

Das Kartellverbot und andere Ungereimtheiten : neue Ansätze in der internationalen Kartellforschung

Autor(en): **Schröter, Harm G.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte
= Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale**

Band (Jahr): **26 (2011)**

PDF erstellt am: **13.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-871791>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Harm G. Schröter

Das Kartellverbot und andere Ungereimtheiten

Neue Ansätze in der internationalen Kartellforschung

Das Kartellverbot soll eine Ungereimtheit sein? Warum überhaupt erneut Kartellforschung? Sind die Probleme nicht geklärt und das Verdikt ein für alle Mal gültig? Und: Sind Kartelle nicht einfach eine historisch abgeschlossene Ausnahme, ein negativer Auswuchs kapitalistischen Handelns? In geschichtlicher Entwicklung vielleicht mit den Leuchttürmen vergleichbar: in ihrer Zeit wichtig, doch heute dank GPS überflüssig? Die neue Forschung sagt hierzu eindeutig: nein!

Der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Peter Grossman kam 2004 zum Schluss: «Es gibt ein Standardmodell des Kartells, welches weiterhin die Literatur dominiert, aber wenn diese Vereinbarungen so wie in diesem Buch im Einzelnen untersucht werden, wird klar, dass es nur wenige Standardkartelle gibt.»¹ Grossmans nüchterne Feststellung wird durch die Dissertation von George Symeonidis noch übertroffen. Dieser ermittelte, dass die britische Antikartellpolitik der Jahre 1950–1970 nicht nur ihre Ziele weit verfehlt, sondern entgegen den Vorhersagen der Theoretiker der britischen Wirtschaft eher geschadet als genützt habe.² Janice Rye Kinghorn und Randall Nielsen zweifelten ebenfalls in dem von ihnen untersuchten Fall Deutschland an der herrschenden Kartelltheorie: “The effects of German cartelization on price call into question the applicability of standard monopoly-based cartel theory to non-US institutional settings.”³ Dagegen edierten kurze Zeit später Margaret C. Levenstein und Stephen W. Salant in Amerika eine umfangreiche Aufsatzsammlung, welche die traditionell negative Haltung bekräftigte.⁴

Wir haben es also mit zwei grundverschiedenen Herangehensweisen zu tun. Wodurch unterscheiden sie sich? Die Bewertung von Kartellen soll der erste Punkt unserer Abhandlung sein. Der zweite zählt einige Ungereimtheiten dieser Überzeugungen auf. Der dritte referiert den Stand der Überprüfung herkömmlicher Weisheiten, während der vierte auf neue Ansätze der Erforschung und Interpretation verweist. In all diesen Punkten geht es nicht um eine umfassende Auflistung, sondern darum, Anstöße zu vermitteln, die zu neuen, möglicherweise alternativen, in jedem Fall aber besser gesicherten Urteilen führen. Diese neuen Ansichten mögen die alten bestätigen

oder in Frage stellen; wichtig ist, dass es überhaupt zu einer Überprüfung kommt und Neues nicht einfach infolge von Konservatismus, Angst oder Denkfaulheit nicht zur Kenntnis genommen wird.

Zur Perzeption von Kartellen

Vor dem Zweiten Weltkrieg sind Kartelle überwiegend als sinnvolle Instrumente beurteilt und deshalb positiv bewertet worden.⁵ Vom Vorbereitungsausschuss der Weltwirtschaftskonferenz des Völkerbundes aufgefordert, verfasste Professor Kurt Wiedenfeld 1926 das Buch *Combines and Trusts* und schrieb darin: “[...] as regards the prices of the most important raw materials, a steady systematic movement is preferable, from the point of view of general economic interests, to the *chaos of the world market*.”⁶ Die strukturelle Überproduktion in der Zwischenkriegszeit veranlasste Ökonomen, Politiker und Manager dazu, die liberale Marktwirtschaft in Frage zu stellen und nach planerischen Elementen Ausschau zu halten, die grössere Sicherheiten für ihre Entscheidungen bieten konnten. Hier boten sich unter anderem Kartelle an.

Vor dem Zweiten Weltkrieg hatten nur wenige Staaten wie die USA eine Gesetzgebung erlassen, welche Kartelle grundsätzlich verbot. Ihre Auffassung vertraten sie jedoch mit missionarischem Eifer. Präsident Franklin D. Roosevelt schrieb am 6. September 1944 seinem Aussenminister: “Moreover, cartels were utilized by the Nazis as governmental instrumentalities to achieve political ends. The history of the use of the I.G. Farben trust by the Nazis reads like a detective story.”⁷ Dass die IG Farbenindustrie AG überhaupt kein Kartell, sondern ein Unternehmen war, störte ihn nicht. Die These wurde jedoch in den folgenden Jahren vielfach von US-Verfassern aufgegriffen und nicht zuletzt als Ansatz für die Anklage in den Nürnberger Prozessen verwertet.⁸ Damit hatten sich die Amerikaner eine ideologisch wichtige Waffe in ihrem Kampf gegen Kartelle verschafft. «Verschafft», denn Roosevelts These konnte wirtschaftshistorisch nicht nachgewiesen werden. So untersuchte Alice Teichova, ob in der NS-Zeit internationale Kartelle, insbesondere solche, in denen deutsche Unternehmen grossen Einfluss besaßen, die Wirtschaft der Tschechoslowakei untergraben hätten. Als das wirtschaftlich fortgeschrittenste Land südöstlich von Deutschland hätte dieser Staat politisch und von seiner industriellen Struktur her gesehen der erste sein müssen, der einer solchen wirtschaftlichen Aggression zum Opfer gefallen wäre. Teichova konnte aber keine ökonomische Schwächung der Tschechoslowakei feststellen, bevor sie im Münchner Abkommen im Herbst 1938 vom Westen politisch aufgegeben wurde.⁹ Zeitgenössische Kartellexperten in den USA wie Ervin Hexner unterstützten Roosevelts These ohnehin nicht.¹⁰ Weshalb entstand sie? Cui bono? Es ist merkwürdigerweise bis heute nicht untersucht worden,

warum diese These in den USA entstand; in jedem Fall erwies sich die Antikartellpolitik als sehr nützlich in dem Bestreben, das amerikanische Wirtschaftsmodell in der Welt zu etablieren.¹¹

