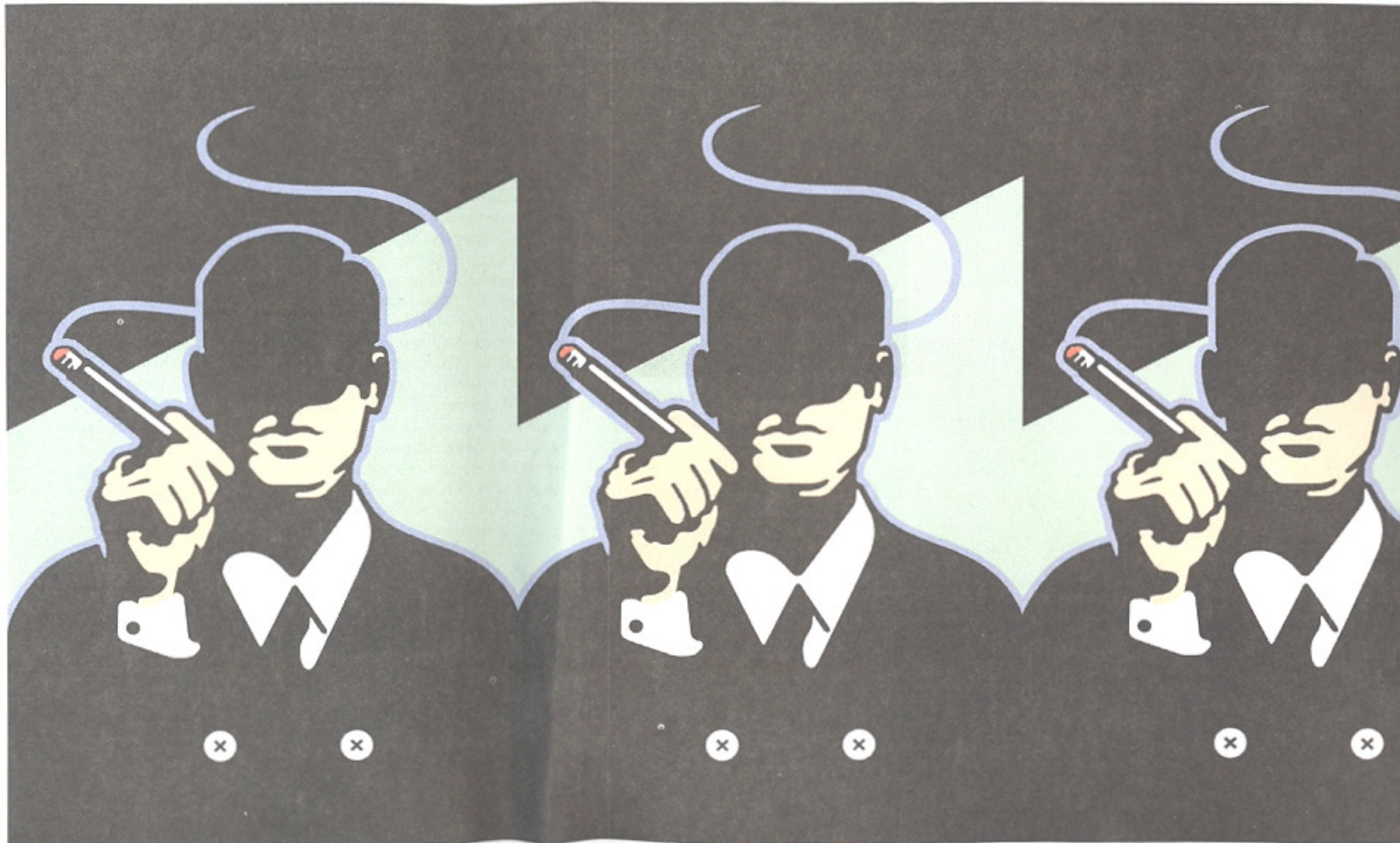


Aus FAZ am Sonntag den 23.12.2007, Nr 51, S. 36f..

