

Der Fall des Kabelherstellerkartells – Zur Bedeutung von Wettbewerbsrecht und Marktkräften*

Von Verena Hahn und Hans-Theo Normann

Abstract

We analyze the case of the German power-cable producers which was decided by the German cartel authority, the Bundeskartellamt, in 1997. The first cartel contract in the power-cable industry was signed already in 1901. We show that cartel law only had a minor influence on the stability of the cartel. Until 1945 several price wars occurred though cartel agreements were legally enforceable. In the post-war period, the cartel was fairly stable despite the general cartel prohibition. We further argue that the cartel broke down before the decision of the Bundeskartellamt because of excess capacities and the advancing liberalization of European energy markets.

Zusammenfassung

Wir analysieren den 1997 vom Bundeskartellamt entschiedenen Fall des deutschen Kabelherstellerkartells. Der erste Kartellvertrag in der Starkstromkabelindustrie wurde bereits 1901 abgeschlossen. Wir zeigen, daß die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kartellstabilität nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Bis 1945 sind trotz günstiger gesetzlicher Rahmenbedingungen verschiedene Preiskriege aufgetreten. In der Nachkriegszeit dagegen war das Kartell trotz Kartellverbot weitgehend stabil. Außerdem wird gezeigt, daß das Kartell bereits vor der Entscheidung des Bundeskartellamts wegen Überkapazitäten und fortschreitender Liberalisierung der europäischen Energiemärkte zusammengebrochen ist.

JEL-Klassifikation: K 42, L 41, N 40

1. Einleitung

Das Kartellverbot dürfte zu den wenigen unumstrittenen Regeln im Wettbewerbsrecht gehören. Ebenso unstrittig ist, daß Firmen ein Interesse daran haben, das Kartellverbot zu verletzen und ordnungswidrige Preis- und

* Wir bedanken uns bei Ulrich Kamecke, Christian Kirchner, Harald Lübbert und zwei anonymen Gutachtern für anregende Hinweise. Außerdem danken wir den Teilnehmern der Jahrestagung 1998 des Vereins für Socialpolitik für hilfreiche Kommentare sowie der DGZ-Deka Bank für finanzielle Unterstützung.

Quotenabsprachen zu treffen: schließlich können auf diese Weise Gewinne erzielt werden, die über dem Niveau liegen, das unter Wettbewerbsbedingungen erzielt worden wäre. Hieraus wird meist gefolgert, dass staatlicherseits Ressourcen zur Durchsetzung des Kartellverbots zur Verfügung gestellt werden müssen. So gibt es in den meisten entwickelten Volkswirtschaften eine Kartellbehörde, die mit den personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet ist, Verstöße gegen das Kartellverbot aufzudecken, nachzuweisen und Bußgeldverfahren durchzuführen.

Ökonomen der Chicago School of Antitrust Analysis haben demgegenüber betont, daß es hinreichend sein könnte, auf die Marktkräfte zu vertrauen.¹ Nach dieser Meinung sind Kartelle kurzlebige Erscheinungen.² Wenn Kartellverträge nicht einklagbar sind, haben Firmen einen Anreiz, die Vereinbarungen zu brechen und die äußerst profitable Position des Außenseiters im kartellierten Markt einzunehmen. Selbst wenn die etablierten Firmen die Kartelldisziplin aufrechterhalten, provoziert das hohe Preisniveau neue Anbieter zum Eintritt in den Markt. Diese sind dann entweder Außenseiter, oder werden auf Kosten der Quoten der etablierten Firmen in das Kartell integriert. Beides destabilisiert das Kartell. Sind diese Marktkräfte voll wirksam, wäre eine dezidierte Kartellpolitik über das bloße Verbot hinaus nicht nötig.

Nun widerlegen allerdings die immer wieder auftretenden länger andauernden Kartellvereinbarungen diese Meinung, und im allgemeinen wird am Sinn einer staatlichen Durchsetzung des Kartellverbots nicht gezweifelt. Festhalten läßt sich an dieser Stelle aber dennoch, daß die Marktkräfte die Stabilität von Kartellen definitiv beeinträchtigen können. Kartelle sind also zum einen durch Aufdeckung durch die Wettbewerbsbehörde bedroht, zum anderen durch das Profitstreben der Kartellmitglieder oder neuer Anbieter.

Wir untersuchen mit dieser Fallstudie, wie sich die staatliche Kartellpolitik auf der einen Seite und die Marktkräfte auf der anderen Seite auf die Stabilität des deutschen Kabelherstellerkartells ausgewirkt haben. Wegen Verstoß gegen das Kartellverbot des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wurde im Sommer 1997 gegen 17 Hersteller von Starkstromkabeln das bis dahin höchste Bußgeld in Höhe von insgesamt 289 Millionen DM durch das Bundeskartellamt verhängt.³ In einem branchenweiten Kartell hatten die Kabelhersteller über Preis- und Rabattsprachen den Markt für Starkstromkabel⁴ nach Quoten unter sich aufgeteilt. Der Markt-

¹ Vgl. Schmidt (1999), S. 19 ff. zur Position der Vertreter dieser Schule.

² Vgl. z. B. Friedmans (1974) vermutete Kurzlebigkeit der OPEC.

³ Vgl. die Presseinformationen des Bundeskartellamts vom 2. 6. 1997, 15. 8. 1997 und 16. 3. 1998.

fürer Alcatel erhielt das höchste Bußgeld von insgesamt 97,9 Millionen DM, gefolgt von Siemens mit insgesamt 88,6 Millionen DM. Der drittgrößte deutsche Hersteller Felten & Guillaume mußte 36 Millionen DM zahlen.⁵ Weiterhin erhielt die Firma ABB Kabel und Draht GmbH ein Bußgeld in Höhe von 19,8 Millionen DM. Die Kabelwerk Oberspree AG (KWO) mußte 14,9 Millionen DM zahlen. Gegen sieben weitere Hersteller ergingen insgesamt 27,1 Millionen DM. Bußgelder erhielten außerdem der Fachverband Kabel und isolierte Drähte sowie die Elektro-Treuhand GmbH in Köln, die eine entscheidende Rolle in der Kartellorganisation gespielt hatten.

Das Kabelherstellerkartell eignet sich gut zur Analyse der vorliegenden Fragestellung, da sich die ersten Nachweise eines Kartells der Starkstromkabelhersteller bereits 1901 finden.⁶ Das Kartell bestand also sowohl in der Phase allgemeiner Kartelllegalität bis 1945 als auch unter dem Kartellverbot des GWB. Zwischen prinzipieller Legalität und striktem Verbot gab es im Laufe der Existenz des Kabelkartells weitere verschiedene wettbewerbspolitische Maßnahmen. Chronologisch vorgehend⁷ rekapitulieren wir kurz diese Maßnahmen und analysieren, wie sie sich auf das Kabelkartell ausgewirkt haben. Parallel dazu zeigen wir, welchen Einfluß die Marktbedingungen (Außenseiter, ausländische Konkurrenz, Konjunktur) auf das Kartell hatten.

Bereits in der legalen Phase des Kartells stellte 1928 eine Studie über das Kabelkartell fest, daß es erhebliche Probleme gab, Informationen über die Industrie zu bekommen.⁸ Diese Probleme potenzieren sich natürlich in der Phase der Illegalität. Wir denken dennoch, daß sich aus den verfügbaren Quellen ein zwar möglicherweise unvollständiges, aber ausreichend klares Bild der Starkstromkabelindustrie ergibt, um Schlußfolgerungen bezüglich der Fragestellung rechtlicher Rahmenbedingungen versus Marktkräfte zu ziehen.

⁴ Starkstromkabel schließen Niederspannungskabel bis 1kV, Mittelspannungskabel bis 20kV und Hochspannungskabel bis 400kV ein. Sie sind zum einen von Starkstromleitungen abzugrenzen, zum anderen von Schwachstromleitungen, also Telefon- und Telegrafleitungen. Ein großer Teil der Kabelhersteller ist auf allen Teilmärkten tätig.

