rebalance now

STRUKTURELLE MASSNAHMEN ERKLÄRT:

Wie man Unternehmen sinnvoll entflechtet

Hintergrundpapier

November 2025, Aline Blankertz

Strukturelle Maßnahmen erklärt:
Wie man Unternehmen sinnvoll entflechtet

Hintergrundpapier

Zusammenfassung

Wettbewerbsbehörden waren in der jüngeren Vergangenheit zögerlich damit, strukturelle Maßnahmen zu ergreifen. Dieses Hintergrundpapier dokumentiert, dass Entflechtungen ein durchaus praktikables Instrument der Wettbewerbspolitik sind, das sich in der Vergangenheit als wirksames Mittel zur Beseitigung von Wettbewerbsbedenken erwiesen hat. Eine Auswahl von vergangenen Fällen zeigt, dass Wettbewerbsbehörden in verschiedenen Rechtsordnungen und in unterschiedlichen Kontexten erfolgreich Aufspaltungen angeordnet haben: um den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zu beenden, um wettbewerbsschädliche Marktstrukturen zu verändern, um Schäden durch Fusionen zu verhindern und rückgängig zu machen sowie um den Wettbewerb in netzgebundenen Wirtschaftszweigen sicherzustellen.

Das europäische und das deutsche Wettbewerbsrecht bieten verschiedene Möglichkeiten für strukturelle Maßnahmen, von denen einige bisher noch nicht zur Anwendung gekommen sind. Verfahren wegen Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung können zu strukturellen Maßnahmen führen, auch wenn dies bisher selten der Fall war und einige Expert*innen dafür plädieren, die Schwelle dafür zu senken. Aufgrund der jüngsten Reformen des Wettbewerbsrechts können Wettbewerbsbehörden auch nach Untersuchungen zu systematischen Verstößen gegen den Digital Markets Act, nach deutschen Sektoruntersuchungen und nach deutschen Verfahren wegen Verstößen durch „Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb“ Entflechtungen anordnen.

Es ist klar, dass strukturelle Maßnahmen nur dann zum Einsatz kommen sollten, wenn ihre Anwendung angemessen ist, und dass sie mit Bedacht eingesetzt werden müssen. Eine wirksame Aufspaltung erfordert die Ermittlung von Bruchstellen, die die Ursache der Wettbewerbsbedenken beseitigen und die Entstehung wirtschaftlich tragfähiger Unternehmen ermöglichen. Diese Überlegungen legen nahe, dass es an der Zeit sein könnte, strukturelle Maßnahmen (erneut) in das Instrumentarium der praktischen Durchsetzung aufzunehmen.

Inhaltsverzeichnis

	Zusammenfassung	2
1.	**(Wieder-)Einführung von strukturellen Maßnahmen**	**4**
1.1	Definition und Ziele	5
1.2	Aktueller geopolitischer Kontext der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts	7
2.	**Vergangene Fälle**	**7**
2.1	Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung und wettbewerbsschädliche Markteigenschaften	7
2.2	Netzwerkindustrien	9
2.3	Fusionskontrollverfahren	11
3.	**Rechtlicher Kontext**	**13**
3.1	EU: Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung/Artikel 102 AEUV	13
3.2	EU: Digital Markets Act	15
3.3	Deutschland: Sektoruntersuchungen und „Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb“ im GWB	16
3.4	EU: Fusionskontrolle	17
4.	**Wirksame Entflechtungen**	**18**
4.1	Bruchlinien identifizieren	18
4.2	Alles andere gestalten	20

1. (Wieder-)Einführung von strukturellen Maßnahmen

„Während die meisten Unternehmen sich gegen Zerschlagungen wehren, zeigt die Unternehmensgeschichte, dass die meisten Unternehmen nach einer Aufspaltung tatsächlich bessere Ergebnisse erzielen“, schrieb Mark Zuckerberg, CEO von Meta, in einer E-Mail.[1] Und doch werden Aufspaltungen oft als extreme Maßnahme dargestellt, die mit solcher Vorsicht anzuwenden sei, dass sie fast unmöglich erscheint. Wie dieses Hintergrundpapier jedoch zeigt, ist das Entflechten von Unternehmen möglich, wurde bereits durchgeführt, ist rechtlich machbar und sollte gut ausgestaltet sein.

Der Aufstieg des digitalen Sektors und die branchenübergreifende Digitalisierung haben dazu geführt, dass nur sehr wenige Unternehmen riesige Netzwerke von Produkten und Dienstleistungen über verschiedene Märkte hinweg kontrollieren, ohne nennenswerten Wettbewerb und mit unzähligen internen Interessenkonflikten. Diese Unternehmen behindern Wettbewerb und Innovation und verursachen weitere gesellschaftliche Schäden. Doch Interventionen von Wettbewerbsbehörden haben es bisher nicht geschafft, diese wirtschaftliche Machtakkumulation zu verlangsamen, geschweige denn umzukehren. Diese Dynamik hat die Diskussion über die notwendigen Maßnahmen zur wirksamen Bekämpfung der Wettbewerbsprobleme wiederbelebt. Zwei Beispiele hierfür sind das Verfahren gegen Meta in den USA wegen der Übernahme von WhatsApp und Instagram[2] und das Verfahren gegen Google sowohl in den USA als auch in der Europäischen Union (EU) wegen seiner Rolle auf den Märkten für Werbetechnologie (Adtech).[3] Diese Verfahren sind im November 2025 anhängig und könnten zu Abhilfemaßnahmen in Form von Zerschlagungen oder, um den fachlicheren Begriff zu verwenden, Entflechtungen führen. Im Folgenden werden die Begriffe Aufspaltung, Entflechtung, Zerschlagung und Veräußerung synonym verwendet.

1 The Guardian (2025), „Zuckerberg feared monopoly scrutiny and mulled Instagram split, files show“, 16. April; eigene Übersetzung

2 FTC vs Meta Platforms, Inc., Case 1:20-cv-03590

3 Europäische Kommission, AT.40670 Google – Adtech and Data-related practices, und USA vs Google LLC, Case 1:23-cv-00108

KASTEN **GOOGLE ADTECH – EINE TRANSATLANTISCHE AUFSPALTUNG?**

Auf dem Stand von November 2025 werden Entscheidungen in zwei ähnlichen Fällen gegen die Dominanz und Interessenkonflikte von Google auf den Adtech-Märkten erwartet. Die Europäische Kommission leitete im Juni 2021 ein Verfahren gegen die Adtech-Praktiken von Google ein und verkündete im September 2025 ihre Verbotsentscheidung, mit der sie Google eine Geldstrafe in Höhe von 2,95 Mrd. EUR auferlegte und Google aufforderte, „i) diese Praxis der Selbstbevorzugung einzustellen, und ii) Maßnahmen zur Abstellung der inhärenten Interessenkonflikte entlang der Adtech-Wertschöpfungskette zu ergreifen".4 Google hat einen Compliance-Plan vorgelegt, der sich auf Verhaltensänderungen beschränkt und weit hinter einer Aufspaltung zurückbleibt.5 Das US-Verfahren begann im Januar 2023 mit ähnlichen Vorwürfen und kam im April 2025 zu einem vorläufigen Ergebnis, als die Richterin Google wegen Verstoßes gegen das Wettbewerbsrecht verurteilte, „indem es vorsätzlich Monopolmacht auf dem Markt für Open-Web Display Publisher Ad-Server und auf dem Markt für Open-Web Display Ad-Exchange erworben und aufrechterhalten hat und seinen Publisher-Ad-Server (DFP) und seinen Ad-Exchange (AdX) unrechtmäßig miteinander verbunden hat".6 Die anschließenden Anhörungen zu Abhilfemaßnahmen wurden Anfang Oktober 2025 abgeschlossen und brachten relevante Fakten ans Licht. Unter anderem hatte Google eine Investmentbank beauftragt, im Jahr 2020 Käufer für seinen Ad-Exchange zu finden und die technische Machbarkeit einer Trennung der verschiedenen Elemente seines Adtech-Stacks zu prüfen (was die Bank bestätigte).7 Das endgültige Urteil steht noch aus.

Der Rest dieses Abschnitts enthält eine Definition von Aufspaltungen und erörtert kurz deren breiteren politischen Kontext. Abschnitt 2 gibt einen Überblick über frühere Fälle von Aufspaltungen in verschiedenen Kontexten, von Untersuchungen wegen Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung bis hin zu Fusionsverfahren. Abschnitt 3 fasst die derzeit verfügbaren rechtlichen Möglichkeiten für Aufspaltungen nach deutschem und EU-Recht zusammen. Abschnitt 4 erläutert die wichtigsten Faktoren für die Wirksamkeit von Aufspaltungen aus einer kombinierten wettbewerbs- und wirtschaftlichen Perspektive.

