

## Vorurteile und Fehltritte im Kartellstreit

Am Anfang der Kartelldebatte steht ein falscher Zungenschlag der Neoliberalen. Dieser war das Signal dafür, daß nun eine Breitseite von Fehltritten und Vorurteilen seitens der Kartellfreunde abgefeuert wurde, wobei man die ältesten Mörser mobilisierte und mit noch älteren Ladenhütergeschossen füllte. Leider ist in der Hitze des Gefechtes vielfach gar nicht bemerkt worden, daß diese auf Hochglanz polierten Kugeln eigentlich größtenteils verrostet waren. Hier soll der Versuch gemacht werden, einige dieser Ladenhüter Revue passieren zu lassen.

Aber zurück zum falschen Zungenschlag der Neoliberalen: Er lag mehr im enthusiastischen Tonfall, mit dem sie ihre Kartellverbotspläne servierten, als im Inhalt ihrer Argumentation. Ihr Grundton rief den Eindruck hervor, man könne mit papierenen Dekreten ganz einfach alle Unvollkommenheiten der Marktwirtschaft ausradieren und den chemisch reinen Wettbewerb rezeptmäßig verordnen. Diese schwärmerischen Vorstellungen wurden nicht ganz zu Unrecht zur Zielscheibe des ätzenden Spottes der Sozialisten, die mit Stolz die Entdeckung des ganzen Konzentrationsproblems für sich in Anspruch nehmen konnten, mit dem ihre Gegner nun hausieren gehen wollten.

### *Sirenentöne für Sozialisten und Gewerkschafter*

Die Sozialisten empfanden einen natürlichen Unwillen darüber, daß ihnen die Neoliberalen ihren alten Donner, die Konzentrationsthese, stehlen wollten, nachdem die älteren Liberalen solange versucht hatten, dieses *Marxsche* Gespenst zu verniedlichen. Und nun kamen die kartellfreundigen Unternehmer und suchten diesen berechtigten Zorn der Sozialisten als Triebkraft für ihre von jeder Theorie unbeschwerten Profitwünsche auszuwerten.

Da wurde eine Vielfalt von Argumenten aufgeboten, teils offenherzig, teils unter der Hand angedeutet: Die Sozialisten wären doch immer schon für die Konzentration gewesen — denn je mehr Konzentration und Kartellierung, desto näher käme man ja dem Sozialismus. Die Fadenscheinigkeit solcher Argumente — unbeschadet der eigentlichen historischen Bedeutung der Konzentrationsbewegung — ist in dieser Zeitschrift bereits ausführlich dargelegt worden<sup>1)</sup>. Im übrigen wird kein Sozialist, dem das Schicksal der arbeitenden Massen am Herzen liegt, etwa die Arme verschränken und sagen: Gut, mögen die Kartelle die Verbraucher der Gegenwart ausbeuten bis aufs Hemd — um so eher kommt der Verbraucher der Zukunft zu seinem Sozialismus ... Wollte man derlei Zynismus großzüchten, so könnte der auch ganz anders ausfallen: Zum Beispiel besagt eines der Standardargumente der Kartellfreunde, ein Kartellverbot würde eine Verstärkung der engeren Konzentrationsformen, wie der Konzerne und Trusts, zur Folge haben. Das Argument ist etwas zweischneidig — denn so ein zukunftsstrunkener und gegenwartsblinder Sozialist, wie ihn die Kartellfreunde gern haben möchten, könnte leicht auch einen etwas anderen, unerwünschten und unerwarteten Schluß ziehen: Gut — es lebe das Kartellverbot, damit wir rascher zu unseren engeren Konzentrationsformen kommen!

Aber derlei Argumente bleiben, wie wir sehen, ohnehin an der Oberfläche haften. Das gilt ebenso für die Lockparolen, die man den Gewerkschaften offerieren möchte. Da kommt man zunächst mit der Drohung, ohne Kartelle könnten Arbeitsplätze verlorengehen. Gleichzeitig aber hat man dafür gesorgt, daß im § 2 des Regierungsentwurfs nicht mehr die Erhaltung der *Betriebe* — d. h. der Arbeitsplätze — im Vordergrund steht, sondern der „Bestand der Unternehmen“, also die Erhaltung der privaten Vermögen. Wenn ein tüchtiger Unternehmer bankerotte Werke für ein „Ei und Butterbrot“ aufkauft und jetzt mit verringerter Kapitallast rentabel weiterarbeitet, so werden gerade dadurch Arbeits-

1) Vgl. den Aufsatz des Verfassers: „Kartelle und Arbeiterbewegung“, Gewerkschaftliche Monatshefte, September 1954, S. 522/530.

plätze erhalten. Das „Krisenkartell“ aber kann sein Gewinnerhaltungsziel in der Regel nur durch Produktionsdrosselung, also durch Vernichtung von Arbeitsplätzen, erreichen. Nicht nur in den kartellierten Branchen, sondern auch in ihren Abnehmerindustrien, denen das Material künstlich verteuert wird, und in der Gesamtwirtschaft droht durch die Kartellierung geradezu eine Verschärfung der Arbeitslosigkeit<sup>2</sup>). An der Verhinderung einer solchen strukturellen Kartellierungsarbeitslosigkeit, die oft mit dem Wort „Rationalisierung“ getarnt wird, sind die Gewerkschaften nach den bitteren Erfahrungen der Jahre 1926 bis 1933 unbedingt interessiert.