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte sich die Situation völlig verändert. Der Sieg war nicht nur einer der amerikanischen und sowjetischen Waffen, sondern auch der Gesellschaftsmodelle. Neben den faschistischen hatten sich auch die mehr protektionistisch-kooperativen Alternativen sowohl in Europa als auch in Asien (Japan) als unterlegen erwiesen. Das galt nicht nur für Deutschland und seine Verbündeten, sondern auch für Frankreich, Grossbritannien, Belgien oder die Niederlande. Ihr erzwungener Rückzug aus den Kolonien unterstrich erneut, jetzt aber für die europäischen Siegermächte, dass die europäische Wirtschaftsweise mit ihrem Schwerpunkt auf staatlichen und kooperativen Elementen am Ende war. Die Dekartellierung erfolgte in den verschiedenen Ländern mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und dauerte mehrere Jahrzehnte. Dabei wurde die grundsätzlich negative Bewertung von Absprachen im Wesentlichen aus den USA übernommen. Dass auch in der Wirtschaft andere kulturelle Rahmenbedingungen und Wertemuster möglicherweise zu differierenden Ergebnissen führen können, wurde unter der stillschweigenden Annahme eines universalen *homo oeconomicus* nicht erörtert. Unvoreingenommene Erhebungen wie die von Grossman und Symeonidis sind erst in jüngster Zeit entstanden. Nicht zuletzt seit der aufgrund des Prinzips der ungezügelter Konkurrenz im Finanzsektor 2008/09 entstandenen Krise sind kooperative und kontrollierende Verhaltensmuster wieder auf die Tagesordnung gesetzt worden. Das Thema Kartelle ist 2011 also hochaktuell.

Ungereimtheiten in der Kartellpolitik

Im Gegensatz zum angelsächsischen Modell des Wachstums durch *mergers and acquisitions* schlugen die Wirtschaftswissenschaftler Ingo Schmidt und Annette Fritz schon 1996 vor: «Im Interesse der Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs, der eine größere Zahl selbständiger Entscheidungssubjekte voraussetzt, müssten irreversible Fusionen strenger behandelt werden als vom Zerfall bedrohte Kartellabsprachen, d. h. *Kooperations-* anstelle von *Konzentrationsprivileg*»¹² – eine wahrhaft revolutionäre Forderung!

Gablers Wirtschaftslexikon definiert Kartelle als «Vereinbarung von Unternehmen oder Vereinigungen von Unternehmen zu einem gemeinsamen Zweck, die geeignet ist, die Erzeugung oder den Verkehr von Waren oder gewerblichen Leistungen durch Beschränkung des Wettbewerbs zu beeinflussen».¹³ Statt wie herkömmlich die Schwächen dieser Definition hervorzuheben (auch Nichtfirmen wie zum Beispiel Staaten können Kartelle bilden beziehungsweise an ihnen teilnehmen), halten wir es

für fruchtbarer, die Reichweite der Definition abzuklopfen. Wenn die Definition dem Wortlaut nach angewendet würde, müssten möglicherweise auch Institutionen wie eine Handelskammer hierunter fallen oder zumindest Absprachen über technische Standards, die ja Anbieter vom Markt auszuschliessen versuchen. Doch oft schaffen solch gemeinsame Standards erst einen Wettbewerb, weil sie Vergleiche ermöglichen (als Beispiel seien Autoteile genannt). Normen- und Typenkartelle sind deshalb häufig vom Verbot ausgenommen. Agenturen, welche Preisinformationen verkaufen, sind erlaubt, es sei denn, eine solche Agentur würde die Form eines Vereins wählen, der die Informationen nur an seine Mitglieder weitergibt. Was die eine Rechtsform darf (Auswahl von Kunden), darf die andere nicht. Die Unterschiede werden sogar noch feiner: In den genannten Fällen wird unterstellt, dass die Informationen benutzt würden, um durch paralleles Verhalten auf dem Markt Vorteile zu erzielen. Wenn ein solches paralleles Verhalten aber ohne eine Organisation ausgeübt wird, gibt es wiederum nichts auszusetzen, selbst dann nicht, wenn es intendiert ist und über längere Zeiträume praktiziert wird (Beispiel: Preisbewegungen an Tankstellen). Der springende Punkt ist nicht das Ergebnis, sondern das Mittel, hier die Organisation; es liegt zwar eine Wettbewerbsbeschränkung vor, aber sie ist nicht organisiert.

Im Wirtschaftsleben führt diese Politik zur Bevorzugung grosser Einheiten, die sich eine genaue Beobachtung ihrer Wettbewerber leisten können. Kleine Anbieter könnten nur über eine gemeinsame Organisation das gleiche Ergebnis erzielen. Das aber ist untersagt. Dies ist ein Beispiel, wo die Wettbewerbspolitik ihrer Intention systematisch entgegenwirkt. Auch hier werden wieder grosse Wirtschaftseinheiten vor kooperativen Alternativen bevorzugt.