⁵ Die genannten Bußgelder beziehen sich jeweils auf die Konzerne inklusive deren Tochterunternehmen.

⁶ Die die Entscheidung des Bundeskartellamts wiedergebenden Presseberichte (z. B. Der Spiegel 24/1997, S. 100) nennen 1902 als Gründungsjahr des Kartells. Nach Saffran (1928), S. 89 und 105, wurde jedoch der erste Kartellvertrag von 9. 7. 1901 bis 15. 5. 1902 abgeschlossen.

⁷ Einen formaleren Ansatz zur Analyse der Stabilität deutscher Kartelle wählen Schwalbach und Schwerk (1999).

⁸ Vgl. Saffran (1928).

Tabelle 1

Übersicht der kartellrechtlichen Normen

Zeitraum	Rechtlicher Rahmen	Kartelle sind	
1897 – 1918	kein Kartellrecht allgemeines Vertragsrecht	per se legal	Kartellbildung ist Teil der Vertragsfreiheit
1919 – 1933	Kartell-Verordnung, 1923 Kartell-Notverordnung, 1930	per se legal	Missbrauchsaufsicht
1933 – 1945	Zwangskartellgesetz, 1933 Kartellbereinigungserl., 1943	per se legal	Staatliche Preislenkung Kriegswirtschaft
1945 – 1957	Dekartellierungsgesetze, 1947	per se illegal	Kartellverbot
1958 – 1992	§§ 1 – 14 GWB Art. 85 EWGV	per se illegal	Kartellverbot Ausnahmen möglich
1992 – 1998	§§ 1 – 14 (13) GWB Art. 85 (81) EWGV	per se illegal	Kartellverbot Ausnahmen möglich

2. Gründung und Frühphase (1901 – 1918)

Die im vorigen Jahrhundert einsetzende Kartellierung der deutschen Industrie war durch die rechtlichen Rahmenbedingungen begünstigt: Die Reichsgewerbeordnung von 1869 bot zwar Schutz vor staatlichen Beschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung des einzelnen, enthielt aber kein explizites Verbot privater wettbewerbsbeschränkender Absprachen.⁹ In der Entscheidung zum Sächsischen Holzstoffkartell¹⁰ aus dem Jahre 1897 entschied das Reichsgericht schließlich, daß die Kartellbildung als Bestandteil der allgemeinen Vertragsfreiheit der Gewerbefreiheit nicht entgegenstünde. Diese Entscheidung begründete eine durchgreifende Kartellierung der deutschen Wirtschaft.¹¹

Die deutsche Elektroindustrie blieb bei der Kartellierungswelle zunächst außen vor. Pläne einer allgemeinen Kartellierung mußten wegen der Verschiedenartigkeit der Produkte und der unterschiedlichen Größe und Struktur der Elektrounternehmen aufgegeben werden. Es gelang lediglich in einzelnen Zweigen der Industrie, Verständigungen herbeizuführen.¹² Einer dieser Zweige war die Starkstromkabelindustrie. Hier schlossen sich

⁹ Vgl. z. B. Maschke (1964), S. 24 ff., Wengenroth (1985), S. 17 ff., oder Fezer (1985), S. 57 f.

¹⁰ RGZ 38, 155 ff. von 1897.

¹¹ Vgl. Wengenroth (1985), S. 17 ff.

¹² Vgl. Eißfeldt (1928), S. 17 ff. In der Elektroindustrie waren nur 9 % (1907) bzw. 14 % (1925/28) bis 20 % (1935/37) des Bruttoproduktionswerts der Branche kartelliert. Vgl. Feldenkirchen (1985), S. 155.

im Juli 1901 elf Produzenten zum ersten Kartell der deutschen Elektroindustrie, der Vereinigung Deutscher Starkstromfabrikanten (VDSF) zusammen.¹³ In der Kabelindustrie waren die Voraussetzungen günstiger als in anderen Bereichen dieser Branche: Im Jahre 1900 hatte eine VDE-Norm eine starke Vereinheitlichung der Kabeltypen gebracht. Trotz einer weiterhin bestehenden Vielzahl von Typen war so ein hoher Grad an Produkt-homogenität erreicht worden, der für eine Kartellierung unabdingbar ist. Ferner war die Herstellung von Elektrokabeln mit hohen Investitionen verbunden. Dieser hohe Kapitalbedarf machte den Eintritt neuer Firmen in den Markt schwierig. Schließlich hing die Preisbildung für Kabel zu einem großen Teil von den Rohstoffpreisen für Kupfer, Blei und Aluminium ab. Diese waren für alle Anbieter gleich. Im Vergleich zu anderen Produkten blieb so für die Preispolitik der Kabelwerke nur ein relativ geringer Spielraum.¹⁴

Die Organisation des Kartells war durch das Ausschreibungsverfahren bei Aufträgen öffentlicher Nachfrager geprägt. Diese öffentlichen Nachfrager, im wesentlichen Energieversorgungsunternehmen und Verkehrsbetriebe, waren zu Beginn der Kabelindustrie neben einigen Großunternehmen die alleinigen Nachfrager von Starkstromkabeln.¹⁵ Die Kartellorganisation setzte bereits bei den Submissionen an und wurde als Kontingentierungs- und Preiskartell durchgeführt. „Jedes Werk gibt auf einer ‚Kabelmeldung‘ die Anfrage des Kunden an das Kartell weiter und erhält daraufhin Nachricht, ob es zu normalen Preisen anbieten kann, oder ob es zu einem prozentual abgestuften Aufschlag das Werk, dem der Auftrag von Seiten des Kartells zugedacht ist, zu schützen hat.“¹⁶ Am Jahresschluß wurde dann ein finanzieller Ausgleich bei Quotenüber- und -unterschreitungen vorgenommen. Bezüglich der Preispolitik wurde zunächst bei jeder Kabelmeldung mit Richtpreisen¹⁷ gearbeitet. Später wurden Listenpreise aufgestellt, die sich an die Schwankungen der Metallpreise automatisch anpaßten.¹⁸

Trotz der allgemein günstigen Bedingungen und trotz der für Kartelle positiven Rechtssituation hatte das Kabelkartell nach seiner Gründung mit Problemen zu kämpfen, die öfter zum vorübergehenden Zerfall des Kartells führten. Das Hauptproblem waren die immer wiederkehrenden Konflikte

¹³ Vgl. Saffran (1928), S. 89. Saffran (S. 84 f.) datiert eine erste kartellähnliche Verabredung zwischen Siemens & Halske und Felten & Guillaume auf das Jahr 1876.

¹⁴ Vgl. Eißfeldt (1928), S. 78.

¹⁵ Vgl. Eißfeldt (1928), S. 82.

¹⁶ Siehe Eißfeldt (1928), S. 81.

¹⁷ „Die Kartellpreise sind so bemessen, daß das unwirtschaftlichst arbeitende Werk eine Rentabilität erzielt.“ Siehe Rabe (1926), S. 470.

¹⁸ Vgl. Saffran (1928), S. 90 f. Vgl. auch Zippel (1932), S. 76 ff.