Der Versuch, die Arbeiter in kartellierten Branchen mit relativ hohen Löhnen zu bestechen, kann die Gewerkschaften ebensowenig verführen: Nur zu gut wissen sie, daß diese in einzelnen Industriezweigen hingeworfenen Brocken mit entsprechend höheren Preisen für die Gesamtheit der Arbeiterschaft viel zu teuer erkaufte sind. Ein echtes gewerkschaftlich-sozialpolitisches Interesse besteht allenfalls nur an „Umstellungskartellen“, die durch langfristige Nachfrageverschiebungen entstehende Überkapazitäten und Arbeitskraftreserven langsam umlagern können, damit ein an sich wünschenswerter technischer Fortschritt nicht mit allzuviel menschlichem Elend bezahlt wird. Aber solche Strukturkartelle müßten von unparteiischen Nationalökonomern bzw. dem Staat genau überwacht und befristet werden — überläßt man sie nur den Interessenten, wird man sie nie wieder los.

#### *Mittelstandsmär und „Wettbewerb der Wenigen“*

Eines der beliebtesten Argumente ist das Märchen von den Kartellen als „Hilfsorganisationen für den armen Mittelstand“. Ohne Kartelle — so meint man — würden die Großunternehmen die Oberhand gewinnen. Aber wo gibt es denn noch Mittelstand im echten Sinne? In der Industrie so gut wie kaum, wohl aber im Handwerk, im Handel, in der Landwirtschaft. Das aber sind speziell die Branchen, in denen eine echte Kartellierung auf rein privater Basis ohne Hilfestellung von außen — durch Preisbindung zweiter Hand oder den Staat — anerkanntermaßen gar nicht funktioniert. Da, wo wirklich einmal der Versuch unternommen worden ist, mittelständlerische Elemente in Kartellorganisationen zusammenzufassen, ist er so gut wie regelmäßig fehlgeschlagen: Das gilt vor allem für das berühmte erste Beispiel eines solchen Versuchs, der leider zur uferlosen Kartellerlaubnis den Anstoß geben sollte, nämlich das Kartellexperiment der sächsischen Holzschliffabrikanten in den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts. Diesen 146 „Mittelständlern“ wurde ihr Kartell durch das Reichsgerichtsurteil von 1897 legalisiert — mit dem Ergebnis, daß es kurz darauf schon zusammengebrochen war! Ein Kenner der Materie sagt darüber: „Es kann geradezu als ein Treppenwitz der Kartellgeschichte bezeichnet werden, daß die Industrie, die Anlaß zur Legalisierung der Kartelle gab, niemals wieder kartelliert wurde<sup>3</sup>).“ Der Grund ist ganz einfach — Mittelstandskartelle mit zahlreichen Teilnehmern funktionieren eben nicht!

In Wirklichkeit liegen die eigentlichen Kartellursachen an ganz anderer Stelle: nämlich im „Wettbewerb der Wenigen“, dem sogenannten *Oligopol*, das die ganze moderne Wirtschaft durchdringt. Schon *Liefmann* hatte festgestellt, daß die tiefste Ursache der Kartellbildung in der Entwicklung des Großunternehmens liege<sup>4</sup>). Die Kartellierung funktioniert überhaupt erst, wenn die Zahl der Unternehmen in der betreffenden Branche bis zu einem gewissen Grade reduziert worden ist. Eine Vielzahl von Unternehmen kann sich kaum je einig werden. Das „Oligopol“, die Beherrschung eines Marktes durch wenige Großunternehmen, ist erst die Voraussetzung für ein erfolgreiches Zusammenspiel, wobei allerdings durchaus noch ein Fransenring von Kleinen daranhängen kann.

2) Vgl. Gewerkschaftliche Monatshefte, September 1954, S. 527 f.

3) Burkhardt Köper, Der wirtschaftliche Hintergrund der Kartell-Legalisierung durch das Reichsgericht 1897, in: ORDO, Bd. III, 1950, S. 246.

4) Robert Liefmann, Kartelle und Trusts, 5. Aufl., Stuttgart 1922, S. 20.