1.1 Definition und Ziele

Wettbewerbsbehörden können eine Reihe von Abhilfemaßnahmen auferlegen, die häufig als verhaltensbezogene oder strukturelle Maßnahmen kategorisiert werden.[8] Strukturelle Abhilfemaßnahmen verändern die Struktur von Unternehmen (horizontal, z. B. durch die Schaffung mehrerer Wettbewerber, vertikal durch die Verringerung des Ausmaßes der vertikalen Integration oder durch die Einschränkung der Bereiche, in denen ein Unternehmen tätig ist). Verhaltensbezogene Abhilfemaßnahmen zielen hingegen auf das Verhalten von

4 Europäische Kommission (2025), „Missbräuchliche Praktiken bei der Online-Werbung: Kommission verhängt Geldbuße in Höhe von 2.95 Milliarden Euro gegen Google", Pressemitteilung, 5. September. Hervorhebungen im Original

5 Google (2025), „Our proposal in response to the European Commission's decision about our ad tech business fully addresses concerns and minimizes disruption for businesses", 14. November 14, Blog, https://blog.google/around-the-globe/google-europe/european-commission-ad-tech-response/

6 Memorandum Opinion eingereicht am 17. April 2025, in USA vs Google LLC, Case 1:23-cv-00108; eigene Übersetzung

7 Arroyo, C., Nylen, L. (2025), „Google Hired Lazard for Potential Ad Exchange Sale in 2020", 1. Oktober, Bloomberg

8 Entgegen manchmal vorgebrachten Behauptungen wurde diese Unterscheidung auch vor der Verordnung 1/2003 (Verordnung zur Durchführung der EU-Wettbewerbsregeln) im EU-Wettbewerbsrecht verwendet, beispielsweise in der Mitteilung der Kommission von 2001 über Abhilfemaßnahmen (Mitteilung der Kommission vom 2. März 2001)

Unternehmen ab, indem sie bestimmte Verhaltensweisen verbieten oder vorschreiben. Wie bei vielen Dichotomien handelt es sich eher um ein Spektrum als um eine binäre Unterscheidung, da einige Maßnahmen Merkmale beider Kategorien aufweisen. So schränken beispielsweise Zugangsmaßnahmen die Kontrolle eines Unternehmens über seine Vermögenswerte ein, ohne diese vollständig zu trennen.

Die OECD schlägt folgende Definition für strukturelle Abhilfemaßnahmen vor: „Strukturelle Abhilfemaßnahmen sind einmalige Eingriffe, die darauf abzielen, die Wettbewerbsstruktur eines Marktes wiederherzustellen, und sich auf die Veräußerung beziehen von entweder einem eigenständigen, laufenden Geschäft und den verbundenen Vermögenswerten sowie Sachanlagen oder anderen Rechten. Sie umfassen in der Regel:

- die Veräußerung eines bestehenden Geschäftsbetriebs oder
- die Veräußerung oder Lizenzierung von Rechten an geistigem Eigentum, aber auch
- die Veräußerung einer Sammlung von Vermögenswerten oder Teilen bestehender Unternehmen, die ausreichen, um dem Käufer einen wirksamen Wettbewerb zu ermöglichen.“[9]

Strukturelle Maßnahmen erfordern in der Regel im Vergleich zu verhaltensbezogenen Maßnahmen relativ wenig Überwachung oder Durchsetzung der Einhaltung.[10] Entflechtungen sind eine Form von struktureller Maßnahme, bei der ein Unternehmen einen Teil seines Geschäfts veräußern muss, indem es ihn an ein anderes Unternehmen verkauft oder ihn in ein separates Unternehmen ausgliedert, z. B. durch eine Börsennotierung. Strukturelle und verhaltensbezogene Abhilfemaßnahmen schließen sich nicht gegenseitig aus und können sich ergänzen.[11]

Strukturelle Maßnahmen können einer Reihe von Zielen dienen.[12] Einige davon sind Kernanliegen der Wettbewerbspolitik, insbesondere a) die Beseitigung von Interessenkonflikten und b) die Verhinderung des Hebelns von Marktmacht in neue Märkte. Aus einer eher institutionellen Perspektive, die den Einfluss wirtschaftlicher Macht auf Politik und Regulierung betont, rücken die Ziele c) Begrenzung von Machtkonzentration und d) Priorisierung von Verwaltbarkeit in den Vordergrund. Derzeit wird diskutiert, inwiefern Wettbewerbspolitik Ziele wie e) die Erhaltung der Widerstandsfähigkeit und f) die Förderung von Vielfalt einbeziehen sollte, beispielsweise in der Konsultation der Europäischen Kommission zur Überarbeitung der Fusionskontrollleitlinien.[13]

9 OECD (2022), Disentangling Consummated Mergers: Experiences and Challenges, OECD Competition Policy Roundtable Background Note

10 Siehe z. B. Competition Commission (2009), „BAA airports market investigation“, Paragraf 10.9, unter Verweis auf ihre Leitlinien zu Marktuntersuchungen

11 Ducci, F., Trebilcock, M. (2020), „Structural vs. behavioural remedies in big tech sectors“, CPI Antitrust Chronicle, April

12 Dies basiert hauptsächlich auf der Übersicht in Khan, L. (2019), „The Separation of Platforms and Commerce", Columbia Law Review, 119(4), 973–1098, in dem sechs Hauptziele aufgeführt sind: „1) eliminating conflicts of interest, (2) preventing dominant firms from using protected profits to enter new markets, (3) preserving system resiliency, (4) promoting diversity, (5) limiting the concentration of power, and (6) prioritizing administrability“

13 Europäische Kommission (2025), „Review of the Merger Guidelines“, abrufbar unter https://competition-policy. ec.europa.eu/mergers/review-merger-guidelines_en. Alle Links wurden zuletzt am 12. November 2025 aufgerufen.

1.2 Aktueller geopolitischer Kontext der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts

Die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts wird derzeit von Überlegungen zur sogenannten Wettbewerbsfähigkeit oder geopolitischen Macht überlagert. In diesem Papier werden diese Überlegungen ausgeklammert und nicht diskutiert, welche möglichen Auswirkungen sich daraus ergeben könnten, wenn strukturelle Maßnahmen Unternehmen auferlegt würden, die den Schutz eines wirtschaftlich dominanten Landes genießen. Unserer Ansicht nach muss die geopolitische Analyse die enorme Macht bei einzelnen Unternehmen berücksichtigen, insbesondere wenn diese Macht mit imperialen nationalen Interessen verschmilzt oder diese sogar übertrumpfen könnte.[14] Diese Macht ist unabhängig vom Standort eines Unternehmens von großer Bedeutung. Eine detailliertere Diskussion liegt außerhalb des Fokus dieses Papiers.

2. Vergangene Fälle

Dieser Abschnitt bietet einen kurzen Überblick über Unternehmensaufspaltungen, die überwiegend in der EU und im Vereinigten Königreich (vor allem vor dessen Austritt aus der EU) stattfanden, sowie über einige wenige Fälle aus den USA (mit Schwerpunkt auf Fällen, die wichtige Präzedenzfälle darstellen). Es ist schwierig, Fälle, die sich über viele Jahrzehnte, Rechtsordnungen und Sektoren erstrecken, klar und einheitlich zu kategorisieren. Als grobe Orientierung haben wir Fälle im Zusammenhang mit dem Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung und wettbewerbsschädlichen Markteigenschaften im ersten Unterabschnitt zusammengefasst, während der zweite Unterabschnitt Fälle mit Schwerpunkt auf Netzwerkindustrien zusammenfasst. Der dritte Unterabschnitt konzentriert sich auf strukturelle Abhilfemaßnahmen im Zusammenhang mit Fusionen.

2.1 Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung und wettbewerbsschädliche Markteigenschaften

Strukturelle Maßnahmen im Zusammenhang mit Marktbeherrschung oder strukturellen Marktbedenken zielen in der Regel darauf ab, den Wettbewerb durch die Schaffung eines Wettbewerbers zu stärken (es sei denn, ein natürliches Monopol liegt strukturellen Bedenken zugrunde). Dies kann durch die Ausgliederung eines neuen Unternehmens, durch die Verringerung der Symmetrie zwischen Wettbewerbern zur Unterbrechung stillschweigender Absprachen und/oder durch die Gewährleistung des Zugangs zu wichtigen Vorprodukten erreicht werden.