über die Quotenzuteilung. Im Jahre 1903 hatten Siemens & Halske und die AEG durch Fusionen mit anderen Elekrounternehmen ihre Kapazitäten zur Kabelproduktion beträchtlich erweitert. Beide Unternehmen forderten eine größere Absatzquote. Da jedoch keine Einigung erzielt werden konnte, wurde der Kartellvertrag, der bis 1903 abgeschlossen war, nicht verlängert. Als Folge sanken die Kabelpreise in kurzer Zeit um 20 %.¹⁹

Das zweite Problem war die Abhängigkeit der Kartellstabilität von der Konjunktur. So gelang etwa der Abschluß des ersten Kartellvertrags zu einer Zeit, in der sich die Konjunkturkrise der Jahrhundertwende noch nicht voll ausgewirkt hatte. Die erwähnte Nicht-Verlängerung des Vertrages dagegen fiel in eine Zeit kräftiger Umsatzeinbußen.²⁰ Dieses Muster setzte sich fort: Die Erneuerung des Kartells 1904 fiel zusammen mit einer 37 %igen Umsatzsteigerung (bereinigt um die Kupfer- und Bleipreise), während eine weitere kartellfreie Zeit (1909) einem Umsatzrückgang folgte.²¹ In dieser kartellfreien Zeit waren dann erneut drastische Preissenkungen die Folge; bis auf 30 % unter die Selbstkosten. „Erst 1912 sind die letzten Schäden jener Zeit überwunden, und es wird wieder von auskömmlichen Preisen berichtet.“²²

Doch das Kabelkartell hatte es nicht nur mit internen Querelen und konjunkturreller Abhängigkeit zu tun. Gerade wenn das Kartell funktionierte, zogen die hohen Kartellpreise neue Anbieter aus dem In- und Ausland auf den Markt. So dehnte beispielsweise ein Elektrizitätswerk im Jahre 1908 sein Produktangebot auf Kabel aus. Ein Beitritt zum Kabelkartell mißlang, da das Kartell die Quotenwünsche des Elektrizitätswerks nicht erfüllen wollte. Zum konjunkturellen Abschwung hinzu mußten die organisierten Kabelhersteller nun noch einen Außenseiter im Markt verkraften. Das Kartell erlaubte seinen Mitgliedern zunächst Kampfpreise und löste sich dann schließlich im Februar 1909 ganz auf. Nach dem Preisverfall wurde dann doch eine Einigung mit dem Elektrizitätswerk erzielt, und das Kartell wurde im Mai 1909 neu gegründet. Nun aber trat ausländische Konkurrenz auf den deutschen Kabelmarkt. Trotz eines Zolls von 7,6 % war das Kartell weiterhin häufiger zu Preissenkungen gezwungen.²³

¹⁹ Vgl. Saffran (1928), S. 91 f., und Eißfeldt (1928), S. 79.

²⁰ Der Einfluß der Konjunktur auf die Kartellstabilität entspricht dem Muster, das Staiger und Wollacks (1992) Theorie der Kollusion bei Konjunkturschwankungen und Kapazitätsschranken voraussagt. Die Kartellrundschaue, 19. Jg. 1921, S. 536, bezeichnet es als „alten Erfahrungsgrundsatz, daß die Zeiten starker Nachfrage der Ausfechtung von Kartellkämpfen nicht günstig sind“. Dies widerspricht Rothemberg und Saloners (1986) Theorie von Preiskriegen im Boom.

²¹ Vgl. die Übersicht zu den Umsätzen des Starkstromkartells 1901–1914, in Saffran (1928), S. 105.

²² Siehe Eißfeldt (1928), S. 79.

²³ Vgl. Eißfeldt (1928), S. 79, und Saffran (1928), S. 92.

Die ausländische Konkurrenz sowie ein weiterhin bestehender Expansionsdrang einiger deutscher Kabelfirmen hätten eine Verlängerung des Kartellvertrages im Dezember 1914 schwierig gemacht. Unter den Bedingungen der Kriegswirtschaft jedoch gelang es, mit kurzfristigen provisorischen Verlängerungen das Kabelkartell zu erhalten. Die Konkurrenz aus dem nicht-neutralen Ausland spielte keine Rolle mehr, und die Konjunktur entwickelte sich nach einer kurzen Stockung zu Kriegsbeginn wieder lebhaft.²⁴ Zur Bewirtschaftung knapper Rohstoffe und ihrer Verteilung auf die Hersteller der kriegswichtigen Produkte bediente sich der Staat sogar der in der Wirtschaft bereits vorhandenen Kartellstrukturen.²⁵ So hielt sich das Kartell durch die Kriegsjahre hindurch stabil.

3. Blütezeit oder Auflösung? (1918 – 1933)

In der Weimarer Zeit war die Haltung des Staates gegenüber Kartellen zwiespältig. Einerseits übernahmen die bald nach dem 1. Weltkrieg aufkommenden sozialistischen Konzepte viele der aus der Kriegswirtschaft gewachsenen gemeinwirtschaftlichen Vorstellungen einer staatlichen Kartellierungspolitik. Auch vermutete man eine stabilisierende Wirkung von Kartellen in schwachen Industrien. Andererseits hielt man die Kartelle für wenig flexibel und für unfähig, sich an neue ökonomische Gegebenheiten anzupassen.²⁶

Nach einer „tropische[n] Blüte der Kartelle“²⁷ in der Nachkriegszeit führte die ansteigende Skepsis gegenüber Kartellen im Oktober 1923 zum Erlass der Verordnung gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen (KartVO).²⁸ Die Verordnung enthielt kein gesetzliches Verbot von Kartellen, sondern unterstellte rechtlich grundsätzlich zulässige, in schriftlicher Form abgeschlossene Kartellverträge lediglich einer Mißbrauchsaufsicht.

Letztendlich wurde die Stabilität von Kartellen nicht oder nur unwesentlich durch die Vorschriften der Kartellverordnung beeinträchtigt, da sie Kartelle als Marktorganisationen grundsätzlich anerkannte und Bedingungen für die Legalität und die Durchsetzung des Kartells nach innen und außen beinhalten.²⁹ Im Gegenteil: Die weitere Kartellierung der deutschen Wirtschaft wurde unterstützt. Sie hatte ihren Höhepunkt gegen Ende der

²⁴ Vgl. Eißfeldt (1928), S. 80.

²⁵ Vgl. Schäfer (1985), S. 81 f.

²⁶ Vgl. Voigt (1962), S. 182.

²⁷ Siehe Isay (1955), S. 38.

²⁸ RGBI 1923 I, S. 1067 ff.

²⁹ Vgl. Bremer (1985) S. 111 ff.

Weimarer Zeit mit etwa 3–4.000 gemeldeten Kartellen³⁰, und dies, obwohl die staatliche Kartellaufsicht 1930 mit der sogenannten Kartell-Notverordnung³¹ weiter ausgedehnt wurde.

Die Kabelindustrie liefert nun Anhaltspunkte dafür, daß weder die unterstützenden Maßnahmen noch die Kartellaufsicht sonderlich erfolgreich waren. Zunächst schien die Neuauflage des Vorkriegskartells keinerlei Unterstützung nötig gehabt zu haben. Während 1915 vermutet wurde, daß nach dem Krieg eine „Verlängerung des Kartells ... gewisse Schwierigkeiten bringen dürfte“³², schienen die Rivalitäten der Vorkriegsjahre schnell vergessen, und der Kartellvertrag wurde noch 1918 bei gestiegener Mitgliederzahl neu geschlossen.³³

Die wohlmeinende Haltung der Politik gegenüber Kartellen bewahrte das Kabelkartell aber auch nicht vor weiteren Preiskriegen. So wurde 1921 wieder von Preisen deutlich unter Selbstkosten berichtet. Dieser Preiskrieg war so heftig, daß es den „Anschein [hatte], als wenn die Vereinigungen [Stark- und Schwachstromkabelkartell] der Auflösung anheim fallen sollten“³⁴. Der Kartellvertrag wurde dann wiederum 1930 um vier Jahre verlängert, genau zu dem Zeitpunkt, in dem die Kartell-Notverordnung der Wirtschaftspolitik zum ersten Mal Instrumente zur Kartellkontrolle in die Hand gab. Das Kartell umfaßte nun 22 Firmen.³⁵ Die fehlende Effektivität der Mißbrauchsaufsicht wird auch durch die von Brüning 1931 verordnete Preissenkung illustriert: Sie wurde umgangen bzw. ignoriert. Die Kabelfirmen gaben lediglich die Metallpreissenkungen weiter und mußten auch ansonsten während der gesamten Zeit der Depression kaum Preissenkungen hinnehmen.³⁶

4. Staatliche Kartellenkung (1933–1945)

Mit der Wirtschaftspolitik der Nationalsozialisten setzte eine Periode der staatlichen Kartellenkung ein. Sie forcierte die bisherige wohlwollende Haltung zur Zusammenarbeit und Koordination. Im Juli 1933 wurde das Zwangskartellgesetz³⁷ verabschiedet, welches der Regierung ermöglichte, Kartelle zum Zweck ihrer Wirtschaftspolitik einzusetzen. Wenn es im Inter-

³⁰ Vgl. Schmidt (1999), S. 161.