Die relativ wenigen Großunternehmen müssen zwangsläufig das Faktum ihrer Interdependenz, ihrer gegenseitigen Abhängigkeit, erkennen. Was der eine tut, ist für den anderen unmittelbar spürbar. Solange es noch eine Vielzahl von Unternehmen in einer Branche gibt, verteilen sich die Wirkungen z.B. einer Preissenkung bei einer Firma auf viele andere. Für keine ist der Kundenverlust, wenn ein paar Leute zu dem jetzt billigeren Konkurrenten laufen, unmittelbar deutlich spürbar. Wenn aber nur noch ein paar Unternehmen in der Branche übrig sind, dann merkt jedes sofort deutlich die Folgen eines Preismanövers, das ein Unternehmen aus diesem kleinen Kreis eingeleitet hat. Es entsteht eine gegenseitige Empfindlichkeit. Jedes Unternehmen weiß auch, daß die anderen seine Schritte mit Argusaugen überwachen; es wird sich darum genau überlegen, ob es etwa zu einer Preissenkung schreiten soll. Die anderen könnten sie ihm vielleicht gleich nachmachen — und dann hätte keines einen Kundengewinn, aber alle Umsatzverluste. So scheut man davor zurück ... Den Zusammenhang zwischen Kartellierung und gegenseitiger Interdependenz im Oligopol hatte Liefmann erkannt, als es das Wort „Oligopol“ noch gar nicht gab, wenn er im Handwörterbuch der Staatswissenschaften<sup>5)</sup> davon schrieb, daß auch ohne Kartelle die einzelnen Unternehmer immer ängstlich darauf schielten, was der Nachbar mache.

Diese Anerkennung der gegenseitigen Abhängigkeit aber ist nicht selten schon eine Art „Quasi-Kartell“. So steht das Großunternehmen, das im Oligopol einen bedeutsamen Marktanteil hat, am Anfang des Kartelldenkens überhaupt. Das ist auch der Grund, warum eine Autorität vom Range *Haussmanns* davon reden konnte, daß „die Trust- und Konzernbewegung einen untrennbaren Zusammenhang mit der Kartellbewegung aufweist“, ja, daß sich „die Konzern- und Trustbildungen nicht nur in Amerika, England, Japan, sondern auch für Deutschland vom Standpunkt der Konzentrationsbewegung als die primären“ darstellen, während „ihnen die Kartelle als Hilfsformen und Werkzeuge der Großunternehmen und Konzernbildungen in bezug auf die Manipulierung des Marktes sekundieren“<sup>6)</sup>.

Das Kartell hat mit dem „Mittelstand“ im eigentlichen Sinne nichts zu tun. Es entsteht als Waffenstillstandsvertrag im „Wettbewerb der Wenigen“, im Oligopol. Das Oligopol ist nicht ein Sonderproblem, wie der Bundesrat mit seinen Vorschlägen zu § 17 zu glauben scheint, sondern steht am Anfang der Kartellierung überhaupt. Die Alternative lautet nur: Wollen wir ungebundenen oder gebundenen Oligopol-Wettbewerb? Und: Sollen und können wir den „lockeren“ oder „schwarzen“ Kartellen, wie sie bei inniger Oligopolbrüderschaft auch ohne formellen Vertrag entstehen, genauso auf die Finger schauen oder gar klopfen wie den eigentlichen Kartellen?

#### *Das Höchsterreichbare: Ausschaltung der schärferen Marktausbeutungsformen*

Nun ist es in der Regel noch nicht so, daß mit dem Aufeinanderschauen und Miteinanderliebäugeln der Seelenbund auf dem Markte schon die volle Erfüllung erreicht. Andersherum gesagt: Es wird immer mal wieder einer der Beteiligten so einer „wilden“ Kartellehe untreu, verfällt der Sünde der Preisunterbietung, gibt geheime Rabatte oder tanzt sonstwie aus der Reihe. Das nennt man dann „ruinöse Konkurrenz“ — modern ausgedrückt: Oligopolkampf. Diese Gefahr steckt immer latent im Oligopol. Die anderen möchten dann klarere Verhältnisse haben und den unsicheren Kantonisten festnageln: Darum sucht man ihn auf das Standesamt des Kartellregisters zu schleppen.

Solange die Beteiligten verhältnismäßig einheitliche Produkte (z. B. Kohle, Stahl) herstellen, kommen sie vielleicht mit ihrer „wilden“ Kartellehe zunächst einigermaßen aus. Auf die Dauer funktionieren allerdings bloße Preisabreden nie: Man muß Mengen („Quoten“) festsetzen, und dazu bedarf es formeller Verträge. Und wenn die Beteiligten nach

5) 4. Aufl., 1922, Bd. V, S. 615.

6) Fritz Haussmann, Die wirtschaftliche Konzentration an ihrer Schicksalswende, Basel 1940, S. 95, 129.