Der Theorie nach müssten die Käufer entsprechender Waren die schärfsten Gegner von Kartellen sein. Das war häufig auch der Fall. In anderen Fällen waren jedoch die Käufer mit den sie konfrontierenden Kartellen durchaus zufrieden. So berichtet es Niklas Jensen-Eriksen von den skandinavischen Papierkartellen. Auch ist ein Fall überliefert, wo ein Käufer seine Anbieter ausdrücklich aufforderte, ein Kartell zu bilden: Die Fernkabelgemeinschaft entstand, weil die deutsche Post dies wünschte.¹⁴ Beide Seiten erzielten durch diesen Schritt erhebliche Rationalisierungsvorteile.

Man könnte seitenweise ähnliche Merkwürdigkeiten und Ungereimtes zusammentragen, hier geht es aber nicht um eine Kompilation. Der vorstehende Abschnitt soll allein dazu dienen, das in Kartellfragen meist unerschütterte stehende Urteil des normalen Lesers in Frage zu stellen, um ihn so auf den kommenden Abschnitt, der der Überprüfung herkömmlicher Weisheiten dienen soll, vorzubereiten.

Überprüfung herkömmlicher Weisheiten

Die herkömmliche Ansicht über Kartelle ist, dass sie den Wettbewerb ausschliessen und die Preise erhöhen, um ihren Mitgliedern durch eine Monopolrente finanzielle Vorteile zu verschaffen. Diese Überzeugung war aufgrund ihrer vordergründigen Logik als gültig anerkannt und kaum empirisch überprüft worden. Eine umfassende Überprüfung lieferte Symeonidis 2002 in einer Untersuchung über Grossbritannien, wo er durch einen mehr als ein Jahrzehnt umfassenden Längsschnitt zuerst kartellierte und aufgrund der Politik dann dekartellierte Sektoren traditionell unkartellierten gegenüberstellt. Sein Ergebnis ist für die Wettbewerbspolitik niederschmetternd: «Gesetzgebung, welche Kartelle verbietet, führt zu einer Verkleinerung in der Anzahl von Wettbewerbern, aber nicht der Profite.»¹⁵ Die Unterstellung überhöhter Preise infolge der Kartellierung erwies sich also als unzutreffend. Dagegen führte der politische Eingriff zu weniger Anbietern, also zu wirtschaftlicher Konzentration. Damit wurde das Gegenteil von dem erreicht, was beabsichtigt war. Wohlgermerkt, hier geht es nicht um ein oder zwei Beispiele, sondern um eine Querschnittsuntersuchung eines relativ grossen Landes.

Weiterhin behauptet die Buchweisheit, Kartelle behinderten Innovationen, weil kartellierte Firmen ihren Absatz schon durch das Kartell gesichert hätten. Diese auf den ersten Blick logische Schlussfolgerung lässt ausser Acht, dass Kartelle zeitlich begrenzte Absprachen sind, die nach Ablauf neu zur Verhandlung anstehen. Carsten Burhop und Thomas Lübbers untersuchten diese Frage für das Rheinisch-Westfälische Kohlensyndikat, eines der umfangreichsten Kartelle überhaupt. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass die Existenz des Kartells keinen messbaren Einfluss auf die «technische Effizienz» der Firmen gehabt habe.¹⁶ Die oben genannte Folgerung kann nur für langfristige Verträge eine theoretische Gültigkeit beanspruchen. Wenige Kartelle waren über eine Dauer von zehn oder mehr Jahren abgeschlossen. Hierfür wäre das Farbenkartell ein Beispiel. In der Tat kann man den Eindruck gewinnen, dass die französischen Farbenhersteller ihre Innovationen vernachlässigten, denn sie hatten in den 1930er-Jahren ausserhalb Frankreichs zunehmend Probleme, ihre alternden Farbstoffe zu verkaufen.¹⁷ An dieser Stelle musste dann das Kartell einspringen, welches den Absatz ja garantiert hatte. Aber selbst in diesem auf 50 Jahre abgeschlossenen Kartell stellten die französischen Produzenten die Ausnahme dar; alle anderen verjüngten ständig ihre Produktpalette. Der Beleg für die oben genannte These stellt sich also in der Praxis als Ausnahme dar.

Dagegen gibt es eine Reihe von Fällen, in denen Kartelle Innovationen beschleunigten oder gar erst ermöglichten. So hat Alain Cortat gezeigt, dass das internationale Kabelkartell einen gegenseitigen technischen Austausch organisiert hatte, der die Mitglieder mit den neuesten Kniffen der Produktionstechnik (*best practise*) vertraut machte. Innerhalb der Schweiz ging der Austausch weiter, und schliesslich wurde

ein gemeinsames Forschungsinstitut eingerichtet. Nach Auffassung von Cortat war es erst diese Kooperation, die die Schweizer Unternehmen in die Lage versetzte, die hohen Investitionen der nächsten Kabelgeneration (Glasfaser) überhaupt zu bewältigen. Keine der Einzelfirmen hätte dies allein vermocht. Es war also das Kartell, das erstens den technischen Fortschritt beförderte und zweitens den Wettbewerb aufrechterhielt, indem es eine weitere Konzentration verhinderte.¹⁸ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen John Cantwell und Pilar Barrera in einer umfassenden Studie über britische Kartelle: «[...] kooperatives Lernen scheint innovative Aktivitäten verstärkt zu haben.»¹⁹ In jedem Fall lohnt es sich, die oben genannte Theorie der Innovationsfeindlichkeit von Kartellen auf ihre Haltbarkeit in der Praxis zu untersuchen.

