Darüber hinaus bieten die Fusionen und Übernahmen die Möglichkeit, neue Märkte zu erschließen: So will Bayer beispielsweise von Monsantos Marktmacht in den USA und Lateinamerika profitieren. Nicht zu unterschätzen sind außerdem die aktuell besonders niedrigen Zinsraten, welche die Bedingungen für Fusionen und Übernahmen durch den Zugang zu günstigem Kapital erleichtern.

3 FAO Food Outlook 2016. Online verfügbar unter: <http://www.fao.org/3/a-I5703E.pdf> [Zugriff: 05.04.2017].

GEFAHR FÜR DIE GLOBALE LANDWIRTSCHAFT UND ERNÄHRUNG?



Auf Grundlage der Erfahrungen aus früheren Zusammenschlüssen und allgemeinen Entwicklungen im agrarindustriellen Sektor kann eine Reihe von Auswirkungen der drei großen Fusionen prognostiziert werden.

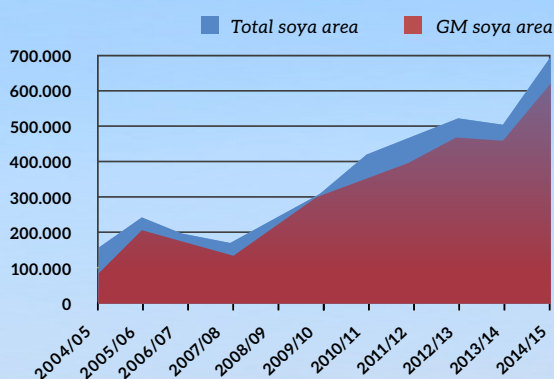
MONSANTOS GENTECHNIK IN SÜDAFRIKA

Am Beispiel von Monsantos Präsenz in Südafrika zeigt sich auch, wie die Marktkonzentration vor allem im globalen Süden dazu führen kann, dass kaum noch herkömmlich gezüchtetes Saatgut verfügbar ist. In Südafrika sind bereits 90 Prozent des angebauten Mais, 95 Prozent der Sojabohnen und 100 Prozent der Baumwolle gentechnisch verändert. Auch wenn DuPont Pioneer die meisten registrierten Saatgutsorten besitzt, enthalten so gut wie alle in Südafrika angebauten Mais- und Sojasorten von Monsanto patentierte Eigenschaften. So macht Monsanto gentechnisch verändertes Soja (NK603, eine „Roundup Ready“-Sorte) 90 Prozent der gesamten Sojaproduktion aus. Seit der Übernahme des südafrikanischen Unternehmens Sensako kontrolliert Monsanto außerdem 45 Prozent des südafrikanischen Agrarchemiemarktes.

WENIGER VIELFALT, STÄRKERE ABHÄNGIGKEITEN

Mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit werden durch eine noch stärkere Konzentration des Saatgut- und Pestizidmarktes sowie einen abzusehenden Rückgang der Forschungsausgaben der Konzerne die Auswahlmöglichkeiten für Bäuerinnen und Bauern reduziert. Die Sortenzulassung wird sich verringern und die Zuchteigenschaften werden eingeengt. Auf globaler Ebene würden der Austausch und Nachbau von traditionellem Saatgut weiter eingegrenzt und somit die Ernährungssouveränität von Kleinbauern und Kleinbäuerinnen zunehmend bedroht. Beliebte Mittel der Konzerne sind dabei Klagen gegen Bauern und Bäuerinnen, beispielsweise wegen Patentstreitigkeiten oder unsachgemäßer Einforderung von Nachbaugebühren. Gleichzeitig betreiben sie intensive Lobbyarbeit zur Beeinflussung der Saatgutgesetzgebung. Die Einengung auf wenige Nutzpflanzensorten ist vor allem vor dem Hintergrund des Klimawandels von Bedeutung, da Resilienz – also ökologische Stabilität und Widerstandsfähigkeit – nur durch Saatgut- und Sortenvielfalt sowie Variabilität innerhalb der Sorten erlangt werden kann. Mittelständische Saatgutzüchter*innen, die ebenfalls für die Vielfalt sorgen könnten, werden vom Markt gedrängt.

Außerdem würden konventionelle Bauern und Bäuerinnen weiter von den Agrarkonzernen dazu gedrängt, die angebotenen Produktpakete zu kaufen. Ein Beispiel dafür ist Monsantos „Roundup Ready“, also eine Kombination aus gentechnisch verändertem Saatgut (beispielsweise Sojabohnen) und dem dazugehörigen Totalherbizid „Roundup“. Gentechnik nutzende Landwirt*innen werden somit immer stärker von den verkauften Technologien abhängig und müssen das Saatgut jedes Jahr nachkaufen, während konventionelle und ökologisch arbeitende Bauern und Bäuerinnen es immer schwerer haben, sich bewusst für Gentechnikfreiheit zu entscheiden.



- Die Anbaufläche von (gentechnisch verändertem) Soja in Südafrika zwischen 2004/05 und 2014/15
Quelle: African Centre for Biodiversity (2017): African Centre for Biodiversity submission to the South African Competition Commission on Bayer-Monsanto merger. Johannesburg, Südafrika, S. 18



PESTIZIDE SCHADEN UMWELT UND MENSCH- LICHER GESUNDHEIT

Schließlich würde auch der Einsatz von Pestiziden durch die steigende Marktmacht der Agrarkonzerne und den zunehmenden Anbau mit gentechnisch verändertem Saatgut weiter zunehmen. Dies hätte einerseits fatale Folgen für die gesamte Nahrungskette sowie für die Biodiversität – unter anderem durch die bereits erwähnten Auswirkungen von Neonikotinoiden auf Bestäuberinsekten. Ein Anstieg der Pestizide würde zur weiteren Verunreinigung von Grundwasser und Oberflächengewässern beitragen. Bereits heute ist die **Gesundheit der Landarbeiter*innen**, welche die Pestizide auf den Feldern ausbringen müssen, gefährdet – ebenso wie die Gesundheit der ländlichen Bevölkerung beispielsweise in Argentinien, die in unmittelbarer Nähe zu den Feldern wohnt. Außerdem hat in den USA die **Verbreitung sogenannter Superunkräuter, die gegen das Totalherbizid Glyphosat resistent sind**, Schlagzeilen gemacht. Zur Bekämpfung dieser resistenten Unkräuter haben viele Landwirt*innen den Einsatz der Pflanzengifte noch deutlich erhöht.