Qualität und Sorten unterschiedliche Erzeugnisse herstellen, braucht man unbedingt festere Kartellabreden. Die Notwendigkeit formeller Kartellverträge wächst hier, bis schließlich die Produktdifferenzierung so groß wird, daß weitgehende „Kartellunfähigkeit“ eintritt. Aber hier muß man vor einer weiteren Illusion warnen: Schon vor Jahrzehnten ist darauf hingewiesen worden, daß die hochentwickelte moderne Kartelltechnik selbst schwierigste Abstufungsprobleme bei großen Qualitäts- und Sortenunterschieden lösen hilft, so daß man „letzten Endes heute kaum mehr eine einzige Industrie als schlechthin kartellunfähig bezeichnen kann“<sup>7)</sup>.

Entscheidend aber ist folgendes: Normalerweise streben die Interessen der Beteiligten auseinander — verschiedene Kosten-, Kapazitäts- und Finanzverhältnisse in den einzelnen Unternehmen drängen immer wieder zur Eigenbrötelei. Auf die Dauer kann eine engere Koordination und damit eine günstige Gewinngestaltung nur erreicht werden, wenn die ganze Gruppe über längere Zeiträume in festen Verträgen zusammengeschlossen ist. Das Maximum an Marktausbeutung läßt sich nur durchsetzen, wenn eine möglichst feste Kartellorganisation das Ausbrechen einzelner Mächtlern-Außenseiter verhindert.

Das ist die Quintessenz der modernen Kartellanalyse: Wo engere, formell-vertragliche Kartellbindungen gegeben sind, wird die Marktausbeutung, die Gewinnerzielung bzw. Gewinnhochhaltung weiter getrieben als in den mehr lockeren Formen der offenen oder stillschweigenden Preisabreden<sup>8)</sup>. Formelle Kartellverträge bringen praktisch einen „höheren Grad des Zusammenspiels“<sup>9)</sup> zustande. Zwischen vertraglich gebundenen Kartellen und lockeren Oligopolen besteht ein erheblicher Unterschied dem Grade, wenn auch nicht unbedingt dem Wesen nach. Formelle Kartellverträge ermöglichen ein besseres Zusammenhalten der Partner und damit ein Höchstmaß an Marktausbeutung. Ihr Verbot verhindert keineswegs alle Formen der Marktausbeutung, erschwert sie aber erheblich und macht die schärferen Formen so gut wie unmöglich.

Wenn man festgefügte Öligopole (also Kartelle) vermeiden und sie in losere Formen abdrängen kann, so verhindert man die größten Formen der Markt- und Verbraucherausbeutung. Das ist eben das Weitestgehende, was sich durch ein Kartellverbot erreichen ließe. Das ist ein begrenzteres Ziel als das der Neoliberalen — aber eines, das sich verwirklichen läßt. Voraussetzung ist allerdings ein wirksames Kartellverbot bzw. mindestens der prinzipielle Entzug des Rechtsschutzes.

#### *Verstärkte Trustbildung als Folge eines Kartellverbots?*

Nun kommen die Kartellfreunde daher und sagen: „Ja, in Amerika — da hat man zwar die Kartelle verboten, und dann sind dafür die Mammuttrusts gekommen. Ein Kartellverbot fördert geradezu die Bildung von Riesenkonzernen!“

Diese Argumentation übersieht dreierlei: Erstens sind die Kartelle Versuche zu einer möglichst umfassenden, monopolistischen Marktbeherrschung. Die amerikanischen Trusts sind zumeist gar keine eigentlich monopolistischen Organisationen<sup>10)</sup>. Tatsächlich hat sich nur ein einziger Trust — die Aluminium-Gesellschaft Alcoa — zu einer Art Monopol ausgewachsen; alle übrigen stecken in Oligopolsituationen. Das Zusammenspiel dieser Trusts aber wird vom amerikanischen Recht sehr erschwert und bleibt eben im weitgehend „lockeren Oligopol“ hängen.

Sodann ist keineswegs nachweisbar, daß die Bildung von Mammuttrusts in den USA gerade deshalb eingesetzt hätte, weil das Anti-Kartellgesetz, die „Sherman-Act“, wirksam wurde. Haussmann sagt zu dem Problem: „Es ist aber ferner keineswegs an dem, daß

7) Hans Schäffer, Kartelle und Konzerne, in: Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft (Herausg. v. B. Harms), 2. Aufl., Bd. L, Berlin 1929, S. 344.

8) Vgl. William Fellner, Competition among the Few, New York 1949, S. 230, 286 usw.

9) F. Machlup, The Economics of Seilers' Competition, Baltimore 1952, S. 442.