Die britischen Wettbewerbsbehörden (als Teil der EU) waren bei der Umsetzung struktureller Abhilfemaßnahmen im Rahmen ihres Marktuntersuchungssystems am aktivsten. Nach unserem Kenntnisstand hat die Europäische Kommission nur in einem Fall eine Entflechtung verlangt, um einen Behinderungsmissverbrauch zu verhindern.

14 Blankertz, A., Rock, B., Shaxson, N. (2025), „Google's Hidden Empire", https://arxiv.org/abs/2511.02931

Im Folgenden fassen wir wichtige Fälle kurz zusammen.

Marktabschottung bei der Sammlung von Haushaltsabfällen, Europäische Kommission 2016:[15] Das österreichische Abfallverarbeitungsunternehmen Altstoff Recycling Austria (ARA) wurde wegen Marktabschottung zwischen 2008 und 2012 mit einer Geldbuße belegt. Um künftige Bedenken auszuräumen, verpflichtete es sich, einen Teil seiner Infrastruktur für die Hausmüllsammlung an einen oder mehrere unabhängige Käufer zu veräußern. Diese Veräußerung erforderte keine Eignungsprüfung des Käufers, da „der Kreis der möglichen Käufer auf die Gemeinden und die Sammelunternehmen beschränkt ist, die in den spezifischen Regionen tätig sind, in denen die Container aufgestellt sind. Damit ist sichergestellt, dass die Käufer geeignet sind."[16]

Mangelnder Wettbewerb zwischen britischen Flughäfen, Competition Commission 2009:[17] Die Competition Commission (Vorgängerin der Competition and Markets Authority) führte eine Marktuntersuchung durch, in der sie Eigenschaften feststellte, die den Wettbewerb beeinträchtigten. Um diesen entgegenzuwirken, verhängte sie eine Kombination aus Veräußerungen und Verhaltensmaßnahmen: Sie beendete die gemeinsame Eigentümerschaft an Flughäfen im Süden Englands, indem sie BAA dazu verpflichtete, die Flughäfen Gatwick (abgeschlossen 2009) und Stansted (2013) zu verkaufen. Sie tat dasselbe in Schottland, indem sie BAA dazu verpflichtete, einen der Flughäfen Edinburgh und Glasgow zu veräußern, was zum Verkauf des ersteren (2012) führte. Eine Überprüfung der Abhilfemaßnahmen im Jahr 2016 kam zu dem Schluss, dass „die Schlussfolgerung angemessen ist, dass die quantifizierten Veränderungen auf dem Markt, die mit den Abhilfemaßnahmen der CC einhergingen, bereits Vorteile für die Passagiere gebracht haben, die die mit den Abhilfemaßnahmen verbundenen Veräußerungskosten überwiegen. Wenn sich diese Trends fortsetzen, werden sie im Laufe der Zeit noch größere Vorteile bringen. Obwohl es nicht möglich ist, diese Vorteile konkret auf die Untersuchung der CC zurückzuführen, stützen die in dieser Studie ausgewerteten qualitativen Belege diese Schlussfolgerung.[18]

Stillschweigende Absprachen im Zementsektor, Competition Commission 2014:[19] Bei einer Marktuntersuchung zu Zuschlagstoffen, Zement und Transportbeton stellte die Competition Commission Marktmerkmale fest, die stillschweigende Absprachen und einen gestörten Wettbewerb zwischen den Zementherstellern begünstigten. Um dem entgegenzuwirken, forderte die Competition Commission den größten Hersteller auf, eines von zwei bestimmten Zementwerken (wobei für eines davon zusätzliche Anforderungen in nachgelagerten Märkten galten) an einen Wettbewerber zu veräußern, der zu dem Zeitpunkt nicht auf dem britischen Markt vertreten war. Darüber hinaus verhängte sie verschiedene Verhaltensauflagen, um die Markttransparenz zu verringern. Sie führte eine detaillierte Analyse durch, um ein geeignetes Werk und Eignungskriterien für den Käufer zu ermitteln.[20]

15 Europäische Kommission (2016), AT.39759 – ARA foreclosure

16 Ebenda

17 Competition Commission (2009), op. cit.

18 ICF Consulting Services (2016), „Evaluation of the 2009 Competition Commission's BAA airports market investigation remedies. Final Report for the Competition and Markets Authority (CMA)"

19 Competition Commission (2014), „Aggregates, cement and ready-mix concrete market investigation. Final report"

20 Siehe Anhang 13.2 zu ebenda

Hohe Konzentration bei gemahlener granulierter Hochofenschlacke (GGBS), Competion Commission 2014: Im Rahmen derselben Marktuntersuchung stellte die Competition Commission auch wettbewerbsschädliche Markteigenschaft auf anderen Ebenen der Lieferkette fest. Insbesondere hatte Hanson sich die exklusive Lieferung von granulierter Hochofenschlacke (GBS) von Lafarge gesichert und war das einzige britische Unternehmen, das GGBS aus GBS herstellte. Um Wettbewerb zu schaffen, forderte die CC Hanson auf, eines seiner drei aktiven GGBS-Werke an ein anderes Unternehmen zu verkaufen, das in Großbritannien keinen Zement herstellte.[21] Sie gab eine Empfehlung ab, welches Werk veräußert werden sollte, und stellte zusätzliche Anforderungen für die Veräußerung eines der anderen Werke. Darüber hinaus verpflichtete sie Lafarge Tarmac, den neuen Eigentümer des Werks auf einer sicheren und kostengünstigen Basis mit GBS zu beliefern.

Ausgliederung von TSB aus Lloyds TSB, Europäische Kommission/Competition and Markets Authority 2014: Da Lloyds TSB während der Finanzkrise mit einer anderen Bank, HBOS, fusioniert hatte und staatliche Beihilfen des Vereinigten Königreichs benötigte, verlangte die Europäische Kommission Maßnahmen, um die Vermögenswerte später wieder aus dem fusionierten Unternehmen auszugliedern.[22] Sie verlangte von der Bank die Gründung einer abgeschotteten Einheit, die eine Reihe von Vermögenswerten umfasste, die bei einem Verkauf oder einer Ausgliederung einen lebensfähigen Wettbewerber schaffen sollten, darunter die Marke, Mitarbeiter*innen und mindestens 600 Filialen. Nachdem ein Verkauf im Jahr 2013 aufgegeben worden war, gliederte Lloyds TSB die Einheit in ein neues, eigenständiges Unternehmen aus.[23] Dieses wurde 2015 von der Sabadell-Gruppe übernommen.

2.2 Netzwerkindustrien

Entflechtungen in netzgebundenen Branchen sind oft mit vertikalen Erwägungen und der Berücksichtigung eines (regulierten) natürlichen Monopols verbunden, das von einer oder mehreren anderen Ebenen getrennt ist, in denen Wettbewerb stattfinden soll. In der Vergangenheit fanden viele dieser Aufspaltungen zeitlich kurz nach der Privatisierung nationaler Versorgungsunternehmen in netzgebundenen Branchen wie Strom und Telekommunikation statt.

Telefoninfrastruktur Bell System/AT&T, US-Justizministerium 1984:[24] AT&T hatte bereits vor seiner Zerschlagung im Jahr 1984 eine Reihe von Wettbewerbsverfahren durchlaufen. So erklärte sich das Unternehmen beispielsweise bereits 1913 bereit, vor der Übernahme weiterer Unternehmen die Genehmigung der Regierung einzuholen, und verpflichtete sich 1956, nicht in das Computergeschäft einzusteigen, um im Gegenzug seine Geräteherstellungssparte Western Electric behalten zu können. Diese Beschränkung wurde aufgehoben, als AT&T schließlich seine lokale Kommunikationsinfrastruktur ausgliederte. Das Justizministerium hatte AT&T aufgefordert, Western Electric vertikal

21 Ebenda, Absatz 13.210

22 Europäische Kommission (2009), „SState aid No. N 428/2009 – United Kingdom. Restructuring of Lloyds Banking Group", 18. November, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/232373/232373_1069315_136_2.pdf

