

Die demokratiepolitische Bedeutung der Methoden politischer Machtausübung von Unternehmen

Christian Bellak, Christian Reiner

Nr. 5/2020

Darum geht's

Jedes Jahr werden Listen der weltweit größten Unternehmen publiziert (siehe Abb. 1). Vergleicht man diese Auflistungen so fällt auf, dass die „Neuen Großen“ vor allem Technologieunternehmen sind, deren Geschäftsmodell als digitale Plattformen auf der Aneignung und Verwertung von Daten beruht; 2007 dominierten noch Unternehmen mit Zugang zu fossilen Rohstoffen.

2018 (20)		2007 (40)	
Unternehmen	Marktkap. (Mrd USD)	Unternehmen	Marktkap. (Mrd USD)
Apple	910	Petrochina	720
Amazon	825	Exxon Mobil	510
Alphabet	775	General Electric	370
Microsoft	760	China Mobile	350
Facebook	560	I&C Bank of China	340
Tencent	480	Microsoft	330
Alibaba	475	Gazprom	330
Berkshire Hathaway	465	Royal Dutch Shell	270
JP Morgan Chase	355	AT&T	250
Exxon Mobil	350	Sinopec	250

Abb. 1: Weltrangliste. Quelle: Bruno Jullien und Wilfried Sand-Zantman, *The Economics of Platforms: A Theory Guide for Competition Policy*, TSE Digital Center Policy Paper Series, September 2019, No. 1.

Große Unternehmen spielen in vielen Volkswirtschaften – unabhängig von deren politischen Systemen – eine bedeutende Rolle. Standen diese in der Vergangenheit selbst in kapitalistischen Systemen oft in öffentlichem

Eigentum (manchesmal auch als staatliche Monopole), unterscheiden sich die „Neuen Großen“ in vielen Aspekten. Empirische Analysen der Konzentration und Marktmacht zeigen zudem, dass in vielen Branchen die Bedeutung dieser „Neuen Großen“ zugenommen haben dürfte.

Dies kann schließlich auch zur Gefährdung demokratischer Errungenschaften führen, da diese hohen und steigenden Marktkonzentrationen auch die politische Einflussnahme von Großunternehmen verstärken. Dieser Beitrag zeigt, dass die Methoden politischer Einflussnahme durch Großunternehmen äußerst vielfältig sind und daher demokratische Gesellschaften diese vielfältigen Methoden aufmerksam beobachten sollten.

Die Faktenlage

Jüngste empirische Studien zu wirtschaftlicher Konzentration zeigen überwiegend eine Zunahme der Bedeutung der größten Unternehmen innerhalb nahezu aller Branchen und in unterschiedlichem Ausmaß auch in vielen Volkswirtschaften.

So zeigt der Anteil der x-größten Unternehmen am Umsatz einer Branche, die sogenannten Konzentrationsraten (z.B. KR4 ... Anteil der vier größten Unternehmen) seit dem Jahr 2000 in Europa und den USA eine starke positive Veränderung. So waren diese Konzentrationsraten im Jahr 2014 in den USA um ca. 25 Prozent und Europa um ca. 20 Prozent höher als im Jahr 2000.

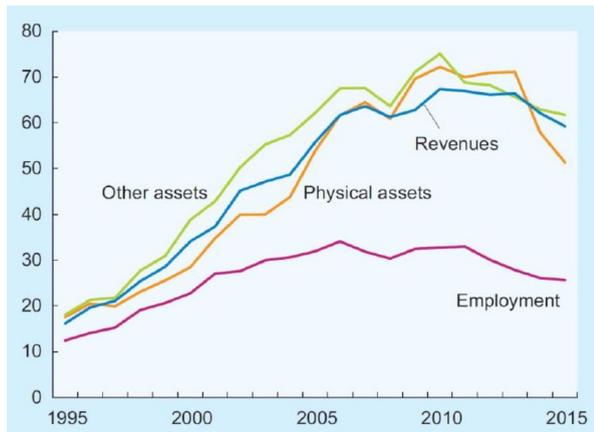


Abb. 2: Konzentrationsindex der Marktkapitalisierung, Erträge, des Anlagevermögens und sonstigem Kapitals der 30 größten Software und IT Unternehmen weltweit.
Quelle: UNCTAD (2017)

Auch andere Indikatoren der Zunahme von Marktmacht, wie etwa die Entwicklung der Gewinne, der Marktanteile oder des Anlagevermögens zeigen eine steigende Bedeutung großer Unternehmen. In Abb. 2 etwa bedeutet ein Anstieg des Index eine Zunahme der Konzentration. Zudem wurde für die USA eindrucksvoll gezeigt, dass Markteintritte neuer Unternehmen in vielen Branchen eine abnehmende Tendenz aufweisen. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass die Evidenz bezüglich steigender Konzentration und Marktmacht für Europa weniger eindeutig ist als für die USA.