10) Vgl. Haussmann, a.a.O., S. 101.

das unmittelbare Verbot von Kartellabreden das Ausweichen in die Trustform zur unmittelbaren Folge gehabt hätte. Vielmehr war die Trustentwicklung schon vor der Sherman-Act eine in der amerikanischen Wirtschaft durchaus typische<sup>11)</sup>.“

Die Sherman-Act ist in der Tat praktisch nicht vor dem sogenannten Addyston Pipe Case (1899) wirksam geworden. Die größte Verschmelzungswelle in der Geschichte der USA hatte aber damals schon ihren Höhepunkt erreicht. Mit dem folgenden Jahr (1900) ging die Verschmelzungsbewegung zurück, und als das Kartellverbot eigentlich wirksam zu werden begann, nämlich unter *Theodore Roosevelt*, war die Fusionstendenz selbst schon durch das Urteil im Northern Securities Case (1904) eingedämmt worden<sup>12)</sup>. *Stigler*, der diesen Fragen eine detaillierte statistische Studie gewidmet hat, kommt zu dem Schluß, daß Verschmelzungen, die Monopoltendenzen in sich trugen, seit 1904 praktisch kaum mehr vorgekommen seien. Die nächsten großen Verschmelzungswellen — kurz vor und in dem ersten Weltkrieg sowie in der Hochkonjunktur der Endzwanziger — führten lediglich zur Stärkung der Oligopoltendenzen. Neuere, sorgfältig angelegte statistische Studien haben sogar erhebliche Zweifel darüber aufkommen lassen, ob seit der schärferen Anwendung der Antitrustgesetze unter *Thurman Arnold* in den dreißiger Jahren noch eine Verstärkung der Konzentration eingetreten sei; ja, es wird sogar behauptet, „zwischen 1900 und 1947 sei eine wesentliche Steigerung der Konzentrationstendenzen in den USA nicht mehr festzustellen<sup>13)</sup>. Wenn das richtig wäre, so würde sich die Bemerkung von *Stigler* bestätigen, daß selbst die ziemlich lässige Anwendung der Antitrustgesetze in den USA schon genügt hätte, um den Trend der Konzentrationsbewegung mindestens abzuflachen<sup>14)</sup>.“

Erweiternd wirkt dabei eines: Diese ganze Beweisführung, daß nämlich die Konzentrationswelle in den USA tatsächlich gestoppt oder jedenfalls gemildert wurde, wird drüben vor allem von konservativen Ökonomen verfochten und von der Unternehmerwelt begrüßt, weil sie hofft, so von den Antitrust-Instanzen etwas milder behandelt zu werden. Die deutschen Unternehmer, soweit sie das Kartellbanner hochhalten, schweigen diese immerhin interessanten Argumente tot, weil sie für ihre Zwecke etwas unbequem wären. Sie können die Beweisführung der ihnen nahestehenden Geister aus Übersee hier gar nicht gebrauchen und greifen lieber zu ehrwürdigen Argumenten, die eher dem Arsenal des älteren Marxismus entsprechen, wonach nämlich die Konzentrationsbewegung drüben trotz oder gar wegen der Antikartellgesetzgebung unbestritten und unaufhaltsam weitergehe ... Nun sind die Dinge nicht ganz so einfach — totschweigen kann man jedenfalls weder die Fakten noch die drüben sehr lautstark geführte Diskussion, in der die geistigen Brüder unserer hiesigen Kartellfreunde denen genau entgegengesetzte Ansichten vertreten!

Leider treiben die deutschen Kartellfreunde ihren Hang zur marxistischen Dialektik nicht so weit, daß sie auch deren strenge Logik anwenden. Wenn sie wirklich davon überzeugt wären, daß das Erhardsche Kartellverbotsprinzip zu einer Verstärkung der Verschmelzungstendenzen führen würde, so hätten sie den strengen Vorbeugungsmaßnahmen dagegen, wie sie in den §§ 18 ff. des Regierungsentwurfes vorgesehen waren, lauthals zustimmen müssen. Das taten sie aber nicht. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) forderte im Gegenteil auch deren Aufhebung! Das heißt auf gut deutsch: Man wollte nicht nur völlige Kartellfreiheit, sondern auch noch obendrein freie Hand zur verstärkten Konzentration durch Verschmelzungen!

Damit aber wird ein Kernpunkt des Kartellproblems nochmals scharf beleuchtet: daß es nämlich keinen Gegensatz gibt zwischen Verschmelzung bzw. Konzernbildung einerseits und Kartellierung andererseits, sondern daß beide Erscheinungen eng zusammengehören.

11) Haussmann, a.a.O., S. 77.

12) Vgl. George J. Stigler, Monopoly and Oligopoly by Merger. American Economic Review, Vol. XL, No. 2 (Papers and Proceed.), S. 27, 29.

13) So z. B. von M. A. Adelman, The Measurement of Industrie Concentration, Review of Economics and Statistics, Nov. 1951; vgl. ferner J. Lintner/J. K. Butters, Effect of Mergers on Industrial Concentration, dieselbe Zeitschrift, Febr. 1950.

14) Stigler, a.a.O., S. 34.