Ein Grund zum Feiern: Der Kampf gegen die Kartellbrüder hat sich gelohnt



Schon Adam Smith wusste: *Wo Kaufleute sich zu Lustbarkeiten treffen, endet es meist mit einer Verschwörung gegen das Publikum – einem Kartell.*

Vor 50 Jahren trat das Kartellgesetz in Kraft. Die Widerstände der deutschen Konzerne waren groß. Schon viel zu lange waren sie ans Kungeln gewöhnt.

VON WERNER ABELSHAUSER

An den Kartellen schieden sich schon vor hundert Jahren die Geister. Für die einen waren es „Kinder der Not“ - bestens geeignet, zum Nutzen aller Beteiligten Ordnung in das Chaos der Marktwirtschaft zu bringen. Tatsächlich war es die „Große Depression“ (1873-1896), in der sich der Aufstieg des Kartellwesens vollzog. Aus der Not erwuchs in den Augen der meisten Deutschen eine Tugend: Der deutsche Weg der Marktordnung schien allen anderen überlegen.

Das Kartell lag an der Grenze zwischen den Weltanschauungen, die die kooperative Wirtschaftskultur Mitteleuropas von der Wettbewerbsphilosophie der angelsächsischen Welt scharf trennte. Was Kartelle ausmacht, war nie umstritten: vertragmäßige, also freiwillige Vereinigungen selbständiger Unternehmen meist derselben Art, Berufsgenossenschaften also, deren Ziel die Marktbeherrschung ist. Das Urteil über sie konnte gleichwohl nicht kontroverser ausfallen. Adam Smith, liberaler Begründer der klassischen Wirtschaftslehre, war fest davon überzeugt, dass Kaufleute selten auch nur zu Lustbarkeiten und Zerstreungen zusammenkämen, ohne in einer Verschwörung gegen das Publikum zu enden. Dagegen sahen die international tonangebenden sozialkonservativen Ökonomen („Kathedersozialisten“) der Bismarckzeit gerade darin „die sittliche Bedeutung“ unternehmerischer Marktregulierung, „dass sie nicht durch Kauf und Gründung, Börse und Spekulation, sondern durch genossenschaftlichen Vertrag, durch Einsicht in die Notwendigkeit, durch den Sieg gemeinsamer Interessen über Eigennutz and kurzfristigen Egoismus“ (Gustav Schmoller) zustande komme.

Kartellverträge bildeten dabei lediglich die Spitze des Eisbergs. Die Substanz der „korporativen Marktwirtschaft“ beruhte in Deutschland (und beruht immer noch) vielmehr auf dem dichten Geflecht freiwillig befolgter Regeln und der Zusammenarbeit, die ; Unternehmen der freien Konkurrenz vorzogen. Selbst die Gewerkschaften folgten ihnen auf diesem deutschen Weg der .Marktordnung. Es war daher wenig überraschend, dass das Reichsgericht 1897 - also auch nach Ende der Depression - Kartellverträge unter den Schutz der Rechtsordnung stellte und damit der liberalen Marktverfassung den Boden entzog. Kein Wunder auch, dass das „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“, das am 1. Januar 1958 nach zehnjährigem parlamentarischem Gewürge endlich als „Grundgesetz der Sozialen Marktwirtschaft“ in Kraft trat, zu den ganz wenigen Neuerungen gehörte, die der westdeutschen Wirtschaft nach 1945 eine andere Richtung wiesen. Deutschland hatte aufgehört, das „klassische Land der Kartelle“ (Franz Böhm) zu sein.

Eigentlich waren Kartelle schon seit 1945 verboten. Die Besatzungsmächte machten sie für die überraschend hohe Schlagkraft der deutschen Kriegswirtschaft verantwortlich. Tatsächlich hatte das Rüstungsministerium unter Albert Speer die Logik des Kartellgedankens auf die Spitze getrieben. Es schloss die Produzenten konsequent in projektbezogenen Ausschüssen und Ringen zusammen, um die Effizienz der Waffenproduktion wesentlich zu steigern. Gerade die Alliierten, die weniger die Unzulänglichkeiten als die Dynamik des Speerschen Apparates zu spüren bekamen, führten daher das „Rüstungswunder, das Hitlers Baumeister inszenierte, nicht zuletzt auf die Wirksamkeit der Kartelle zurück. Mehr noch als der Respekt vor den Leistungen der deutschen Kriegswirtschaft rückten aber weltanschauliche Differenzen die Kartelle in die kriminelle Randzone der Nachkriegswirtschaft.