Viel ist über den Wettbewerb veröffentlicht worden. Der freie Wettbewerb, wie ihn Adam Smith idealisierte, spielt dabei meist nur noch die Rolle einer gedanklichen Konstruktion. Es geht praxisnäher um den von Kantzenbach umrissenen «funktionsfähigen Wettbewerb» in einem Oligopol. Über die theoretischen Modelle der Oligopoltheorie (Cournot, Bertrand, Stackelberg usw.) fällt Gablers Wirtschaftslexikon ein lapidares Urteil: «Eine empirische Bedeutung haben die genannten Modelle nicht.»²⁰ Für den Historiker sind derartige Glasperlenspiele also ohne Relevanz; umso mehr interessiert aber die genannte Empirie: Schädigen Kartelle den Wettbewerb? Viele historische Kartelle wie zum Beispiel das Kalikartell waren in der Tat darauf angelegt, eine Monopolrente zu erwirtschaften. Naturgemäss sind kartellartige Institutionen darauf aus, finanzielle oder wenigstens strukturelle Vorteile für ihre Mitglieder zu erwirtschaften; doch die gleiche Aussage gilt für Unternehmen. Nach dem Gebot der Gleichbehandlung kann das Ziel der Gewinnmaximierung nicht allein das Kartellverbot rechtfertigen.

Aber wie sah die Preisgestaltung in der Praxis tatsächlich aus? Die meisten Kartelle verfolgten eine Politik der moderaten bis niedrigen Preise und nicht die der Ausbeutung des Kunden. Dafür gab es zwei Gründe: Konjunkturdämpfung und Marktzutritt. Fast alle Kartelle versuchten, eine möglichst gleichmässige Auslastung der Kapazitäten zu erreichen und durch Massnahmen wie Preisgestaltung oder Lagerhaltung die Spitzen der Auf- und Abschwünge zu kompensieren. Ein weiterer Grund dafür, keine zu hohen Preise durchzusetzen, war die Furcht vor dem Marktzutritt neuer Anbieter. Sie wog viel schwerer als die Aussicht auf eine kurzfristige Monopolrente. Diese Linie war in vielen Kartellen sogar schriftlich niedergelegt. Für die Nachkriegszeit haben wir sogar ein gegenteiliges Beispiel: Die norwegischen Zementproduzenten hatten ihren einheimischen Markt quotiert und alle hielten sich an das Kartell. Nach Berechnungen von Röller und Steen waren die tatsächlichen norwegischen Zementpreise mit den theoretischen Preisen ohne Kartellierung identisch.²¹ Ein Unternehmenswachstum war nur durch Export möglich, infolgedessen versüssten die Hersteller ihre Auslandsware mit Dumpingpreisen. Das Kartell führte so nicht zu einer Bereicherung der norwegischen Zementproduzenten, ganz im Gegenteil.

Als die Belastung durch das Dumping schliesslich zu gross wurde, fusionierten die Unternehmen und beendeten den Dumpingexport.

Auch ist die alte Frage der «Kinder der Not»²² nicht abschliessend behandelt: Gibt es in wirtschaftlichen Abschwungsphasen tatsächlich eine erhöhte Neigung, Kartelle zu bilden? Kommen sie dann auch zustande? Fällt ihre Gründung wohlmöglich in den nachfolgenden Aufschwung, sodass eine zeitliche Korrelation fehlerhaft ist? Gibt es Lernkurven in der Organisation von Kartellen? Die Konstruktion eines Kartells dauert oft mehrere Jahre; kann man da überhaupt noch von Konjunkturen sprechen? Ist die Existenz von Kartellen möglicherweise an langen Trends festzumachen: der Grossen Depression und der Zwischenkriegszeit, im Gegensatz zu den Zeiten des Booms nach dem Zweiten Weltkrieg? Auch hier steht eine Arbeit, die qualitativ erarbeitetes Material quantitativ zu Aussagen verwertet, aus.

Es bleibt die Frage, ob Kartelle den Wettbewerb strukturell unterbanden. In einigen Fällen haben Kartelle als Form der Konzentration die spätere Fusion ihrer Mitglieder beschleunigt oder gar ermöglicht; die IG Farbenindustrie AG wäre ein Beispiel. Aber eben nicht nur ein Beispiel, sondern die grosse Ausnahme. Es war in der Regel die Intention der Mitglieder, ihre Selbständigkeit zu bewahren und trotzdem die Vorteile der Konzentration zu erlangen. Die meisten Kartelle schlossen einen «funktionsfähigen Wettbewerb» deshalb nicht aus, weil strukturelle Vorteile, welche sich Mitgliedsunternehmen gegenüber anderen während der Kartellphase erarbeitet hatten, bei den regelmässigen Quotenverhandlungen eingesetzt werden konnten. Das heisst, der Wettbewerb konzentrierte sich auf die nicht im Kartell festgeschriebenen Teile eines Unternehmens wie zum Beispiel überlegene Forschung, Logistik, Produktionsprozesse usw.

Für kleine und mittlere Firmen boten die Kartelle nicht nur Vorteile, sondern garantierten unter Umständen deren Existenz. Beispiele finden sich in den skandinavischen Bierkartellen oder im Farbstoffkartell.²³ Die finnischen Kartelle für den Papierexport blieben so lange aufrechterhalten, bis sich in den 1990er-Jahren die Papierindustrie auf drei bis vier Unternehmen konzentriert hatte. In dieser Konstellation hielten sie das Kartell für nicht mehr erforderlich und lösten es freiwillig auf. Die Kartellierung hatte den Konzentrationsprozess wahrscheinlich um Jahrzehnte verzögert.