HÖHERE PREISE FÜR BÄUERINNEN UND VERBRAUCHER

Die Konzentration eines Marktes hat aufgrund des eingeschränkten Wettbewerbs häufig Preissteigerungen zur Folge. So hat die Konzentration in der Saatgutindustrie zwischen 1994 und 2004 dazu geführt, dass sich die globalen Saatgutpreise in Relation zum Preis, den Erzeuger*innen für die jeweilige Ackerpflanze erhielten, mehr als verdoppelt haben. Steigende Preise für landwirtschaftliche Betriebsmittel stellen eine Bedrohung für ein existenzsicherndes Einkommen sowie für die Ernährungssicherheit von Kleinerzeuger*innen im globalen Süden dar, wobei letztere ohnehin am stärksten von Hunger und Armut betroffen sind. **Auf dem afrikanischen Kontinent macht Saatgut, wenn es eingekauft und nicht selbst nachgebaut wird, bis zu 50 Prozent der Ausgaben von Bauern und Bäuerinnen aus.** Schon geringe Preissteigerungen hätten fatale Folgen. Es ist außerdem wahrscheinlich, dass sich diese Steigerungen auch auf die Preise der verkauften Lebensmittel übertragen würden, was wiederum für die arme Landbevölkerung besonders dramatisch wäre. Bei der Betrachtung der Preise von Saatgut und Lebensmitteln sollte darüber hinaus nicht vergessen werden, dass vor allem bei gentechnisch verändertem Saatgut, das in der Regel teurer ist als herkömmlich gezüchtetes, soziale und ökologische Kosten systematisch externalisiert und auf die Steuerzahler*innen abgewälzt werden.



FUSIONS- KONTROLLE – WAS HEISST DAS EIGENTLICH?

Der Zusammenschluss von Unternehmen wird in vielen Ländern von Wettbewerbsbehörden kontrolliert, die Konzernmacht begrenzen können und den Auftrag haben, Wettbewerb auf den Märkten sicherzustellen. Ist „Wettbewerb“ gerecht? Können Konkurrenzmärkte die Macht von Großkonzernen begrenzen? Was kann überhaupt ein Kartellamt leisten?



FUSIONEN VERÄNDERN MÄRKTE UND TEILNAHMEMÖGLICHKEITEN AM MARKT

Die Wirtschaftswissenschaften befassen sich schon lange damit, dass es eine **Tendenz zur Konzentration von Marktmacht in der Hand weniger Konzerne in nahezu allen wirtschaftlichen Branchen** gibt. Selbst Adam Smith, der Begründer der Nationalökonomie, erkannte bei seiner Untersuchung des Frühkapitalismus: „Geschäftsleute des gleichen Gewerbes kommen selten, selbst zu Festen und zu Zerstreuungen, zusammen, ohne dass das Gespräch in einer Verschwörung gegen die Öffentlichkeit endet oder irgendein Plan ausgeheckt wird, wie man die Preise erhöhen kann.“⁴ Im schlimmsten Fall existiert schließlich nur noch ein Hersteller bzw. Anbieter, der als Monopolist Preise diktieren kann, weil es keine Alternative mehr zu seinen Produkten gibt.

In der Wirtschaftslehre werden daher Marktstrukturen nach der Anzahl und Macht von Marktteilnehmer*innen unterschieden. Im theoretischen Ideal des perfekten Marktes konkurrieren unzählige Unternehmen und müssen den Preis akzeptieren, der sich auf dem Markt herausgebildet hat. Der unternehmerische Gewinn sei unter diesen Umständen gering, der Preis für

die Kund*innen minimal, die Produktion maximal und es herrsche ein stetiger Innovationsdruck. Starker Wettbewerb in funktionierenden Märkten zwingt Unternehmen in Konkurrenz mit vielen anderen Firmen dazu, alle Firmenressourcen zu mobilisieren, bessere und neue Produkte zu entwickeln und vor allem Produkte zum niedrigsten Preis anzubieten, sodass möglichst viele Konsument*innen profitieren.

Unternehmen suchen ständig mit einer Vielzahl von Strategien nach Vorteilen gegenüber anderen. **Sie machen anderen durch Patente die Forschung schwer, setzen darauf, mit Dumpingpreisen andere Unternehmen zu ruinieren,** entwickeln teilweise fragwürdig differenzierte Produkte, um ohne Innovation neue Gewinne zu realisieren, erschweren Neueinsteigern das Leben durch Kundenbindung, unzugängliche Vertriebsnetze und vieles mehr.

Wenn wenige Unternehmen den Markt beeinflussen, sprechen Ökonom*innen vom Oligopol: Produktpreise und die damit verbundenen Gewinne steigen und Innovation verlangsamt sich.

FORMEN DER MARKTZERSTÖRENDE ZUSAMMENARBEIT VON UNTERNEHMEN

Bei einer Fusion können verschiedene Firmen ein neues Unternehmen bilden. Es kann aber auch das größere Unternehmen erhalten bleiben und die aufgekaufte Firma in das alte Unternehmen integriert werden.

Von einer horizontalen Integration spricht man, wenn beide Unternehmen im selben Bereich tätig sind. Vertikale Integration bedeutet, dass verschiedene Produktionsschritte (wie Saatgut und Pestizide oder Landmaschinen) durch die Fusion in einer Hand zusammen kommen.