³¹ RGBl 1930 I, S. 311 ff.

³² Siehe Kartellrundschaue, 13. Jg. 1915, S. 615.

³³ Vgl. Eißfeldt (1928), S. 80, sowie Kartellrundschaue, 27. Jg. 1929, S. 669.

³⁴ Siehe Kartellrundschaue, 27. Jg. 1929, S. 669; Zusatz durch die Autoren. Bezüglich des Preiskrieges von 1921 vgl. Kartellrundschaue, 19. Jg. 1921, S. 535 f.

³⁵ Vgl. Kartellrundschaue, 32. Jg. 1934, S. 123.

³⁶ Vgl. Kartellrundschaue, 33. Jg. 1935, S. 203.

³⁷ RGBl. 1933 I, S. 488.

esse der Firmen, der Öffentlichkeit oder der Wirtschaft als Ganzes stand, konnten Firmen zu Syndikaten zusammengeschlossen oder Außenseiter in ein bestehendes Kartell gezwungen werden.³⁸

Doch auch unter diesen für Kartelle äußerst günstigen Umständen war dem Kabelkartell (welches kein Zwangskartell war) kein vollständiger Erfolg beschieden. Zwar wurden 1934 bei der Verlängerung des Kartellvertrages die „jahrelangen günstigen Erfahrungen“³⁹ mit den Kartellvereinbarungen beschworen, aber schon ein Jahr später war erneut von einer schweren Krise die Rede.⁴⁰

Im Jahre 1935 wurde das Starkstromkabelkartell auf alle europäischen Erzeugerländer ausgedehnt. So gab es nun zu den nationalen Quoten- und Preisabsprachen landesübergreifende Quoten und Gebietschutzabkommen.⁴¹ Internationale Konkurrenz spielte also vor Beginn des 2. Weltkriegs keine Rolle mehr.

Die weitere Entwicklung des nationalen Kabelkartells war durch die mehr und mehr rigide Wirtschaftspolitik bestimmt. 1936 verfügte der neu-geschaffene Reichskommissar für die Preisbildung, daß sämtliche Preise in der Volkswirtschaft künftig nicht das Niveau des Jahres 1936 überschreiten durften. Das hatte natürlich einschneidende Bedeutung für die Preispolitik der Kartelle. Darüber hinaus wurden später im selben Jahr alle Kartelle – d. h. nicht nur die Zwangskartelle – direkt dem Reichswirtschaftsminister unterstellt.⁴²

Während des 2. Weltkriegs waren die Kartelle zwar noch formal existent, hatten aber nur noch wenig Bedeutung. Die Kriegssituation sorgte in der Kabelindustrie für eine starke Nachfrage bei auskömmlichen Preisen. Die günstige Ertragslage veranlaßte den Reichskommissar für die Preisbildung, im Jahre 1942 eine deutliche Preissenkung für Kabel anzuordnen.⁴³ Ein Jahr darauf schließlich wurde das gesamte Wirtschaftsleben der Kriegskommandowirtschaft unterstellt. Im Januar des Jahres 1943 verfügte der Reichswirtschaftsminister, daß alle Quotenkartelle verboten waren. Zweck dieser Maßnahme war, alle Produktionsbeschränkungen während der Kriegsjahre aufzuheben. Ab 1943 war also das Starkstromkabelkartell bedeutungslos.⁴⁴

³⁸ Vgl. Feldenkirchen (1985), S. 146 f.

³⁹ Siehe Kartellrundschaue, 32. Jg. 1934, S. 123. Ein Jahr später stellte die Kartellrundschaue fest, daß „auch bei Großkonzernen die Kabelabteilungen stets zu den rentabelsten [gehörten]“. Siehe Kartellrundschaue, 33. Jg. 1935, S. 203.

⁴⁰ Vgl. Kartellrundschaue, Jg. 33 1935, S. 202.

⁴¹ Vgl. Kartellrundschaue, 33. Jg. 1935, S. 202 f.

⁴² Vgl. z. B. Voigt (1962), S. 186.

⁴³ Vgl. Kartellrundschaue, 40. Jg. 1942, S. 283.

⁴⁴ Vgl. Voigt (1962), S. 184 ff.

5. Dekartellierung und Neugründung (1945 – 1957)

Die Dekartellierungsgesetzgebung der Westalliierten⁴⁵ von 1947 verbot alle wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen und damit alle Kartelle.⁴⁶ Die Elektroindustrie gehörte nach der Kohleindustrie, der Eisen- und Stahlindustrie und der I.G. Farben zu den intensiver untersuchten Industrien. Aus einem Bericht an den U.S. Hochkommissar für Deutschland geht hervor, daß z. B. Siemens & Halske sehr genau untersucht wurde, insbesondere auf seine Kartellverflechtungen.⁴⁷ Um den Wettbewerb zu fördern, sollten die Beziehungen von Siemens & Halske zu anderen Unternehmen zum Teil entflochten und Teile seines Besitzes im Zuge von Unternehmensumstrukturierungen umverteilt werden. Diese Aufgabe wurde der Bundesregierung übertragen. Die ebenfalls untersuchte AEG war dagegen nicht Ziel von Dekonzentrationsbemühungen.⁴⁸

Es ist nun hinlänglich bekannt, daß die Dekartellierungs- bzw. Dekonzentrationsbestrebungen der Alliierten nur begrenzte Wirkung zeigten. Was die Bedingungen der Kartellstabilität angeht, so wird in dieser Phase die Zweitrangigkeit der gesetzlichen Bestimmungen im Vergleich zu den Marktbedingungen deutlich.⁴⁹ Trotz der Kartellverbote zeigte sich in den Industrien, die durch große Kartellstabilität gekennzeichnet waren, auch nach dem Krieg wieder ein einheitlich-paralleles Verhalten der Firmen im Markt.⁵⁰ Für die Kabelindustrie sind keine Maßnahmen der Dekartellierungsbehörden bekannt.

Aus den uns vorliegenden Quellen läßt sich die Neugründung des Kartells nicht genau datieren. Die im folgenden wiedergegebenen Vorgänge legen allerdings die Vermutung nahe, daß wettbewerbsbeschränkende Absprachen bereits Anfang der 50er Jahre getroffen wurden. Immerhin stellte das Bundeskartellamt 1960 fest, auf dem Markt finde „kein Preis-, Konditionen- oder Servicewettbewerb und auch kein funktionsfähiger Qualitätswettbewerb“⁵¹ statt.

Die Unternehmen der Kabelindustrie machten – parallel zur Diskussion um ein deutsches Kartellgesetz – in der Erwartung eines generellen Kartell-

⁴⁵ Unsere Darstellung von 1945 bis 1989 beschränkt sich auf die westdeutsche Kabelindustrie. Zur Entwicklung der ostdeutschen Kabelindustrie am Beispiel des Kabelwerks Oberspree (KWO) vgl. Roesler (1986), S. 209 ff.

⁴⁶ Für die U.S. Zone war dies Law No. 56, für die Britische Zone Ordinance No. 78, beide vom 2. 12. 1947; sowie Decrè No. 96 vom 6. 10. 1947 für die Französische Zone.

⁴⁷ Vgl. Gillen (1953), S. 18. Der Autor spricht mit Bezug auf Siemens & Halske von *one of the best reports* (S. 18).

⁴⁸ Vgl. Gillen (1953), S. 74 f.

⁴⁹ So Voigt (1962), S. 188.

⁵⁰ Vgl. Voigt (1962), S. 188.