Die meisten deutschen Unternehmer verfolgten die Zerschlagung der Kartelle nach 1945 mit Misstrauen und offener Kritik. Gerade weil die Kartelle einst zur Abwehr von Wirtschaftskrisen gegründet worden waren und ihre Leistungsfähigkeit seitdem in ihren Augen immer wieder aufs Neue bewiesen hatten, wollten sie auf dieses bewährte Instrument unternehmerischer Solidarität in der Stunde der größten Not nicht verzichten. Dies umso mehr, als die Kartelle inzwischen weitgehend ihre bürokratische Schwerfälligkeit verloren hatten. Der Zusammenbruch am Ende des Zweiten Weltkrieges brach in den „Verliererstaaten“ jene wirtschaftliche Sklerose auf, die sich über die Jahrzehnte verfestigt hatte. Dadurch gewann Westdeutschland die Fähigkeit zur effizienten und innovativen Gestaltung seines sozialen Systems der Produktion zurück - und damit die Hoffnung auf wirtschaftliches Wachstum und technischen Fortschritt, die in den meisten „Siegerstaaten“ weiter blockiert blieben.

Einzelne Bestandteile des deutschen Produktionsregimes wie die Gewerkschaftsorganisation oder das wirtschaftliche Verbandswesen wurden so von ihren Schlacken befreit und die kooperativen Strukturen der deutschen Wirtschaft verschlankt. Dies gilt vor allem auch für das Kartellwesen, dessen bürokratische Schwerfälligkeit vor 1945 sprichwörtlich war. Paradoxerweise ging die Organisation der deutschen Wirtschaft aus dem Zusammenbruch des Jahres 1945 in vieler Hinsicht leichter und effizienter und dabei gleichzeitig nahezu unverändert hervor.

Die Forderung nach einem Kartellverbot kam vor allem vom neuen Wirtschaftsminister Ludwig Erhard. Er hatte vor 1945 der kartellfernen Konsumgüterindustrie als Lobbyist gedient und war fest entschlossen, der „alten Kartellherrlichkeit“ - in seinen Augen nichts anderes als „unternehmerische Planwirtschaft“ - ein Ende zu bereiten. Aber auch mit der Unterstützung der Besatzungsmächte konnte er sich gegen die Front der Wirtschaftsverbände und die Kartellfreunde in der eigenen CDU/ CSU-Fraktion nicht durchsetzen.

Der erste Entwurf eines Kartellgesetzes, scheiterte 1949 binnen weniger Wochen. Der zweite Entwurf von 1950 erlebte sieben Fassungen, ehe er am Ende der Legislaturperiode in der Versenkung verschwand. Und auch der dritte Entwurf von 1954 schleppte sich bis Mitte 1957 durchs Parlament, ehe er Gesetz werden konnte.

Seine Gegner lehnten jede Kartellgesetzgebung ab oder wollten sie mindestens auf das Missbrauchsprinzip beschränkt sehen. Sie behaupteten, die Wirtschaft Nachkriegsdeutschlands könne sich die „Reibungsverluste“ des Wettbewerbs nicht leisten. Nach dem Ende der Bewirtschaftung sahen sie in den Kartellen Ersatz für die früheren Lenkungen des Staates. Ausgerechnet die Amerikaner bestärkten sie darin, als sie die Bundesregierung 1951 auf dem Höhepunkt der Korea-Krise zwangen, industrielle Beschaffungskartelle im Interesse einer effizienteren "Verteidigung der Freien Welt" hinzunehmen. Es waren aber nicht nur rüstungsnahe Großbetriebe und der Bundesverband der deutschen Industrie, die Obstruktion betrieben. Auch die von der Union regierten Bundesländer und ein großer Teil der CSU-Fraktion waren dagegen. Die Bayern verlangten 1955, im Interesse ihrer mittelständischen Industrie Kartelle generell zuzulassen, solange sie nicht offen die Aufteilung von Märkten oder die Kontingentierung ihrer Erzeugnisse betrieben.