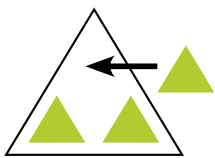
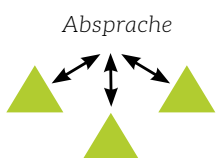
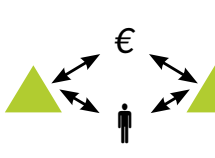
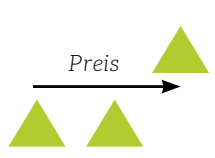
Kartelle sind im Unterschied dazu Absprachen zwischen Unternehmen, um Vorteile ähnlich denen eines Monopolisten zu erreichen. **Unternehmen können sich aber auch ohne Absprachen strategisch koordinieren.** Man übernimmt die Preiserhöhung des Marktführers, drosselt die Produktion und das Angebot wie die Konkurrenz oder bindet Kund*innen mit ähnlichen langfristigen Verträgen an sich. Die informelle Koordination der Zapfsäulenpreise an Tankstellen ist ein gutes Beispiel.

ABLAUF EINER FUSIONSKONTROLLE

Eine Fusion muss in vielen Industrieländern ab einer bestimmten Größe bei den Wettbewerbsbehörden der betroffenen Länder angemeldet werden. Die Übernahme von Monsanto durch Bayer muss sowohl beim Kartellamt der EU als auch bei den US-amerikanischen Wettbewerbsbehörden angemeldet werden. Zusätzlich begutachten Wettbewerbsbehörden in vielen weiteren Ländern wie Kanada, Südafrika, Russland, Brasilien oder Australien das Vorhaben der Agrarkonzerne. Am Beispiel des Bundeskartellamtes (BKartA) in Bonn soll die Fusionskontrolle kurz dargestellt werden. Das Kartellamt prüft, ob mit dem Unternehmenszusammenschluss für die Anbieter die Möglichkeit entsteht, z.B. Preissteigerungen durchzusetzen oder andere Wettbewerber vom Markt fernzuhalten.

Zusätzlich gibt es die Monopolkommission, ein unabhängiges Beratungsgremium für Bundesregierung, Parlament und Öffentlichkeit. Sie berichtet alle zwei Jahre über die Marktanteile der hundert größten Unternehmen; sie gibt Empfehlungen und kommentiert die Wettbewerbspolitik.

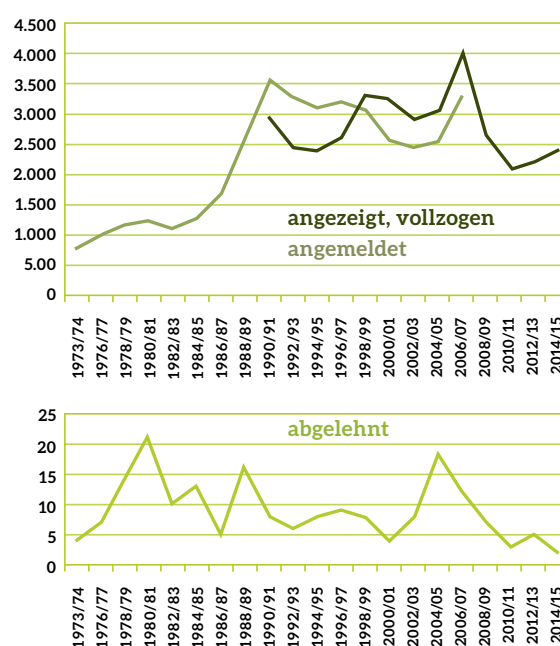
Formen der marktzerstörenden Zusammenarbeit von Unternehmen

FUSION	KARTELL	VERFLECHTUNG	PREISFÜHRERSCHAFT
			
Zwei oder mehrere Unternehmen schließen sich zu einem neuen Großunternehmen zusammen	Absprache von koordiniertem Handeln auf Märkten gegen andere	Unternehmen sind über Beteiligungen oder Führungspersonal verflochten	Konkurrenten folgen dem Preis des dominierenden Unternehmens

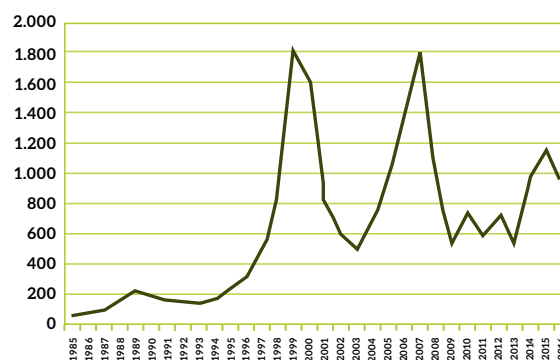
KAUM EINE FUSION WIRD ABGELEHNT

Die meisten Fusionen und Firmenzusammenschlüsse werden vom Kartellamt zugelassen (vgl. Grafik). Von 1.169 Fusionsanträgen im Jahre 2015 wurde nur ein einziger untersagt und nur eine weitere Fusion mit Auflagen versehen. Die EU hat im selben Jahr bei 300 Fusionsanträgen alle zugelassen und 18 mit Auflagen versehen. Dies wirft die Frage auf, ob die Kriterien für die Fusionskontrolle zu niedrig angesetzt sind. Das Bundeskartellamt kommunizierte immer wieder, dass mangelnde Personalkapazitäten zum Durchwinken ungeprüfter Anträge führten. Die Behörde hat 345 Mitarbeiter*innen, von denen längst nicht alle Fusionsanträge bearbeiten. Im Verhältnis zur Zahl der Fälle und deren Aufwand ist damit eine ständige Überforderung garantiert. Fusionen werden vom Bundeskartellamt aktuell nur geprüft, wenn die weltweiten Jahresumsätze der beteiligten Firmen 500 Millionen Euro überschreiten und gleichzeitig die Umsätze im Inland eines Unternehmens 25 Millionen Euro übersteigen und die eines Übernahmekandidaten wenigstens 5 Millionen Euro betragen. Die EU schreitet ein, wenn der Umsatz der Fusionspartner mehr als fünf Milliarden Euro beträgt. Bayer und Monsanto erzielten allein im Agrarsektor einen Umsatz von 23 Milliarden Euro.