Die Kartellgeschichte zeigt, dass kleine Mitglieder bevorzugt wurden. Während bei normalen Konzentrationsprozessen kleine und mittlere Unternehmen sich tendenziell in der Rolle des Opfers wiederfinden, zeigten sie sich in Kartellverhandlungen als besonders durchsetzungsfähig. Viele konnten eine Vergrösserung ihrer Quote über ihren ursprünglichen Marktanteil hinaus oder andere Vorteile erreichen, weil den grossen, leitenden Kartellfirmen die Ordnung des Marktes wichtiger war als ein relativ kleines Zugeständnis. Dieser auf Impressionen aus einzelnen Kartellen basierende Eindruck wird für die Zeit nach 1945 von quantifizierenden Studien unterstrichen.²⁴ Ein grundsätzliches Ziel der Wettbewerbspolitik ist es, einen Markt mit möglichst

vielen Anbietern zu garantieren. Es scheint, dass dieses Ziel mit Kartellverbot und Fusionsprivileg schlechter zu erreichen ist als umgekehrt. Die oben zitierte Forderung von Ingo Schmidt und Annette Fritz nach einem Paradigmenwechsel wird durch die historische Forschung empirisch untermauert.

Wir haben also eine Fülle von empirischen Beispielen sowohl aus der Zwischenkriegszeit als auch für die Zeit nach 1945, in denen die theoretisch geleiteten Annahmen, wie Kartelle sich verhalten, nicht mit der Realität übereinstimmen. Es gibt also viele Gründe, diese Annahmen einer erneuten und vertieften Überprüfung an der historischen Praxis auszusetzen. Bevor wir jedoch im nächsten Abschnitt auf die neuen Ansätze in der Kartellforschung eingehen werden, sei ergänzend auf ein Gegenbeispiel hingewiesen: Es herrscht augenscheinlich in allen besonders grossen Formen wirtschaftlicher Konzentration der Wunsch, die erreichte Machtstellung durch eine möglichst umfassende Kontrolle der restlichen Anbieter zu sichern. Es ist bekannt, dass Kartelle die vollständige Abdeckung ihres Marktes anstreben. Das gilt jedoch auch für Unternehmen. So verfolgten General Electric und IT&T in der Zwischenkriegszeit dieses Ziel.²⁵ Während jedoch die Europäer hierfür internationale Kartelle einsetzten, bevorzugten die US-Firmen eine Minderheitsbeteiligung, die einen entsprechenden Einfluss auf das entsprechende Unternehmen zuließ. Während das eine Instrument der Machtausübung heute verboten ist, wird das andere als Zeichen wirtschaftlicher Stärke gelobt.

Neue Ansätze in der Kartellforschung

Nachdem es in den 1990er-Jahren um die Kartellforschung ziemlich still geworden war, erscheinen seit einiger Zeit anfangs unabhängig voneinander neue Studien zur Kartellfrage. Ob dieses neue Interesse durch die realen Probleme einer amerikanisch überformten Weltwirtschaft mit ihren tiefen, aus der Spaltung von Real- und Finanzwirtschaft herrührenden Krisen (2001, 2008) ausgelöst wurde oder aber durch die oben genannten Widersprüche, sei dahingestellt; wichtig ist, dass der Diskurs um die Formen des Wettbewerbs wieder auflebte. Dabei ist in der Kartellforschung eine ganze Reihe neuer Gesichts- und Bewertungspunkte erarbeitet worden. Auf einige wichtige soll im Folgenden kurz hingewiesen werden.

Eine neue Interpretationsmöglichkeit des Kartellproblems eröffnet die Transaktionskostenanalyse. Hier wird ein Kontinuum zwischen einem Unternehmen auf der einen und dem Markt auf der anderen Seite angenommen. Nach dem Ansatz von Oliver Williamson gibt es drei Möglichkeiten Transaktionen durchzuführen, mit Hilfe von erstens Hierarchien (Firmen), zweitens Hybriden und drittens Märkten. Kartelle sind komplexe Transaktionsverträge (Hybride): Sie stellen Versuche dar, Transaktionskosten zu senken. Ulrich Nocken hat diesen Ansatz kürzlich für die deutschen Stahlkar-

telle durchgespielt. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass sie zur Modernisierung der Mitgliedsfirmen beigetragen hätten, die Produktivität gesteigert hätten und den Wettbewerb trotzdem aufrechterhielten.²⁶ Also leisteten sie im Lichte der gängigen Kartelltheorie etwas im Sinne des Wortes ganz und gar Ausserordentliches. Ein guter Grund, ähnliche Untersuchungen über andere Kartelle durchzuführen.

Eine zurzeit ungeprüfte Möglichkeit wäre es, supernationale Kartelle mit Hilfe der in den politischen Wissenschaften eingeführten Theorie des internationalen Regimes zu interpretieren. Die Theorie widmet sich Organisationen wie der Welthandelsorganisation, der Weltbank, der Internationalen Telefonunion oder der Fédération Internationale de Football Association (FIFA). Es ist anzunehmen, dass auch internationale Kartelle mit diesem Instrumentarium zu analysieren sind, denn auch sie sind organisierte Formen internationaler Regulierungen. Auch sie waren in Einzelfällen mit Staatsfunktionen beauftragt (so bewirtschaftete zum Beispiel das Stickstoffkartell Einfuhrkontingente).

Ein wichtiger Beitrag könnte aus der Analyse von Kartellregistern erwachsen. Derartige Kompilationen liegen seit der Zwischenkriegszeit zumindest für die Schweiz, Norwegen und die Tschechoslowakei, aber wahrscheinlich darüber hinaus auch für weitere Staaten vor. Schweden führt seit 1946, Grossbritannien seit 1956, die Bundesrepublik Deutschland seit 1957 und die EU (EWG) seit 1958 ein entsprechendes Register. Auch die Nachkriegsliste ist mit Sicherheit unvollständig (so liegen mir mündliche Hinweise auf Register in Dänemark und Finnland vor). Zurzeit werden das schwedische, das schweizerische und das australische durch umfassende Projekte ausgewertet.²⁷ In welcher Hinsicht man die Register auswerten kann und welche Ergebnisse dabei erzielt werden können, hat George Symeonidis für England gezeigt. Er konnte beweisen, dass die britische Wettbewerbspolitik der Wirtschaft ihres Landes erheblich geschadet hat!