Das Kartell ist nichts anderes als eine Form des Waffenstillstandes zwischen oligopolistischen Trusts und Konzernen, die damit ein gegenseitiges Sich-Herunter-Konkurrieren verhindern wollen, das zugunsten des Konsumenten ausschlagen müßte. Wieder hat Haussmann den Nagel auf den Kopf getroffen, wenn er sagt, daß „die Kartelle vielfach nicht nur Durchgangsstationen und Zwisdienstufen auf dem Wege zur stärkeren Vertrustung sind, sondern daß es nicht selten ihre noch bedeutsamere Funktion ist, zugleich und neben den Konzernen und Trusts als ihr dauerndes Hilfsmittel und ihre wirksame Ergänzung in bezug auf die Marktbeherrschung zu dienen<sup>15)</sup>.“ In der Tat haben die Kartelle nicht selten den Aufkauf kleiner Unternehmen bzw. ihrer Quoten durch die Großen geradezu gefördert. Als Schlußfolgerung bleibt: Es gibt kein Entweder-Oder, keine Antithese „Kartell oder Trust“. Das Kartell ist in der Regel der verlängerte Arm der Großunternehmen. Verhindert man die Marktausbeutung durch Kartelle, so trifft man damit gleichzeitig solche Trusts und Konzerne, die nach gemeinsamer Marktausbeutung mit Hilfe des Kartellinstruments streben.

#### *Preisführerschaft kein vollgültiger Kartellersatz*

Die enge Verbindung zwischen Konzernen und Kartellen wird aber noch in anderem Zusammenhang bedeutsam. Neuerdings ist die Ansicht geäußert worden, ein Kartellverbot nütze gar nicht viel; denn dann würden doch nur sogenannte „Preisführerschaftsverhältnisse“ entstehen, und die liefen praktisch auf dasselbe hinaus wie ein Kartell. Unter „Preisführerschaft“ versteht man eine Situation, in der ein größeres Unternehmen in einer bestimmten Branche bei Preisänderungen den Ton angibt. Die anderen folgen jeweils nach. So kommt ein ziemlich einheitliches Preisgefüge zustande.

Bei dieser Argumentation wird zunächst übersehen, daß in der „Preisführerschaft“ eben nur die Preise geregelt werden, in formellen Kartellen aber auch über Produktionsmengen, Qualitäten usw. bindende Beschlüsse gefaßt werden können. Und bindend ist die Entscheidung des „Preisführers“ für die anderen eben nicht — immer können einige aus der Reihe tanzen. Die „Preisführerschaft“ ist somit keineswegs ein vollwertiger Kartellersatz. Wenn man nun glaubt, in der dominierenden Position des Preisführers läge ihre besondere Stärke, die diese Mängel wieder wettmacht, dann übersieht man, daß es innerhalb der Kartelle in der Regel genau dieselben Führerpositionen gibt. Kartelle bleiben nämlich in den seltensten Fällen streng demokratisch — genauso wenig wie die moderne Aktiengesellschaft! In der Regel wird die Kartellmacht von einer mehr oder weniger engen „Regierungsgruppe“ ausgeübt, wenn nicht gar von einem „Kartellzar“. Die führenden Konzerne, denen sonst die Preisführerschaft zufallen würde, sind auch im Kartell maßgebend: Das Kartell ist für sie eben weiter nichts als eine verbesserte Preisführerschaft, ohne Risiko der Untreue!

*Schäffer* sagte schon 1928: „Die Entscheidungen fallen dort, wo die ‚Kerle‘ sitzen<sup>16)</sup>.“ *Haussmann* fügte hinzu: „Das pflegt in der Regel nicht in den Kartell-, sondern in den Konzernleitungen der Fall zu sein.“ Und noch drastischer hat das *Machlup* ausgedrückt: „Entscheidend ist die Firma, die den ganzen Laden laufen läßt und dafür sorgen kann, daß ihre Ansichten sich durchsetzen<sup>17)</sup>.“ Das aber sind die „Kartellführer“, die auch und gerade im formellen Kartell den Ton angeben, die sozusagen die Kartellpolizei von innen ausüben (Stigler). *Callmann* hat die Kartelle gekennzeichnet als „Spielball in der Hand weniger Mächtiger, meist nur in einzelnen Stufen ihrer vertikal verbundenen Produktion kartellierter Konzerne, nur noch Hilfswerkzeuge der Markt- und Organisationspolitik

15) Haussmann, a.a.O., S. 127. Ähnlich Friedrichowicz schon 1895, Kartelle, Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft., 51. Jahrg., S. 647; ferner H. v. Beckerath, Die Kartelle der deutschen Seidenweberindustrie, Karlsruhe, S. 189 f.; S. Tschierschky, Kartellpolitik, Berlin 1930, S. 58, usw.

16) Schäffer, a.a.O., S. 353.

17) Machlup, a.a.O., S. 469, 473.

dieser Konzerne“, *Haussmann* spricht von der „Konzernabhängigkeit der Kartelle“, und *von Beckerath* hat in seinem grundlegenden Werk für dieses Abhängigkeitsverhältnis das Wort von den „Konzernkartellen“ geprägt<sup>18)</sup>.