Wenn man die Fusionsentscheidungen historisch vergleicht, wird das Bild noch dramatischer. Wurden früher in einem Zeitraum von zwei Jahren rund 1.000 Anträge gestellt, ist diese Zahl inzwischen auf 2.500 gestiegen. Die Wiedervereinigung 1990 hat die Fusionen beschleunigt, die Finanzkrise 2008 hat sie hingegen vorübergehend gebremst. Grob lässt sich feststellen, dass sich über 40 Jahre die Anträge verdoppelten, während die Untersagungen sich halbiert haben. Somit gingen die Verbote von Fusionen um 75 Prozent zurück. Obwohl der Wert der größten Fusionen steigt – und damit die Marktmacht der fusionierten Konzerne – greifen die Wettbewerbsbehörden immer seltener ein.



► Angemeldete Fusionen und Untersagungen in Deutschland (Quelle: Monopolkommission Hauptgutachten XXI, S. 242.)



► Summe der Unternehmenswerte, die in Europa fusioniert (in Mrd. Euro) Quelle: <https://imaa-institute.org/mergers-and-acquisitions-statistics/>

DAS VERFAHREN DER FUSIONSKONTROLLE

In der ersten Phase der Fusionskontrolle, dem sogenannten „Vorprüfverfahren“, wird von der Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes innerhalb von einem Monat geprüft, ob ein Hauptverfahren einzuleiten ist. Der Großteil der Fusionen wird ohne Hauptverfahren zugelassen. Ungefähr zwei Dutzend der jährlich über Tausend Anträge kommen in das sogenannte „Hauptprüfverfahren“. In dieser zweiten Phase findet eine Anhörung mit den Antragsteller*innen statt. Auskünfte von Lieferant*innen, Kund*innen oder konkurrierenden Unternehmen können eingeholt werden.

Das Bundeskartellamt prüft die potenziellen Wirkungen einer Fusion. Es werden sowohl juristische als auch wirtschaftswissenschaftliche Fragen untersucht:

- ▶ **Welche Marktanteile haben die Fusionäre in den unterschiedlichen Märkten bei ihren Produkten oder Dienstleistungen?**
- ▶ **Welche Alternativen bleiben für Kund*innen?**
- ▶ **Welche Auswirkungen sind auf Wettbewerber zu erwarten?**
- ▶ **Welche Prognosen zur weiteren Marktentwicklung sind zu stellen?**

Ökonomische Modelle mit statistischen Schätzungen und mathematischen Berechnungen spielen eine immer stärkere Rolle. Diese sind für Laien kaum noch nachvollziehbar und eröffnen zusätzliche Möglichkeiten, am Ende der Prüfung doch noch eine Genehmigung zu erteilen.

Der Wirtschaftsminister kann gegen das Votum des Kartellamtes eine Fusion trotzdem zulassen. Die Monopolkommission nimmt Stellung dazu. Seit 1974 stellten Unternehmen in 15 Konfliktfällen Anträge auf eine Ministererlaubnis, wovon nur sechs ablehnt wurden.

BEISPIEL: EDEKA UND TENGELMANN

Die Ministererlaubnis kam 2016 bei der Fusion von Edeka und Tengelmann in die Schlagzeilen: Das Kartellamt hatte sich klar gegen die Übernahme zu den von Edeka genannten Bedingungen ausgesprochen, der damalige Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel erteilte dennoch die Sondererlaubnis. Deshalb trat der Vorsitzende der Monopolkommission, Prof. Dr. Daniel Zimmer, im März 2016 zurück. „Nach der einhelligen Auffassung der [Monopol-]Kommission werden die mit dem Zusammenschlussvorhaben einhergehenden nachteiligen Wettbewerbswirkungen nicht mit hinreichender Sicherheit durch Gemeinwohlvorteile ausgeglichen.“⁵

Wirtschaftsminister Gabriel argumentierte einseitig mit der Sicherung von Arbeitsplätzen bei Tengelmann, während die Folgen der weiteren Konzentration für Bauern und Bäuerinnen, die nun noch größeren Handelsriesen gegenüber stehen und mit niedrigen Preisen bei hohem Druck auf die Form ihrer Angebote zu kämpfen haben, keine Rolle spielten. In einem viel beachteten gerichtlichen Verfahren um diese Erlaubnis ging es vor allem um mögliche formale Fehler des Ministers – und erneut nicht um die Macht von EDEKA und Co.

AUF DER EUROPÄISCHEN EBENE

In der Europäischen Union erfolgt die Fusionskontrolle in ähnlichen Schritten, aber mit einigen Unterschieden. Vor allem steht **die Wettbewerbskommissarin unter weitaus stärkerem politischen Lobbydruck als das relativ unabhängige Bundeskartellamt**. Außerdem hat die EU ein besonders starkes Interesse daran, globale Player zu stärken. Wo Unternehmen die Wahl haben, bevorzugen sie eine Prüfung durch die Kommission in Brüssel.

Da die EU stärker auf Studien von Unternehmen zurückgreift, fallen die Beurteilungen weniger restriktiv aus. In den Fusionsfällen Kali + Salz/Mitteldeutsche Kali AG/Treuhand oder Mercedes/Kässbohrer übten Regierungen der Mitgliedsländer Druck auf die Kommission aus, damit die Fusion genehmigt wird. In den allermeisten Fällen dürfen die Konzerne ohne jegliche Auflagen fusionieren, nur selten handelt die EU Auflagen mit den Unternehmen aus. Diese bestehen meistens darin, dass die Firmen einige Töchter, Filialen oder Produktionsstätten aufgeben, um eine besonders harte Marktdominanz an einzelnen Orten zu begrenzen. Im Falle von Bayer und Monsanto wird es voraussichtlich – unter anderem – um das Geschäft mit Baumwollsaatgut in mehreren Ländern gehen.