23 Competition and Markets Authority (2015), "Retail banking market investigation. TSB case study", 21. Mai

24 Basierend auf L.A. Times Archives (1995), „AAT&T; BREAKUP II : Highlights in the History of a Telecommunications Giant ", 21. September, https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1995-09-21-fi-48462-story.html; Celtnet Telecos, „History of AT&T/Bell – The end of AT&T", Zugriff auf die Version von 2014 über die Internet Wayback Machine, https://web.archive.org/web/20141006093659/http://www.celtnet.org.uk/telecos/AT%26T-Bell-4.php; Gianforti, A. (2022), „This Month in Business History: AT&T Monopoly & Breakup of the Bell System", History Factory, https://www.historyfactory.com/insights/this-month-in-business-history-bell-system/

zu trennen, akzeptierte jedoch den Alternativvorschlag von AT&T, sein Fernsprechgeschäft, seine Forschungs- und Entwicklungsabteilung Bell Labs und Western Electric innerhalb derselben Muttergesellschaft zu belassen. Die lokalen Betriebsgesellschaften wurden nach geografischen Gesichtspunkten entflochten und AT&T verlor rund 70 % seines Buchwerts. Nachfolgend scheiterte der Plan von AT&T, in das Computergeschäft einzusteigen, und Western Electric erwies sich ohne die gesicherte Nachfrage der zuvor integrierten nachgelagerten Unternehmen als unrentabel. Im Jahr 1996 wurden mit dem US-Telekommunikationsgesetz die Beschränkungen für die „Baby Bells" aufgehoben. Dies ermöglichte ihnen eine Konsolidierung ihrer Geschäfte durch erneute Fusionen, was zu einer Landschaft mit weniger Wettbewerbern als 1984 führte, wie in Abbildung 1 dargestellt. Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Innovation im US-Telekommunikationssektor nach der Zerschlagung erheblich zugenommen hat.[25]

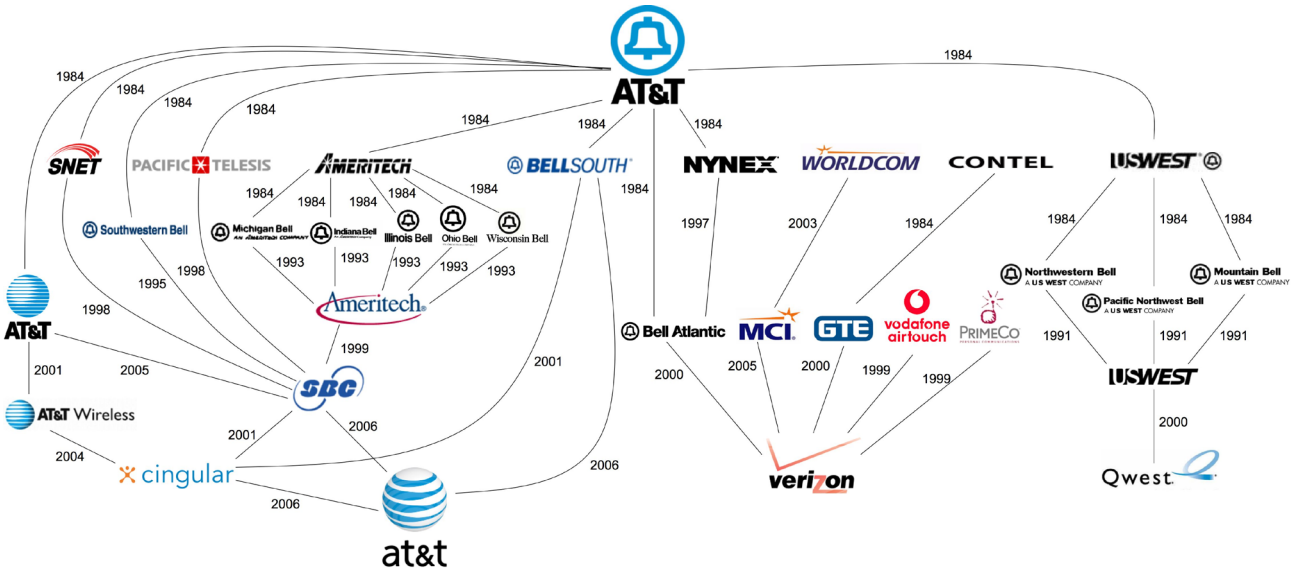

Abbildung 1 AT&T zwischen 1984 und 2007

Quelle: Offenbar erstmals 2007 auf http://www.freepress.net/content/atthistory veröffentlicht, aber nicht mehr verfügbar; reproduziert z. B. auf https://longorshortcapital.com/wp-content/att_history_chart.jpg

Deutsches Gasfernleitungsnetz, Europäische Kommission 2009:[26] Die Kommission stellte vorläufig fest, dass das deutsche Energieunternehmen RWE seine marktbeherrschende Stellung im Bereich der Gasfernleitung missbraucht hatte, indem es den Zugang zu seinem Netz verweigerte und seine nachgelagerten Wettbewerber (im Bereich der Gasversorgung) verdrängte. Anstatt einer abschließenden Entscheidung akzeptierte die Kommission den Vorschlag von RWE, sein Hochdruck-Gasübertragungsnetz zu veräußern. RWE verpflichtete sich, zusammen mit dem Netz auch nötige zusätzliche Anlagen und immaterielle Vermögenswerte zu verkaufen, einschließlich Software, Verträge und Lizenzen. Die Entflechtung wurde 2011 abgeschlossen, als RWE 74,9 % seiner Übertragungsnetztochter Amprion an ein Konsortium hauptsächlich deutscher institutioneller Investoren verkaufte.[27]

25 Watzinger, M., Schnitzer, M. (2022), „The Breakup of the Bell System and its Impact on US Innovation", Collaborative Research Center Transregio 190, Discussion Paper No. 341

26 Europäische Kommission (2009), AT.39402 RWE gas foreclosure

27 Enerdata (2011), „RWE sells majority stake in German grid operator Amprion", 18. Juli, https://www.enerdata.net/publications/daily-energy-news/rwe-sells-majority-stake-german-grid-operator-amprion.html

Tschechische Strommärkte, Europäische Kommission 2013:[28] Der tschechische Stromversorger CEZ wurde vorläufig für schuldig befunden, seine marktbeherrschende Stellung missbraucht und den Eintritt in den tschechischen Markt für die Erzeugung und den Großhandel mit Strom behindert zu haben. CEZ schlug vor, eines von drei Kraftwerken zu veräußern, und der Verkauf wurde noch im selben Jahr abgeschlossen.[29]

Mehrere ähnliche Fälle haben die Durchführbarkeit vertikaler Aufspaltungen im Energiesektor in der EU gezeigt, die wir hier nicht zusammenfassen, um Wiederholungen zu vermeiden. Dazu gehören ENI (Fall COMP.39315 im Jahr 2010), E.ON Gas (Fall COMP.39317 im Jahr 2010), Gaz De France (Fall COMP.39316 im Jahr 2009), den deutschen Stromgroßhandelsmarkt und den deutschen Stromausgleichsmarkt (Fälle COMP.39388 und COMP39.389 im Jahr 2008).

2.3 Fusionskontrollverfahren

Unternehmen müssen häufig im Rahmen einer Fusionsanmeldung oder bei nachgelagerter Fusionskontrolle Teile ihres Geschäfts abspalten. Weltweit legen unterschiedliche nationale Vorschriften fest, welche Fusionen einer Vorabgenehmigung unterliegen und welche nachträglich überprüft werden können.[30] Im Allgemeinen kommt es häufiger zu Entflechtungen im Vorhinein, da sie dann Teil von Verpflichtungen sind, um durch die Fusion sonst entstehende Wettbewerbsschäden zu beseitigen.[31] Im Folgenden finden strukturelle Maßnahmen in der nachträglichen Fusionskontrolle überproportionale Berücksichtigung, denn sie können Aufschluss darüber geben, wie die durch eine Fusion bereits entstandene Wettbewerbsschäden (d. h. in den schwierigeren Fällen) abgestellt bzw. rückgängig gemacht werden können.

Zement-Joint-Venture, Competition Commission 2012:[32] Vor den beiden strukturellen Maßnahmen, die die Competition Commission 2014 durchsetzte (zusammengefasst in Abschnitt 2.1), hatte sie bereits 2012 eine Reihe von Aufspaltungen verlangt, um Wettbewerbsbedenken auszuräumen, die sich aus einem Joint Venture zwischen den britischen Baustoffunternehmen Anglo American und Lafarge ergaben. Dies führte Anfang 2013 zum Verkauf verschiedener Geschäftsbereiche (an Mittal Investments Sarl, wodurch Hope Construction Materials entstand). Unter der Bedingung dieser Verkäufe durfte das Joint Venture gegründet werden. Die Unternehmen mussten Bereiche, in denen sich ihre Aktivitäten überschnitten, verkaufen, um die nicht-koordinierten Auswirkungen einer Zunahme der Marktmacht zu beseitigen, und sie mussten ein weiteres Paket verkaufen, um koordinierte Auswirkungen (ein höheres Risiko für kollusives Verhalten) zu beseitigen.