Für das Verhalten grosser Unternehmen in Fragen der Kartellierung könnte die *multiple contact theory* interessant sein. Dieser Ansatz der Wirtschaftswissenschaften geht realistischerweise davon aus, dass die meisten Unternehmen ihren Wettbewerbern nicht nur auf dem Markt für ein einziges, sondern für mehrere oder viele Produkte begegnen. Infolgedessen könnte ein Ausspielen von eigenen Wettbewerbsvorteilen auf einem bestimmten gemeinsamen Teilmarkt einen Entlastungsangriff auf einem anderen, weniger sicheren Teilmarkt auslösen. Diese Konstellation kann zur Rücksichtnahme im Wettbewerb führen. Eine solche stillschweigende Übereinkunft haben Vonortas und Jang besonders dann gefunden, wenn strategische Allianzen für bestimmte Aufgaben (Forschung und Entwicklung, Distribution etc.) eingegangen wurden.²⁸ Denjenigen, die sich mit den grossen Anbietern in der chemischen oder der elektrotechnischen Industrie beschäftigt haben, ist dies ein gängiges Denkmuster. Das Gleiche gilt für die Spezifikationskartelle in der Stahlindustrie (Grobbleche, Draht usw.): der herausgeforderte Gegner muss nicht auf demselben Markt antworten,

sondern er sucht sich einen aus, in welchem er selbst stark ist und der Gegenseite leicht Schmerzen zufügen kann. Heute kennen wir dies Verhalten besonders aus der internationalen Wirtschaftsdiplomatie: ein in einer Zollposition erklärter «Tarifkrieg» wird fast nie mit Schwierigkeiten in derselben Position, sondern mit probaten Alternativen beantwortet. Es wäre interessant zu zeigen, wie weit solch Verhalten verbreitet war, zu welchen Formen der Kooperation es führte und wo der Unterschied zu Kartellen zu finden ist. Ebenso wäre zu fragen, ob solch stille Übereinkünfte den Weg zur Kartellierung ebneten, ob die Kartellbildung zweier Firmen auf einem Markt zu einem verminderten Wettbewerb auf anderen, nichtkartellierten Märkten führte usw. Mit der *multiple contact theory* kann man also theoretisch fundiert einerseits danach fragen, wie weit der Wettbewerb auf gemeinsamen Teilmärkten sich kartellähnlich auswirkt. Andererseits kann untersucht werden, wie sich der Wettbewerb von kartellierten Teilmärkten auf nichtkartellierte Teilmärkte auswirkte.

Die Frage nach den Grenzen zwischen erlaubter und verbotener Kooperation umreißt ein weiteres lohnendes Feld der Wettbewerbsforschung. Patentpools, strategische Allianzen, firmenübergreifende Kooperationen im Forschungs- und Entwicklungsbereich und in anderen Sektoren, Finanzkonsortien, Arbeitsgemeinschaften, Verbände zur Beeinflussung von Politik und Markt ... es gibt nahezu unendlich viel Formen wirtschaftlicher Kooperation. Wie das oben beschriebene Beispiel der Marktbeobachtung der Tankstellen zeigt, sind derartige Fragen höchstens in der Theorie eindeutig zu beantworten. Wie ist der regelmässige Gebrauch gemeinsamer Serviceorganisationen durch Firmen, welche untereinander im Wettbewerb stehen, zu bewerten? Ist die International Air Transport Association (IATA) nicht auch ein Kartell? Ein möglicherweise besseres Beispiel wären Buchungssysteme in der Luftfahrt wie Amadeus/Opodo, welche sich im alleinigen Besitz der durch sie buchbaren Fluggesellschaften befinden. In der Kartellsprache der Zwischenkriegszeit nannte man solche Organisationen Syndikate. Sind solche mit dem Ansatz der *vertical restraints* bearbeitbaren Organisationen und Absprachen nicht doch schlicht und einfach Kartellvarianten? Und wo sind die Grenzen zu Schiffsbefrachtern, Hotelringen oder Bankkonsortien zu ziehen?

Was verboten und erlaubt ist, wurde im Laufe der Zeit unterschiedlich gehandhabt – von staatlicher und regionaler Differenzierung ganz abgesehen. Eine kohärente Darstellung dessen, wie sich die Grenzen zwischen erlaubtem – oft sogar gefordertem und belobigtem – und verbotenem Verhalten verändert hat, steht noch aus. Sie würde gleichzeitig eine Ideengeschichte des Wettbewerbs sowie eine Geschichte der Wirtschaftspolitik repräsentieren – ein umfangreiches, aber lohnendes Projekt! Kartelle als Substitut? In einem der frühen Beiträge zur Geschichte transnationaler Unternehmen stellte Helga Nussbaum die These auf, dass Direktinvestitionen als ein strategisches Instrument von mehreren zu betrachten seien. Es werde durch andere Instrumente wie Kartelle, Fusionen oder strategische Allianzen ergänzt.²⁹ Das Ver-

hältnis dieser Instrumente untereinander, die systematische Untersuchung, wann und unter welchen Umständen der einen oder der anderen Form der Vorzug gegeben wurde und warum, fehlen weiterhin. Ein Schritt in diese Richtung war der Nachweis für die nordischen Märkte, dass in der Zwischenkriegszeit deutsche Unternehmen Direktinvestitionen, Kartelle und langfristige Verträge substitutiv anwendeten.³⁰ Ähnliche Untersuchungen für andere Regionen und Zeiten stehen noch aus. Wenn aber Unternehmen diese Instrumente substitutiv benutzten, stellt sich erneut die Frage, warum die Verfolgung des Ziels mit dem einen Mittel verboten, mit dem anderen aber erlaubt ist.