- 5 Pressemitteilung Monopolkommission, <http://www.monopolkommission.de/index.php/de/homepage/84-pressemitteilungen/312-ruecktritt-des-vorsitzenden-der-monopolkommission-wegen-ministererlaubnis-fuer-edeka-kaiser-s-tengelmann> (17.3.3). Die Grünen (BT-Drucksache 18/8078) und die Linke (BT-Drucksache 18/10240) versuchten daher bisher erfolglos, die Ministererlaubnis bei Novellen des GWB einzuschränken.

INTERNATIONALE KOORDINATION – ABER FEHLENDE KONZERNKONTROLLE

In der jährlichen „Internationalen Kartellkonferenz“ des Bundeskartellamts treffen sich Expert*innen aus über 50 Ländern. Über 100 Kartellbehörden tauschen ihr Wissen im Internationalen Wettbewerbsnetzwerk (International Competition Network, ICN) aus. Ein weiteres Netzwerk der Kartellämter gibt es in Europa (ECN).

Trotz Kooperation und Austausch ist die stark auf nationaler Ebene (bzw. auf EU-Ebene) gestaltete Politik gegen die Interessen der transnationalen Großkonzerne zu schwach.

Fachleute unter anderem vom Max-Planck-Institut in München diskutieren außerdem eine Weltkartellbehörde. Bisher endet die Logik der Prüfungen bei Fusionen oder Missbrauchsverdacht an nationalen Grenzen, oder denen der EU. **Wirkt sich eine Megafusion schädlich auf Märkte und Menschen in Drittstaaten aus, greift keine Kontrollinstanz. Ein Weltkartellamt fehlt**, das auch die Aufgabe haben müsste, den Ländern des Globalen Südens Entwicklungsräume zu sichern. Als in der WTO zwischen 2001 und 2005 im Rahmen der sogenannten Singapur-Themen über Wettbewerbsrecht diskutiert wurde, bremsten dieser Länder diesen Prozess aus, weil sie befürchteten, das Recht werde von Industrienationen und ihren größten Konzernen vor allem dazu genutzt, noch vorhandene staatliche (Monopol-)Unternehmen zu zerschlagen und zu privatisieren. Eine solche Entwicklung darf es nicht geben. In der UNCTAD wird Wettbewerbspolitik immer wieder diskutiert; hier sind die Länder des Südens besser vertreten. Es fehlt bisher an öffentlicher Aufmerksamkeit für diese Impulse.



MARKTMACHT UND WETTBEWERB THEMATISIEREN

Das Wettbewerbsrecht wird bisher sehr wenig öffentlich diskutiert und politisiert. Da auch der aktuellen Fusionswelle eine nächste folgen wird, muss etwas passieren! Die jüngsten Erfahrungen aus der gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit den Handels- und Investitionsschutzabkommen TTIP und CETA zeigen, dass komplexe politische Verfahren durchaus breit diskutiert werden können.

Ökonomische Theorien zeigen sowohl Vor- als auch Nachteile von Märkten und von der Entwicklung der Preise über Angebot und Nachfrage. Allerdings ist die bundesdeutsche Wirtschaftsforschung seit Jahren von marktradikalen Positionen geprägt.

„Der Markt“ ist in erster Linie ein Begriff für das Zusammentreffen von Anbietenden und Nachfragenden. Wie dieses Aufeinandertreffen der beiden Gruppen abläuft, hängt von zahlreichen Strukturen und den Eigenschaften der Akteure ab. Der vermeintlich „perfekte Markt“ der neoklassischen Modellökonomik existiert nur im Lehrbuch⁶. Denn dieser würde unzählige Marktakteure ohne Macht bei perfekten Informationen für alle bedeuten, ohne dass es zu Phänomenen des Marktversagens kommt. In der Realität beobachten wir jedoch wenige Oligopolisten, die auf Märkten ihre Macht ausnutzen.

Wie lässt sich die Macht dieser Unternehmen einschränken? Fusionen können untersagt werden – wenn der politische Wille dazu da ist. Die immer weitere Eroberung von Marktanteilen durch immer weniger Unternehmen kann – und sollte! – beendet werden. Denn weitere Machtausweitung steigert die negativen Auswirkungen auf Preise und Politik. Marktwettbewerb kann Großkonzernen wenigstens teilweise Schranken setzen. Darüber hinaus braucht es weitere politische Maßnahmen, von einer wirksamen Kontrolle von Lobbyaktivitäten bis hin zu Regeln zur Unternehmensverantwortung.

MACHTMISSBRAUCH NICHT NUR BEI KAPITALGESELL- SCHAFTEN

Die meisten Konzerne sind als Aktiengesellschaften organisiert. Aber auch große, exportorientierte Genossenschaften wie beispielsweise die große Molkerei DMK (Deutsches Milchkontor) sind zu überprüfen, da auch ihre Macht die Existenz ihrer Zulieferer gefährden kann. In seinem Sachstandsbericht vom März 2017 stellt auch das Kartellamt fest, dass die Lieferbeziehungen zwischen Großmolkereien sowie Bauern und Bäuerinnen bedenklich seien.

Die Schlagwörter „Markt“ und „Wettbewerb“ bilden Kernbausteine der marktradikalen oder neoliberalen Ideologie, die auf Theoretiker wie Ludwig von Mises, Friedrich August von Hayek und Milton Friedman zurückgeht und beispielsweise von der Chicago-Schule oder dem Freiburger Ordoliberalismus vertreten wird. Würden die sogenannten „Selbsteilungskräfte des Marktes“ funktionieren, wären Wettbewerbsbehörden fast unnötig. Für Hayek wird auf Märkten durch Preise ideal und permanent kommuniziert. Er erklärte, dieses Verfahren würde jede demokratische Entscheidung übertreffen.

Zum Glück haben diese ideologischen Behauptungen zumindest in der Wettbewerbspolitik keine breite Akzeptanz gefunden. Wenn man die Märkte nicht Großkonzernen überlassen will, muss man Wettbewerb immer wieder staatlich herstellen und durchsetzen.