28 Europäische Kommission (2013), AT.39727 CEZ

29 CEZ Group (2013), „CEZ Group: The leader in power markets of central and southeastern Europe. Investment story“, Investorenpräsentation, Mai, https://www.cez.cz/edee/content/file/investors/investment-stories/equity-investors_may_2013.pdf

30 Für einen Überblick siehe OECD (2022), op. cit.

31 Maier-Rigaud, F., Loertscher, B. (2020), „Structural vs. behavioral remedies“, CPI Antitrust Chronicle, April, stellen fest, dass 212 von 254 untersuchten bedingten Fusionsentscheidungen zwischen 2004 und 2018 strukturelle Abhilfemaßnahmen enthielten.

32 Competition Commission (2012), „Anglo American PLC and Lafarge S.A. A report on the anticipated construction materials joint venture between Anglo American PLC and Lafarge S.A.”.

Kasten 2: **META-VERFAHREN IN DEN USA – EINE NACHTRÄGLICHE FUSIONSUMKEHR?**

Die Federal Trade Commission (FTC) leitete 2020 (unter der ersten Trump-Regierung) ein Verfahren ein gegen Meta, die Muttergesellschaft von Facebook, WhatsApp, Instagram und anderen. Nachdem der Fall zunächst abgewiesen worden war, reichte die FTC 2021 erneut Klage ein. Die FTC wirft Meta vor, durch eine „Buy or Bury"-Strategie wettbewerbswidrig gehandelt zu haben. Die Gerichtsverhandlung endete im September 2025, ein Urteil steht noch aus. Ein Ergebnis des Verfahrens könnte sein, dass Meta in der Vergangenheit erworbene Tochtergesellschaften veräußern muss, insbesondere WhatsApp (2014 für 21,8 Mrd. USD gekauft) und Instagram (2012 für 1 Mrd. USD gekauft).

Fusion von Wahlsystemen, US-Justizministerium 2010:[33] Die Übernahme des Anbieters von Wahlgeräten Premier durch ES&S im Jahr 2009 wurde geprüft, da dadurch die beiden engsten Wettbewerber fusioniert hatten. Die Fusion hatte zur Folge, dass höhere Preise für ihre Produkte sowie eine geringere Qualität und Innovationskraft zu erwarten waren. Das DOJ erzielte eine Einigung, in der festgelegt wurde, dass „ES&S das geistige Eigentum von Premier für alle früheren, aktuellen und in der Entwicklung befindlichen Wahlsysteme an einen anderen Wettbewerber verkaufen wird. Der Käufer hat die Möglichkeit, sich um Aufträge für die Installation neuer Wahlsysteme unter Verwendung des Premier-Produkts zu bewerben. ES&S ist es für einen Zeitraum von 10 Jahren untersagt, sich um neue Installationen unter Verwendung eines Premier-Produkts zu bewerben. Der Käufer erhält außerdem Kopien aller bestehenden Premier-Serviceverträge, damit er sich um Verträge bewerben kann, die zur Verlängerung anstehen."[34]

Fusion in der Magnesiumplattenherstellung, US-Kartellbehörde 2012:[35] Fünf Jahre nach ihrem Abschluss hob die FTC die Übernahme von Revere Graphics Worldwide durch Magnesium Elektron North America auf. Die Wettbewerbsbehörde war der Ansicht, dass eine Fusion zu einem Monopol mit unwahrscheinlichem Markteintritt stattgefunden hatte. Konkret wurde Magnesium Elektron aufgefordert, das geistige Eigentum und das technische Know-how zu verkaufen, die für die Herstellung von Magnesiumplatten für Fotogravuranwendungen erforderlich sind. Der Käufer, Universal Engraving, stellte zu diesem Zeitpunkt keine Magnesiumplatten her, wurde jedoch als gut positioniert angesehen, um als effektiver Wettbewerber in den Markt einzutreten.

Facebook/Giphy, Competition and Markets Authority 2023:[36] Facebook (später Meta) erwarb 2021 Giphy, eine Online-Datenbank und Suchmaschine für animierte GIF-Dateien, für 315 Millionen US-Dollar. Das Unternehmen wartete nicht auf die formelle Genehmigung, und die CMA untersagte schließlich die Transaktion und wies Facebook an, Giphy wieder zu verkaufen. Die Entscheidung wurde nach einer Berufung von Facebook bestätigt. Shutterstock, eine Medienplattform und Suchmaschine, kaufte Giphy 2023 für 53 Millionen US-Dollar von Facebook.[37]

33 USA et al. vs. Election Systems & Software, Inc. (2010), Case 1:10-cv-00380

34 Fallbeschreibung für Case 1:10-cv-00380 unter https://www.naag.org/multistate-case/united-states-and-plaintiff-states-v-election-systems-and-software-inc-no-10-cv-00380-d-d-c-2010/

35 FTC (2012), Magnesium Elektron North America, Inc., Aktenzeichen 0910094

36 Verschiedene Dokumente auf der Website der Competition and Markets Authority unter https://www.gov.uk/cma-cases/facebook-inc-giphy-inc-merger-inquiry

37 Hern, A. (2023), „Facebook owner Meta sells Giphy at a loss of more than $260m", The Guardian, 23. Mai

3. Rechtlicher Kontext

Wettbewerbsbehörden können auf der Grundlage verschiedener Rechtsgrundlagen strukturelle Maßnahmen auferlegen. Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die wichtigsten Bestimmungen für die Anordnung von Entflechtungen vor allem auf EU-Ebene und in Deutschland gegeben.

3.1 EU: Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung/ Artikel 102 AEUV

Artikel 102 AEUV verbietet den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung und die Verordnung 1/2003 legt den Rahmen fest, innerhalb dessen die Europäische Kommission Abhilfemaßnahmen festlegen kann. Artikel 7 kommt zum Tragen, wenn eine Zuwiderhandlung festgestellt wird und die Kommission dem marktbeherrschenden Unternehmen Abhilfemaßnahmen auferlegt, während Artikel 9 relevant ist, wenn die Kommission kurz vor der Feststellung einer Zuwiderhandlung steht und beschließen kann, Verpflichtungszusagen des Unternehmens anzunehmen, sofern diese die Bedenken der Kommission ausräumen.

Gemäß Artikel 7 der Verordnung 1/2003 kann die Kommission von Unternehmen verlangen, den Missbrauch zu beenden, gegebenenfalls unter Anwendung von Abhilfemaßnahmen. Artikel 7 Absatz 1 sieht vor, dass sie „ihnen hierzu alle erforderlichen Abhilfemaßnahmen verhaltensorientierter oder struktureller Art vorschreiben [kann], die gegenüber der festgestellten Zuwiderhandlung verhältnismäßig und für eine wirksame Abstellung der Zuwiderhandlung erforderlich sind. Abhilfemaßnahmen struktureller Art können nur in Ermangelung einer verhaltensorientierten Abhilfemaßnahme von gleicher Wirksamkeit festgelegt werden, oder wenn letztere im Vergleich zu Abhilfemaßnahmen struktureller Art mit einer größeren Belastung für die beteiligten Unternehmen verbunden wäre.“ In Erwägungsgrund 12 heißt es weiter: „Änderungen der Struktur eines Unternehmens, wie sie vor dem Verstoß bestand, sind nur dann verhältnismäßig, wenn aufgrund der Struktur des Unternehmens ein erhebliches Risiko einer dauerhaften oder wiederholten Zuwiderhandlung besteht.“ Das bedeutet:

- Abhilfemaßnahmen müssen verhältnismäßig sein, d. h. sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Beseitigung der Wettbewerbsbeeinträchtigung unbedingt erforderlich ist, und sie müssen wirksam sein, d. h. sie müssen ausreichen, um dies tatsächlich zu erreichen.
- Verhaltensbezogene Maßnahmen werden gegenüber strukturellen Maßnahmen bevorzugt, wenn sie ebenso wirksam sind, es sei denn, die strukturelle Maßnahme ist für das Unternehmen weniger belastend.
- Strukturelle Maßnahmen sind nur zulässig, wenn die Wettbewerbsbedenken mit einer strukturellen Eigenschaft des marktbeherrschenden Unternehmens zusammenhängen. Dies ist eher der Fall, wenn der Missbrauch mehrere Märkte betrifft (z. B. Kopplungsgeschäfte), als wenn er auf einen einzigen Markt beschränkt ist (z. B. überhöhte Preise).

Im Gegensatz zu Marktuntersuchungen der britischen CMA (siehe Abschnitt 2.1) führt die Kommission bei der Ausarbeitung von Abhilfemaßnahmen keine Markttests durch.