Schliesslich könne sogar ein soziokultureller Blick auf Kartelle möglicherweise zu neuen Einsichten führen. Psychologische Experimente mit Kleinkindern haben gezeigt, dass das einander Helfen und Kooperieren tief in der menschlichen Existenz verankert ist.³¹ Gegenseitige Unterstützung muss anscheinend nicht gelernt werden. Möglicherweise ist kooperatives Verhalten tiefer verwurzelt in unserer Existenz als konkurrierendes. Wie dem auch sei, es ist bemerkenswert, dass internationale Kartelle als Struktur säkularer Trends wie Globalisierung, De- sowie Reglobalisierung, allen Konjunkturen und politischen Wechsellagen seit dem 19. Jahrhundert widerstanden haben. Kann man Kartelle als einen Teil der sozioökonomisch-kulturellen Superstruktur untersuchen? Welche neuen Erkenntnisse könnten damit erzielt werden?

Schliesslich könne es sich als lohnend erweisen, eine weitere soziokulturelle Variante zu untersuchen: regionale Varianzen. Was für Spielarten des Kapitalismus – *varieties of capitalism*³² – gelten soll, könnte auch für Kartelle gültig sein: Unterschiede in akzeptierten Verhaltensweisen und Regeln. Während Untersuchungen über amerikanische Kartelle regelmässig zu negativen Ergebnissen kommen, gilt dies für europäische nicht in gleicher Masse. Dabei scheint es nicht der nationale Hintergrund zu sein, der das Ergebnis beeinflusst: Verschiedene Amerikaner, die über europäische Kartelle arbeiteten, präsentieren ihre Ergebnisse im Rahmen europäischer Werte- und Interpretationsmuster.³³ Wäre es denkbar, dass die tendenziell differierenden Ergebnisse zwischen amerikanischen und europäischen Kartellen nicht aufgrund von Vorurteilen der sie untersuchenden Autoren, sondern aufgrund von Differenzen zwischen den untersuchten Objekten entstanden?

Ein neues Ergebnis ist als Fazit aus diesem Beitrag nicht zu erwarten; eine Übersicht über die neue Forschung, ein Überblick über das neu Erreichte wäre verfrüht. Unser Beitrag blickt in die entgegengesetzte Richtung: er ist dazu geschrieben worden, Lücken und aktuelle Baustellen der Kartellforschung aufzuzeigen, und zielt darauf ab, Lust auf Mitarbeit zu wecken. Gleichzeitig erhebt er nicht den Anspruch, vollständig zu sein. Dieser Beitrag ist auch nicht ausgewogen; im Gegenteil: er versucht zu provozieren und zu stimulieren. Neue Fragestellungen, neue Methoden und neue Theorien haben eine Fülle von Möglichkeiten eröffnet, welche die Kar-

tellforschung auf ein höheres Niveau heben können. Konkrete Überprüfungen der Wettbewerbspolitik, welche deren Intentionen mit ihren Ergebnissen konfrontieren, würden zum Beispiel die Wirtschaftswissenschaften und die Politik interessieren. Die Wirtschaftsgeschichte könnte den Nachbardisziplinen durch die Kartellforschung erneut relevante Ergebnisse anbieten, welche über die Ökonomie hineinwirken in die Kreise von Politologen, Soziologen, generell der Kulturwissenschaftler oder gar der interessierten Öffentlichkeit.

Es liegt an uns, diese Möglichkeiten zu nutzen!

Anmerkungen

- 1 Grossman, Peter Z. (Hg.), *How Cartels Endure and How They Fail. Studies of Industrial Collusion*, Cheltenham 2004, S. 7.
- 2 Symeonidis, George, *The Effects of Competition. Cartel Policy and the Evolution of Strategy and Structure in British Industry*, Cambridge, Mass. 2002.
- 3 Kinghorn, Janice Rye; Nielsen, Randall, «A practice without defenders: the price effects of cartelization», in: Grossman (wie Anm. 1), S. 130–143.
- 4 Levenstein, Margaret C.; Salant, Stephen W. (Hg.), *Cartels (The International Library of Critical Writings in Economics, vol. 201)*, Cheltenham 2007.
- 5 Schröter, Harm G., «Kartellierung und Dekartellierung 1890–1990», *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, Bd. 81, H. 4 (1994), S. 457–493.
- 6 Hervorhebung von H.G.S. – Kurt Wiedenfeld war Nationalökonom. Ab 1916 war er in der Kriegsrohstoffabteilung tätig und half 1918 mit, das Auswärtige Amt neu zu strukturieren. Dort leitete er als Vortragender Rat die handelspolitische Abteilung.
- 7 Zitiert in Hexner, Ervin, *International Cartels*, Chapel Hill 1945, Appendix VI, S. 404.
- 8 OMGUS-Berichte; Stocking, G.W.; Watkins, M.S., *Cartels in Action. Case Studies in International Business Diplomacy*, New York 1947.
- 9 Teichova, Alice, *An Economic Background to Munich*, Cambridge 1974.
- 10 Hexner (wie Anm. 7); ders., *The International Steel Cartel*, Chapel Hill 1943.
- 11 Schröter, Harm G., *Americanization of the European Economy. A Compact Survey of American Economic Influence in Europe since the 1880s*, Dordrecht 2005. Vor dem Zweiten Weltkrieg standen sich machtpolitisch grosse amerikanische Unternehmen und kleinere in Kartellen organisierte europäische gegenüber. Ohne eine solche Kartellorganisation hatten US-Firmen für Jahrzehnte eine dominante Position. Beabsichtigt oder nicht, die Durchsetzung des amerikanischen Standpunktes war für die US-Industrie nützlich.
- 12 Schmidt, Ingo; Fritz, Annette, «Pro und contra Konzentrationsprivileg: Die unterschiedliche Wirkung von Kartellen und Fusionen auf Wettbewerb und Effizienz», in: Kruse, Jörn; Mayer, Otto G. (Hg.), *Aktuelle Probleme der Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik*, Baden-Baden 1996, S. 119–134, hier S. 119.
- 13 *Gabler Wirtschaftslexikon*, 12. Auflage, Wiesbaden 1988, S. 2770.
- 14 Fernkabelgemeinschaft (Hg.), *Fernkabelgemeinschaft, Rationalisierungskartell der Hersteller von Fernkabeln und -leitungen gemäss § 5 Abs. 2 und GWB, 2. Mai 1966–31. Dezember 1987*, o.O., o.J.
- 15 Symeonidis (wie Anm. 2), S. 324 (übersetzt von mir, H.G.S.).
- 16 Burhop, Carsten; Lübbers, Thorsten, «Cartels, managerial incentives, and productive efficiency in German coal mining, 1881–1913», *The Journal of Economic History*, Vol. 69, No. 2 (2009), S. 501–528.
- 17 Schröter, Harm G., «Kartelle als Form industrieller Konzentration. Das Beispiel des internationalen