Alle diese Experten sind sich einig darüber, daß die Kartelle weitgehend Werkzeuge und Marionetten in der Hand der „Kerle“, der maßgebenden Konzernherren, sind. Und darum ist es völlig verfehlt, die Preisführerschaft als Alternative oder Ersatz für die Kartelle ansehen zu wollen: Diese Führerschaftsposition besteht genauso innerhalb der Kartelle, nur daß sie es hier noch leichter hat — sie wirkt nicht nur durch Beispiel und Drohung mit Preiskämpfen, sondern sie kann unmittelbar den dicken Knüppel des Kartellvertrages mit Hilfe der öffentlichen Gerichte, privaten Schiedsgerichte oder sonstigen Sanktionssysteme (Sicherheitswechsel usw.) auf die Köpfe der abhängigen Kartellmitglieder herabsausen lassen. Und völlig falsch wäre es daher, wenn man nun sagen wollte, ein Kartellverbot lohne sich kaum, weil dann ja doch nur als Ersatz Preisführerschaftsverhältnisse entstehen würden. Die bestehen in der Regel auch im Kartell — nur daß man hier zwangsweise dem „Führer“ folgen muß, während der „Preisführer“ solchen Zwang nur indirekt ausüben kann. Fazit: Es nützt schon etwas, wenn man die bequemere Preisführerschaft mit Zwangsmaschinerie, nämlich das Kartell, erschwert!

#### *Der Sinn des gemäßigten Verbotsprinzips*

Wir folgern: Der Mittelstandsjammer erweist sich als irrelevant, weil wir es beim Kartell mit nichts anderem als einem Teilkomplex des Oligopolproblems zu tun haben, die Mittelständerei aber ins Polypol (die Lehre von der „Vielzahl der Wettbewerber“) gehört. Die Drohung mit dem schwarzen Mann der Vertrustung ist irreführend, weil die Kartelle selbst auch nichts anderes sind als Hilfsmittel der Trusts, deren Waffenstillstands- und Machtausbautendenzen sie dienen.

Die vorstehenden Darlegungen haben auch einige bedeutsame Konsequenzen für den Streit zwischen „Verbots-“ und „Mißbrauchsprinzip“. Der Einwand, das Verbotsprinzip sei sowieso unwirksam, weil man ja in „schwarze Kartelle“ oder „Preisführerschaft“ ausweichen könne, wird in seiner Hinfälligkeit offenbar: beide sind unzureichende Kümmerformen, die nur noch Teilelemente des „echten“ Kartells verkörpern, aber nie voll dessen Durchschlagkraft bei der Markt- und Verbraucherausbeutung erreichen können.

Allerdings besagt das nicht, daß man diese schwächeren Formen ganz unkontrolliert lassen dürfte. Es ist in dieser Zeitschrift bereits darauf hingewiesen worden, daß der Regierungsentwurf zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen gar kein echtes Verbotsprinzip enthält<sup>19)</sup>: nicht nur, weil er von Ausnahmen durchlöchert ist, sondern vor allem, weil er im Prinzip unerlaubten Kartellen nur die Hilfestellung der Gerichte entzieht, sie aber nicht als solche Strafmaßnahmen unterwirft. Man muß bezweifeln, ob das Prinzip des Rechtsschutzzuges allein, das von *Prof. Böhm* noch deutlicher verfochten wird, ausreicht. In den USA jedenfalls hat gerade sein Versagen erst den Anstoß zur Einführung des echten Verbotsprinzips in der Sherman-Act gegeben. Aber immerhin bringt der Regierungsentwurf mit diesem Prinzip schon eine revolutionäre Neuerung in das seit einem Halbjahrhundert allzu kartellfreundliche deutsche Wirtschaftsrecht.

Dabei sind die Haupteinwände gegen das Mißbrauchsprinzip bekannt: Sein völliges Versagen in der Ära der Kartellverordnung nach 1923 dürfte als erwiesen gelten. Mißbrauchskontrolle bedeutet schließlich Preisüberwachung. Ob die Preise zu hoch sind, kann man nur nachprüfen, wenn man die Kosten kennt. Das hätte zunächst einmal ihre Definition und eine ganze neue LSÖ-Wirtschaft mit all ihrer künstlichen „Kostenmacherei“ zur Folge. Schließlich stünde man vor der Frage, ob man die unwirtschaftlichen Grenz-

18) H. v. Beckerath, *Der moderne Industrialismus*, Jena 1930, S. 297, 326.