Am Ende stand ein Gesetz nach dem Muster von Radio Eriwan. Es verbot Kartelle zwar im Prinzip, ließ aber -zahllose Ausnahmen zu. Konditionen-, Rabatt-, Auslands-, Strukturkrisen-, Export- und Rationalisierungskartelle sowie die Preisbindung der zweiten Hand durchlöcherten das Verbotsprinzip wie einen Schweizer Käse. Kaum einer seiner 109 Paragraphen wurde nicht unverzüglich wieder eingeschränkt oder durch Ausnahmen unwirksam gemacht. Auch das im Gesetz vorgesehene Bundeskartellamt erwies sich als zahnlos. Erst zehn Jahre später begann es, sich mit drastischen Geldbußen Respekt zu verschaffen. Es blieb aber auch dann weitgehend machtlos, weil es den Gegnern der Kartellgesetzgebung gelungen war, das Verbotskriterium der „Marktbeherrschung“ äußerst restriktiv zu fassen. Es greift nur dann, wenn „ein Unternehmen für eine bestimmte Art von Waren oder gewerblichen Leistungen ohne Wettbewerb ist oder keinem wesentlichen Wettbewerb

ausgesetzt ist“. Selbst diese abgespeckte Version des von Erhard zur Grundvoraussetzung der Sozialen Marktwirtschaft erhobenen Gesetzes verdankte ihr Zustandekommen der Gnade der Wirtschaftsverbände. Sie hatten inzwischen erkannt, dass die deutsche Wirtschaft vor dem Hintergrund des „Wirtschaftswunders“ auch *gut* ohne formalisierte Kartelle auskam. Zumal das Gesetz die interessenpolitische Kooperation innerhalb der Branchen und die Praxis der Zusammenarbeit in exportorientierten „Clustern“ oder anderen Formen regionaler Verbundwirtschaft keineswegs behinderte.

Gefahr drohte der traditionellen deutschen Marktordnung von ganz anderer Seite. Mit der Montanunion, dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl, schien zunächst ein Kartell ganz eigener supranationaler Art zu entstehen. In Washington weckte dies die schlimmsten Befürchtungen. Die amerikanische Regierung setzte sich deshalb mit allen

Kräften gegen „wettbewerbsfeindliche Tendenzen“ der europäischen Gemeinschaften zur Wehr. Gemeinsam mit dem Präsidenten der Montanunion, Jean Monnet, sorgte sie dafür, dass das Vertragswerk ein ausdrückliches Kartellverbot (Artikel 65) enthielt.

Das hatte Folgen. Zwar war die Montanunion weit davon entfernt, den von amerikanischer Seite empfohlenen Kreuzzug gegen den traditionellen Kartellgeist der westeuropäischen Schwerindustrie konsequent durchzuführen. Allein bis 1964 genehmigte Luxemburg 32 Kartelle, davon mehr als die Hälfte in Deutschland. Auf der anderen Seite hielt die Hohe Behörde aber beharrlich an ihrer Absicht fest, das Ruhrkohleverkaufssyndikat zu zerschlagen, weil es dem Buchstaben des Vertrages widersprach. Sie ordnete 1956 die Auflösung der seit 1893 bestehenden *zentralen* Verkaufsorganisation des Ruhrbergbaus an und erlaubte bis 1959 lediglich eine kartellähnliche Zwischenlösung. Die Hohe Behörde war offenbar entschlossen, ein Exempel zu statuieren.

Erst mit der Gründung der Ruhrkohle AG im Jahre 1968 fand diese Auseinandersetzung ein Ende. Gleichzeitig setzte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft aber immer mehr ihre restriktive Haltung gegenüber Kartellen auch in Deutschland durch, was wiederum dem Bundeskartellamt den Rücken stärkte. Dadurch werden Kartelle, soweit sie nicht eine der zahlreichen Ausnahmeregelungen für sich in Anspruch nehmen können, endgültig ins kriminelle Abseits der Marktwirtschaft gedrängt. Spektakuläre europäische und nationale Kartellverfahren legen davon Zeugnis ab.