Artikel 9 der Verordnung 1/2003 legt eine weniger strenge Auslegung der Verhältnismäßigkeit zugrunde als Artikel 7 Absatz 1. Die Kommission muss lediglich überprüfen, ob die vom Unternehmen vorgeschlagene Verpflichtung wirksam ist und ob keine anderen wirksamen, aber weniger belastenden Maßnahmen angeboten wurden. Sie ist nicht ver-

pflichtet, das Nichtvorhandensein weniger belastender Verpflichtungen zu überprüfen.[38] Die Wirksamkeit von Verpflichtungen wird durch die Befragung von Marktteilnehmern in einem Markttest überprüft.

Einige Rechtsexpert*innen argumentieren, dass die Hürden für die Auferlegung struktureller Abhilfemaßnahmen zu hoch sind. Verschiedene Gründe untermauern ihre Argumentation, beispielsweise gibt es nur einen Fall nach Artikel 102 mit strukturellen Abhilfemaßnahmen (siehe ARA in Abschnitt 2.1). Außerdem scheinen Verhaltensmaßnahmen oft nicht zweckmäßig zu sein,[39] z. B. im Fall Google Shopping kann argumentiert werden, dass nur eine Aufspaltung den Anreiz zur Zuwiderhandlung beseitigt hätte.[40] Dies steht im Einklang mit einer kürzlich durchgeführten Evaluation von Kartellrechtsmaßnahmen für die Europäische Kommission, in der rein verhaltensbezogene Maßnahmen als am wenigsten wirksam eingestuft wurden.[41] Manche Expert*innen halten die Verordnung 1/2003 (oder ihre Anwendung) für zu eng gefasst, da sie nur darauf abzielt, die Zuwiderhandlung zu beenden, aber keine Abhilfemaßnahmen gegen die durch den Missbrauch geschaffene zusätzliche Marktmacht („wiederherstellende Abhilfemaßnahmen") zulässt.[42] Eine Möglichkeit, dies zu ändern, wäre eine Überarbeitung von Artikel 7 der Verordnung 1/2003, beispielsweise durch Hinzufügen eines Satzes wie „um den Wettbewerb in Zukunft zu schützen und den Wettbewerb wiederherzustellen, der als Folge oder während des Zeitraums, in dem das Unternehmen das verbotene Verhalten an den Tag legte, verloren gegangen ist"[43] und durch die vollständige Beseitigung der Dichotomie und Hierarchie zwischen verhaltensbezogenen und strukturellen Abhilfemaßnahmen.[44] Ein weiteres Argument für die Abschaffung der Bevorzugung von Verhaltensmaßnahmen ist, dass die Überwachungskosten und die Knappheit der Regulierungsressourcen bei der Auswahl der Abhilfemaßnahmen berücksichtigt werden sollten.[45]

Das Fehlen eines Wiederherstellungselements in Abhilfemaßnahmen ist in digitalen Märkten besonders relevant, da beispielsweise durch Kopplungsgeschäfte (bei denen Marktmacht marktübergreifend genutzt wird) und Tipping (bei dem ein Markt in eine quasi-monopolistische Struktur „kippt") langfristige Schäden für den Wettbewerb entstehen.[46] Bereits im Fall Microsoft im Jahr 2007 erkannte das Gericht an, dass es schwierig ist, wettbewerbswidrige Auswirkungen bei Vorliegen von Netzwerkeffekten rückgängig zu machen.[47] Dies sind starke Argumente dafür, dass Entflechtungen in Fällen, in denen es um Tipping und Kopplung geht, möglicherweise die einzige wirksame Abhilfemaßnahme sind.[48] Zu den verfahrensrechtlichen Möglichkeiten, die Hürden für strukturelle Abhilfe-

38 OECD (2022), „Remedies and Commitments in Abuse Cases. Contribution from the European Union", Absatz 19

39 Kwoka, J., Valletti, T. (2021), „Unscrambling the eggs: breaking up consummated mergers and dominant firms", *Industrial and Corporate Change*, 30(5), 1286-1306

40 Marsden, P. (2020), „Google shopping for the empress's new clothes – when a remedy isn't a remedy (and how to fix it)", Journal of European Competition Law & Practice, 11(10), 553-560.

41 European Commission, Directorate-General for Competition, Grimaldi Alliance, NERA (2025),„Ex post evaluation of the implementation and effectiveness of EU antitrust remedies", Publications Office of the European Union

42 van den Boom, J., Scott Morton, F. (2025), „Recalibrating Regulation 1/2003: How to Restore Proportionality in EU Remedy Design", https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5189659

43 Ebenda

44 Ebenda

45 Voges, P. (2025), „Zum gesetzlichen Vorrang verhaltensbezogener Abhilfemaßnahmen", Wirtschaft und Wettbewerb, 10, 513-514.

46 Mandrescu, D. (2025), „Designing (restorative) remedies for abuses of dominance by online platforms", *Journal of Antitrust Enforcement*, 13(2), 353-389

47 Urteil des Gerichts erster Instanz (2007), Microsoft gegen Kommission, Rechtssache T-201/04, Randnr. 562

48 Mandrescu, D. (2025), op. cit.

maßnahmen zu senken, könnten verhaltensbezogene einstweilige Maßnahmen gehören, die, wenn sie unwirksam sind, später Argumente für strukturelle Maßnahmen liefern könnten.[49]

Die Kommission hat kürzlich eine Konsultation zu Änderungen der Verordnung 1/2003 durchgeführt.[50] In diesem Zusammenhang hat sich beispielsweise die deutsche Monopolkommission dafür ausgesprochen, die Hierarchie zwischen strukturellen und verhaltensbezogenen Abhilfemaßnahmen aufzuheben und klarzustellen, dass die Wiederherstellung des Wettbewerbs in den Anwendungsbereich der Abhilfemaßnahmen fällt.[51] Die Empfehlungen auf Basis der Evaluation von Wettbewerbsmaßnahmen für die Kommission betonen auch, dass die Unterordnung struktureller Abhilfemaßnahmen im Einklang mit der ECN+-Richtlinie (des European Competition Network) aufgehoben werden sollte.[52]

3.2 EU: Digital Markets Act

Artikel 18 des DMA sieht vor, dass die Europäische Kommission eine Marktuntersuchung wegen systematischer Verstöße eines Torwächters einleiten kann, d. h. bei mindestens drei Verstößen innerhalb von acht Jahren. In Bezug auf Abhilfemaßnahmen heißt es in Artikel 18 Absatz 1: „die Kommission [kann] Durchführungsrechtsakte erlassen, mit denen verhaltensbezogenen oder strukturellen Abhilfemaßnahmen gegen den Torwächter verhängt werden, die angemessen und erforderlich sind, um die wirksame Einhaltung der Vorgaben dieser Verordnung zu gewährleisten.“ Darüber hinaus ermöglicht Artikel 25 der Kommission, Verpflichtungszusagen von Torwächtern im Rahmen von Verfahren nach Artikel 18 zu prüfen und durch einen Durchführungsrechtsakt für verbindlich zu erklären. Bislang hat der Leiter des Bundeskartellamts Mundt die Torwächter vor möglichen Entflechtungen wegen Verstößen gegen den DMA gewarnt,[53] und die Kommission hat zwei Entscheidungen wegen Verstößen gegen den DMA getroffen, nämlich gegen Apple und Meta,[54] während andere Untersuchungen noch laufen.

Die DMA sieht keine Hierarchie zwischen verhaltensbezogenen und strukturellen Maßnahmen vor und es gibt verschiedene Argumente dafür, dass strukturelle Maßnahmen geeignet sein könnten, um systemische Verstöße gegen die DMA zu ahnden.[55] Erstens ist die DMA selbst eine Sammlung von Verhaltenspflichten in Verbindung mit einigen Zugangspflichten (die nicht in die Dichotomie zwischen verhaltensbezogenen und strukturellen Maßnahmen passen). Daher kann eine systemische Nichteinhaltung als Versagen dieser Art von Maßnahmen interpretiert werden, was eine Entflechtung möglicherweise leichter zu rechtfertigen macht. Zweitens zielen viele der Pflichten darauf ab, Interessenkonflikte einzuschränken, die sich aus strukturellen Eigenschaften von Unternehmen ergeben, wie z. B. das Verbot der Selbstbegünstigung, der Kopplung oder der weiterreichenden Nutzung von Daten. Insbesondere in solchen Fällen scheint eine Aufspaltung geeignet, um den Anreiz zur Rechtsverletzung zu beseitigen.