19) Vgl. den Aufsatz „Das Märchen vom Kartellverbot“, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Dezember 1954, S. 746, 747.

betriebe von Staats wegen dichtmachen oder aber die „nichtmißbräuchlichen“ Preise nach ihnen bemessen soll — mit moralischer Billigung haushoher Gewinne bei anderen. Vor allem aber würde man daran scheitern, daß eine ungeheure Bürokratie nötig wäre, um die bei völliger Kartellfreiheit uferlos durchkartellierte Wirtschaft zu überwachen — eine verwaltungstechnische Monstrosität. Das wäre erst der „Dirigismus“, mit dem uns der BDI bange machen möchte! Beim (wenn auch unechten) Verbotsprinzip des ursprünglichen Regierungsentwurfs schläge man alle Fliegen mit einer Klappe: Was nicht genehmigt ist, genießt automatisch keine Hilfestellung der Gerichte. Den Außenseitern und Abspringenden bleibt sozusagen die Vollstreckung des Todesurteiles überlassen. Es ist schon richtig, daß „unter langfristigen Aspekten die Verbotsmethode mehr Freiheit gewährt als die Mißbrauchsmethode, weil letztere wegen ihrer weitgehenden Unwirksamkeit auf die abschüssige Bahn der Versuchung zu immer weitergehender Staatsintervention führt<sup>20)</sup>“.

Hier zeigt sich nun, daß im Grunde die Anhänger des Mißbrauchsprinzips in zwei Gruppen gespalten sind, die von geradezu entgegengesetzten Prinzipien ausgehen. Beide Gruppen wissen, daß ein wirksames „Mißbrauchsprinzip“ eine weitgehende Preis- und Kostenkontrolle mit tiefen Eingriffen in die Marktwirtschaft auslöst. Manche „linken“ Vertreter dieses Prinzips hoffen nun, auf dem Umweg über das trojanische Pferd des Mißbrauchsprinzips wieder zu diesen — von ihnen wohl etwas fetischistisch überschätzten und mit „Planung“ verwechselten — Kontrollmaßnahmen zu kommen. Wollen nun etwa die „rechten“ Mißbrauchsprinzipler in Selbstmördersehnsucht ihre junge und ziemlich schrankenlose bundesdeutsche Wirtschaftsfreiheit wieder in den Wind schlagen? So naiv sind sie nicht! Sie schauen vielmehr mit diabolischem Lächeln zu und lassen die anderen mit ihrem Steckenpferdchen spielen; denn diese „rechten“ Kartellvorkämpfer mit Mißbrauchsschleier wissen genau, daß es in der gegenwärtigen politischen Atmosphäre niemals zu einer solchen Auslegung des Mißbrauchsprinzips kommen wird und daß dessen Akzeptierung daher nur bedeuten würde, daß überhaupt nichts gegen die Kartelle geschieht. Verfechtung des Mißbrauchsprinzips bedeutet im Grunde nur einen Mißbrauch des naiven Glaubens an die Allmacht des Staates, der mit Röntgenaugen alle Heimlichkeiten der Wirtschaft durchleuchten soll, in Wirklichkeit aber Scheuklappen aufgesetzt bekommt!

Im übrigen ist die Ähnlichkeit der ehrlichen „Mißbrauchsprinzipler“ mit den Neoliberalen viel größer, als beide wahrhaben wollen. Beide glauben im Grunde an eine Chimäre: Die ersteren meinen, sie könnten mit dem „Mißbrauchsparagraphen“ all die zahllosen Marktabsprachen erwischen, die alltäglich in der Wirtschaft zusammengeflüstert werden. Die letzteren träumen davon, daß dieses Geflüster aus Angst vor einem papierernen Verbot restlos aufhören würde. Beides ist im Grunde eine Utopie. Eine sinnvolle Kartellpolitik wird sich zum Ziele setzen, die strafferen Kartellformen weitgehend zu unterdrücken, durch Rechtsschutzentzug, der die Kräfte ihrer inneren Selbstzersetzung auslöst, ergänzt durch Fusionskontrolle und gekoppelt mit Zollsenkung sowie aktiver Wettbewerbs- und Verbraucherpolitik. Die „halbengen“ Oligopole, soweit sie zu Quasi-Kartellen ausarten, gilt es zu überprüfen; man mag sie dann mit gezielten Maßnahmen bekämpfen. Man wird sie kaum ganz ausrotten können. Aber schon die weitgehende Ausschaltung der schärfsten Marktausbeutungsformen, der formellen Kartelle, wäre eine nicht zu unterschätzende hochbedeutsame Leistung, die zum erstenmal in Deutschland das Wohl der Verbraucher und damit der ganzen Arbeitnehmerschaft über die Interessen kleiner Gruppen und Monopolgewinnler stellen würde. Und gerade für die Gewerkschaften ist eine solche nüchterne Kartellpolitik von größter Bedeutung: Verringert sie doch die Gefahr, daß hart erkämpfte Lohnerhöhungen morgen schon wieder auf die Massen der Arbeiter in ihrer Eigenschaft als Verbraucher mittels monopolistischer Preiserhöhungen abgewälzt werden.

20) Theodor Kuhr, Demokratie und Monopol in den Vereinigten Staaten von Amerika, Bad Nauheim 1954, S. 13 (vgl. auch die weiteren Ausführungen zugunsten des Verbotsprinzips in „diesem interessanten Werk auf S. 14S ff.).