Von besonderer Relevanz ist:

1. Marktkonzentration bedeutet zwar nicht automatisch Marktmacht, aber es gibt historisch und aktuell Anzeichen dafür, dass Unternehmen ihre Marktmacht nützen bzw. sogar missbrauchen. Phillipon spricht in diesem Zusammenhang von einer Entwicklung von der guten (im Sinne technologischen Fortschritts) zur schlechten (im Sinne des Marktmachtmissbrauchs) Konzentration. So wurde ein enormer Zuwachs der sogenannten Markups bzw. Gewinnaufschläge empirisch für eine Vielzahl von Ländern und Branchen gezeigt: In den Industriestaaten sind diese Markups seit 1980 um durchschnittlich 39 Prozent gestiegen. Diese Gewinnaufschläge sind stark mit der Konzentration einer Branche korreliert und das kann dahingehend

interpretiert werden kann, dass die marktmächtigen Unternehmen nicht durch (potentiellen) Wettbewerb gezwungen werden, ihre Preise zu senken. Zudem gab es in der jüngsten Vergangenheit einige wettbewerbspolitische Entscheidungen in den USA und der Europäischen Union, welche Marktmachtmissbrauch festgestellt haben (z.B. https://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2004_2_44.pdf).

2. Marktmacht kann nicht nur zu politischer Macht führen, sondern, wie Luigi Zingales, amerikanischer Ökonom in einem im Jahr 2017 erschienenen Aufsatz meint: „Wenn die Möglichkeit, politische Macht auszuüben mit zunehmender ökonomischer Macht zunimmt, dann steigt auch die Notwendigkeit, politische Macht auszuüben, weil je größer die Marktmacht eines Unternehmens ist, desto größer ist auch die Angst einer Enteignung durch die Politik. [...] Je mehr die Märkte durch winner-take-all Eigenschaften gekennzeichnet sind, desto größer sind die Anreize das politische System zu beeinflussen (im Original: to corrupt the political system), um einen geringen, aber oft entscheidenden Wettbewerbsvorteil zu erlangen.“ (2017. Übersetzt durch die Autoren, Kursivsetzung hinzugefügt. Anmerkung 1: Unter Enteignung ist nicht nur die direkte Enteignung, also der Entzug des Eigentumstitels gemeint, sondern auch die indirekte Enteignung durch eine Änderung der Regulierungen einer Branche. Anmerkung 2: Winner-take-all Märkte sind dadurch gekennzeichnet, dass ein Anbieter eine überragende Marktposition innehat, was insbesondere bei informationsintensiven Gütern der Fall ist, welche hohe Fixkosten und geringe Grenzkosten aufweisen. Dies wird unter anderem durch die in diesen Branchen vorliegenden technologischen Netzwerkexternalitäten begründet.)
3. Die Methoden, politische Einflussnahme auszuüben, also die Marktmacht in effektive politische Macht übersetzen, sind äußerst vielfältig. Nicht immer sind sie so deutlich ersichtlich, wie etwa beim Sturz der



Abb. 3: Die „Neuen Großen“.
Quelle: [Economist](#)

Chilenischen Regierung im Jahr 1973, als ITT, ein US-Technologiekonzern, aktiv gegen Salvador Allende und seine Politik intervenierte. Im Gegenteil, sie reichen von geheimer, sehr subtiler bis hin zu offener Einflussnahme. Einige seien hier entlang dieser Skala genannt:

- Korruption / Bestechung
- Zurückhalten von zentraler Information seitens der Unternehmen, sodass eine Regulierungsbehörde nur ineffiziente Entscheidungen treffen kann.
- Wechsel von Personen („ExpertInnen“) aus einer Branche in den öffentlichen Sektor, der diese Branche reguliert und vice versa.
- Rechtliche Schritte gegen die Regulierungsbehörde, um Regulierungen zu verhindern oder zu verzögern.
- Gemeinsame Vorgehensweise der Unternehmen, welche eine relativ homogene Interessenstruktur aufweisen (z.B. im Steuerbereich)
- Medien im Eigentum der Unternehmen führen empirisch zu Meinungsänderungen von WählerInnen
- Netzwerke jeglicher Art: “Corporations need some friends in Congress.”
- Direktes Lobbying, die Ausgaben dafür sind in den letzten Jahren enorm gestiegen
- Finanzierung von Kampagnen verschiedenster Art etc. etc.

4. Die Erzielung politischer Einflussnahme verstärkt, wie Zingales ebenfalls gezeigt hat, die ökonomische Macht der Unternehmen, sodass er sogar von einem „vicious circle“ (Teufelskreis) spricht.