49 Ebenda

50 Europäische Kommission (2025), „Commission seeks feedback for the revision of EU antitrust enforcement framework“, Pressemitteilung, 10. Juli

51 Monopolkommission (2025), „EU-Wettbewerbsrecht: Mehr Tempo, mehr Durchschlagskraft!“, Policy Brief 14, Oktober

52 European Commission, Directorate-General for Competition, Grimaldi Alliance, NERA (2025), op. cit.

53 Aranze, J. (2024), „Gatekeeper riskieren Zerschlagung wegen Nichteinhaltung des DMA, warnt Mundt“, Global Competition Review, 29. Februar

54 Europäische Kommission (2025), „Kommission stellt Verstoß gegen das Gesetz über digitale Märkte durch Apple und Meta fest“, Pressemitteilung, 23. April

55 Knapstad, T. (2023), „Aufspaltung digitaler Gatekeeper nach dem Gesetz über digitale Märkte: Drei Verstöße und du bist raus?“, *Journal of European Competition Law & Practice*, 14(7), 394-409

3.3 Deutschland: Sektoruntersuchungen und „Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb“ im GWB

Die Regeln für die Auferlegung von Abhilfemaßnahmen sind in § 32 Abs. 2 GWB beschrieben. Sie folgen einer ähnlichen Argumentation wie die Verordnung 1/2003 und bevorzugen Verhaltensmaßnahmen, wenn diese ebenso wirksam sind wie strukturelle Maßnahmen. Nach den jüngsten Reformen des Wettbewerbsrechts ist der Anwendungsbereich von Abhilfemaßnahmen nicht mehr auf Fälle des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf zwei weitere Kontexte: Erstens auf Verstöße gegen § 19a GWB, die als erweiterte Missbrauchskontrolle in Form von Pflichten für designierte „Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb“ verstanden werden können, und zweitens auf Sektoruntersuchungen auf der Grundlage von § 32e GWB. Diese Sektoruntersuchungen erfordern nicht die Feststellung eines Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung durch ein einzelnes Unternehmen, sondern können strukturelle Marktmerkeigenschaften identifizieren, die dem Wettbewerb schaden (ähnlich wie in britischen Marktuntersuchungen).

Artikel 32f enthält spezifische Bestimmungen zur Gestaltung von Abhilfemaßnahmen im Rahmen einer Sektoruntersuchung oder eines Verstoßes gegen § 19a. Er nennt verschiedene Maßnahmen, die ausdrücklich in den Anwendungsbereich fallen, nämlich den Zugang zu Daten, zu APIs und Netzwerken, Verpflichtungen in Bezug auf Unternehmensinteraktionen, die Verwendung von Normen und Standards oder Vertragsbedingungen sowie ein Verbot des Informationsaustauschs, der stillschweigende Absprachen erleichtern könnte. Die letzte Option ist die buchhalterische oder organisatorische Trennung von Geschäftsbereichen, die einen Schritt vor einer vollständigen Entflechtung liegt. Artikel 32f Absatz 4 legt fest, dass eine Aufspaltung nur dann rechtmäßig ist, wenn eine organisatorische Trennung nicht möglich oder weniger wirksam ist oder eine höhere Belastung für das betreffende Unternehmen darstellen würde. Außerdem muss der bei einer solchen Aufspaltung erzielte Preis mindestens 50 % des Marktwerts des betreffenden Unternehmens betragen, und das verkaufende Unternehmen hat Anspruch auf eine zusätzliche Entschädigung in Höhe der Hälfte der Differenz zwischen dem erzielten Preis und dem Marktwert. Somit ist sichergestellt, dass 75 % des Marktwerts vor der Aufspaltung erhalten werden. Außerdem darf die Aufspaltung eine Fusionsgenehmigung nicht rückgängig machen, wenn diese innerhalb von zehn Jahren vor der Untersuchung erteilt wurde, und Unternehmen dürfen einen entflochtenen Unternehmensteil fünf Jahre lang nicht zurückkaufen.

Im November 2025 ist es noch zu früh, um die Anwendung von Abhilfemaßnahmen gemäß dem GWB zu bewerten. Bislang haben die meisten Untersuchungen von Unternehmen mit marktübergeordneter Bedeutung zu Verpflichtungszusagen geführt, und es wurde nur eine Sektoruntersuchung eingeleitet.

3.4 EU: Fusionskontrolle

Die Mitteilung über Abhilfemaßnahmen bei Unternehmenszusammenschlüssen aus dem Jahr 2008 enthält Leitlinien für die Gestaltung von Abhilfemaßnahmen in Fusionskontrollverfahren.[56] Darin kommt eine klare Präferenz für Veräußerungen als geeignetste Maßnahme zur Beseitigung von Wettbewerbsbedenken aufgrund von Unternehmenszusammenschlüssen zum Ausdruck. In Artikel 16 heißt es: „Veräußerungsverpflichtungen sind am besten geeignet, um wettbewerbsrechtliche Bedenken zu beseitigen, die auf horizontalen Überschneidungen beruhen, können aber auch das beste Mittel zur Lösung von Problemen sein, die sich aus vertikalen oder konglomeraten Effekten ergeben (24). Andere Verpflichtungen struktureller Art können geeignet sein, alle Arten von Bedenken auszuräumen, sofern die Abhilfemaßnahmen in ihrer Wirkung einer Veräußerung gleichwertig sind ..."[57] Verhaltensbezogene Verpflichtungen können „nur ausnahmsweise zugelassen werden, wenn ihre Durchführbarkeit durch eine wirksame Umsetzung und Kontrollen [...] vollständig gewährleistet ist und wenn nicht die Gefahr besteht, dass sie eine Verfälschung des Wettbewerbs bewirken". [58]

Die Mitteilung enthält detaillierte Leitlinien zum Umfang und zu den Merkmalen einer Veräußerung, zu einem geeigneten Käufer und zu anderen Aspekten, auf die wir im folgenden Abschnitt eingehen.

56 Mitteilung der Kommission über nach der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 802/2004 der Kommission zulässige Abhilfemaßnahmen, 22. Oktober

57 Ebenda, Artikel 16; Fußnote 24 lautet: „SSiehe zur Veräußerung von Speichereinrichtungen Entscheidung in der Sache COMP/M.3868 — DONG/Elsam/Energi E2 vom 14. März 2006, Rdnrn. 170ff.; Entscheidung in der Sache COMP/M.3696 — E.ON/MOL vom 21. Dezember 2005, Rdnrn. 735ff. als Beispiel für eine Eigentümerentflechtung mit dem Ziel, strukturelle Bindungen zwischen den beteiligten Unternehmen im Gasspeichersektor zu zerschlagen; Entscheidung in der Sache COMP/M.4314 — Johnson & Johnson/Pfizer vom 11. Dezember 2006; Entscheidung in der Sache COMP/M.4494 — Evraz/Highveld vom 20. Februar 2007."

58 Ebenda, Artikel 17

4. Wirksame Entflechtungen

In diesem Abschnitt werden grundlegende Kriterien für die Gestaltung von Aufteilungen erörtert, um den Wettbewerb langfristig zu fördern. Eine zentrale Frage ist dabei, wie sinnvolle Bruchlinien identifiziert werden können. Darüber hinaus sind weitere Parameter zu berücksichtigen, von denen viele bereits Teil der Bewertung von Abhilfemaßnahmen bei Fusionen sind.

4.1 Bruchlinien identifizieren

Die erste Überlegung bei der Identifizierung von Bruchlinien ist die Wirksamkeit der Maßnahme, d. h. die neuen Unternehmen dürfen keine Wettbewerbsschäden mehr verursachen, da sich ihre Anreize geändert haben.[59] In der Regel gibt es mehr als eine Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen. Eine weitere wichtige Überlegung bei der Identifizierung von Bruchlinien ist die wirtschaftliche Tragfähigkeit der entstehenden Teile. Diese hängt davon ab, a) ob die Teile über ausreichende Ressourcen verfügen und b) ob diese Ressourcen innerhalb eines angemessenen Zeitraums und mit vertretbarem Aufwand getrennt werden können.

Damit Entflechtungen dem Zweck der Beseitigung von Wettbewerbsbedenken dienen, ist es in der Regel wünschenswert, dass die resultierenden Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit fortsetzen. Untersuchungen zu früheren Aufspaltungen in den USA zeigen, dass etwa die Hälfte von ihnen innerhalb weniger Jahre nach der Veräußerung nicht mehr existierte, was darauf hindeutet, dass die Aufspaltungen keine tragfähigen Unternehmen erschafft haben.[60] Zur Klarstellung: Die wirtschaftliche Tragfähigkeit der entflochtenen Unternehmen erfordert nicht die vollständige Erhaltung ihres Marktwerts vor der Aufspaltung. Ein Teil dieses Wertes dürfte aus den strukturellen Problemen stammen, die die Wettbewerbsschäden verursacht haben, die mit den Aufspaltungen beseitigt werden sollen.