- Farbstoffkartells von 1927 bis 1939», in: *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 74 (1987), S.479–513, hier S.490 ff.
- 18 Cortat, Alain, «How cartels stimulate innovation and R&D: Swiss cable firms, innovation and the cartel question», *Business History* 51 (2009), No.5, S.754–769; Cortat, Alain, *Un cartel parfait. Réseaux, R&D et profits dans l'industrie suisse des cables*, Neuchâtel 2009.
 - 19 Cantwell, John A.; Barrera, Pilar, «The localisation of corporate technological trajectories in the interwar cartels: cooperative learning versus an exchange of knowledge», *Economics of Innovation and New Technology* 8 (1998), No.2/3, S.257–290.
 - 20 Gabler (wie Anm. 13), S.704.
 - 21 Auch im Weiteren Rölller, Lars-Hendrik; Steen, Frode, «On the working of a cartel: evidence from the Norwegian Cement industry», *The American Economic Review* 96 (2006), Nr.1, S.321–338.
 - 22 Friedrich Kleinwächter war der Erste, welcher ein Buch über moderne Kartelle veröffentlichte. Er stellte in *Die Kartelle. Eine Frage der Organisation der Volkswirtschaft*, Innsbruck 1883, die These auf, Kartelle seien «Kinder der Not» (S.143).
 - 23 Sandberg, Peter, *The Pressure of New Innovations on Transnational Cartels and Trade Organizations. The Tin Can and the Increased Competition between the Swedish and Danish Brewing Industries since the 1950s*, Manuskript, Beitrag zum Kongress der European Business History Association 2007 in Genf.
 - 24 Vgl. Symeonidis (wie Anm. 2).
 - 25 «Er [Burchard, Chairman der International General Electric Company] sagte: Jawohl, ich gebe ohne Weiteres zu, dass sich das Schriftstück so liest, es ist aber keineswegs so gemeint. Sie müssen verstehen, dass wir in allen Fragen, insbesondere bezüglich der Preise, nur nach vorheriger Verständigung mit Ihnen vorgehen wollen, dass wir aber schließlich doch die Kontrolle des Glühlampengeschäfts der Welt ausüben müssen.» Bericht von Jensen an Siemens, 24.9. 1920, SAA 27/LA 877. Ähnliche Zitate finden sich für das gesamte Starkstrom- und Telefongeschäft.
 - 26 Nocken, Ulrich, «German cartels through the lens of transaction cost theory», in: Feldenkirchen, Wilfried; Hilger, Susanne; Rennert, Kornelia (Hg.), *Geschichte – Unternehmen – Archive. Festschrift für Horst A. Wessel zum 65. Geburtstag*, Essen 2008, S.273–291.
 - 27 Sandberg, Peter, *On the Road to Competition. The Evolution of the Cartel Register and Competition Legislation in Sweden up until the 1950s*, Manuskript, Beitrag zum World Economic History Congress in Utrecht 2009.
 - 28 Vonortas, Nicholas S.; Jang, Yongsuk, «Collaborate or collude? Multimarket and multiproject contact and R&D», in: Grossman (wie Anm. 1), S.279–308.
 - 29 Nussbaum, Helga, «International Cartels and Multinational Enterprise», in: Teichova, Alice; Lévy-Leboyer, Maurice; Nussbaum, Helga (Hg.), *Multinational Enterprise in Historical Perspective*, Cambridge 1986, S.131–144.
 - 30 Schröter, Harm G., «Risk and Control in Multinational Enterprise. German Businesses in Scandinavia, 1918–1939», *Business History Review* 62 (Fall 1988), S.420–443.
 - 31 Wade, Nicholas, «Helping others needs no teaching, experts say. Early altruism is seen as a distinction between humans and chimps», *The International Herald Tribune*, 3.12. 2009.
 - 32 Hall, Peter A.; Soskice, David (Hg.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford 2001; Whitley, Richard (Hg.), *Competing Capitalisms. Institutions and Economies*, Vol.2, Cheltenham 2002.
 - 33 Zu nennen wären beispielsweise Peter Grossman, Jeffrey Fear, Gerald Feldman oder Ulrich Nocken.