ZEIT FÜR KONZERN- KONTROLLE!

"In the United States, the United Kingdom, and elsewhere, large banks have been responsible for the bulk of the [bailout] cost to taxpayers. [...] It's the mega-banks that present the mega-costs [...] banks that are too big to fail are too big to exist."

Joseph Stiglitz 2009, Nobelpreisträger,
Vorsitz UN Finanzkrisenenquête

„Keine Bank darf mehr so groß sein, dass sie wieder Staaten erpressen kann. Das ist der wichtigste Punkt.“

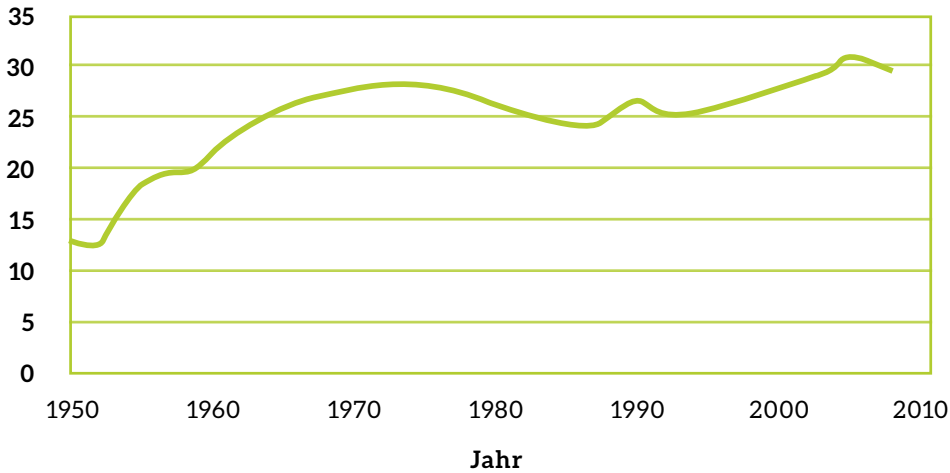
Angela Merkel, 2009

„Too Big to Feed: The world can't afford an agri-food industry that's too concentrated, too slow and too expensive to do its job.“

International Panel of Experts
on Sustainable Food Systems, 2017

Bild: flickr, South African Tourism,
Farm/Vioolsdrift/ Northern Cape/South Africa,
https://c1.staticflickr.com/6/5738/20351421759_odd5ce1794_b.jpg

Profitrate der 200 größten Unternehmen in der USA



► *Wachsende Profitraten der 200 größten Unternehmen in der USA: Gewinn im Verhältnis zum eingesetzten Kapital⁷*

KONZERNMACHT BESCHRÄNKEN

In der Finanzkrise 2008 wurde viel über systemrelevante Banken gesprochen, aber es gab keine politische Entscheidung, diese Finanzkonzerne zu zerschlagen. Die dahingehenden Mahnungen des Wirtschaftsnobelpreisträgers Joseph Stiglitz finden keine Resonanz in der politischen Praxis. Selbst das Bundeskartellamt spricht davon, dass „Wettbewerbspolitik keine Lobby hat.“⁸ Die Berichte der Monopolkommission oder des Kartellamtes werden meist gar nicht diskutiert, wohingegen das jährliche Gutachten der Wirtschaftsweisen einen festen Platz in der Tagesschau hat. Das Kartellamt kommt nur mit Aufsehen erregenden Entscheidungen in die Medien.

Wettbewerbspolitik ist eine zentrale Aufgabe für ein funktionierendes Marktsystem, aber so gut wie niemand ergreift Partei. Es ist daher kein Wunder, dass alle Märkte immer stärker zum privaten „Großgrundbesitz“ von nur drei bis vier führenden Konzernen werden. Eine zivilgesellschaftliche Einmischung und Forderungen zur Gestaltung der Wettbewerbspolitik sind dringend notwendig, um die Macht von Konzernen zu begrenzen. Denn **diese Macht steht sozialer und ökologischer Entwicklung schon lange im Weg und beschädigt die Demokratie.**

Die Analyse von Marktmacht muss daher die Marktstruktur und die Eigenschaften der beteiligten Unternehmen prüfen. Wie hoch ein zu hoher Marktanteil ist, ist wie so oft eine politische Abwägung unterschiedli-

cher Ziele und Kosten. Hier liegt ein zentrales Problem der bundesdeutschen und globalen Wettbewerbspolitik. Ständig wachsende Konzerne führen aber mit Sicherheit zu mehr Marktbeherrschung. Die steigenden Profite der Großkonzerne sind vor allem aus wachsender Marktmacht zu erklären (vgl. Grafik).

Zur ökonomisch getriebenen Globalisierung gehört das Bestreben sowohl der USA als auch der EU und anderer export-orientierter Nationalstaaten, „ihre“ Großkonzerne als nationale Champions im internationalen Wettbewerb erfolgreich zu machen – auch aus geostrategischen Gründen. Tatsächlich birgt dieser wirtschaftliche Standortnationalismus große Gefahren. Menschen und Umwelt im Standortland der Champions müssen Nachteile hinnehmen, weil die Regierungen Umwelt- und Arbeitnehmer*innenschutz zu Gunsten der Konzerninteressen nach hinten stellen.

Marktmacht erlaubt Großkonzernen, Märkte und Nationalstaaten gegeneinander auszuspielen. Mit ihrer finanziellen Macht und dem Verweis auf Arbeitsplätze können sie diktieren, was politisch erwünscht ist. Wettbewerbspolitik kann sich im Zeitalter der Großkonzerne nur aus der Zwangsjacke der Standortkonkurrenz befreien, wenn globale Mindeststandards der Kartellkontrolle entstehen. Es gibt zwar erste Schritte im Rahmen des Internationalen Netzwerks der Kartellbehörden. Aber alle Vorschläge, die Macht der Großkonzerne zu schwächen, scheiterten bislang in den Anfängen.