Eine Herausforderung bei der Festlegung von Bruchlinien besteht darin, dass Unternehmen eine tiefere Kenntnis ihrer Organisationsstruktur haben als Außenstehende. Wettbewerbsbehörden können dieses Wissen nutzen, indem sie feste Ziele für die Aufspaltung festlegen, ohne jedoch genau vorzuschreiben, wie diese zu erreichen sind. In einigen Entflechtungsfällen in Abschnitt 2 legte die Wettbewerbsbehörde beispielsweise eine Mindestproduktionskapazität fest, die veräußert werden musste, und überließ es den Unternehmen, zu entscheiden, welche Einheiten verkauft werden sollten. In ähnlicher Weise haben Expert*innen der Kommission empfohlen, Google selbst bestimmen zu lassen, welche Unternehmen es verkauft, um seine Interessenkonflikte im Adtech-Fall zu lösen.[61] Dies steht im Einklang mit dem derzeitigen Ansatz der Kommission, der von Google verlangt, einen Vorschlag zu unterbreiten (auch wenn dieser nicht ausdrücklich auf strukturelle Abhilfemaßnahmen beschränkt ist), siehe Kasten 1.

Sobald ein Unternehmen eine strukturelle Maßnahme vorschlägt, können die Wettbewerbsbehörden prüfen, ob diese den Wettbewerbsschaden beseitigt und ob die vorgeschlagene Veräußerung tragfähig ist. Dies war das übliche Vorgehen bei verschiedenen von der CC in Abschnitt 2.1 angeordneten Aufspaltungen und führte häufig

59 Schinkel, M., van Oosten, R. (2025), „Breaking up Big Tech: scissor-line suggestions for smart cuts", *Journal of Antitrust Enforcement*, 13(2), 237-264

60 Kwoka, J., Valetti, T. (2025), „Confronting Consummated Mergers: An Inquiry into Policy and Practice", https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5331487

61 Voges (2025), op. cit.

zum Einbezug weiterer verbundener Vermögenswerte. Die Veräußerung eigenständiger Geschäftsbereiche im Zusammenhang mit Fusionen wird auch von derzeitigen Beamten von Wettbewerbsbehörden befürwortet. So spricht sich beispielsweise Daniel Guarnera, Direktor des Bureau of Competition der FTC, im Zusammenhang mit Fusionen für die Veräußerung eigenständiger Geschäftsbereiche aus, um deren unabhängige Tragfähigkeit sicherzustellen: „In den allermeisten Fällen können wir Risiken am besten mindern, wenn die Parteien einen eigenständigen Geschäftsbereich mit allen Vermögenswerten veräußern, die dieses Geschäft betriebsfähig machen – dazu gehören Mitarbeiter, Ausrüstung, geistiges Eigentum, Kunden, Einrichtungen, Verträge und alles andere, was das Unternehmen für den Wettbewerb nutzt.“[62]

Eine genaue Betrachtung der Organisationsstruktur eines Unternehmens (z. B. mithilfe von Datenbanken wie Moody’s Orbis) kann die Beurteilung in zweierlei Hinsicht beeinflussen: Erstens, je unabhängiger die Einheiten voneinander sind, desto mehr Informationen legen sie gegebenenfalls über ihre individuelle Wirtschaftsleistung offen. Dies kann dabei helfen, eine Beurteilung ihrer individuellen wirtschaftlichen Tragfähigkeit vorzunehmen. Zweitens können die tatsächlichen Kosten einer Aufspaltung höher sein, wenn dafür stärker integrierte Einheiten getrennt werden müssen. Dies kann ein Argument für eine Ausweitung der geplanten Veräußerung sein, da die stärkere Eingriffstiefe durch einen geringeren Verlust an betrieblicher Effizienz ausgeglichen werden kann.

Dass Aufspaltungen Kosten verursachen, ist allgemein anerkannt, aber diese können gering und vorübergehend sein. In einer Untersuchung von 40 freiwilligen Aufspaltungen (in den USA zwischen 2001 und 2010) stellte das Beratungsunternehmen Bain einen durchschnittlichen Anstieg der allgemeinen und Verwaltungskosten um moderate 5 % im ersten Jahr nach der Trennung fest, der jedoch innerhalb von ein bis zwei Jahren mehr als ausgeglichen werden konnte.[63] Die Beseitigung von Interessenkonflikten wird als eine konkrete Möglichkeit zur Schaffung neuer Chancen genannt. In Übereinstimmung mit der Aussage von Mark Zuckerberg zu Beginn von Abschnitt 1 haben Marktbeobachter*innen argumentiert, dass Entflechtungen häufiger genutzt werden sollten, um wirtschaftlichen Wert zu schaffen, beispielsweise bei Banken,[64] Telekommunikationsunternehmen[65] oder in der Automobilindustrie der 1960er Jahre. [66]

62 Fortes, F. (2025), „Standalone divestiture best for reducing remedy failure risk, US FTC official says”, MLex, 19. September

63 Bain (2014), „Mastering the Good Breakup”, https://www.bain.com/insights/mastering-the-good-breakup/

64 McKinsey (2022), „The future of banks: A $20 trillion breakup opportunity“, https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/the-future-of-banks-a-20-trillion-dollar-breakup-opportunity

65 McKinsey (2020), „Can telcos create more value by breaking up?“, https://www.mckinsey.com/industries/technology-media-and-telecommunications/our-insights/can-telcos-create-more-value-by-breaking-up. Es ist anzumerken, dass Beratungsunternehmen ein Interesse daran haben, Aufspaltungen zu fördern, da diese mit Beratungsaufträgen verbunden sein können.

66 First, H., Carstensen, P. (2009), „Too Big and Failing: The Missed Chance to Break Up GM“, Bloomberg, 19. Juni

4.2 Alles andere gestalten

Es müssen verschiedene andere Parameter berücksichtigt werden. Es ist zwar schwierig, gleichzeitig erschöpfend, ausreichend konkret und ausreichend allgemein zu sein, aber ein guter Ausgangspunkt für erfolgreiche Aufteilungen ist die Mitteilung über Abhilfemaßnahmen bei Fusionen, in der spezifische Kriterien und Anforderungen festgelegt sind. Neben der in Abschnitt 4.1 erörterten Gewährleistung der langfristigen wirtschaftlichen Lebensfähigkeit werden darin die folgenden Anforderungen aufgeführt:

- „Nichterwerbsklausel": Eine Aufspaltung sollte für einen bestimmten Zeitraum unumkehrbar sein.
- „Alternative Veräußerungsverpflichtungen: Kronjuwelen": Kronjuwelen dienen als Ersatzveräußerung, wenn sich die bevorzugte Veräußerungsoption als nicht durchführbar erweist.
- „Übertragung an einen geeigneten Erwerber": Ein Käufer muss geeignet sein, d. h. unabhängig von dem Unternehmen, das aufgespalten werden soll, und ein potenzieller Wettbewerber, der durch die Übernahme keine neuen Wettbewerbsbedenken aufwirft. Außerdem muss es eine Frist geben, innerhalb derer der Kauf abgeschlossen sein muss.

Eine Alternative zum Verkauf eines Teils eines Unternehmens an ein anderes Unternehmen ist die Ausgliederung in ein unabhängiges Unternehmen, beispielsweise durch einen Börsengang.

Außerdem kann eine Wettbewerbsbehörde einen Überwachungstreuhänder einsetzen, um den Prozess zu überwachen, und sie muss möglicherweise begleitende Zugangs- oder Verhaltensmaßnahmen konzipieren, um verbleibende Bedenken auszuräumen (wie im GGBS-Markt in Abschnitt 2.1, in dem der Zugang zu einem Input sichergestellt wurde).

Schließlich könnten Behörden beschließen, (implizite oder explizite) Mindestpreise festzulegen, wie dies im deutschen GWB der Fall ist, das den Preis an den Marktwert vor der Aufspaltung bindet (siehe Abschnitt 3.3).

Es steht außer Frage, dass die Konzeption wirksamer struktureller Maßnahmen von den Wettbewerbsbehörden stets die Entwicklung fundierter sektoraler und technischer Kenntnisse erfordert. Gleiches gilt jedoch auch für Verhaltensmaßnahmen. Daher müssen weitere markt- und unternehmensspezifische Merkmale berücksichtigt werden, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen wirksam sind, keine Umgehungsmöglichkeiten bieten und keine neuen Bedenken aufwerfen.

CC BY-SA 4.0

Aline Blankertz
aline.blankertz@rebalance-now.de
www.rebalance-now.de