⁵¹ Zitiert in Fachverband (1960), S. 27.

verbots Pläne zu einem Antrag auf Zulassung eines Rationalisierungs- und Spezialisierungskartells. Dieses sollte vor allem die Vielzahl der Kabeltypen verringern. Im Zuge der Vorbereitungen zu dem geplanten Antrag wurde 1956 ein Informationsbüro gegründet.⁵² Aufgaben dieses Unternehmens waren die Erfassung von Umsatzdaten und Preisinformationen sowie die Ermittlung der zu diesem Zeitpunkt noch zulässigen Gesamtumsatzrabatte für Energieversorger. Als Grundlage für eine Beschränkung des Preiswettbewerbs zwischen den Herstellern diente ein 1957 vereinbartes Marktinformationsverfahren, die „Vereinbarung über Marktstatistik und Preisinformationen für Starkstromkabel“.⁵³

6. Kontinuität trotz Kartellverbot (1958 – 1992)

Mit Inkrafttreten des GWB am 1. 1. 1958 wurden die wettbewerbsbeschränkenden Aktivitäten definitiv gesetzwidrig, wurden aber dennoch fortgeführt. Der Kabelmarkt stand von Beginn an im Blickfeld des Bundeskartellamts. Im folgenden geben wir die Schwerpunkte der vom Bundeskartellamt getroffenen Maßnahmen wieder.

- Das seit 1957 von den Kabelherstellern praktizierte Gesamtumsatzrabattverfahren bei Starkstromkabeln wurde nach Verhandlungen mit dem Bundeskartellamt mit Wirkung zum 1. Januar 1960 aufgegeben.⁵⁴
- 1961 begann eine Auseinandersetzung zwischen Bundeskartellamt und der Kabelindustrie über ein Meldesystem für Kupfereinstandspreise (DEL-Notiz). Erst 1983 wurde diese Auseinandersetzung mit einem Kompromiß beigelegt.⁵⁵
- 1972 verhängte das Bundeskartellamt Bußgelder gegen die vier größten Hersteller von Starkstromkabeln wegen eines mit § 1 GWB unvereinbaren gemeinschaftlichen Erwerbs eines kleineren Unternehmens nach bestimmten Beteiligungsquoten. Dieser Bußgeldbescheid wurde 1973 vom Kammergericht aufgehoben.⁵⁶
- 1974 verhängte das Bundeskartellamt gegen elf Unternehmen Bußgelder in Höhe von insgesamt 850.000 DM wegen wettbewerbsbeschränkender Absprachen bezüglich der Herstellung und des Absatzes von Starkstromkabeln und -leitungen. Bei diesen Absprachen handelte es sich um Aufteilung des Kabelangebots in gängige und ungängige Typen mit ent-

⁵² Vgl. Fachverband (1960), S. 25.

⁵³ Vgl. Bundeskartellamt (1976), S. 57.

⁵⁴ Vgl. Fachverband (1960), S. 27.

⁵⁵ Vgl. Fachverband (1982), S. 40.

⁵⁶ Vgl. Bundeskartellamt (1972), S. 62, und (1973), S. 84 f.

sprechend unterschiedlich kalkulierten Listenpreisen zur Verringerung der Typenzahl bei gleichzeitiger Aufteilung der Produktion und gegenseitiger Belieferungspflicht.⁵⁷

- 1975 erteilte das Bundeskartellamt auf Antrag von 16 Starkstromkabelherstellern die Erlaubnis zu einem Rationalisierungskartell nach § 5 Abs. 2 und 3 GWB (a.F.).⁵⁸ Rationalisierungserfolge sollten genau wie in dem zuvor mit Bußgeldern belegten Fall durch Produktionsaufteilung und gegenseitige Belieferungspflicht erzielt werden. Die Erlaubnis wurde mit der Auflage verbunden, die Beschränkung des Rabattwettbewerbs durch das seit 1957 praktizierte Marktinformationsverfahren aufzugeben. Das Rationalisierungskartell wurde 1979 verlängert und lief 1985 endgültig aus.⁵⁹
- Für die Zeit nach 1985 wurde von den Kabelherstellern eine unverbindliche Typisierungsempfehlung nach § 38 Abs. 2 Nr. 2 GWB (a.F.) angemeldet. Den Herstellern im Verband wurde empfohlen, wiederum durch bestimmte Zuschläge für ungängige und weniger gängige Typen die Nachfrage nach gängigen Typen zu erhöhen, um so Rationalisierungsvorteile nutzen zu können.⁶⁰

Die oben genannten Informationsverfahren sowie das Rationalisierungskartell sind geeignet, die Markttransparenz zu erhöhen und den Wettbewerb zu beschränken. Die Vermutung liegt nahe, daß die mit der Genehmigung des Rationalisierungskartells 1975 verbundene Auflage, die „vereinbarung über Marktstatistik für Starkstromkabel“ aufzugeben, niemals erfüllt wurde. Schließlich stellte diese die Grundlage für das später geäußerte Preis- und Quotenkartell dar.⁶¹

Die Organisation des Kartells war bis zur Verhängung des Bußgelds ähnlich der des ersten Kartellvertrags von 1901. Die Kartellorganisation war hierarchisch in fünf Arbeitskreise gegliedert, deren Mitglieder Vertreter der

⁵⁷ Vgl. Bundeskartellamt (1974), S. 55. Normann (2001) zeigt, dass diese Form der Kooperation (Aufteilung der Produktion mit gegenseitiger Belieferungspflicht) die Kartellstabilität erhöht.

⁵⁸ Auch auf anderen Teilmärkten des Kabelmarktes wurden Ausnahmegenehmigungen vom Kartellverbot beantragt: Ende 1963 stellte die Leitungsdrahtindustrie einen Antrag auf Genehmigung eines Rationalisierungskartells nach § 5 Abs. 2 und 3 GWB für isolierte Starkstromleitungen, der allerdings Mitte 1968 zurückgenommen wurde. Etwa zur gleichen Zeit genehmigte das Bundeskartellamt ein Rationalisierungskartell für die Lieferung von Fernmeldekabeln an die Deutsche Bundespost. Vgl. Bundeskartellamt (1966), S. 38, und (1969), S. 63.

⁵⁹ Dem Umsatz nach war dieses Kartell eines der bedeutendsten der bis zu diesem Zeitpunkt genehmigten Rationalisierungskartelle. Vgl. Bundeskartellamt (1976), S. 57 f., (1979/80), S. 62, und (1983/84), S. 80.

⁶⁰ Bundesanzeiger Nr. 204 (1985), S. 13185 f.

⁶¹ Vgl. die Presseinformation des Bundeskartellamts vom 2. 6. 1997.

Unternehmen waren. Sitzungen der Arbeitskreise wurden vom „Fachverband Kabel und isolierte Drähte“ in Köln organisiert. Die Buchhaltung des Kartells wurde von der Nachfolgerin des oben genannten Informationsbüros, der Elektro-Treuhand-GmbH (ETG) erledigt, die die Rechnungen aller Auftragserteilungen sammelte und so die Einhaltung der Quoten überwachte. Die Kartellmitglieder erhielten regelmäßig Aufstellungen über Gesamtumsätze der Branche und eigene Marktanteile. Zusätzliche Aufträge unter Umgehung der Kartellvereinbarung wurden in der nächsten Periode dem Quotenkonto doppelt zugeschlagen.⁶²

Der Markt für Starkstromkabel war bezüglich der Bedingungen des Angebots und der Struktur der Nachfrage über Jahrzehnte im wesentlichen gleich geblieben.⁶³ Bis auf wenige kleinere Anbieter mit unwesentlichen Kapazitäten sind keine Außenseiter auf dem Markt bekannt.⁶⁴ Die Hersteller waren in der Regel Mitglieder im „Fachverband Kabel und isolierte Drähte“, und der größte Teil dieser Unternehmen war auch an der ETG beteiligt.⁶⁵ Der einzige bekannte Außenseiter im Markt trat erst 1995 auf.⁶⁶

Der (west-)deutsche Markt für Starkstromkabel war durch technische und kommerzielle Unterschiede im wesentlichen ein nationaler Markt.⁶⁷ Wegen Qualitätsanforderungen und der oft nachfragespezifischen Installation der Energienetze hatte sich im Hochspannungssegment zwischen Energieversorgern und den Kabelherstellern eine besondere Form der Zusammenarbeit entwickelt.⁶⁸ Diese führte dazu, daß Lieferantenwechsel nicht allzu oft stattfanden. Energieversorger kauften überwiegend bei lokalen Anbietern. Importe aus dem Ausland spielten bis Ende der 80er Jahre eine eher unbedeutende Rolle. So betrug 1960 der Anteil der Gesamtimporte am Umsatz lediglich ca. 1 %, während 1985 auch nur ca. 9 % des Inlandsumsat-

⁶² Vgl. die Presseinformation des Bundeskartellamts vom 2. 6. 1997, und Der Spiegel 24/1997, S. 100.

⁶³ Öffentliche Nachfrager stellen auch heute mit 71,6 % das größte Nachfrage-segment im Starkstromkabelbereich dar. Vgl. Fachverband (1996), S. 8.

⁶⁴ Nach Aussagen des Bundeskartellamts ging von den marktführenden Unternehmen eine stabilisierende Wirkung auf das Kartell aus.

⁶⁵ Bis 1980 waren alle Mitglieder des Fachverbands auch an der ETG beteiligt. Vgl. Fachverband (1981), S. 10.

⁶⁶ Der Außenseiter, die Kaiser-Aluminium-Kabelwerk GmbH, kündigte 1995 den Kartellvertrag und hatte ab diesem Zeitpunkt eine Außenseiterposition inne. Aus diesem Grund fiel das vom Bundeskartellamt verhängte Bußgeld für diese Firma geringer aus. Vgl. Bundeskartellamt (1979/80), S. 62, sowie die Presseinformation des Bundeskartellamts vom 2. 6. 1997.

⁶⁷ Vgl. Fachverband (1992), S. 7.

⁶⁸ Die Energieversorger führen vor der Angebotsausschreibung sogenannte Präqualifikationsverfahren durch, bei denen Daten zur technischen Spezifikation der Produkte und ihrer Lieferung geprüft und die Fertigungsanlagen vor Ort begutachtet werden.

zes importiert wurden (jeweils gemessen an Rechnungsendwerten inklusive Metalle).⁶⁹

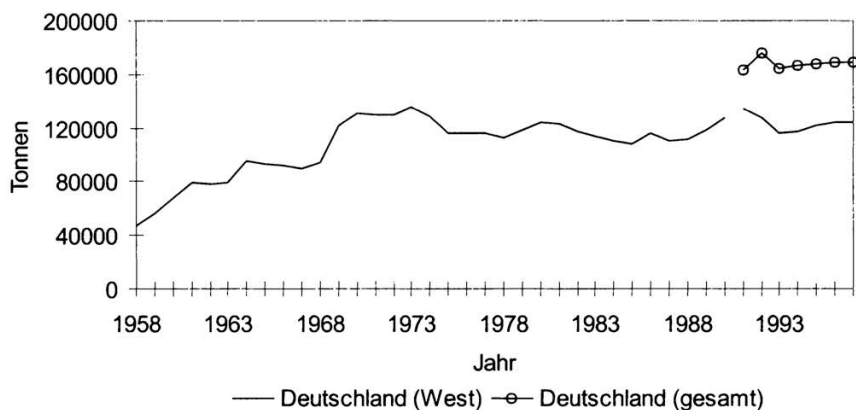


Abb. 1: Metalleinsatzgewichte

Ein Indikator für die Nachfrage nach Starkstromkabeln wird in Abbildung 1 dargestellt. In der Abbildung finden sich die (leitwertgleichen) Metalleinsatzgewichte der im Fachverband organisierten Firmen.⁷⁰ Die Nachfrage stieg bis 1973 stark an. In den Folgejahren stagnierte die Nachfrage.⁷¹ Nach 1985 stiegen die Umsätze bei Starkstromkabeln trotz des relativ hohen Sättigungsgrades der westdeutschen Nachfrage wieder leicht an und hatten als Folge der deutschen Wiedervereinigung einen Höhepunkt im Jahr 1991.⁷²

Aus den veröffentlichten Daten in den Berichten des Fachverbands läßt sich auch ein Durchschnittspreis für Starkstromkabel errechnen (siehe Abbildung 2). Dazu werden vom (veröffentlichten) Umsatz in Rechnungs-

⁶⁹ Vgl. Fachverband (1960), S. 41, und (1985), S. 65.

⁷⁰ Die vom Fachverband veröffentlichten Rechnungsendwerte geben kaum Aufschluß über die wahre Entwicklung der Industrie, da diese die stark schwankenden Metallpreise beinhalten. Die Metalleinsatzgewichte in Abbildung 1 gewichteten die Metalle (Kupfer und Aluminium) so, daß die unterschiedlichen Leitfähigkeiten und die relativen Gewichte berücksichtigt werden (Leitwertgleichheit). Der Fachverband selbst betont in den Jahresberichten häufiger, daß die Rechnungsendwerte nicht aussagefähig sind und erwähnt die Notwendigkeit einer leitwertgleichen Betrachtung. Veröffentlicht sind aber lediglich die nominalen Einsatzgewichte der Metalle Kupfer und Aluminium.

⁷¹ Vgl. Kühn und Meißner (1987), S. 1.

⁷² Vgl. Fachverband (1991), S. 17 ff., und (1992), S. 7. Die untere Kurve gibt den vom Fachverband genannten Metalleinsatz der westdeutschen Kabelfirmen wieder. Die obere Kurve gibt ab 1991 den Metalleinsatz für Gesamtdeutschland wieder.

endwerten die Kosten für den Metalleinsatz abgezogen.⁷³ Der verbleibende Nettoumsatz dividiert durch den Metalleinsatz ergibt dann den Durchschnittspreis, der pro Tonne aus (leitwertgleichem) Metalleinsatz erzielt wurde. Wir geben hier den nominalen Durchschnittspreis wieder.

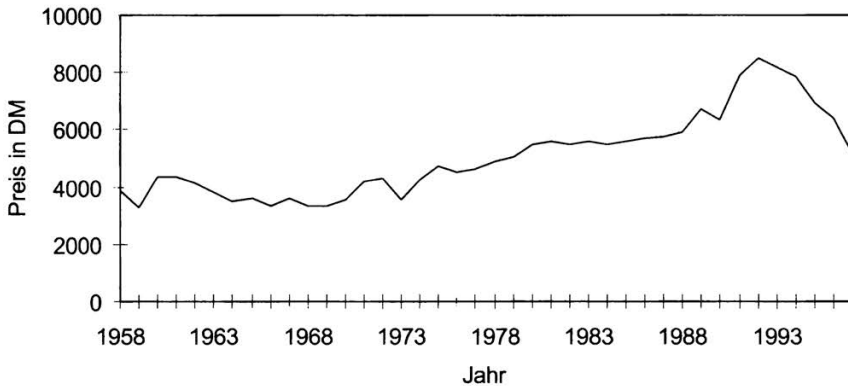


Abb. 2: Durchschnittspreis pro Tonne Metalleinsatz

Nach einem Preisrückgang Anfang der 60er Jahre, stieg der Preis mit Ausnahme eines kurzfristigen aber heftigen Preiseinbruchs 1973 kontinuierlich bis 1989 an. Die Berichte des Fachverbands geben keinerlei Hinweis, wie dieser Einbruch zu erklären ist; die Berichte sprechen nicht einmal von einer Preisminderung. Es liegt nahe, diese Preiseinbrüche auf den Einfluß der rechtlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Der erste, 1959, erfolgte kurz nach Inkrafttreten des GWBs, mit dem eine Behörde geschaffen wurde, die nachdrücklich gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorzugehen versprach. Der zweite im Jahre 1973 fällt in eine Zeit, in der die Industrie stark im Blickpunkt der Behörde stand, zum einen wegen laufender Ermittlungen in Bußgeldverfahren, zum anderen im Zusammenhang mit der Prüfung zur Erteilung einer Ausnahmegenehmigung. In diesen Fällen scheint die Wettbewerbspolitik eine destabilisierende Wirkung auf das Kartell gehabt zu haben. Allerdings könnte der Preisverfall von 1973 auch mit der Ölkrise zusammenhängen. Eindeutige Schlußfolgerungen bezüglich einer abschreckenden Wirkung durch das Kartellrecht können daher nur eingeschränkt gezogen werden.

⁷³ Zur Berechnung der Metallpreise haben wir den Jahresdurchschnitt der Börsenpreise für Kupfer (DEL-Notiz) und Leitaluminium verwendet.

Verglichen mit dem Erzeugerpreisindex für Investitionsgüter (Statistisches Jahrbuch) hat der reale Durchschnittspreis eine sinkende Tendenz über die Zeit. Dies mag man als Schwäche des Kartells interpretieren. Dem sinkenden realen Durchschnittspreis stehen jedoch deutliche Rationalisierungserfolge gegenüber: So sank die Anzahl der Produktionsstätten für Starkstromkabel von 32 (1960) auf 18 (1996). Zudem wurde die Anzahl der Starkstromkabeltypen von über 3890 (1959) Typen auf 1189 (1995) gesenkt.

7. Niedergang (1992–1996)

Das Jahr 1992 bedeutete die Wende in der Geschichte des Kabelkartells. Wie in Abbildung 2 zu sehen ist, beklagte die Branche in den Jahren nach 1991 einen drastischen Preisverfall und durchlebte „die vermutlich schwerste Krise in ihrer Geschichte“⁷⁴. Zwischen 1991 und 1997⁷⁵ sanken die Inlandsumsätze um ca. 20 % in Rechnungsendwerten, obwohl die Metalleinsatzgewichte im wesentlichen gleichgeblieben waren.⁷⁶ Der Nettoumsatzverlust ist daher eindeutig auf einen Preisverfall zurückzuführen. Selbst wenn das Kartell formal weiterbestand, war es nicht in der Lage, diesen Preisverfall aufzuhalten.

Welche Ursachen hatte nun diese Entwicklung? Wir sehen vier mögliche Erklärungen, von denen wir zwei für plausibel halten. Ein erster möglicher Grund für den Niedergang ist die Ausweitung der europaweiten Normung. Die Kabel wurden auch international standardisiert, wodurch der Preiswettbewerb erhöht wurde. In diesem Zusammenhang werden häufig osteuropäische Importe erwähnt.⁷⁷ Dies betrifft allerdings nicht den Starkstromkabelbereich, sondern vor allem den Niederspannungs- und den Fernmeldekabelbereich. In diesen Teilmärkten sind auch nennenswerte Firmenaquisitionen und Joint-Ventures der großen westeuropäischen Kabelproduzenten in Osteuropa zu verzeichnen.⁷⁸ Die Importe an Starkstromkabeln aus Europa ohne EG und EFTA gingen zahlenmäßig insgesamt

⁷⁴ Siehe Die Welt vom 25. 8. 1995, S. 14.

⁷⁵ Für das Jahr 1997 sind die Metalleinsatzgewichte nur noch für die gesamte Kabelindustrie und nicht mehr separat für die Starkstromkabelindustrie aufgeführt. Unsere Schätzung für das Jahr 1997 beruht auf der konservativen Annahme, daß die Metalleinsatzgewichte für Starkstromkabel gleich dem Wert von 1996 war. Die gesamte Industrie verzeichnete zwischen 1996 und 1997 einen Anstieg an Metalleinsatzgewichten um 25,5 % (Aluminium) bzw. 17,2 % (Kupfer). Es ist wahrscheinlich (wenngleich nicht zwingend), daß auch im Starkstromkabelbereich ein solcher Anstieg vorlag. Der Preisverfall wäre dann noch dramatischer als in Abbildung 2.

⁷⁶ Vgl. Bochum u. a. (1992), S. III, Die Welt 25. 8. 1995, S. 14, sowie Fachverband (1996), S. 18.

⁷⁷ Vgl. Fachverband (1996), S. 4.

⁷⁸ Vgl. Nachrichten für Außenhandel vom 4. 9. 1992, S. 7.

zurück.⁷⁹ Der Druck auf das Kartell muß somit als entsprechend gering eingestuft werden.

Zweitens muß die Liberalisierung der europäischen Energiemärkte erwähnt werden. Durch diese änderten sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Beschaffungspolitik der Nachfrager: Die europäische Beschaffungsrichtlinie für Versorgungsunternehmen aus dem Jahre 1990 (Sektorenrichtlinie)⁸⁰ sieht die europaweite Ausschreibung von Aufträgen der Energieversorger vor. Sinn dieser Richtlinie ist es, den Kreis der potentiellen Anbieter für die von den Energieversorgern nachgefragten Leistungen auf den Binnenmarkt auszuweiten. Die praktische Bedeutung der Sektorenrichtlinie blieb allerdings bisher gering. So besitzen die meisten europäischen Konzerne Tochterunternehmen in Deutschland (siehe unten). Wegen dieser Verflechtungen der europäischen Kabelanbieter blieben die Auswirkungen der Sektorenrichtlinie auf den Preiswettbewerb durch westeuropäische Kabelhersteller gering. Schließlich wird kein Konzern sein Tochterunternehmen auf dem deutschen Markt im Preis unterbieten.

Die Liberalisierung der europäischen Energiemärkte erhöhte durch das Aufbrechen der Gebietsmonopole aber auch den Kostendruck auf die Energieversorger. Dieser Kostendruck hatte vermutlich eine aggressivere Einkaufspolitik der Energieversorger zur Folge – zumindest scheinen die Kabelproduzenten dies zu befürchten. So klingt im Jahresbericht des Fachverbandes (1991, S. 9) der Ärger über „die vom Geist des Wettbewerbs beseelten Beschaffer bei Telekom und den großen EVU“ an. Die aggressivere Einkaufspolitik der Energieversorger dürfte signifikant zum Preisverfall im Kabelmarkt beigetragen haben.

Viertens müssen die enormen Überkapazitäten der Anbieter erwähnt werden, denen eine stagnierende Nachfrage gegenüberstand.⁸¹ Notwendige Kapazitätsanpassungen waren wegen der Zusammenarbeit im Kartell unterlassen worden. Die Wiedervereinigung brachte einerseits einen kurzzeitigen Nachfrageaufschwung, andererseits wurde jedoch die Gesamtkapazität der Industrie beträchtlich erweitert. Die Diskrepanz zwischen Nachfrage und Kapazität wurde also noch verschärft. Da bei größerer Leerkapazität die Position des Außenseiters relativ attraktiver wird, werden die Überkapazitäten das Kartell ebenfalls destabilisiert haben.

⁷⁹ Vgl. Fachverband.

⁸⁰ Richtlinie der Europäischen Kommission, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 297 / 1 ff. vom 29. 10. 1990.

⁸¹ Europaweit werden die Überkapazitäten auf ca. 50 % geschätzt. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 12. 1994, S. 23, und Handelsblatt vom 22./23. 8. 1997, S. 24.

8. Schlußfolgerungen und Ausblick

Das Kartell der Kabelhersteller zählt zu den stabilsten der deutschen Wirtschaftsgeschichte.⁸² Es gibt kaum vergleichbare Fälle von ähnlich langandauernden, bis in die Zeit des GWB reichenden Kartellabsprachen. Der Kabelherstellerfall ist zudem außergewöhnlich hinsichtlich der Kontinuität und der Akribie, mit der das Kartell organisiert wurde. Die Bußgeldentscheidung des Bundeskartellamts traf das Kartell keineswegs in seiner Blütezeit, sondern hatte eher deklaratorischen Charakter. Der starke Preisverfall der letzten Jahre läßt erkennen, daß das Quotenkartell zwar noch formal existierte, aber zuletzt nicht besonders effektiv war.⁸³

Die Starkstromkabelindustrie war in den letzten Jahren durch eine Vielzahl von Firmenaquisitionen und -zusammenschlüssen gekennzeichnet.⁸⁴ Im Zuge dieser Entwicklung wurde der Großteil der traditionell in diesem Markt tätigen deutschen Firmen von ausländischen Unternehmen gekauft, bzw. durch Fusionen an diese Konzerne angeschlossen: Dies betraf schon 1991 die AEG und 1993 die nach der Wende aus einem Kombinat hervorgegangene Unternehmensgruppe Kabelwerk Oberspree (KWO). Nach dem Urteil des Bundeskartellamts verkaufte Siemens im Sommer 1998 seine komplette Kabelsparte. Im Februar 1999 fusionierten der drittgrößte deutsche Hersteller Felten & Guillaume und ein dänischer Anbieter.⁸⁵ Auf dem Kabelmarkt hat sich ein europaweites Oligopol gebildet.⁸⁶

Die Fallstudie legt nahe, daß die Marktbedingungen das Kartell nachhaltiger beeinträchtigt haben als die rechtlichen Rahmenbedingungen. Weder war das Kartell bis 1945 vollkommen stabil, noch wirkte sich das Kartellverbot des GWB nachhaltig aus. Beim Zusammenbruch des Kartells seit 1992 spielten die Marktbedingungen in Form von Überkapazitäten eine Rolle. Der Zusammenbruch wurde aber vermutlich auch durch die Libera-

⁸² Vgl. Voigt (1962), S. 201 f.

⁸³ Das Bundeskartellamt stellte zwar ein Preis- und Quotenkartell fest; formal gesehen wurden allerdings die Quotenabsprachen gebußt. Vgl. die Presseinformation des Bundeskartellamts vom 2. 6. 1997.

⁸⁴ Es ist allerdings unwahrscheinlich, daß diese Konzentrationswelle an sich den Preisverfall nach 1992 herbeigeführt hat. Schließlich hat das Bundeskartellamt den Marktführern Alcatel und Siemens eine wesentliche stabilisierende Funktion im Kartell zugeschrieben.

⁸⁵ Der französische Konzern Alcatel übernahm die gesamte Kabelgruppe der AEG. Die KWO wurde 1993 vom britischen Konzern BICC übernommen, der sie sechs Jahre später wieder verkaufte (an General Cables). Die Kabelsparte von Siemens wurde an Pirelli verkauft, und das Kabelgeschäft von Felten & Guillaume ging an die dänische NKT. Vgl. Handelsblatt vom 1. 2. 99 und vom 7. 4. 99. Zur Entscheidung Alcatel/AEG, vgl. Entscheidung der Europäischen Kommission vom 18. 12. 1991, in: WuW/E EV 1713 ff.

⁸⁶ Bochum u. a. (1992), S. 8 f., schätzten bereits 1991, also vor der Konzentrationswelle, den europaweiten Marktanteil der vier größten Unternehmen auf über 40 %.

lisierung der europäischen Energiemärkte herbeigeführt, einer Maßnahme, die den Wettbewerb unter den Nachfragern förderte, also die Marktkräfte verstärkte. Die Tatsache, daß das Kartell fast vierzig Jahre unter dem Kartellverbot existieren konnte, zeigt aber auch, daß das per-se-Verbot an sich nicht hinreichend ist, sondern eine konsequente Durchsetzung des Kartellverbots gefordert ist.

Literatur

- Bochum, U. / Dörrenbächer, C. / Meißner, H.-R.* (1992), Die Berliner Kabelindustrie zu Beginn der 90er Jahre, FAST Studie, Berlin.
- Bremer, K.* (1985), Die Kartellverordnung von 1923: Entstehung, Inhalt und praktische Anwendung, in: Pohl, H. (Hrsg.), Kartelle und Kartellgesetzgebung in Praxis und Rechtsprechung vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, S. 111 – 126.
- Bundeskartellamt* (1960 – 1998), Tätigkeitsberichte des Bundeskartellsamts, Berlin.
- Eißfeldt, G.* (1928), Die Kartellierung der deutschen Elektroindustrie, Berlin.
- Fachverband* (1960 – 1997), Jahresberichte des Fachverbands „Kabel und Isolierte Drähte“, Köln.
- Feldenkirchen, W.* (1985), Das Zwangskartellgesetz von 1933, in: Pohl, H. (Hrsg.), Kartelle und Kartellgesetzgebung in Praxis und Rechtsprechung vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, S. 145 – 155.
- Fezer, K.-H.* (1985), Die Haltung der Rechtswissenschaft bis 1914, in: Pohl, H. (Hrsg.), Kartelle und Kartellgesetzgebung in Praxis und Rechtsprechung vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, S. 51 – 64.
- Friedman, M.* (1974), FEO and the Gas Lines, Newsweek vom 4. März, S. 71.
- Gillen, J. F. J.* (1953), Deconcentration and Decartelization in West Germany 1945 – 1953, Report to the High Commissioner for Germany, Manuskript.
- Isay, R.* (1955), Die Geschichte der Kartellgesetzgebungen.
- Kühn, G. / Meißner, H.-R.* (1987), Struktur und Entwicklung der Kabelindustrie Berlins, FAST Studie, Berlin.
- Maschke, E.* (1964), Grundzüge der deutschen Kartellgeschichte bis 1914, Dortmund.
- Normann, H. T.* (2001), Exchange Agreements Facilitate Collusion, German Economic Review, Vol. 2 (2), S. 113 – 125.
- Rabe, K.* (1926), Draht- und Kabel-Industriebetrieb, in: Nicklisch, H. (Hrsg.), Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Stuttgart, S. 464 – 475.
- Roesler, J.* (1986), Wiederaufbau des Kabelwerkes Oberspree (KWO), in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 1986, Zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte Berlins vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, S. 209 – 262.
- Rothemberg, J. J. / Saloner, G.* (1986), A Supergame-theoretic Model of Price Competition During Booms, American Economic Review, Vol. 76, S. 390 – 407.
- Saffran, G.* (1928), Die Entwicklung der Deutschen Kabelindustrie, Köln.

- Schäfer, H.* (1985), Kartelle in der Zeit des Ersten Weltkriegs, Funktionen im Rahmen von Kriegswirtschaft und Sozialisierung, in: Pohl, (Hrsg.), Kartelle und Kartellgesetzgebung in Praxis und Rechtsprechung vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 1985, S. 81–97.
- Schmidt, I.* (1999), Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 6. Aufl., Stuttgart.
- Schwalbach, J. / Schwert, A.* (1999), Stability of German Cartels, in: Mueller, D. C., Haid, A., und Weigard, J. (Hrsg.), Competition, Efficiency, and Welfare, Boston, Dordrecht und London, S. 101–125.
- Staiger, R. W. / Wollack, F. A.* (1992), Collusive Pricing with Capacity Constraints in the Presence of Demand Uncertainty, RAND Journal of Economics, Vol. 23, S. 203–230.
- Voigt, F.* (1962), German Experience with Cartels and their Control During Pre-War and Post-War Periods, in: Miller, J. P. (Hrsg.), Competition, Cartels, and their Regulation, Amsterdam, S. 169–213.
- Wagemann, M.* (1992), Erfahrungen mit der EG-Fusionskontrolle- der Fall „Alcatel / AEG Kabel“, in: WuW, 42. Jg. 1992, S. 730–738.
- Wengenroth, U.* (1985), Die Entwicklung der Kartellbewegung bis 1914, in: Pohl, H. (Hrsg.), Kartelle und Kartellgesetzgebung in Praxis und Rechtsprechung vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, S. 15–24.
- Zippel, W.* (1932), Absatz elektrotechnischer Erzeugnisse durch Industrie und Großhandel, Berlin.