⁷ Forster, John Bellamy et al. (2011): Monopoly and Competition in Twenty-First Century Capitalism, In: Monthly Review, Vol 62-11.

⁸ Prof. Wolfgang Kartte, Präsident des Bundeskartellamts von 1976 - 1992

ES GEHT: WO KONZERNMACHT WIRKSAM REDUZIERT WURDE

USA: MEATPACKERS AND STOCKYARDS ACT⁹

Dieses US-amerikanische Gesetz wurde in den letzten Jahren weitgehend demontiert. Aber es bleibt ein wichtiges Vorbild mit langjährigen Erfolgen. Das Schlacht- und Viehhof-Gesetz (Packers and Stockyards Act) von 1921 diente dem Schutz der kleinen Mast- und Fleischereibetriebe und sollte Wettbewerb unter anderem dadurch sicherstellen, dass **die Betreiber*innen von Schlachthäusern nicht gleichzeitig Land und Vieh besitzen durften.**

Der Erfolg war beeindruckend. Kontrollierten die fünf größten Schlachthöfe der USA 1890 noch 50 Prozent des Marktes, so konnte diese Dominanz durch die Einführung des Gesetzes gebrochen werden. 1976 kamen die vier größten Schlachtkonzerne zusammen auf 25 Prozent des Rindfleischmarktes.

Dennoch wurde dieses Trennungsgebot in fast allen US-Staaten gelockert; 2016 tobte die Auseinandersetzung darum nur noch in Nebraska. Schweinezüchter*innen klagen nun, dass sie nur als reine Auftragszüchter*innen der großen Konzerne arbeiten müssen. Denn Gesetze und Schlachtunternehmen verlangen technische Aufrüstungen von den Züchter*innen, die sich dafür hoch verschulden müssen – oft bei denselben Schlachthäusern.

GROSSBRITANNIEN: ENTFLECHTUNG VON KNEIPEN UND BRAUEREIEN

In Großbritannien entschied die dortige Monopol- und Fusionskommission (Vorgängerin der heutigen Wettbewerbskommission) 1989, dass die sechs größten britischen Brauereien, die zu diesem Zeitpunkt beinahe 75 Prozent aller Kneipen im Lande besaßen, sich von einem Teil der Kneipen trennen müssen.

OBAMAS VETO GEGEN AIXTRON

Anfang Dezember 2016 stoppte ein Veto des damaligen US-Präsidenten Barack Obama die Übernahme des deutschen Elektronik-Herstellers Aixtron durch ein chinesisches Unternehmen. Obama begründete seine Intervention damit, dass zum einen eine Aixtron-Tochter in den USA tätig sei und somit eine Betroffenheit vorhanden sei. Zweitens könne die Elektronik auch für Rüstungstechnologie Verwendung finden. Obama folgte damit einer Empfehlung der US-Behörde für Auslandsinvestitionen (CFIUS). Das Veto des US-Präsidenten gegen eine Übernahme war allerdings erst das dritte seiner Art.

9 Nähere Informationen unter: <http://fortune.com/2016/02/05/nebraska-livestock-market/>

FORDERUNGEN

1. DIE AKTUELLEN MEGAFUSIONEN IM AGRARSEKTOR STOPPEN!

Die aktuell beantragten Fusionen im Agrarsektor müssen untersagt werden.

2. REGELN ZUM STOPP VON FUSIONEN VERSCHÄRFEN!

Kartellämter sollten künftig bereits ab 20 Prozent (anstatt wie heute bei 40 Prozent) Marktanteil eines einzelnen Unternehmens eine Fusion verbieten können. Bei der Fusionskontrolle sind auch Auswirkungen auf Zulieferer, Menschen- und Arbeitnehmer*innenrechte sowie auf die Umwelt zu prüfen; insbesondere im Globalen Süden. Auch Patente, die Indikatoren für zukünftige Marktmacht darstellen, müssen Prüfkriterium sein. Ebenso wie in anderen Märkten muss ein Trennungsgebot eingeführt werden. Kein Unternehmen darf gleichzeitig relevante Marktmacht über Saatgut, genetische Ressourcen, Pestizide und Agrardaten halten.

3. TRANSPARENTE MARKTMACHT UND FIRMENSTRUKTUREN!

Detaillierte Informationen über Marktanteile und weitere zentrale Indikatoren der Marktmacht eines Konzerns (Patente, Lobbyausgaben und -tätigkeiten, Besitz- und Firmenstruktur) müssen öffentlich zugänglich sein. Die Berichterstattung der Wettbewerbsbehörden ist auszubauen.

4. RECHTSINSTRUMENTE FÜR ENTFLECHTUNG AUSBAUEN!

Instrumente zur Entflechtung von Konzernen sind heute kaum noch vorhanden. Die EU und der Bundestag müssen die Rechtsinstrumente ausbauen.

5. KONZERNMACHT WELTWEIT EINGRENZEN!

Auch auf globaler Ebene muss Wettbewerbspolitik koordiniert und müssen Instrumente der Fusionskontrolle gestärkt werden, um insbesondere der Macht der Großkonzerne im Globalen Süden wirksame Grenzen zu setzen. Zugleich ist das besondere Interesse von Ländern des Globalen Südens zu beachten, eigene Märkte und etwa vorhandene große Unternehmen in öffentlicher Hand zu schützen.

6. KONZERN-KONTROLLEUR*INNEN STÄRKEN!

Eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung der zuständigen Behörden ist nötig, um der Konzernmacht etwas entgegen zu setzen. Die Bundesregierung und die Kommission der EU sind in der Pflicht. Ähnlich wie im Bereich der Steuerflucht gilt: Nicht-Handeln kommt uns teuer zu stehen, Personal-Aufstockung rechnet sich vielfach.

7. ERNÄHRUNGSSOUVERÄNITÄT STATT AGRARINDUSTRIE!

Das Gebot der Stunde lautet, die Erhaltung und nachhaltige Weiterentwicklung von Saatgut als Gemeingut durch die öffentliche Hand zu fördern.