5. In dieser Debatte ist zu betonen, dass sich die „Neuen Großen“ von den „Alten Großen“ in vielerlei Hinsicht unterscheiden. (siehe Abb. 3). Um nur einige Unterschiede zu nennen:

- **Eigentümerstruktur:** Während in der Vergangenheit selbst in kapitalistischen Systemen dominante Unternehmen oft zumindest teilweise in öffentlichem Eigentum standen (manchesmal auch als staatliche Monopole), sind viele der „Neuen Großen“ in privatem Eigentum und zum Teil das Ergebnis von Privatisierungen, Resultat von organischem Wachstum aufgrund von Größeneffekten (economies of scale, network externalities), sowie von Unternehmenskäufen und -zusammenschlüssen.
- **Rolle des Managements:** eine neue Klasse von ManagerInnen, deren pekuniäre Interessen aufgrund der bestehenden Anreizsysteme innerhalb der Unternehmen von einer Steigerung der ökonomischen und politischen Macht profitieren.
- **Technologie 1:** Netzwerkindustrien funktionieren nach anderen technischen und ökonomischen Gegebenheiten als traditionelle ressourcenintensive

Branchen wie z.B. Erdöl. Insbesondere führt die Akkumulation von riesigen Datenmengen in den Speichern einiger weniger (US-)Konzerne möglicherweise zu einer dauerhaften Verfestigung von ökonomischen Machtpositionen und eine potentiellen Kontrollmacht, die nicht zuletzt auch geopolitische Implikationen haben könnte.

- **Technologie 2:** Zusätzlich ist wohl der Fall, dass auch die Unternehmen selbst ihre Technologien nicht ganz verstehen bzw in ihren Folgen (Externalitäten) abschätzen können. Das ist demokratiepolitisch eventuell noch gefährlicher.
- Die „Neuen Großen“ sind wesentlich unabhängiger von staatlicher Einflußnahme, was teilweise dem Fehlen von relevanten countervailing powers (wie etwa in der Vergangenheit den Gewerkschaften) geschuldet ist, teilweise ihrem (technologischen) Informationsvorsprung gegenüber von Regierungen sowie anderen Faktoren.

Es sollte jedoch auch nicht übersehen werden, dass auch traditionelle Unternehmen starken Einfluss auf die Politik haben können. Beispielhaft seien hier etwa die Finanzbranche oder die Automobilindustrie genannt. Beide Branchen konnten in der Vergangenheit Regulierungen zu ihren Gunsten abändern und gleichzeitig öffentliche Mittel lukrieren.

So sehen wir das:

Empirisch deutet, wie gezeigt, vieles auf eine starke Zunahme der Marktkonzentration hin. Dies begünstigt die politische Einflussnahme durch große Unternehmen, welche aufgrund einer hohen Homogenität ihrer Interessen und der gezeigten Vielfalt der Einflussmethoden rasch und effizient umgesetzt werden kann. Gemeinsam ist diesen Methoden, dass sie nicht nur zur Durchsetzung der Interessen von Unternehmen beitragen, sondern auch als erwünschter oder zufälliger Nebeneffekt zentrale demokratische Errungenschaften gefährden können. Beispielhaft soll hier die Einflussnahme auf Medien und damit

Meinungen, die Einflussnahme auf die Größe und Gestaltung von parlamentarischen Systemen sowie die Einflussnahme bzw. Verhinderung von Steuerpolitik mit ihren Folgen auf den Umfang und die Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Maßnahmen seitens der Regierungen genannt werden. Auch die Schwächung von Gegenmacht zählt dazu (etwa Gewerkschaften, NGOs). Demokratische Gesellschaften sollten die Entwicklung der Marktkonzentration daher aufmerksam beobachten.

Die bedeutende wirtschaftliche und politische Rolle der „Neuen Großen“ stellt die Wettbewerbspolitik vor neue Herausforderungen. Neben den bestehenden Zielsetzungen der Wettbewerbspolitik, wie beispielsweise der Wohlfahrtssteigerung der Konsumenten, muss die demokratiepolitische Rolle der Wettbewerbspolitik gestärkt bzw. neu definiert werden. Bislang hinken die wettbewerbspolitischen Instrumentarien den realen Entwicklungen hinterher. Es wird zunehmend deutlich, dass Unternehmen wie Microsoft oder Amazon mittlerweile als Anbieter essentieller Infrastruktur betrachtet werden müssen. Ob eine solche Rolle mit privater Profitmaximierung vereinbar ist, bedarf zumindest einer kritischen öffentlichen Debatte.

Unternehmen sind wichtige Akteure in kapitalistischen Systemen. Industriepolitisch ist eine klar definierte und begrenzte Einbindung der Unternehmen in politische Entscheidungsprozesse sinnvoll. Allerdings sollte dieser Einfluss transparent gestaltet sein und andere gesellschaftliche Gruppen (Gewerkschaften, Umweltverbände, Konsumenten) in gleicher Weise berücksichtigen. Ohne Begrenzung der steigenden Macht von großen Konzernen droht eine Aushöhlung der Demokratie durch ökonomische Eliten. Dies gilt es zu verhindern.