

„Der Prozess der Kartellierung hielt auch in konjunkturellen Aufschwung-Perioden an, so dass Max Weber ihnen mit Recht weit über ihre Funktion als unternehmerischer Solidarschutz in Krisenzeiten Bedeutung für die höhere kapitalistische Entwicklung schlechthin zumaß.“

Werner Abelshauser

Kartelle in der deutschen Wirtschaftskultur

Das Kartellverbot in der Sozialen Marktwirtschaft.

Wirtschaftspolitische Tagung am 8. April 2014 im Haus der Universität Düsseldorf

- 1 Kartelle und Deutsche Wirtschaftskultur
- 2 Kartelle und Soziale Marktwirtschaft
- 3 Kartelle und europäische Integration

An den Kartellen schieden sich schon vor 100 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. Für die anderen, meist ausländischen Beobachter, markierten dagegen gerade Kartelle die tiefe Kluft zwischen der Moderne und der Tradition, die Deutschland angeblich zu einem „Hort mittelalterlichen Denkens unter den Nationen“ machte und damit zur „Verkörperung der Reaktion gegen das Aufkommen der modernen Zivilisation“ (Thorstein Veblen 1915).

Bis zur Gründerkrise von 1873 war die Herrschaft des Liberalismus unangefochten. Als deren Erfolg in den folgenden Jahren ausblieb, rückten im Verlauf der „Großen Depression“ (1873-1896) fast zwangsläufig wieder deutsche Ordnungstraditionen in das Blickfeld der Wirtschaftspolitik. Die Befürworter einer berufsständigen Organisation von Staat und Gesellschaft konnten sich auf Gelehrte wie Hegel, Fichte, Schelling oder Adam Müller berufen, die nicht dem Markt, sondern dem Staat und der Korporation, nicht dem **Individuellen**, sondern dem **Allgemeinen** den Rang der Sittlichkeit zuwiesen. Vor allem Hegel (1770-1831) orientierte sich dabei keineswegs an einer unkritischen Bestandsaufnahme oder gar an der unter seinen Zeitgenossen durchaus verbreiteten nostalgischen Sehnsucht nach den ruhmreichen Tagen der Vergangenheit. Wie Adam Smith (1723-1770), der seine Vorstellung von der Funktionsweise des liberalen Kapitalismus entwickelt hatte, noch ehe dieser real existierte, griff auch Hegel einer denkbaren künftigen sozio-ökonomischen Entwicklung vor. Er war einer der ersten, der die mit der Industriegesellschaft wachsende Komplexität des Verhältnisses von Individuum, Gesellschaft und Staat und deren Auswirkung auf das politische System reflektierte und mit der Kategorie der „bürgerlichen Gesellschaft“ ein Verbindungsglied zwischen den beiden entgegengesetzten Polen des Individuums und des States einfügte. Es sollte die Aufgabe der **Korporation** sein, innerhalb der bürgerlichen Gesellschaft das Maß an Zusammenhalt zu schaffen, das Hegel für notwendig hielt, um die allgemeinen Ziele der Gesellschaft auch unter den sich wandelnden wirtschaftlichen Bedingungen verwirklichen zu können.

„Ohne Mitglied einer berechtigten Korporation zu sein“, so formulierte Hegel seine Kritik am Liberalismus, „ist der Einzelne ohne Standesehre, durch seine Isolierung auf die selbstsüchtige Seite des Gewerbes reduziert, seine Substanz und (sein) Genuß nichts Stehenden“. Aufgabe der Korporation innerhalb der bürgerlichen Gesellschaft sei nämlich „die Besorgung des besonderen Interesses als eines Gemeinsamen“, und damit die Rückkehr des Sittlichen als ein Immanentes in der bürgerlichen Gesellschaft. Hegel war zu sehr ein Kind der Aufklärung und sich zu gut des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels seiner Zeit bewusst, um daraus ein starres und statisches Bild gesellschaftlicher Ungleichheit zu entwickeln oder eine autoritäre politische Ordnung gutzuheißen. Er befürwortete freilich Privilegien für die Korporation, die er gleichzeitig unter „die höhere Aufsicht des Staates“ stellen wollte, „weil sie sonst verknöchern, sich in sich verhausen und zu einem elenden Zunftwesen herabsinken würde“. Die Privilegien der Korporationen seien nicht als willkürliche Ausnahme vom allgemeinen Gesetz anzusehen, sondern als „gesetzlich gemachte Bestimmungen, die in der Natur der Besonderheit eines wesentlichen Zweiges der Gesellschaft selbst liegen“.

Für das engere Gebiet der Wirtschaft, und insbesondere für die Ordnung des Marktes, ist das Kartellwesen seit der Gründerkrise als eine spezifische Ausprägung dieser Gesamttendenz zur verbandskooordinierten Wirtschaft von besonderer Bedeutung. Das Kartell wurde von den Zeitgenossen um die Wende zum 20. Jahrhundert übereinstimmend als vertragsmäßige, also freiwillige Vereinigung selbständiger Unternehmen meist derselben Art, als Berufsgenossenschaft von Unternehmern, als „Unternehmerverband“ definiert, dessen Ziel die Marktordnung war. Während Adam Smith davon überzeugt war, dass Kaufleute selten auch nur zu Lustbarkeiten und Zerstreungen zusammenkämen, ohne dass ihre Unterhaltung mit einer Verschwörung gegen das Publikum ende, sah Gustav Schmoller gerade darin „die sittliche Bedeutung“ korporativer 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 und kurzfristigen Egoismus“ zustande komme. Damit hatte Schmoller, hier stellvertretend für eine im Wesentlichen kartellfreundliche Wissenschaft und Öffentlichkeit zitiert, die Frage gestellt und verneint, ob „das oberste wirtschaftliche Prinzip die individuelle Freiheit, die freie Bewegung aller individuellen Kräfte sei und bleiben solle, ob die unbeschränkteste und stärkste freie Konkurrenz das für die wirtschaftliche Entwicklung Segensreichste sei“.

Obwohl die geschriebene Wirtschaftsverfassung des Reiches und namentlich die Gewerbeordnung von 1869 der wirtschaftlichen Tätigkeit nach wie vor einen liberalen Rahmen setzte, schufen die Kartelle durch Konzentration von Marktmacht und durch neue Allokationsmechanismen auf den Märkten eine neue Ordnung der Volkswirtschaft. Die Kartellierung war eine spezifisch deutsche Antwort auf innere Widersprüche der liberalen Wirtschaftsdoktrin. In der Tat war der Idealtypus „vollständige Konkurrenz“ realiter umso weniger erreichbar, je besser der freie Wettbewerb funktionierte und in letzter Konsequenz zu monopoloiden oder oligopolistischen Marktformen führte. Vor die Wahl gestellt, den Weg der „Vertristung“ zu gehen und ganze Wirtschaftszweige nach amerikanischem Muster zu marktbeherrschenden Unternehmen zusammenzuschließen, in denen alle Beteiligten ihre wirtschaftliche und auch rechtliche Selbständigkeit verloren, zogen deutsche Unternehmer zumeist den Weg der korpo-

rativen Regulierung des Marktes vor. Während Werner Sombart für 1865 ganze vier Kartelle registrierte, berichtete schon Friedrich Kleinwächter, der 1883 die Expansion des Kartellwesens für die Wissenschaft „entdeckte“, dass es kaum einen Zweig der Großindustrie geben dürfte, der keine Kartelle besäße. Der Prozess der Kartellierung hielt auch in konjunkturellen Aufschwung-Perioden an, so dass Max Weber ihnen mit Recht weit über ihre Funktion als unternehmerischer Solidarschutz in Krisenzeiten Bedeutung für die höhere kapitalistische Entwicklung schlechthin zumaß. Auch die Gewerkschaften folgten auf diesem deutschen Weg der Marktordnung. Freilich waren die Gewerkschaften, die einen der tragenden Pfeiler des post-industriellen dreiseitigen Korporatismus bilden und die nota bene in den Kartellen und dem sie umgebenden „Organisierten Kapitalismus“ die Vorstufe einer sozialisierten Wirtschaft sahen, noch wenig in den Ablauf der Interessenpolitik des Kaiserreiches einbezogen.

Wie die große Mehrheit seiner Zeitgenossen erhob Max Weber damit – in Überwindung der vom Zeitgeist der Französischen Revolution zum Prinzip erhobenen und rigoros verfolgten Zerstörung jeglicher Korporationsbildung – die Marktverbände und ihre Allokationsfunktion zum konstitutiven Prinzip der kapitalistischen Wirtschaftsverfassung: eine Revision, die nach seiner Überzeugung „die ökonomischen Bedürfnisse des Kapitalismus und, für die nichtkapitalistischen Schichten, der Marktwirtschaft“ befriedigte.

Tatsächlich hatte sich die Verfassungswirklichkeit der deutschen Wirtschaft um die Jahrhundertwende schon weit vom liberalen Ordnungspostulat entfernt, so daß Schmoller 1902 die Verhandlungen des Enquête-Ausschusses über Kartelle – ganz ohne Bedauern – auf die Formel bringen konnte: „Ein großes Stück der Gewerbefreiheit und der freien Konkurrenz, auf die wir so stolz waren, ist mit den Kartellen, wenn nicht rechtlich so doch tatsächlich begraben“. Der Widerspruch zwischen Verfassungspostulat und Wirklichkeit hatte indessen die Expansion der Kartelle und ihrer korporativen Marktregulierung nicht im Geringsten beeinträchtigt. Deutschland ist „das klassische Land der Kartelle“ geworden, noch bevor der berühmte Spruch des Reichsgerichts von 1897 diesen Zustand legalisierte und damit der „korporativen Marktwirtschaft“ als Ordnungsprinzip der deutschen Wirtschaftsverfassung volle privatrechtliche Legitimität und den Schutz der Gerichte verlieh.

Das Wilhelminische Deutschland mit seinen bürokratischen Traditionen und seinem umfassenden Verwaltungsaufbau; mit einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung, die durch die Vielfalt ihrer „organisierten“ Träger, von Konzernen, Kartellen, Syndikaten, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, Genossenschaften, Kammern, Spitzenverbänden oder Wirtschaftsräten geprägt war; mit seinem Nebeneinander pluralistischer, staatskorporativer und freiheitlich korporativer Interessenpolitik (wobei letztere immer stärker in den Vordergrund drängte); dieses Wilhelminische Deutschland trug eher schon die Züge des kommenden 20. Jahrhunderts denn die Last der alten Ordnung. Die Entwicklung hin zu einer die wirtschaftliche Ordnung des kommenden Jahrhunderts prägenden korporativen Marktwirtschaft ist nicht zu übersehen.

4

5 Kein Wunder, 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“ 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. Zwar hat es auch in den USA immer wieder Versuche gegeben, durch gigantische Unternehmenskonzentrationen (Trusts) den Wettbewerb auszuschalten. Im Unterschied zu Deutschland reagierte die amerikanische Öffentlichkeit aber von Anfang an empfindlich auf solche Manöver und verfolgte sie mit der vollen Härte der Antitrust-Gesetzgebung. Vor diesem Hintergrund war der Zweite Weltkrieg auch als Bruderkrieg zwischen unterschiedlichen Zweigen der kapitalistischen Großfamilie ausgetragen worden. Die Beseitigung des Kartellwesens als Kennzeichen des deutschen Wirtschaftssystems stand deshalb weit oben auf der Liste der amerikanischen Kriegsziele.

Die meisten deutschen Unternehmer verfolgten die Zerschlagung der Kartelle (Dekartellierung) nach 1945 mit Mißtrauen und offener Kritik. Gerade weil 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 nicht zuletzt 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, der das Verbotssprinzip vorsah, 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 wenigstens auf das Missbrauchsprinzip beschränkt sehen.

Müller – Armack bezieht zur Kartellfrage auf der Tagung „Kartellverbot oder Kartellaufsicht?“ des BDI in Unkel/Rhein am 2. Juli 1951 eindeutig Stellung.

Er weist den Kartellen eine berechtigte marktausgleichende Funktion zu, die allein aber nicht ausreicht, um den sozialen Gehalt der Wirtschaftsordnung jedermann klar zu machen. Damit stellt er sich offen gegen die Freiburger Traditionalisten des Ordoliberalismus, die mit Franz Böhm an der Spitze das Kartellverbot fordern. Die Macht des Ordoliberalismus war indes bereits gebrochen. Er fungiert in den fünfziger Jahren paradoxerweise nur noch als theoretische Basis einer **noch nicht verwirklichten Forderung für die Zukunft**, für die das Programm „Soziale Marktwirtschaft“ steht: **ein aus den alltäglichen wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten resultierender Entscheidungspragmatismus.**

Die Gegner eines Kartellverbots 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 Koreakrise zwangen, industrielle Beschaffungskartelle im Interesse einer effizienteren „Verteidigung der Freien Welt“ hinzunehmen. Es waren aber nicht nur rüstungsnahen 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 Verbotssprinzip wie einen Schweizer Käse. Kaum einer seiner 109 Para-

graphen 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 zum Grundgesetz 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 europäischen Markt für Kohle und Stahl, schien zunächst ein Kartell ganz eigener, supranationaler Art zu entstehen. In Washington weckte dies die schlimmsten Befürchtungen. Die US-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. Nach einem Rechtsstreit, den die Ruhr verlor, bestand Luxemburg auf der Trennung des Syndikats in zwei Verkaufsorganisationen und setzte Kontrolleure ein, um den Wettbewerb unter ihnen zu gewährleisten. 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.

Vertrag von Maastricht und die Rolle des BDI

... Aus Sicht des BDI gehe es beim einheitlichen europäischen Binnenmarkt nicht in erster Linie darum, Ausfuhren in die Partnerländer zu erleichtern. Wichtiger sei, über den Binnenmarkt die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Wirtschaft generell

zu stärken. Darüber hinaus eigne sich das Binnenmarktthema hervorragend, um im Inland politischen Druck zum Abbau bestehender nationaler Hemmnisse auszuüben, die nach Binnenmarktvollendung, soweit die Bundesrepublik betroffen sei, deren Standortnachteile weiter vergrößere.

Die Europäisierung – und damit Verschärfung – des Kartellrechts war der Preis, den der BDI und dann auch die Bundesregierung bereit waren zu zahlen, um den europäischen Binnenmarkt zum Glacis der deutschen Weltmarktposition zu machen.