Die Welt von heute und von morgen wird von bäuerlichen und handwerklichen Betrieben ernährt, nicht von Konzernen!

ANHANG

LITERATURVERZEICHNIS

- African Centre for Biodiversity / Rosa Luxemburg Stiftung (2017):** The BAYER-MONSANTO merger: Implications for South Africa's agricultural future and its smallholder farmers. Johannesburg, Südafrika, www.acbio.org.za/the-bayer-monsanto-merger-implications-for-south-africas-agricultural-future-and-its-smallholder-farmers (6.4.2017).
- African Centre for Biodiversity (2017):** African Centre for Biodiversity submission to the South African Competition Commission on Bayer-Monsanto merger. Johannesburg, Südafrika, www.acbio.org.za/acb-submission-competition-commission-bayer-monsanto-merger (6.4.2017).
- ATTAC Österreich (2016):** Konzernmacht brechen, Mandelbaum Verlag:Wien.
- Bank, Max (2013):** Stunde der Neoliberalen? Politikberatung und Wirtschaftspolitik in der Ära Adenauer, Dissertation, <http://kups.ub.uni-koeln.de/5841/> (20.3.2017).
- Belleflamme, Paul/ Peitz, Martin (2015):** Industrial Organization: Markets and Strategies, 2. Auflage, Cambridge University Press.
- Budzinski, Oliver (2003):** Megafusionen, Wettbewerb Und Globalisierung: Praxis Und Perspektiven der Wettbewerbspolitik, Lucius & Lucius: Stuttgart.
- Bundeskartellamt (2016):** Jahresbericht 2015 https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Jahresbericht/Jahresbericht_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (6.4.2017).
- Clapp, Jennifer (2017):** Bigger is Not Always Better: The Drivers and Implications of the Recent Agribusiness Mergers, Waterloo, ON: Global Food Politics Group, University of Waterloo.
- Erklärung von Bern / ProSpecieRara (2014):** Saatgut. Bedrohte Vielfalt im Spannungsfeld der Interessen, www.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Saatgut/Doku_Saatgut_D_Web.pdf (20.3.2017).
- ETC Group (2015):** Breaking Bad: Big Ag Mega-Mergers in Play... ETC Communiqué #115, <http://etcgroup.org/content/breaking-bad-big-ag-mega-mergers-play> (20.3.2017).
- EU (2015):** EU Competition Policy: Facts, figures and priorities, http://ec.europa.eu/competition/publications/facts_figures_2015.pdf (20.3.2017).
- EU-Kommission (2016):** Bericht über die Wettbewerbspolitik 2015, http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2015/part1_de.pdf (6.4.2017).
- Facing Finance (2017):** Dirty Profits 5. Report on Companies and Financial Institutions Benefiting from Human Rights Violations and Environmental Destruction. Berlin, www.facing-finance.org/en/publications/dirty-profits-5 (20.3.2017).
- Forster, John Bellamy et al. (2011):** Monopoly and Competition in Twenty-First Century Capitalism, In: Monthly Review, Vol 62-11.
- Fuglie, Keith O. et al. (2011):** Research Investments and Market Structure in the Food Processing, Agricultural Input, and Biofuel Industries Worldwide. ERR-130. U.S. Dept. of Agriculture, Econ. Res. Serv. www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=44954 (6.4.2017).
- Heinrich-Böll-Stiftung u.a. (2017):** Konzernatlas. Daten und Fakten über die Agrar- und Lebensmittelindustrie. www.boell.de/de/konzernatlas (6.4.2017).

International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (2017): Too Big to Feed:

The world can't afford an agri-food industry that's too concentrated, too slow and too expensive to do its job.

IPES Food (erscheint in Kürze): Corporate concentration within the agri-food sector, www.ipes-food.org/concentration (6.4.2017).

Jäckering, Werner (1974): Die politischen Auseinandersetzungen um die Novellierung des GWB. In: Grosser, Dieter (Hrsg.): Konzentration ohne Kontrolle, Westdeutscher Verlag: Opladen, S. 234-257.

Knauff, Matthias (2015): Öffentliches Wirtschaftsrecht: Einführung, Nomos: Baden-Baden.

Kurzlechner, Werner (2008): Fusionen, Kartelle, Skandale: Das Bundeskartellamt als Wettbewerbshüter und Verbraucherschutz, Redline: München.

Liedtke, Rüdiger (2007): Wem gehört die Republik? Eichborn: Köln.

Nicholson, Michael (2004): Quantifying Antitrust Regimes, FTC Bureau of Economics Working Papers No. 267.

Ortwein, Edmund (1998): Das Bundeskartellamt: eine politische Ökonomie deutscher Wettbewerbspolitik, Nomos: Baden-Baden.

Sturm, Roland (2003): Wettbewerbs- und Industriepolitik: Zur unterschätzten Ordnungsdimension der Wirtschaftspolitik, In: Gohr, Antonia (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Westdeutscher Verlag: Wiesbaden, S. 87-102.

Wegmann, Milène (2016): Der Einfluss des Neoliberalismus auf das Europäische Wettbewerbsrecht 1946-1965, Nomos: Baden-Baden.

Zentrum für Nahrungsmittelsicherheit (2005, mit einer Aktualisierung von 2007): Monsanto gegen Bauern. Washington, D.C., www.bauernstimme.de/fileadmin/Dokumente/Verlag/Brosch%C3%BCren/web-monsanto-neuaufgabe09-01.pdf (6.4.2017).

INTERNETQUELLEN

<http://www.bundeskartellamt.de/>

<http://www.monopolkommission.de>

<http://www.oecd.org/competition/>

Philip H. Howard: Seed Industry Structure. <https://msu.edu/~howardp/seedindustry.html>

DOKUMENTARFILME

Mark Achbar und Jennifer Abbott (Regie) (2003): The Corporation, Kanada.

Alex Gibney (Regie) (2005): Enron – the smartest guys in the room, USA.

HERAUSGEGEBEN VON:

