

VERÖFFENTLICHUNGEN DER
ÖSTERREICHISCHEN GESELLSCHAFT
FÜR UNTERNEHMENSGESCHICHTE

Andreas Resch (Hrsg.)

Kartelle in Österreich



MANZ 

Obwohl in den aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussionen die Problematik der Kartelle in Österreich einen hohen Stellenwert einnimmt, fehlte bislang ein Buch, das konzis und zuverlässig einen Überblick über die Thematik gibt. Diesem Bedarf soll mit dem vorliegenden Sammelband entsprochen werden, der wirtschafts-, rechts- und geschichtswissenschaftliche Ansätze vereint. In drei Abschnitten werden aktuelle Darstellungen zu folgenden inhaltlichen Schwerpunkten geboten:

- Im ersten Abschnitt wird die historische Entwicklung von Kartellen in Österreich seit dem späten 19. Jahrhundert analysiert.
- Der zweite Abschnitt enthält Beiträge über Kartellpolitik aus wirtschaftstheoretischer Sicht, über die Entwicklung des österreichischen Kartellrechts bis zur Gegenwart und über die (bereits historische) Rolle des Paritätischen Ausschusses für Kartellangelegenheiten im österreichischen Kartellrechtvollzug.
- Im dritten Abschnitt werden aktuelle Fallstudien zum Bankwesen, zur Bauwirtschaft, zum Telekommunikationsmarkt und zur Medienkonzentration in Österreich präsentiert.

Kartelle in Österreich

VERÖFFENTLICHUNGEN DER
ÖSTERREICHISCHEN GESELLSCHAFT
FÜR UNTERNEHMENSGESCHICHTE

herausgegeben von Alois Mosser

Band 23, Wien 2003

Kartelle in Österreich
Historische Entwicklungen,
Wettbewerbspolitik und
strukturelle Aspekte

herausgegeben von
Andreas Resch

MANZ 

RUDOLF N. REITZNER

Konzentrationsprozesse in der österreichischen Bauwirtschaft 213

ERNST BRUNNER – ANDREAS RESCH

Telekommunikation in Österreich:

vom Staatsmonopol zum regulierten Oligopol 239

PETER TSCHMUCK

Medienkonzentration in Österreich 259

Autorenverzeichnis 285

Veröffentlichungen der ÖGU 286

Einleitung

In Österreich galt bis in die 1970er Jahre die Kartellierung zahlreicher Industriebranchen als geradezu selbstverständliches Merkmal der real existierenden Wirtschaftsordnung – man denke etwa an das Schikartell, das Bierkartell oder diverse Baustoffe. Auf europäischer Ebene war hingegen im EWG-Vertrag eine strengere Kartellkontrolle verankert, die im Zuge des EG-Abkommens 1972 sowie des EWR- und EU-Beitritts in den 1990er Jahren auch in Österreich zunehmend an Bedeutung gewann. Aus einer globalen Perspektive betrachtet fungieren die Vereinigten Staaten von Amerika seit mehr als hundert Jahren als Vorreiter im Bereich der Kartell- und Wettbewerbspolitik. Im Jahr 1890 wurde dort das erste moderne Kartellgesetz, der Sherman Act, in Kraft gesetzt. Im Laufe des zwanzigsten Jahrhunderts haben die USA mit ihrem zunehmenden Einfluss auf die Weltwirtschaft ihre Sichtweise von Wettbewerbs- und Kartellpolitik in die Welt hinaus getragen. Nach dem Zweiten Weltkrieg veranlassten sie zum Beispiel die Staaten, die am Marshall-Plan teilnahmen, ebenfalls derartige Gesetze zu verabschieden.

Seit es Wettbewerbs- und Kartellgesetze gibt, wird eine intensive Diskussion über ihre Notwendigkeit und Nützlichkeit geführt. Nach wie vor sind die Meinungen geteilt, wie weit die staatliche Regulierung von Kartellen bzw. wettbewerbs-hemmenden Kooperationen gehen soll. Ein Ergebnis steht jedenfalls außer Frage, wie der bekannte amerikanische Ökonom George Stigler angesichts kostspieliger Kartell- und Monopolprozesse etwas süffisant anmerkt: der Sherman Act „put more into economists' purses than perhaps any other law ever passed.“¹ Die Wettbewerbsbehörden sind in den USA wesentlich höher dotiert als in Europa² und für zahlreiche Anwaltskanzleien und ökonomische Gutachter stellen die einschlägigen Verfahren einen einträglichen Geschäftszweig dar.

Die österreichischen Rechts- und Wirtschaftswissenschaften leisteten in der Frühphase der Kartelldiskussion um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert wichtige

1. G. J. Stigler, *The Economists and the Problem of Monopoly*, in: *The American Economic Review*, 72 (1982), 1-11, hier 1. Zur Geschichte des Sherman Antitrust Act siehe auch A. Mayhew, *How American Economists Came to Love the Sherman Antitrust Act*, in: M.S. Morgan, M. Rutherford (Hrsg.), *From Interwar Pluralism to Postwar Neoclassicism*, Durham, London 1998, 179-201.
2. Die aktuellen Daten über die Ausstattung der Wettbewerbsbehörden in den USA und der EU sprechen eine klare Sprache. In den USA verfügen sie über ein Jahresbudget von mehr als 200 Millionen USD und beschäftigen mehr als 1000 Personen, darunter 130 Ökonomen. In Europa steht nur ein Jahresbudget von 60 Millionen USD zur Verfügung, etwa 230 Mitarbeiter, davon 66 Ökonomen sind beschäftigt. *The Wall Street Journal Europe*, 27.6.2003.

Beiträge. Die staatswissenschaftlich, das heißt juristisch, ökonomisch und historisch gebildeten österreichischen Experten traten mit bemerkenswerten Ansätzen hervor. Der Rechtsprofessor Adolf Menzel präsentierte bereits in den 1890er Jahren Konzeptionen für eine Kartellgesetzgebung und 1897/98 wurden im Wiener Reichsrat erste Kartellgesetzentwürfe eingebracht, die jedoch wegen verschiedener Kritik und der damaligen Obstruktion des Parlaments nicht verabschiedet wurden.³ Mahner vor einer zu weit gehenden staatlichen Regulierung warnten bereits (gleichsam im Sinne der zitierten Anmerkung von Stigler), dass Kartellgesetze Ansatzpunkte für das Entstehen einer regelrechten „Kartellanfechtungsindustrie“ bieten könnten, die wenig gesellschaftlichen Nutzen und hohe Kosten bringen würde.⁴ Einen wichtigen Beitrag zur Kartelldiskussion etwas abseits des neoklassischen wirtschaftlichen Idealbildes von der vollständigen Konkurrenz leistete auch der ebenfalls staatswissenschaftlich gebildete Ökonom Josef A. Schumpeter. In mehreren Publikationen argumentierte er, dass temporäre Marktmacht von Firmen oder Firmengruppen durch Innovationsvorsprünge ökonomische Spielräume und Anreize für weitere Innovationsbemühungen schafft und somit in dynamischer Betrachtung wohlfahrtsfördernd wirken kann.⁵

In Österreich kam die Kartellgesetzdiskussion jedoch bereits vor dem Ersten Weltkrieg wiederum weitgehend zum Erliegen und wurde erst nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Marshallplan-Macht USA auch hier auf die Einführung einer modernen Kartellgesetzgebung drängte, wieder belebt.⁶

Im vorliegenden Band werden gemäß der angesprochenen interdisziplinären Tradition der österreichischen Staatswissenschaften Beiträge aus geschichts-, wirtschafts- und rechtswissenschaftlicher Sicht zur Entwicklung des Kartellwesens in Österreich geboten. Dabei sollen nicht primär Einzelereignisse, wie bestimmte Kartellprozesse, die in der jüngeren Vergangenheit für Aufregung gesorgt haben, besprochen werden, sondern es wird schwerpunktmäßig auf dahinter stehende Entwicklungen im Zeitablauf eingegangen.

Im ersten Abschnitt des Bandes wird in zwei Beiträgen des Herausgebers die Entstehung von weit verzweigten Kartellstrukturen bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts dargestellt.

3. Siehe dazu den Beitrag von M. Tüchler in diesem Band sowie S. Kalss, C. Burger, G. Eckert, *Die Entwicklung des österreichischen Aktienrechts*, Wien 2003, 236 ff.

4. Vgl. etwa die kritischen Wortmeldungen von Ludwig Neurath in der vierten Sitzung des Kartellkomitees des Industrierates am 17. April 1901 und die skeptische Stellungnahme des Reichsratsabgeordneten Dr. Robert Freißler zu einem Kartellgesetzentwurf im Jahr 1911. Siehe dazu A. Resch, *Industriekartelle in Österreich vor dem Ersten Weltkrieg*, Berlin 2002, 89 u. 95 f.

5. Siehe dazu den Beitrag von Reinhold Hofer in diesem Band sowie J. A. Schumpeter, *Über das Wesen von Wirtschaftskrisen*, in: *Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung* 19 (1910), 271-325, hier 295 ff, und die bei Hofer zitierten Werke.

6. Vgl. U. Olsson (Hrsg.), *Business and the European integration since 1800*, Göteborg 1997.

In der Hochindustrialisierungsphase vor dem Ersten Weltkrieg haben sich allein in der österreichischen Hälfte der Habsburgermonarchie bereits etwa 200 Industriekartelle herausgebildet. Zeitgenössische Beobachter haben daher angenommen, dass die Organisationen eine erhebliche Marktmacht erlangt hätten. Die meisten Kartelle vermochten jedoch angesichts der Größe des Gesamtmarktes, des tatsächlichen oder potentiellen Auftretens von Außenseitern und neuen Marktteilnehmern und der Anreize für Kartellmitglieder, bei erhöhten Preisen die Kartelldisziplin zu unterlaufen, keine erheblichen Extraprofite durch die Kartellierung zu organisieren. Einzig das fest gefügte Eisenkartell war im Stande, signifikante Profite zu gewährleisten.

In der Zwischenkriegszeit fanden die österreichischen Industriekartelle radikal veränderte Bedingungen vor. Der Inlandsmarkt war durch die Aufteilung der Habsburgermonarchie ab 1918/19 erheblich verkleinert und durch höhere Außenhandelschranken seit den 1920er Jahren sowie durch eine weitgehende Desintegration der internationalen Wirtschaftsverflechtungen in den 1930er Jahren wesentlich leichter zu organisieren. Weiters erwies sich die gleichsam zünftische, technikfeindliche und teilweise antikapitalistische Wirtschaftspolitik im autoritären Österreich ab 1934 als Nährboden für die Kartelle. Die Politik gab der Wahrung des Bestehenden den Vorrang, neue Konkurrenz wurde behindert, was bestehende Kollusionen stabilisierte. Somit wurde gerade in den wirtschaftlich schwierigsten Zeiten unternehmerische Initiative erheblich beeinträchtigt.

Im zweiten Abschnitt des Buches werden theoretische und praktische Aspekte der aktuellen Kartellpolitik diskutiert.

Reinhold Hofer gibt einen Überblick über Kartellpolitik aus volkswirtschaftlicher Sicht. Er stellt die Rolle der Kartellpolitik im Rahmen der Wettbewerbspolitik dar und führt aus, dass in diesem Zusammenhang durchaus konkurrierende wettbewerbstheoretische Konzeptionen diskutiert werden. Das neoklassische Referenzmodell einer vollkommenen Konkurrenz ist durch Ansätze eines „funktionsfähigen Wettbewerbes“ und „bestreitbarer Märkte“, sowie durch dynamische Sichtweisen (etwa im Sinne der „Österreichischen Schule der Nationalökonomie“) und spieltheoretische Modellierungen zu relativieren.

Im Rahmen all dieser wettbewerbspolitischen Zugänge sind Kartelle grundsätzlich als Wettbewerbshemmnisse zu erachten, ihre ökonomischen Effekte müssen jedoch mehrdimensional gesehen werden, etwa im Hinblick auf kurzfristige Verteilungswirkungen, aber auch auf mittelfristige Auswirkungen auf Innovationsentwicklungen bzw. den technologischen Fortschritt.

Angesichts dieser Komplexität der Thematik können die Wirtschaftswissenschaften zwar vieles zur Analyse von Kartellstrukturen und Marktmacht beitragen, es erweist sich jedoch als äußerst problematisch, eindeutige normative Vorgaben für die Kartellpolitik zu formulieren. Demgemäß ist auch bei der institutionellen Ausgestaltung der Kartell- und Wettbewerbsbehörden hohe Sensibilität im Hin-

blick auf Kosten und Nutzen, sowie eine laufende Evaluierung der Effekte empfehlenswert. Bei der Schaffung der dazu notwendigen rechtlichen Grundlagen auf nationalstaatlicher, europäischer und globaler Ebene ist eine enge Kooperation zwischen den Wirtschafts- und Rechtswissenschaften erforderlich.

Im Beitrag von Michael Tüchler wird die konkrete Entwicklung des Kartellrechts in Österreich aufgezeigt. Der Autor geht zuerst auf relevante Rechtsmaterien im 19. Jahrhundert und die Diskussionen um die Wende zum 20. Jahrhundert ein. Danach stellt er die Entwicklung des Kartellrechts und der Kartellgerichtsbarkeit seit dem ersten österreichischen Kartellgesetz aus dem Jahr 1951 dar. Mit der Novelle 1958 wurde der sozialpartnerschaftlich besetzte Paritätische Ausschuss für gutachterliche Beratung des Kartellgerichts eingeführt und den Kammern die volle Parteienstellung zuerkannt. 1972 wurden auch Wirkungs- und Verhaltenskartelle erfasst und erstmals auch Regelungen über Unternehmenszusammenschlüsse in das österreichische Kartellrecht übernommen. 1988 entstand die Stammfassung des heute noch gültigen Kartellgesetzes. Mit der Kartellgesetznovelle 1995 wurde die Kartellgerichtsbarkeit in die ordentliche Gerichtsbarkeit übergeführt. Nach dem Beitritt zur EU orientierte sich der Gesetzgeber bei weiteren Novellen stark an gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen zum Kartellrecht. Im Zuge der Kartellgesetznovelle 1999 erlangte das Kartellgericht eine weitgehende Befugnis, auch amtswegig vorgehen zu können.

Mit der Kartellrechtsnovelle 2002 verloren schließlich die Kammern und die Finanzprokurator ihre Stellung als Amtspartei. Als neue Amtspartei wurde eine weisungsfreie Bundeswettbewerbsbehörde eingerichtet. Weiters kommt auch dem Bundeskartellanwalt, der dem Justizminister unterstellt ist, die Stellung einer Amtspartei zu. In der Kartellgerichtsbarkeit erfolgte eine Änderung, dass die Laienrichter die Berufsrichter nicht mehr überstimmen können. Als wesentliche materielle Änderung der Kartellgesetznovelle 2002 ist die Einführung des Verbotsprinzips beim Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zu nennen.

Die Autoren des Beitrages über die Rolle des Paritätischen Ausschusses für Kartellangelegenheiten (PA) waren selbst Mitglieder dieses Gremiums, bis es im Zuge der Kartellgesetznovelle 2002 abgeschafft wurde – Rudolf N. Reitzner für die Bundesarbeitskammer und Theodor Taurer für die Wirtschaftskammer Österreich. Der 1959 geschaffene PA arbeitete der Kartellgerichtsbarkeit zu. Er hatte zuletzt Gutachten über die volkswirtschaftliche Rechtfertigung von Kartellen, den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, Maßnahmen zur Abschwächung der marktbeherrschenden Stellung von Medienunternehmen und die Untersagung von Zusammenschlüssen zu erstellen.

Die beiden Autoren gehen detailliert auf die organisationsrechtlichen und verfahrensrechtlichen Bestimmungen ein, ehe sie einen Überblick über die grundsätzliche Arbeitsweise des PA und die Schwerpunkte seiner Gutachtertätigkeit geben. Generell orientierte sich der PA in seiner Beurteilungspraxis daran, dass Vereinbarungen einem geordneten strukturellen Wandel der Wirtschaft dienen sollten, so-

fern von einem ausreichenden Wettbewerb auf dem jeweiligen Markt ausgegangen werden konnte.

Der EWR-Beitritt ab 1. Jänner 1994 beeinflusste die Sichtweise des PA gegenüber Kartellvereinbarungen nachhaltig. Man ging von der bisherigen volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise zu den strengeren Maßstäben im Sinne der Art. 85 und 86 EWG-Vertrag über. Zugleich stellte man fest, dass angesichts des erhöhten Wettbewerbsdruckes viele Kartelle (insbesondere Preiskartelle) von den Mitgliedern ohnehin nicht mehr eingehalten wurden. Seit der Kartellgesetznovelle 1993 und dem EWR-Beitritt wurden Fusionskontrollen und Untersuchungen des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung zu Tätigkeitsschwerpunkten des PA.

Die Gutachten des PA bildeten all die Jahre hindurch eine wichtige Entscheidungsgrundlage für das Kartellgericht – und waren keineswegs immer unumstritten. Der PA konnte sich bei seinen Ermittlungen nur auf einen sehr eingeschränkten Kreis von Auskunftspflichtigen stützen, denen auch bei Falschinformationen keinerlei Bußgeld auferlegt werden konnte. Der PA war nie als echte Kartellbehörde angelegt, musste aber angesichts der rechtlichen und faktischen Entwicklungen trotz seiner bescheidenen personellen und befugnismäßigen Ausstattung die Rolle eines gleichsam „embryonalen“ Bundeskartellamts übernehmen.

Im abschließenden Abschnitt des Bandes wird auf die Entwicklung von Märkten bzw. Branchen eingegangen, deren strukturelle Merkmale kollusives Verhalten nahe legen könnten.

Peter Eigner stellt den Wandel der österreichischen Bankenlandschaft seit den 1990er Jahren dar, wobei er auf Vorentwicklungen bis in die 1940er Jahre zurück blickt.

Er konstatiert die Verschärfung des Wettbewerbs und den Trend zur Universalbank seit den 1960er Jahren. Das Kreditwesengesetz 1979 (es wurde mehrmals novelliert) brachte eine Liberalisierung und Entwicklung in Richtung Universalbanken. Mit der Verschärfung des Wettbewerbs (Ende der alten Habenzinsabkommen, etc.) sanken in den 1980er Jahren die Eigenmittelausstattung und die Profitabilität.

Mit dem EWR- und EU-Beitritt waren wiederum Anpassungsprozesse für die österreichischen Banken verbunden. Die Banken- und Kapitalmarktgesetzgebung wurde an die europäischen Standards adaptiert. Einen starken Schub in Richtung Internationalisierung erhielt der Bankensektor durch das rasche Anschwellen des Wertpapierhandels ab den 1980er Jahren. Nach 1989 engagierten sich die führenden österreichischen Institute in einem erheblichen Ausmaß in den Reformstaaten. Zugleich schritt in Österreich ein Prozess der Bankenkonzentration rasch voran. Durch diese Veränderungen lag im Jahr 2001 die Konzentrationsrate 4 (gemessen an der Bilanzsumme) bei 57,5 Prozent.

Die Entwicklung des österreichischen Bankwesens war zwar einerseits seit den

1960er Jahren von einer fortwährenden Verschärfung der Konkurrenzsituation gekennzeichnet, die sich etwa in niedrigen Entgelten für Kontoführung und Transaktionen niederschlug. Andererseits bestand seit den Habenzinsabkommen der 1940er Jahre auch eine Tradition einer gewissen Kooperation, die jedoch offenbar den Wettbewerb nicht wirklich außer Kraft setzte. Dieser Kultur entsprach es, dass sich die Banker in den 1990er Jahren im Lombard Club trafen, der vom EU-Wettbewerbskommissar als „schockierendes“ Kartell bezeichnet wurde. Im Jahr 2002 wurden die teilnehmenden Banken zu einer Strafe von insgesamt 124,46 Millionen Euro verurteilt (wegen Berufung nicht rechtsgültig).

Der Konzentrationsprozess leistet gewiss der „Kartellanfälligkeit“ der Branche Vorschub, doch gewinnen im Gegenzug durch die Internationalisierung der Bankenstrukturen und die Öffnung der Märkte auch wettbewerbsverschärfende Faktoren an Gewicht.

Rudolf N. Reitzner stellt die strukturelle Entwicklung der österreichischen Baubranche dar. Er geht auf die wichtigsten Unternehmensgruppen Mitte der 1980er Jahre, zu Beginn der 1990er Jahre, die Einführung der Fusionskontrolle mit der Kartellgesetznovelle 1993, die Konzentrationsvorgänge seit der Einführung der Fusionskontrolle und die Gemeinschaftsunternehmen im vorgelagerten Bereich ein.

Reitzner unterscheidet in seiner Darstellung Baukonzerne im Umfeld der Banken, Unternehmensgruppen im Privatbesitz und Bauunternehmen im Gemeindeeigentum (Gemeinde Wien). In den 1990er Jahren erzielten insbesondere manche private Gruppen (Bauindustrie Holding AG, bis 1986 Ilbau) ein eindrucksvolles Wachstum im In- und Ausland. Die einsetzende Internationalisierung forderte auch Opfer, etwa die Maculan-Gruppe. Die Marktteilnehmer in der Bauindustrie müssen erhebliche Investitionen aufbringen, um konkurrenzfähig sein zu können. Die Auftragsvergabe für große Projekte erfolgt unregelmäßig und durch relativ wenige Auftraggeber (vor allem auch die öffentlichen Hände). Um die unternehmerischen Risiken kontrollierbar zu gestalten und Kosten zu sparen, treten die Baufirmen häufig in Arbeitsgemeinschaften auf und sie haben diverse Gemeinschaftsunternehmen im vorgelagerten Bereich errichtet (z.B. Asphaltmischwerke). Angesichts dieser strukturellen Merkmale haben sich die Kartellbehörden immer wieder mit der Bauindustrie zu beschäftigen gehabt.

Die Telekombranche kann geradezu als ein Lehrbuchbeispiel für die Öffnung eines vordem monopolisierten Marktes gelten. Im Beitrag von Ernst Brunner und Andreas Resch wird diese Entwicklung nachgezeichnet. Seit den 1980er Jahren setzten auf internationaler Ebene erste Bestrebungen zur Liberalisierung ein. In Österreich entstanden in den 1990er Jahren die rechtlichen Voraussetzungen und die Branche erzielte bis dahin nicht gekannte Wachstumserfolge.

Im Einklang mit der Entwicklung auf EU-Ebene wurde 1997 ein neues Telekommunikationsgesetz verabschiedet, eine weisungsunabhängige Regulierungsbehörde als GmbH gegründet und der Eintritt neuer Marktteilnehmer durch assy-

metrische Wettbewerbsbedingungen gefördert. Die alte staatliche Post und Telegraphenverwaltung wurde umstrukturiert – für den Telefoniebereich entstand die Telekom Austria mit dem Tochterunternehmen Mobilkom Austria. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre traten auf dem Telefoniemarkt zahlreiche neue Anbieter auf. Im Festnetzbereich wurden bis 2002 mehr als 180 Konzessionen (Sprachtelefonie und Mietleitungen) vergeben. Die Erbringung der Leistungen beruht jedoch nach wie vor überwiegend auf dem von der Post bzw. Telekom Austria errichteten Leitungsnetz, das für die anderen Mitbewerber geöffnet wurde. Der Mobilfunkbereich gehörte in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zu den am raschesten wachsenden Branchen in Österreich. Die Mobilkom Austria (A1) konnte sich nachhaltig mehr als 40 Prozent Marktanteil sichern, T-Mobile liegt bei etwa 30, Connect Austria (One) bei etwa 20 und tele.ring bei mehr als sechs Prozent Marktanteil.

Der ehemalige Staatsmonopolist und die neuen, alternativen Anbieter nahmen umfangreiche Investitionen in das Festnetz und den Mobilfunkbereich vor, um den Kunden eine leistungsstarke Infrastruktur bieten zu können. Aufgabe des Regulators wird es sein, weiterhin im Sinne einer konsequenten Kartellkontrolle zu unterbinden, dass die Dienstleister auf Kosten der Kunden kooperieren, zugleich müssen aber auch gedeihliche Rahmenbedingungen für weitere Investitionen gewährleistet werden.

Äußerst komplexen Marktstrukturen wendet sich Peter Tschmuck in seinem Beitrag über die Medienkonzentration in Österreich zu. Er stellt einführend die wettbewerbspolitischen Rahmenbedingungen dar. Im Jahr 2001 wurde die bereits bestehende Telekom Control GmbH um den Bereich Rundfunk ergänzt und in die Rundfunk und Telekom Regulierungs GmbH umgewandelt. Im Fachbereich Rundfunk wurde die Kommunikationsbehörde Austria als Regulierungsbehörde eingerichtet. Tschmuck präsentiert detaillierte Daten zur Struktur des Printmediensektors, auf dem sich drei dominante Unternehmen etabliert haben (Mediaprint-Gruppe, Styria Media AG und News Gruppe). Weiters bestehen enge eigentumsmäßige Verflechtungen zwischen Kurier, Kronenzeitung und Verlagsgruppe News.

Im Bereich Rundfunk bestand bis 1993 ein staatliches Monopol, seither ist der Radio- und Fernsehmarkt sukzessive geöffnet worden. Ähnlich wie der Telekommarkt bedarf auch der Rundfunk einer staatlichen Regulierung. Nachdem die Regelung zur Frequenzverteilung im Regionalradiogesetz 1993 als verfassungswidrig erkannt worden war, ermöglichte erst die Novellierung des Privatradiogesetzes 1997 die Zulassung von Regional- und Lokalradios, so dass 1998 zahlreiche neue Sender den Betrieb aufnahmen. Der ORF konnte sich jedoch bis 2002 einen Marktanteil von mehr als 80 Prozent sichern. Die drei dominanten Printmedienkonzerne sind auch am Privatradiomarkt äußerst aktiv geworden. Im Bereich Fernsehen war der ORF seit der Rundfunkverordnung 1977, die das Betreiben von Kabelanlagen regelte, einer Konkurrenz ausgesetzt. 1997 wurden die rechtlichen Voraussetzungen für aktiven Kabelrundfunk und schließlich 2000 für die vollständige Dualisierung des TV-Rundfunkmarktes geschaffen. In Wien ging 1997 der Anbieter

Wien I (später in ATV umbenannt) ins Netz. Zum Jahresbeginn 2003 hatten bereits sieben Anbieter regionale TV-Lizenzen für terrestrisches Fernsehen erworben.

Seit den 1990er Jahren haben auch die „neuen Medien“ an Bedeutung gewonnen. Die Internetnutzung ist in den letzten Jahren in Österreich rasant angestiegen. Am heimischen Internet-Content-Markt haben sich die etablierten österreichischen Medienunternehmen eine signifikante Marktposition gesichert. Der Medienmarkt zeigt somit insgesamt widersprüchliche Entwicklungstendenzen: Die Marktöffnung erlaubte das Auftreten neuer Anbieter, was der Vielfalt des Angebots förderlich sein sollte, wie sie für eine demokratische Gesellschaft unerlässlich ist. Zugleich haben sich die großen, etablierten Medienunternehmen in allen Bereichen erhebliche Marktanteile erobert und es ist zu weit reichenden Konzentrationsprozessen in der Medienlandschaft gekommen. Wie weit die staatliche Wettbewerbspolitik in diese Entwicklungen eingreifen soll, war bereits anlässlich von Fusionen in den vergangenen Jahren ein viel diskutiertes Thema und wird es wohl weiterhin bleiben müssen.

Mit der Darstellung historischer Entwicklungen des Kartellwesens in Österreich, wesentlicher aktueller Ansätze der Kartellpolitik und Fallstudien zur strukturellen Entwicklung von Märkten, in denen Monopole, Marktmacht und Kartelle auf die eine oder andere Weise eine wichtige Rolle spiel(t)en, bietet sich der vorliegende Band als Einführungs- und Überblickswerk zur widersprüchlichen Thematik Kartelle in Österreich an. Damit soll einerseits ein Behelf für eine konzise Information bereitgestellt werden und andererseits aber gerade auch angesichts der notwendigen Unvollständigkeit des Buches weitere Forschung zum Thema angeregt werden.

Wien, im Juli 2002

Andreas Resch

TEIL I

*Kartelle in Österreich
bis zur Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts*



ANDREAS RESCH

Die Anfänge industrieller Kartelle vor dem Ersten Weltkrieg¹

Im späten 19. Jahrhundert wurde der Kartellfrage in Österreich bereits eine große Bedeutung zugeschrieben. Die erste wissenschaftliche Monographie über Kartelle stammt von einem österreichischen Autor, nämlich von Friedrich Kleinwächter, dessen Werk „Die Kartelle“ im Jahr 1883 erschienen ist.² Etwa ein Vierteljahrhundert später wurde der bekannte Politiker und Ökonom Rudolf Hilferding von den Entwicklungen, die er in der Wirtschaft beobachtete, zu seinem Buch „Das Finanzkapital“ inspiriert.³ Darin betont er ebenfalls die Bedeutung der Kartellierung als ein charakteristisches Kennzeichen der wirtschaftlichen Entwicklung vor dem Ersten Weltkrieg. Er sieht Kartelle als Element in einer umfassenden Strategie von Banken und Industriekonzernen (Finanzkapital), durch monopolistische Organisationsformen Profite zu erzielen.

Grundlinien der Kartellentwicklung bis 1914

Betrachtet man die rasch wachsende Anzahl von Kartellen in den letzten Jahrzehnten der Habsburgermonarchie, so ist gut zu verstehen, dass sie großes Interesse bei den zeitgenössischen Beobachtern hervorgerufen haben.

Als erstes Industriekartell im modernen Wortsinn gilt die Vereinbarung der österreichischen Schienenwalzwerke aus dem Jahre 1878. Max Freiherr von Allmayer-Beck gibt folgenden Überblick über die Gründungen von Kartellen im Zeitraum von 1878 bis 1909:

-
1. Der Beitrag beruht weitgehend auf A. Resch, *Industriekartelle in Österreich vor dem Ersten Weltkrieg*, Berlin 2002.
 2. F. Kleinwächter, *Die Kartelle*. Ein Beitrag zur Frage der Organisation der Volkswirtschaft, Innsbruck 1883.
 3. R. Hilferding, *Das Finanzkapital*, 2 Bände, Frankfurt am Main, Köln 1974 (erstmalig publiziert 1910).

Tabelle 1: Anzahl der Kartellgründungen in den Jahren 1878 bis 1909

<i>Jahr</i>	1878	1883	1885	1886	1888	1892
Gründungen	1	1	2	1	1	1
<i>Jahr</i>	1893	1894	1895	1896	1898	1899
Gründungen	1	2	1	1	3	3
<i>Jahr</i>	1900	1901	1902	1903	1904	1905
Gründungen	4	2	5	3	10	12
<i>Jahr</i>	1906	1907	1908	1908		
Gründungen	21	38	14	7		

Quelle: Max Freiherr von Allmayer-Beck, Materialien zum österreichischen Kartellwesen, Wien 1910, 4.

Der Tabelle ist das Einsetzen der Kartellierungstendenzen um das Jahr 1880, eine erste Beschleunigung der Kartellbildung in den späten 1890er Jahren, ein Rückgang der Zahl von Kartellgründungen in den Jahren 1901 und 1903 und schließlich eine besonders dynamische Wachstumsphase von 1904 bis 1907 zu entnehmen.

Bis zum Jahr 1909 ergab sich infolge von Kartellgründungen aber auch –auflösungen eine Gesamtzahl von 120 aufrechten Vereinbarungen. Allmayer-Beck hat auch eine Aufgliederung dieser Kartelle nach Aktionsparametern, die von den Organisationen geregelt wurden, zusammen gestellt:

Tabelle 2: Anzahl und Typen von Industriekartellen im Jahr 1909

Von 120 Kartellverträgen beinhalten in den nebenstehenden Industrien

	Nahrungsmittelind.	Textilindustrie	Papierindustrie	Glasindustrie	Keramische Industrie	Metall- u. Maschinenindustrie	Chemische Industrie	Diverse Industrien
Konditionskartelle	/	22	5	5	2	9	3	4
Preiskartelle	5	16	7	8	16	15	8	10
Kontingentierungskartelle	1	7	3	2	16	13	9	5
Reduktionskartelle	/	2	1	2	/	/	/	/
Kundenschutz	6	1	7	/	1	1	2	/
Zentralverkauf	/	2	/	1	1	1	1	1
Rayonierung	1	/	/	1	1	1	1	1
Vereinb. m. Händlern	/	1	1	1	/	4	/	/
Interntat. Übereink.	/	3	1	/	3	4	3	1
Gesamtzahl	9	27	10	10	19	19	12	14
davon mit Sitz i. Ausl.	/	1	/	/	1	1	/	2

Quelle: Allmayer-Beck, Materialien zum österreichischen Kartellwesen, 6.

Auch nach 1909 nahm die Zahl der Industriekartelle in Österreich weiterhin rasch zu. Auf der Grundlage einer Auswertung der zeitgenössischen und neueren wissenschaftlichen Arbeiten, der zeitgenössischen Wirtschaftspublizistik und diverser Archivquellen kann man folgenden numerischen Überblick über das österreichische Kartellwesen im Jahr 1912 geben:

Tabelle 3: Industriekartelle in Österreich im Jahr 1912

Industriebranche	Anzahl von Kartellvereinbarungen*
Glasindustrie	15
Steine, Keramik	29
Eisen und Stahl	26
Eisen- und Metallwaren, Maschinenbau	33
Elektroindustrie	7
Holz, Möbel	14
Papier, Druck	10
Chemische Industrie	29
Leder, Textilien, Bekleidung	50
Nahrungs- und Genussmittel	12
Zusammen	225

* Regionale und sachliche Untergruppen mitgezählt.

Quelle: Andreas Resch, *Industriekartelle in Österreich vor dem Ersten Weltkrieg*, Berlin 2002, 78f.

Auf den ersten Blick zeigt die Tabelle ein beeindruckendes Bild von der Kartellierung der österreichischen Wirtschaft vor dem Ersten Weltkrieg. Kartellorganisationen bestanden in allen wichtigen Industriebranchen. Die meisten hatten sich in den Bereichen Textilindustrie sowie Eisen- und Metallverarbeitung einschließlich Maschinenbau herausgebildet. Auch die Stein- und Keramikindustrien, die chemische Industrie, die Eisenindustrie und die Glasindustrie hatten eine beeindruckende Zahl von Kartellen organisiert. Die Tabelle vermittelt den Eindruck von einer beinahe gänzlich durchkartellierten Industrieökonomie. Um aber die realen Wirkungen der Kartelle in den verschiedenen Industriebranchen abschätzen zu können, bedarf es eines differenzierteren Zuganges, als lediglich ihre Anzahl zu erheben.

Die verschiedenen Industriebranchen haben im Zeitablauf diverse strukturelle Merkmale ausgebildet, die es in einem unterschiedlichen Ausmaß gestatteten, Marktmacht durch kollektive Organisationen der Anbieter zu konstituieren.⁴ Wichtige derartige strukturelle Merkmale waren etwa der Grad der Konzentration

4. Siehe dazu F. M. Scherer, D. Ross, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Boston u.a. 1990.

in einer Industrie⁵, die Produktdifferenzierung⁶, strukturelle Zutrittsbarrieren für neue Konkurrenten⁷, übergreifende Organisationsmacht von Banken, Konzernen etc., die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen⁸ und auch die Struktur des Absatzmarktes⁹. Kartelle konnten überdies nur dann eine relevante Wirkung entfalten, wenn sie längere Zeit einigermaßen stabil funktioniert haben.

Die weiteren Ausführungen beschränken sich auf die größten österreichischen Industrien, weil deren Kartellierung ja potentiell die größten gesamtwirtschaftlichen Folgewirkungen mit sich bringen konnte. Zu den Industrien, mit einem Jahresumsatz von mehr als 100 Millionen Kronen gehörten vor dem Ersten Weltkrieg die Zuckerindustrie, Textilindustrie, Maschinenbauindustrie, Eisen- und Stahlindustrie, Brauindustrie, Papierindustrie, Mineralölindustrie und Spiritusindustrie.

Diese Industrien lassen sich nach charakteristischen strukturellen Marktmerkmalen in fünf unterschiedliche Typen von Kartellentwicklungen einteilen:

- 1 *Branchen, die stabile Kartelle mit erheblicher Marktmacht ausbildeten*
Strukturelle Merkmale: weit fortgeschrittene Konzentration und wirksame Markteintrittsbarrieren gegen neue Konkurrenz in Form von ausgeprägten *economies of scale* und hohen Errichtungskosten für neue Betriebe, staatliche protektionistische Handelspolitik.
Beispiel: Eisen- und Stahlindustrie
- 2 *Branchen die eine große Zahl von instabilen Kartellen mit sehr geringer Marktmacht hervorbrachten*

-
5. Naheliegender Weise können sich wenige Marktteilnehmer leichter auf ein Kartell einigen, als eine große Zahl von Konkurrenten.
 6. Wenn eine große Branche durch Produktdifferenzierung in zahlreiche kleinere Märkte unterteilt ist, so kann die Organisation des Marktes im jeweiligen Rahmen der kleineren Teilmärkte erfolgen. Produktdifferenzierung kann auch zur Ausbildung eines „monopolistischen Wettbewerbs“ führen, der jedem Mitbewerber kleine Spielräume für Mengen- und auch Preisentscheidungen lässt.
 7. Sogenannte *entry barriers* gegen neue Konkurrenten können zum Beispiel von den *economies of scale* ausgehen. Das heißt in Industrien, in denen nur sehr große Betriebe effizient produzieren können, müssen jeweils sehr große Kapitalmengen aufgebracht werden um eine Neugründung realisieren zu können. Etablierte Unternehmen können gegenüber den Neugründungen auch Vorteile bei der Aufbringung von Kapital und verschiedene *first mover advantages*, wie einen bereits etablierten guten Ruf bei den Kunden, eingespielte Absatzstrukturen, bekannte Marken, etc. haben.
 8. So kann der Gesetzgeber die Rahmenbedingungen für Kartelle durch Importzölle, diverse Genehmigungsverfahren für Neugründungen, Patentgesetze etc. erheblich beeinflussen.
 9. Märkte auf denen es in sehr unregelmäßigen Abständen zu sehr großen Geschäftsabschlüssen kommt (z.B. Bauwirtschaft), werden andere Rahmenbedingungen für allfällige Kartellbestrebungen bieten, als Märkte, in denen es kontinuierlich zum Verkauf kleinerer Werteinheiten kommt (z.B. Textilindustrien). Wenn für die Kunden mit dem Wechsel der Lieferanten oder Dienstleisters erhebliche Umstellungskosten anfallen, so wird das ebenfalls das Spiel der Marktkräfte beeinträchtigen, neue Konkurrenten behindern und Kartellierungstendenzen erleichtern (z.B. Bankensektor).

Strukturelle Merkmale: großer Markt, geringe Konzentration, allenfalls Differenzierung in Teilmärkte, aber teilweise Produktsubstitution möglich, niedrige Zutrittsbarrieren für Neugründungen wegen relativ niedriger *set up costs*.

Beispiele: Textilindustrie, Papierindustrie, ...

3 *Stabile, föderative Kartelle*¹⁰

Strukturelle Merkmale: Große Märkte, mäßige Konzentration, wirksame räumliche Differenzierung des Gesamtmarktes angesichts der Relation der Transportkosten für die Produkte zu ihrem Warenwert, teilweise Interesse des Staates an der Organisation der Industrie wegen der Einhebung von Steuern.

Beispiele: Zuckerindustrie, Bierbrauereien, Spiritus

4 *Instabile Kartellstrukturen, die den Rahmen für eine rasch voranschreitende Konzentration bilden*

Strukturelle Merkmale: Großer Markt, relativ hohe Konzentration, erhebliche Produktdifferenzierung wegen individueller Erzeugung für einzelne Kunden, großer Einfluss der finanzierenden Banken, Zusammenschlusstendenzen durch Fusionen und Konzernbildungen.

Beispiel: Maschinenbauindustrie

5 *Vergebliche Versuche der Kartellbildung angesichts akuten Marktversagens*

Strukturelle Merkmale: Großer Markt, einigermaßen fortgeschrittene Konzentration, extrem hoher Anteil der Fixkosten an den Gesamtkosten.

Beispiel: Mineralölindustrie

In den weiteren Ausführungen sei auf jeweils ein Beispiel für die fünf Typen von Kartellentwicklung eingegangen.

Die Eisen- und Stahlindustrie

Im Jahr 1912 brachte die österreichische eisenschaffende Industrie Roheisen mit einem Gesamtwert von 144 Millionen Kronen hervor. Der Gesamtwert der kartellierten Walz- und Gießereiprodukte kann auf etwa 180 Millionen Kronen geschätzt werden.¹¹

Vor dem Ersten Weltkrieg erzeugten 23 österreichische Aktiengesellschaften Eisen und Stahl. Sie verfügten im Durchschnitt über ein nominales Aktienkapital von 9,7 Millionen Kronen. Dieser hohe Durchschnittswert war auf einige besonders große Firmen zurückzuführen. Daneben bestanden zahlreiche Unternehmen

10. Kleine Untergruppen organisieren sich angesichts der räumlichen Differenzierung des Gesamtmarktes auf regionaler Basis und arbeiten gegebenenfalls in einer gemeinsamen Dachorganisation zusammen. Vgl. dazu M. Olson, *Die Logik kollektiven Handelns*, Tübingen 1968, 61.

11. O. Hwaletz, *Die österreichische Montanindustrie im 19. und 20. Jahrhundert*, Wien, Köln, Weimar 2001, 166; *Compass* 1914, II, 33 ff; *Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik*, Wien 1916, 318 f; F. v. Fellner, *Das Volkseinkommen Österreichs und Ungarns*, Wien 1917, 49; *Verhandlungen der vom k. k. Handelsministerium veranstalteten Kartellenquete*, VIII, Eisenindustrie, Wien 1912.

mit einem Aktienkapital von einer bis fünf Millionen Kronen. Die vier größten Aktiengesellschaften waren im Jahr 1912 die Österreichisch-Alpine Montangesellschaft (Aktienkapital 72 Millionen Kronen / Bilanzsumme 123 Millionen Kronen), die Österreichische Berg- und Hüttenwerksgesellschaft (35 Mio. K / 85 Mio. K), die Prager Eisen-Industrie-Gesellschaft (36 Mio. K / 77 Mio. K) und die Poldihütte (11 Mio K / 20 Mio K).¹² Weiters gehörte zu den größten Unternehmen die Witkowitz Bergbau- und Eisenhütten-Gewerkschaft, die keine Aktiengesellschaft war.

Als die wichtigsten Roheisenproduzenten sind die Österreichisch-Alpine Montangesellschaft (ÖAMG), Witkowitz Bergbau- und Eisenhütten-Gewerkschaft, die Prager Eisen-Industrie-Gesellschaft (PEG) und die Österreichische Berg- und Hüttenwerksgesellschaft zu nennen. Auf diese vier Unternehmen entfielen mehr als 95 Prozent der österreichischen Roheisenerzeugung.¹³

Der Eisenmarkt wies erhebliche strukturelle Eintrittsbarrieren gegen neue Konkurrenten auf, etwa hohe Errichtungskosten wegen der enormen minimalen effizienten Größe von Werken, hohe Kapitalintensität der Erzeugung und Ressourcenabhängigkeit (zumindest für die Roheisenerzeugung). Wegen der Kapitalintensität und der hohen *set up costs* spielten die finanzierenden Banken eine wichtige Rolle. Alle Eisenunternehmen hatten enge Beziehungen zu ihren Hausbanken aufgebaut.

Die Eisenindustrie wurde traditioneller Weise durch hohe Zölle von der Auslandskonkurrenz abgeschirmt. Die erneuerten Tarife aus dem Jahr 1906 behielten den Zollschutz bei, in manchen Fällen wurde er sogar noch verstärkt.¹⁴ In Ungarn betrieb der Staat wichtige Eisenwerke. Daher war auch die Regierung an hohen Außenzöllen der österreichisch-ungarischen Zollunion interessiert. Die Struktur der Nachfrage wurde von einigen großen Abnehmern, wie den Eisenbahngesellschaften und den Wiener Eisengroßhändlern bestimmt.

Vor diesen strukturellen Hintergründen war das organisatorische Verhalten im Eisengeschäft von umfassenden Kartellierungstendenzen gekennzeichnet. Erste Ansätze erfolgten gegen Ende der 1870er Jahre. 1878 wurde das bereits erwähnte Kartell für gewalzte Eisenbahnschienen ins Leben gerufen. In den 1880er Jahren setzten umfassende Konzentrationsprozesse ein, in den Alpenländern mit der Gründung der Österreichisch-Alpine Montangesellschaft im Jahr 1882. In Böhmen wurde 1886 die Prager Eisen-Industrie-Gesellschaft (PEG) mit der Teplitzer Walzwerk und Bessemerhütte fusioniert. Deren Direktor, Karl Wittgenstein, hatte be-

12. Compass 1914.

13. Daten nach Compass 1914, Band II und Band IV. Insgesamt waren folgende sieben Firmen in der Roheisenerzeugung tätig: Österreichisch-Alpine Montangesellschaft, Prager Eisen-Industrie-Gesellschaft, Österreichische Berg- und Hüttenwerks-Gesellschaft, Steirische Stahl- und Eisenwerke Schoeller & Co., Witkowitz Bergbau- und Eisenhütten-Gewerkschaft, Zöptauer und Stefanauer Bergbau- und Eisenhütten-AG, Krainische Industrie-Gesellschaft. Kartellenquete, VIII, Eisenindustrie, wie Anm. 11, 445.

14. Der Vertragszoll für 100 kg Roheisen und Stahl betrug 1,5 Kronen, für Stabeisen 6 bis 15 Kronen, für Grobbleche, je nach Stärke 9 bis 14 Kronen. Kartellenquete, VIII, Eisenindustrie, wie Anm. 11, 532 ff.

reits 1883 auch die Böhmisches Montangesellschaft erworben. Im Jahr 1886 trat die PEG als führendes Unternehmen der Wittgensteingruppe auch in vertragliche Beziehungen mit der Witkowitz Bergbau- und Eisenhüttengewerkschaft ein. Die Gruppe wurde zum organisatorischen Kern des ersten umfassenden österreichischen Eisenkartells, das von 1886 bis 1901 bestand. Die Zusammenschlussbewegung unter den Eisenfirmen setzte sich weiter fort. Im Jahr 1891 kaufte die PEG gemeinsam mit der Böhmisches Montangesellschaft die Aktien der Schlesische Kohlen und Coaks Werke zu Gottesberg und 1897 erwarb die PEG erhebliche Anteile an der ÖAMG.¹⁵

In Ungarn bildete sich im späten 19. Jahrhundert ebenfalls ein Eisenkartell heraus und die zwei Organisationen schlossen Übereinkünfte zur Aufteilung des Marktes im gesamten Habsburgerreich ab.

Im Jahr 1901 löste sich das ungarische Kartell wegen heftiger Konflikte zwischen einigen Firmen auf. Daraufhin zerfiel auch das österreichische Kartell und in den Jahren 1901/02 folgte eine Periode heftiger Preiskämpfe. Schon während dieser Zeit gründete jedoch die Wittgenstein-Gruppe (PEG, Böhmisches Montangesellschaft¹⁶, ÖAMG) zusammen mit Witkowitz und den Erzherzog Friedrich Werken (Teschen) ein neues Verkaufssyndikat, von dem ausgehend schließlich wieder ein umfassendes Kartell organisiert werden konnte. Im Dezember 1902 wurden Verträge zwischen den neuen Kartellen in Österreich und Ungarn unterzeichnet, die umfassende Abkommen zwischen den beiden Gruppen enthielten. Dieses neue Kartell für den österreichisch-ungarischen Inlandsmarkt bestand dann mit relativ großer Stabilität bis zum Ersten Weltkrieg. Im Rahmen des Kartells wurden den Mitgliedern für zahlreiche Produktkategorien, wie Roheisen, Halbfabrikate, Stab- und Fasoneisen, Schienen etc. jeweils bestimmte Kontingente zugewiesen. Der Verkauf wurde von einem Zentralbüro überwacht. Der Verkauf wurde zwar den Firmen selbst überlassen, sie mussten dem Zentralbüro jedoch detaillierte Angaben übermitteln. Die Organisation fungierte offiziell nicht als Preiskartell, weil ein solches gemäß der damaligen Rechtsprechungspraxis nicht verbindlich gewesen wäre.¹⁷ Aber die zentrale Koordinierung und das Quotensystem bewirkten zweifellos eine kollusive Preissetzung.¹⁸ Der Roheisenmarkt wurde zu 100 Prozent vom Kartell reguliert, der Grad der Kartellierung bei den anderen Teilmärkten lag etwa bei 90 Prozent. Obwohl sich das Eisenkartell als überdurchschnittlich stabil erwies, hatte es doch auch einige Krisen und Phasen einer gewissen Destabilisierung zu überstehen.

15. Vgl. P. Eigner, Die Konzentration der Entscheidungsmacht. Die personellen Verflechtungen zwischen den Wiener Großbanken und Industriegesellschaften, 1895-1940, Dissertation, Wien 1997, 129-133.

16. Im Jahr 1904 wurde die Böhmisches Montangesellschaft mit der PEG fusioniert. Die beiden Gesellschaften hatten bereits zuvor gemeinsam die Schlesische Kohlen und Coaks Werke und Eisenerzlagerrstätten besessen, ein Abkommen über die Lieferung von Roheisen abgeschlossen und ein gemeinsames Verkaufsbüro eingerichtet.

17. Siehe den Beitrag von Michael Tüchler über die Entwicklung des Kartellrechts in Österreich.

Im Jahr 1905 wurden die Erzherzog Friedrich Werke in eine Aktiengesellschaft mit dem Namen Österreichische Berg- und Hüttenwerke umgewandelt. Diese Transaktion fand nicht unter der Ägide der Wittgensteingruppe und ihrer Hausbanken (Niederösterreichische Eskomptegesellschaft, Berliner Handelsgesellschaft etc.) statt, sondern sie wurde der Bodencreditanstalt anvertraut, die bereits an einigen anderen Eisenwerken interessiert war. Die Werke sollten auf der Grundlage einer verbesserten Kapitalversorgung nach der Umwandlung in eine AG erheblich modernisiert und vergrößert werden. Die Modernisierung eines derart starken Wettbewerbers hatte Gerüchte von der bevorstehenden Auflösung des Kartells zur Folge und die Eisenwerte an der Börse gaben erheblich nach. Die Wittgensteingruppe und die Österreichischen Berg- und Hüttenwerke konnten sich jedoch rasch auf einen Kompromiss einigen. Den Berg- und Hüttenwerken wurde eine erhöhte Kartellquote zugestanden, jedoch nicht mit sofortiger Wirkung sondern erst ab dem Jahr 1912. Dies war auch für die Berg- und Hüttenwerke akzeptabel, da die Dauer der Betriebsrekonstruktion ohnehin mit einigen Jahren veranschlagt war.¹⁹

Von 1908 bis 1910 kam der Kartellpreis für Stabeisen massiv unter Druck. Einerseits wollten die deutschen Produzenten ein Abkommen mit der österreichischen Industrie über gegenseitigen Gebietsschutz nicht mehr verlängern, andererseits drängten auch österreichische Kartell-Außenseiter auf den Markt. Die Albert Hahn Röhrenwalzwerke Oderberg, die bisher ihr Eisen von österreichischen Kartellfirmen oder aus Deutschland bezogen hatten, bauten eine eigene Roheisenerzeugung auf und erhöhten auch ihren Ausstoß an Stabeisen und anderen Produkten. In Freistadt (Karviná) ging das Eisenunternehmen Thiel's Nachfolger bankrott und der Betrieb wurde von der neu errichteten Aktiengesellschaft Freistädter Stahl- und Eisenwerke AG übernommen und ausgebaut. Man erweiterte die Anlagen um ein neues Stahlwerk. In Traisen, Niederösterreich, nahm das Lenz'sche Werk die Erzeugung von Stabeisen auf und auch die Königliche Stadt Rokycaner Eisenwerke Rokycan realisierte ein Erweiterungsprogramm. Als die Verhandlungen des Kartells mit all diesen Außenseitern begannen, war jede einzelne Firma überzeugt, dass es für sie nicht günstig war, ein Abkommen mit der Organisation zu schließen, ehe die anderen Außenseiterfirmen das auch getan hatten. Erst wenn der letzte Außenseiter sich dem Kartell angeschlossen hatte, würde der Preiskrieg enden. Daher hatte der letzte Außenseiter die stärkste Verhandlungsposition, weil von ihm ab-

-
18. Das Kartell bestand aus einer gemeinsamen Dachorganisation und speziellen Subkartellen für 18 Warengruppen: 1. Roheisen, 2. Halbfabrikate, 3. Stab- und Fassoneisen, 4. Träger und U-Eisen, 5. Grobbleche, 6. Eisenbahnschienen, 7. Gewalztes Eisenbahnkleinmaterial, 8. Eiserne Schwellen, 9. Wechsel und Weichen, 10. Eisenbahnachsen, 11. Eisenbahnradreifen, 12. Eisenbahnradpaare, 13. Nägel, Schrauben und Niete, 14. Feinblech, 15. Rohre, 16. gezogener Draht und Drahtstifte, 17. Gussrohre, 18. Stahlguss. Die Gruppen 1 bis 8 wurden durch den Kartellvertrag von 1902 reguliert, die Gruppen 9 bis 18 in älteren Abkommen, die die Kartellkrise von 1901/02 überdauert hatten. Kartellenquote, VIII, Eisenindustrie, wie Anm. 11, 412.
19. Kartell-Rundschau, 3 (1905), 688 ff.

hing, ob alle anderen Werke die Preise wieder auf das Kartellpreisniveau anheben konnten. Und so dauerte es zwei Jahre, ehe dann doch ein Abschluss dieser Firmen mit dem Kartell zustande kam. Sie erlangten Kartellquoten, die zu einer Ausweitung der gesamten Stabeisenproduktion um 10 Prozent führten.²⁰

Das Eisenkartell war mit massiver Kritik von Seiten der Öffentlichkeit konfrontiert. Man hielt ihm vor, dass es seine Marktmacht missbrauchte, um Extraprofiten durch exzessive Preise zu erzielen. In der Tat lag das österreichische Preisniveau für Eisen und Eisenwaren weit über den Preisen in Deutschland bzw. den Weltmarktpreisen. In den Jahren 1902 bis 1912 bewegten sich die ausländischen Großhandelspreise für Träger zwischen 15 und 17 Kronen pro 100 kg. Einschließlich Transportkosten und Zöllen kamen sie in Wien auf etwa 23 Kronen pro Zentner. Die Wiener Preise für österreichische, kartellierte Träger lagen stets nahe an diesem Preislimit. Es war offensichtlich und wurde auch gar nicht bestritten, dass sich das Kartell bei der Preisbildung an den deutschen „Paritäten“ orientierte. Nach dem Jahr 1907 erhöhte sich die Preisdifferenz zwischen österreichischen und deutschen Trägern sogar noch. In den Jahren 1908 und 1909 gaben die deutschen Trägerpreise etwas nach, die österreichischen Preise wurden jedoch erst nach der zweiten deutschen Preissenkung geringfügig angepasst. Die Stabeisenpreise entwickelten sich in einer etwas differierenden Weise. Die österreichischen Preise kamen wegen des „Preiskrieges“ mit den Außenseitern ab 1908 näher an die niedrigeren deutschen Preise heran. Die deutschen Preise waren zwischen 1905 und 1907 von etwa 14 auf etwa 18 Kronen pro 100 kg angestiegen und bewegten sich danach zwischen 13 und 16 Kronen. Österreichisches Stabeisen kosteten in Wien im Jahr 1907 noch etwa 22 Kronen gab danach jedoch bald auf 18 bis 19 Kronen nach. Während einer kurzen Phase im Jahr 1910, in der offenbar der Wettbewerb vor dem endgültigen Abschluss der Kartellverträge mit den Außenseitern besonders heftig geführt wurde, sank die Preisnotierung für Stabeisen vorübergehend auf unter 18 Kronen pro Zentner.²¹

Die folgende Tabelle enthält ausgewählte Kennzahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Aktiengesellschaften in der Eisenindustrie.

20. Kartell-Rundschau, 8 (1910), 581 ff.

21. Kartellenquete, VIII, Eisenindustrie, wie Anm. 11, 460 ff.

Tabelle 4: Bilanzkennzahlen der Eisenindustrie in den Jahren 1907 bis 1912

Jahr	1907	1908	1909	1910	1911	1912
Anzahl der Firmen	22	21	22	23	23	23
Aktienkapital (zusammen in Millionen Kronen)	201	199	209	206	217	224
Durchschnittliches Aktienkapital (in Millionen Kronen)	9	9	10	9	9	10
Anzahl der Firmen, deren Bilanzdaten berücksichtigt werden konnten	21	21	21	21	22	22
Prozentanteil der Firmen, die Verluste erlitten	9,5	9,5	14,3	9,5	13,6	9,1
Gewinn in Prozent des Aktienkapitals aller Firmen	19,8	20,3	18,1	18,3	20,1	24,9
Dividende in Prozent des Aktienkapitals aller Firmen	16,8	17,1	15,7	15,4	17,0	20,4

Quelle: Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, Wien 1916, 308.

Im Vergleich zu allen Industrien, auf die weiter unten noch eingegangen wird, wies die Eisen- und Stahlindustrie in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg einen sehr niedrigen Anteil an Firmen, die Verluste bilanzieren mussten, auf. Sämtliche großen Unternehmen mussten niemals im hier betrachteten Zeitraum rote Zahlen ausweisen. Nur einige marginale Produzenten gerieten in Schwierigkeiten. Die durchkartellierte Industrie erfreute sich im Durchschnitt eine ausserordentlich hohen Profitabilität.

Baumwollindustrie

Die Textilerzeugung gehörte zu den größten Industriebranchen in Österreich. Die Baumwollspinnereien erzeugten etwa 122 Millionen kg (270 Millionen Englische Pfund) Garn pro Jahr, mehr als 70 Prozent davon entfielen auf Sorten mit der Nummer 29 oder niedriger. Laut Einfuhrstatistik belief sich der Preis für importierte Garne auf etwa 190 Kronen pro 100 kg. Man kann somit den Wert der gesamten österreichischen Jahreserzeugung auf etwa 230 Millionen Kronen schätzen. Der Gesamtwert der Jahreserzeugung an Baumwollstoffen wurde von zeitgenössischen Experten mit etwa 700 Millionen Kronen veranschlagt.²²

Obwohl die Baumwollverarbeitung zu den ältesten Industriezweigen in Österreich gehörte, war der Konzentrationsprozess in der Branche nur langsam vorangeschritten. Im Jahr 1912 bestanden etwa 130 Spinnereifirmen, die zusammen etwa 200 Spinnfabriken mit etwa 4,4 Millionen Spindeln betrieben. Die verschiedenen

22. Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, wie Anm. 11, 152.

Zweige der Baumwollweberei verfügten über 160.000 Webstühle in 550 Fabriken.²³

Erst in den letzten Jahren vor dem Ersten Weltkrieg setzte eine Tendenz zum Zusammenschluss von Unternehmen ein. Als größtes Fusionsprojekt ist die Zusammenfassung von neun Baumwollspinnereien in der Vereinigte Österreichische Textilindustrie AG, im Jahr 1912 unter der Ägide der Bodencreditanstalt, zu erwähnen. Die vier größten Textilfirmen vor dem Ersten Weltkrieg waren jeweils mit einem Aktienkapital von etwa 10 Millionen Kronen ausgestattet und wiesen eine Bilanzsumme von etwa 20 Millionen Kronen aus.²⁴ Diese Werte erreichten jedoch nur ein Sechstel bis Viertel der Vergleichswerte in der Eisen- und Stahlindustrie. Und die größten Unternehmen waren erst nach der Jahrhundertwende entstanden. Die großen österreichischen Universalbanken hatten sich in der Textilindustrie erst relativ spät engagiert. Zu den größten Unternehmen gehörten neben der bereits erwähnten Vereinigte Österreichische Textilindustrie AG die Oesterreichische Textilwerke AG (vormals I. Mautner & Sohn) und die Cosmanos Vereinigte Textil- und Druckfabriken (vormals Leitenberger), beide im Einflussbereich der Bodencreditanstalt, und die AG der Vöslauer Kammgarnfabrik, die nach einer Sanierung 1901 in den Einflussbereich der Familien Rothschild und Gutmann sowie der Creditanstalt gelangt war.²⁵

Der Markt für Textilerzeugnisse wies eine vielfältige Differenzierung auf. Das bedeutete jedoch nur in einem sehr beschränkten Ausmaß, dass er in eine große Anzahl monopolistischer Märkte aufgeteilt gewesen wäre, weil eine Produktsubstitution zwischen vielen Teilmärkten möglich war.

Markteintritte neuer Konkurrenten und die Ausweitung der Kapazitäten bestehender Betriebe waren mit vergleichsweise geringem Kapitalaufwand und in kleinen Schritten möglich. Das durchschnittliche nominale Aktienkapital der sieben Aktiengesellschaften, die ausschließlich Baumwollspinnereien betrieben, belief sich 1912 auf nur 3 Millionen Kronen, jenes der 16 Baumwollwebereiaktiengesellschaften, die teilweise mit Spinnereien kombiniert waren, lag bei 3,5 Millionen Kronen.²⁶

Als einer der wenigen Faktoren, der in einem gewissen Ausmaß das Bestreben der Textilwirtschaft, die Preise in Richtung Monopolpreise zu erhöhen, unterstützt haben mag, wirkte die österreichische Tradition protektionistischer Zolltarife für die Industrie. Die Zölle für Baumwollgarne der Nummern 12 bis 29 beliefen sich auf 19 Kronen pro 100 kg, für „gewöhnliche“ Stoffe aus Garn Nummer 50 waren je nach Sorte Zölle von 76 bis 177 Kronen pro Zentner zu entrichten.²⁷

Da der Textilmarkt weder wirkungsvoll in monopolistische Teilmärkte unter-

23. Ebd., 145 ff; Compass 1914, 225 ff.

24. Resch, Industriekartelle in Österreich, wie Anm. 1, 135.

25. Vgl. F. Mathis, Big Business in Österreich. Österreichische Großunternehmen in Kurzdarstellungen, Wien 1987, 103 f u. 332 f; Compass 1914, II.

26. Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, wie Anm. 11, 148 f.

teilt war, noch hohe *entry barriers* gegen neue Konkurrenten oder Kapazitätsausweitungen aufwies (vergleichsweise niedrige *set up costs*), war er strukturell nur sehr schlecht für die Errichtung von kollektiven Monopolen geeignet, obgleich Tabelle 1 gerade für die Textilindustrie eine besonders große Anzahl von Kartellen ausweist. Eine spürbare Erhöhung der Preise durch Kartellfirmen hätte jedoch zweifellos stets rasch die Neugründung oder Kapazitätsausweitung von Außenseitern zur Folge gehabt. Die überwiegende Zahl der Textilkartelle beschränkte sich jedoch auf Vereinbarungen hinsichtlich der Verkaufskonditionen; wirksamere Reglements, wie Quotenregelungen oder gar Zentralverkauf kamen kaum vor. Überdies bezogen sich zahlreiche Abkommen nur auf regionale Gruppen von Erzeugern.²⁸

Zu den raren, stabileren Organisationen gehörte das Jute-Kartell (gegründet um die Jahrhundertwende). Als eines der ersten Kartelle entstand 1895 der Verband der Vigogne Spinner, ein lockeres Konditionenkartell. Einen ähnlichen Zusammenschluss organisierten auch die Maco Spinner.

Die Weber roher Baumwollstoffe vereinbarten 1907 ein Konditionenkartell. Der Organisation gehörten 134 Mitgliedsfirmen an, die 64.000 Webstühle (etwa 94 Prozent der Gesamtkapazität) betrieben. Die Baumwollspinner einigten sich im Jahr 1912 auf ein Preiskartell und sogar auf eine gemeinsame Reduktion der Produktionsmenge, um die Preise anheben zu können. Das Abkommen hatte der Verein der Baumwollspinner organisiert. Firmen die zusammen über 3,6 Millionen Spindeln verfügten, wurden Mitglieder des Kartells und die Eigentümer von weiteren 180.000 Spindeln verpflichteten sich ebenfalls zu einem kooperativen Verhalten. Die Repräsentanten des Vereins der Baumwollspinner und des Vereins der Baumwollweber trachteten sogar, gemeinsam ein noch ambitionierteres Projekt zu realisieren. Sie wollten durch eine organisierte Vorgangsweise die Exporte steigern, somit die Produktionsmengen erhöhen und die Durchschnittskosten senken. Die Verhandlungen begannen im Jahr 1911. Die Spinner sollten den Webern eine bestimmte Garmenge unter dem Kartellpreis überlassen, und die Weber sollten daraus besonders preisgünstige Stoffe erzeugen, um neue Exportmärkte zu erobern. Die Interessenten scheiterten schließlich jedoch dabei, diese gemeinsame Dumping-Strategie tatsächlich zu realisieren, weil die Weber übermäßige Preiszugeständnisse der Spinner forderten und zugleich Widerstände dagegen entwickelten, sich der Kontrolle der Spinner hinsichtlich der Verarbeitung des Billiggarns zu Exportprodukten zu unterwerfen. Es erwies sich schließlich angesichts der vielfältigen Hindernisse als unmöglich, das gemeinsame Kartellprojekt zu realisieren.²⁹

Angesichts der strukturellen Eigenschaften des Textilmarktes gelang es nicht,

27. Allgemeiner und vertragsmäßiger Zolltarif für das österr.-ung. Zollgebiet, Wien 1906, 111 und 118.

28. Zum Beispiel die Kartelle in Warnsdorf, einem nordböhmischen Textilzentrum.

29. Für detaillierte Informationen dazu siehe Resch, Industriekartelle in Österreich, wie Anm. 1, 137 f.

wirksame Kartelle zu organisieren. Die Industrie geriet vor dem Ersten Weltkrieg in eine extrem schwierige wirtschaftliche Lage.

Tabelle 5: Bilanzkennzahlen der österreichischen Baumwollspinnfabriken

Jahr	1907	1908	1909	1910	1911	1912
Anzahl der Firmen	6	6	6	7	7	7
Aktienkapital (zusammen in Millionen Kronen)	16,9	15,4	16,3	18,3	20,3	20,8
Durchschnittliches Aktienkapital (in Millionen Kronen)	2,8	2,6	2,7	2,6	2,9	3,0
Anzahl der Firmen, deren Bilanzdaten berücksichtigt werden konnten	6	6	6	6	7	7
Prozentanteil der Firmen, die Verluste erlitten	0	0	0	16,7	42,9	42,9
Gewinn in Prozent des Aktienkapitals aller Firmen	14,8	7,6	10,2	6,4	2,4	5,6
Dividende in Prozent des Aktienkapitals aller Firmen	11,1	7,2	9,1	6,2	5,1	5,9

Quelle: Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, 148f.

Tabelle 6: Bilanzkennzahlen der österreichischen Baumwollwebereiaktiengesellschaften (die teilweise auch Baumwollspinnereien betrieben)

Jahr	1907	1908	1909	1910	1911	1912
Anzahl der Firmen	14	13	13	13	13	16
Aktienkapital (zusammen in Millionen Kronen)	34,3	39,3	39,1	40,3	40,3	55,9
Durchschnittliches Aktienkapital (in Millionen Kronen)	2,4	3,0	3,0	3,1	3,1	3,5
Anzahl der Firmen, deren Bilanzdaten berücksichtigt werden konnten	14	11	13	13	12	11
Prozentanteil der Firmen, die Verluste erlitten	0	0	15,4	30,8	58,3	18,2
Gewinn in Prozent des Aktienkapitals aller Firmen	10,9	6,7	6,1	3,5	-4,4	0,1
Dividende in Prozent des Aktienkapitals aller Firmen	9,3	5,5	4,9	2,6	0,7	1,7

Quelle: Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, 149.

Die Daten deuten auf wesentlich schwächere wirtschaftliche Erfolge als in der Eisen- und Stahlindustrie hin. Der Anteil der Firmen, die negative Ergebnisse aus-

weisen mussten, stieg in manchen Jahren auf etwa 50 Prozent an. Bis 1911 hat sich die Situation beinahe alljährlich verschlechtert. In diesem Katastrophenjahr war das gesamte Geschäftsergebnis aller Baumwollwebereien negativ. Die Dividenden in Prozent des nominalen Aktienkapitals fielen stets äußerst bescheiden aus und sie müssen in einigen Jahren aus den Reserven der Firmen bestritten worden sein.

Diese schlechten Ergebnisse verhinderten jedoch nicht, dass die Branche weiter wuchs. Die Garnerzeugung nahm von 1902 bis 1913 mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 5,2 Prozent pro Jahr zu. Ganz offensichtlich erlaubten die niedrigen *entry barriers* und die niedrigen Kosten für Kapazitätserweiterungen in kleinen Schritten dieses Wachstum. Trotz des Zollschutzes war die Baumwollindustrie nicht in der Lage, eine Preisbildung zu organisieren, die irgendwelche Monopolprofite gewährleistet hätte.

Bier-Markt

Im Gegensatz zu den Textilindustrien entwickelten die Brauereien sehr stabile Organisationsstrukturen. Vor dem Ersten Weltkrieg erzeugten die österreichischen Brauereien mehr als 20 Millionen hl Bier pro Jahr.³⁰ Mehr als die Hälfte davon wurde in Böhmen erzeugt, 17 Prozent in Niederösterreich, 9 Prozent in Mähren, 7 Prozent in Galizien und jeweils 5 Prozent in Oberösterreich und der Steiermark. Etwa 95 Prozent der Gesamtmenge wurden aus einer 10 bis 14-grädigen Bierwürze hergestellt (überwiegend „Mittelbier“ und „Lagerbier“). Diese Sorten kamen zu einem Preis von etwa 20 Kronen pro hl auf den Markt, so dass der Bruttowert der Gesamterzeugung auf etwa 400 bis 450 Millionen Kronen geschätzt werden kann. Die Bierzeugung wies noch eine recht geringe Betriebskonzentration auf. Im Jahr 1912 bestanden 1100 Brauereien, von denen 420 auf einen Jahresausstoß von mehr als 10.000 hl kamen.³¹

Die vier größten Brauereien im Jahr 1912 waren die Bürgerliche Brauerei in Pilsen (981.400 hl pro Jahr), die Aktienbrauerei in Prag-Smíchow (624.000 hl), die Brauerei Schwechat (594.865 hl) und die Brauerei St. Marx, Wien (583.427 hl).³² Der Anteil dieser vier Betriebe an der Gesamterzeugung lag bei 13 Prozent. Im Jahr 1913 fand eine Fusion der Brauereien A. I. Mautner & Sohn (St. Marx), Th. & G. Meichl (Simmering) und Dreher (Schwechat, Triest, Michelob) zur Vereinigte

30. Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, wie Anm. 11, 73; W. Kemmettmüller, F. Pastler, Die Biererzeugung in Österreich vom Ausgang des 19. Jahrhunderts bis zum Ende der 1. Republik, in: H. Matis (Hrsg.), Historische Betriebsanalyse und Unternehmer (Veröffentlichungen der Österreichischen Gesellschaft für Unternehmensgeschichte, Band 19), Wien 1997, 143-182.

31. Verhandlungen der vom k. k. Handelsministerium veranstalteten Kartellenquete, Band IV, Brauindustrie, Wien 1912, 157; Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, wie Anm. 11, 73.

32. Compass 1914, 110.

Brauereien Schwechat, St. Marx, Simmering – Dreher, Mautner, Meichl AG statt, dem nunmehr größten österreichischen Brauunternehmen mit einer Jahresproduktionskapazität von mehr als 1,5 Millionen hl Bier. Zur Durchführung der Fusion wurde das Aktienkapital von Dreher auf 36 Millionen Kronen erhöht.³³

Im Jahr 1912 verfügten die 71 bestehenden Brauaktiengesellschaften im Durchschnitt jeweils über ein Aktienkapital von 2,3 Millionen Kronen.³⁴ Das größte Aktienkapital hatte bereits 1912, also vor der spektakulären Fusion, die Dreher AG (nominales Aktienkapital: 20 Mio. Kronen / Bilanzsumme: 42,5 Mio. Kronen), gefolgt von der Reininghaus AG (10 Mio. K / 17,1 Mio. K), der AG I. Kuffner & J. Kuffner, Ottakring (10 Mio. K / 16 Mio. K) und der AG der Liesinger Brauerei (9 Mio. K / 11 Mio. K).³⁵ Die Bürgerliche Brauerei in Pilsen, die 1912 die Brauerei mit dem größten Ausstoß betrieb, scheint in dieser Liste nicht auf, weil sie nicht als Aktiengesellschaft konstituiert war.

Der Biermarkt war von zwei Arten von Differenzierung gekennzeichnet. Einerseits erzeugten die Brauereien unterschiedliche Qualitäten, die zum Teil von der Gradation des Bieres abhingen. Mittelpreisiges Bier für lokale Märkte machte ungefähr 95 Prozent der Produktion aus. Andererseits wies der Markt eine wirksame räumliche Differenzierung auf. Wegen der hohen Transportkosten in Relation zum Warenwert wurde Bier größtenteils im engeren räumlichen Umfeld der Brauereien verkauft. Nur einige hochpreisige Spezialsorten, wie das Pilsener Bier oder Biere aus Budweis lieferte man auf dem gesamten österreichischen Markt und sogar im Ausland aus.

Zum gegebenen Preisniveau war der Biermarkt gesättigt, wobei durchaus Überlebensmöglichkeiten für kleinere Produzenten bestanden. Ländliche Brauereien, die ihre Anlagen bereits angeschrieben hatten, konnten sich relativ zäh auf den regionalen Märkten behaupten. Die Errichtungskosten für wettbewerbsfähige neue Betriebe waren viel geringer als etwa in der Eisenindustrie. Sie bewegten sich auf einer ähnlichen Höhe wie in der Textilindustrie.

Die Regierung war am Biergeschäft interessiert, weil auf den Verkaufspreis hohe Steuern eingehoben wurden. Die zentralstaatliche Steuer belief sich auf etwa vier Kronen pro Hektoliter und die Kronländer und Städte hoben überdies lokale Abgaben von etwa 5,5 Kronen pro Hektoliter ein.³⁶ Um die Besteuerung durchsetzen zu können, führten die Finanzbehörden genaue Statistiken über den Bierverkauf, die ihrerseits die Organisation und Kontrolle von Kartellabkommen erleichterten.

Auf dem Biermarkt entwickelte sich eine enge Verflechtung zwischen Brauereien und Gasthäusern. Viele Brauereien agierten nicht nur als Bierlieferanten,

33. Compass 1914, 517; C. Seidl, Bier. Deutsche und europäische Braukunst, Weyarn 1997, 312.

34. Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, wie Anm. 11, 70.

35. Compass 1914.

36. Kartellenquete, IV. Brauindustrie, wie Anm. 31, 134 ff.

sondern sie gewährten den Gastwirten im Bedarfsfall auch umfangreiche Kredite. Dadurch wurden die Kunden-Lieferantenbeziehungen erheblich intensiviert. Diese Beziehungen spielten eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Bierkartelle.

Die österreichische Brauindustrie brachte seit den 1880er Jahren weitverzweigte Kartellstrukturen hervor. Nach der Wirtschaftskrise von 1873 hatten sich immer mehr Gastwirte bei den Bierbauern verschuldet. Die Brauereien konkurrenzten sich gegenseitig in ihrem Bemühen, Gastwirte durch besonders günstige Kreditkonditionen als Kunden an sich zu binden. Sie begannen die Gastwirte, die bereits bei Konkurrenzbrauereien Kredite genommen hatten, durch besonders günstige Umschuldungsangebote „auszukaufen“. Dieser Wettbewerb erwies sich für die Brauereien als sehr kostspielig, da sie ihren Kunden die Kredite häufig zu Bedingungen geben mussten, die nicht einmal ihre eigenen Finanzierungskosten deckten.

Zugleich nahm jedoch unter den Gastwirten die Kritik an den kapitalgebenden Brauereien als Ausbeuter zu. Die Wirte mussten sich nämlich verpflichten, so lange sie Schuldner einer Brauerei waren, exklusiv bei diesem Lieferanten ihr Bier zu beziehen. Die Rückzahlung der Kredite erfolgte in Form von Preisaufschlägen auf die gelieferte Ware. Experten schätzten, dass 1912 die österreichischen Gastwirte den Brauereien mehr als 400 Millionen Kronen schuldeten.³⁷

Um den kostspieligen Wettbewerb um Bier- und Kreditkunden zu beenden, schlossen die Brauer ab den 1880er Jahren sogenannte Kundenschutzverträge ab. Die Vertragsparteien verpflichteten sich, Entschädigungszahlungen zu leisten, wenn sie Bier an den Kunden einer Konkurrenzfirma lieferten. Diese Zahlungen waren höher als der Gewinn, der auf die entsprechenden, verkauften Mengen entfiel. Diese Abkommen sollten dem „Auskaufen“ von Kunden ein Ende bereiten und die Lieferanten-Käufer-Beziehungen noch stabiler machen. Mit der Zeit entstanden aus diesen lokalen Kundenschutzabkommen auch überregionale Kartellstrukturen. Im Jahr 1907 gründeten die Bierbrauer von Kärnten, Krain, Küstenland und der Steiermark den Schutzverband alpenländischer Brauereien. Diese Organisation sollte sowohl die Intensität des Wettbewerbs zwischen den Brauereien im Falle eines Streiks ihrer Arbeiter gewährleisten. 1910 traten auch die meisten Brauereien in Niederösterreich, Oberösterreich und Salzburg, 1911 auch Tiroler Brauer dem Schutzverband bei. Der Verband unterhielt ein Zentralbüro in Graz und je ein regionales Büro in jedem Kronland. In Böhmen wurde ebenfalls ein Schutzverband ins Leben gerufen, dem 1912 375 Brauereien mit einem Gesamt-ausstoß von 7,6 Millionen hl Bier angehörten, das waren drei Viertel der böhmischen Biererzeugung.³⁸ Neben den Kartellinstitutionen im engeren Sinne verfüg-

37. Ebd., 53.

38. Compass 1914, 104.

ten die Brauer auch über Organisationen, die der allgemeineren Interessenvertretung dienten und auch als Gegengewicht gegen die aufkommenden Arbeiterorganisationen gedacht waren. Diese Brauherrenvereine blickten in Böhmen, Mähren, Wien, Salzburg, Oberösterreich, Schlesien und Galizien bereits auf eine lange Tradition zurück. Als ihre gemeinsame Dachorganisation fungierte der Zentralverein der österreichischen Brauerei-Industriellenvereine in Wien. Insgesamt stellten sich die Brauereioorganisationen als föderative Gruppe dar, die zwar zentrale Organisationseinheiten besaßen, in der aber wichtige Aspekte der Organisationstätigkeit in den regionalen Unterorganisationen angesiedelt waren. Dadurch ging das Engagement der einzelnen Mitglieder nicht in einer anonymen Großorganisation auf, sondern macht sich im vom jeweiligen Regionalverband organisierten Geschäftsumfeld geltend.

Tabelle 7: Bilanzkennzahlen der österreichischen Brauindustrieaktiengesellschaften von 1907 bis 1912

Jahr	1907	1908	1909	1910	1911	1912
Anzahl der Firmen	62	62	64	64	68	71
Aktienkapital (zusammen in Millionen Kronen)	142,1	143,3	146,6	146,3	152,8	166,3
Durchschnittliches Aktienkapital (in Millionen Kronen)	2,3	2,3	2,3	2,3	2,2	2,3
Anzahl der Firmen, deren Bilanzdaten berücksichtigt werden konnten	62	60	63	62	66	67
Prozentanteil der Firmen, die Verluste erlitten	3,2	8,3	17,5	11,3	6,1	14,9
Gewinn in Prozent des Aktienkapitals aller Firmen	6,9	4,0	3,8	5,8	7,5	6,7
Dividende in Prozent des Aktienkapitals aller Firmen	4,6	3,8	4,8	5,0	5,2	5,2

Quelle: Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, 20.

Die Kennzahlen zum Unternehmenserfolg zeugen von einer unspektakulären Stabilität der Branche. Der Anteil von Unternehmen, die Verluste ausweisen mussten, war wesentlich niedriger als in den Baumwollindustrien. Nachdem der Bierpreis jahrelang stabil geblieben war, stieg 1912 der Anteil von Brauereien, die Verluste erwirtschafteten und man argumentierte, dass der Preis wegen gestiegener Kosten um 2 bis 4 Kronen pro Hektoliter erhöht werden musste. Obwohl 1912 eine erhöhte Anzahl von Firmen Verluste ausweisen musste, gingen die durchschnittlichen Gewinne und Dividenden bereits seit 1911 geringfügig nach oben, möglicherweise weil bereits Ansätze einsetzten, die Verkaufspreise zu erhöhen. Eine andere Ursache mag das weitere Größenwachstum der größten Betriebe im Zuge der voran-

schreitenden Konzentrationsbewegung gewesen sein. Auch die Produktivitätskennzahlen pro Arbeiter weisen auf geringfügige Fortschritte hin: 1906/07 wurden pro Arbeiter 654 hl Bier erzeugt, 1911/12 bereits 675 hl.³⁹ Das Kartell vermochte die stabile wirtschaftliche Lage der Industrie zu administrieren, übermäßige Preiserhöhungen, die überdurchschnittliche Profite gestattet hätten, vermochte man jedoch nicht durchzusetzen. Offenbar wurde den Kartellen gerade ihr eigener Erfolg zum Verhängnis. Die Bierbranche galt in der Öffentlichkeit als durchkartelliert und Preiserhöhungen erregten stets den Verdacht, dass Marktmacht missbraucht würde. Krawalle aufgebrachter Konsumenten, die von den Behörden oft mit unüblicher Nachsicht behandelt wurden, waren bei Bierpreiserhöhungen keine Seltenheit.⁴⁰

Die Maschinenbauindustrie

Der Bruttoproduktionswert der österreichischen Maschinenbauindustrie belief sich im Jahr 1912 auf etwa 640 Millionen Kronen.⁴¹ Laut Unfallversicherungsstatistik erhöhte sich die Zahl der Fabriken von 228 mit 31.298 Arbeitern im Jahr 1906 auf 259 Fabriken mit 33.968 Arbeitern im Jahr 1911. 1912 bestanden 21 Maschinenbau-Aktiengesellschaften mit einem durchschnittlichen Aktienkapital von 4,4 Millionen Kronen.⁴² Die größten Firmen übertrafen diesen Wert bei weitem, sie verfügten über ein Grundkapital in einem vergleichbaren Ausmaß wie die Großunternehmen in der Eisenbranche. Das größte Unternehmen, die Skodawerke, AG in Pilsen verfügte im Jahr 1912 bei einer Bilanzsumme von 100,8 Millionen Kronen über ein Aktienkapital von 35 Millionen Kronen. Die Prager Maschinenbau AG, vorm. Ruston kam auf eine Bilanzsumme von 29,9 Millionen Kronen und ein Aktienkapital von 13,3 Millionen Kronen, gefolgt von der Maschinenbau AG, vorm. Breitfeld, Danek & Co. (31 Mio. K / 9,7 Mio. K) und der Simmeringer Maschinen- und Waggonfabrik (22,3 Mio. K / 8,2 Mio. K).⁴³

Die Erzeugnisse der Maschinenbauindustrie erlaubten keine standardisierte Massenproduktion. Die Kunden, die Kraftanlagen, Dampfturbinen, Brauerei- oder Zuckerfabrikseinrichtungen, etc. erwarben, erwarteten maßgeschneiderte, individuelle Lösungen. Es handelte sich somit um keinen homogenen Massenmarkt. Die Maschinenbauindustrie wies erhebliche Eintrittsbarrieren gegen mögliche neue Anbieter auf, wie etwa hohen Kapitalaufwand für die Errichtung wettbewerbsfähiger Betriebe und die Nutzung von Patenten und Lizenzen, große minimale Größe für effiziente Betriebe, etc. Auch bei der gängigen Praxis, dass die

39. Vgl. Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, wie Anm. 11, 68; Resch, Industriekartelle in Österreich, wie Anm. 1, 157 f.

40. Vgl. ebd., 158 f.

41. M.-S. Schulze, *Engineering and Economic Growth. The Development of Austria-Hungary's Machine-Building Industry in the late Nineteenth Century*, Frankfurt am Main u.a. 1996, 196.

42. Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, wie Anm. 11, 343 ff.

43. Vgl. *Compass* 1914.

Lieferanten ihren Kunden langfristige Finanzierungen für Großbestellungen gewährten, konnten kleine, neu etablierte Firmen nur schwer mithalten, was den alt-eingesessenen Unternehmen Vorteile am Markt bot.

Um die Wende zum 20. Jahrhundert wurde die österreichische Maschinenbauindustrie von einer Hand voll von Firmen, die alle über eine breite Produktpalette verfügten, dominiert. Zum Standardangebot gehörten Dampfmaschinen, Dampfturbinen, andere Motoren, Ausrüstungen für verschiedene Industrien. In dieser Situation erachteten es führende Manager als erfolgversprechende Strategie, eine Spezialisierung der einzelnen Werke auf bestimmte Bereiche der Produktpalette voranzutreiben um eine Kostenreduktion zu erzielen. Dazu konnten zwei Vorgehensweisen verfolgt werden: Fusionen bzw. Zusammenschlüsse in Konzernen und/oder Integration in firmenübergreifenden Kartellen, um zwischen formell selbstständigen Unternehmen die Spezialisierung vereinbaren zu können. Beide Strategien wurden versucht.

Im Jahr 1899 wurde das größte Maschinenbauunternehmen, Skoda, in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Der neue Generaldirektor, Georg Günther, setzte in den Jahren 1900 bis 1905 eine fundamentale Reorganisation und Modernisierung der Betriebsstätten um. Im Jahr 1904 handelte er mit drei anderen böhmischen Maschinenbauunternehmen (Prager Maschinenbau AG vorm. Ruston; Ringhoffer; Erste Böhmisches-Mährische Maschinenfabrik) einen Kartellvertrag aus, der jedoch im letzten Augenblick, nachdem man schon gemeinsame Verkaufsbüros in Prag und Wien gegründet hatte, platzte. Die Erste Böhmisches-Mährische Maschinenfabrik kündigte im letzten Augenblick die Kooperation wieder auf.⁴⁴

Nach diesem Misserfolg gelang es Günther im Jahr 1907 ein breiter angelegtes Kartell zu vereinbaren, das die 11 großen Maschinenbaufabriken Österreichs und einige kleinere Werke umfasste. 1908 schlossen sich noch die 14 dem Verband der galizischen Maschinenindustriellen angehörigen Firmen an, von denen allein die Firmen Zieleniewski und Erste galizische Waggon- und Maschinenfabrik AG in Sanok von einiger überregionaler Bedeutung waren.

Eine Hauptzielsetzung des Kartells war, eine Spezialisierung der einzelnen Firmen zu erreichen, um auf diese Weise eine Kostensenkung zu erzielen. Die Kartellquoten wurden aufgrund des Absatzes der Mitgliedsfirmen in den 10 Jahren vor der Kartellgründung in den einzelnen Teilmärkten errechnet. Danach war eine Spezialisierung, etwa durch den Tausch oder Verkauf von Quoten für einzelne Teilmärkte vorgesehen. So hat etwa die Wiener Neustädter Lokomotivfabrik ihre Kartellquote für die Erzeugung von Dampfmaschinen, Pumpen etc. an Skoda verkauft und sich selbst von diesen Märkten zurückgezogen. Eine weitreichende Spezialisierung setzte aber ein großes Vertrauen in die Stabilität des Kartells voraus,

44. Angeblich hatten sich tschechisch-nationalistische Einflüsse gegen die Zusammenarbeit mit den drei anderen Firmen durchgesetzt, weil diese von deutschsprachigen Verwaltungen geführt wurden. Kartell-Rundschau 3 (1905), 16 f.

denn ein Rückzug aus Teilmärkten bedeutete ein zunehmendes Spezialisierungsrisiko sowie womöglich eine strategische Schlechterstellung im Falle von Kartellkonflikten oder nach einem möglichen Ende des Kartells. Daher konnten die angestrebten Spezialisierungserfolge bei weitem nicht im erhofften Ausmaß erreicht werden. Überdies hemmten einige Bestimmungen des Quotenkartells die erfolgreichsten Firmen. Im Fall, dass sie ihre Quoten überschritten, mussten sie an die weniger erfolgreichen Unternehmen Entschädigungszahlungen leisten, was vermutlich gerade die Dynamik und Innovationsbereitschaft der führenden Unternehmen beeinträchtigte.

Innerhalb des Kartells kam es zwischen einzelnen Firmen zur Bildung innerer Interessengruppen und auch zu eigentumsmäßigen Verflechtungen zu Konzernen. Skoda arbeitete eng mit der Prager Maschinenbau AG, vorm. Ruston und mit Ringhoffer zusammen. Skoda hielt ein großes Aktienpaket der Prager Maschinenbau AG und die drei Firmen legten 1907 ihre Konstruktionsbüros zusammen, um eine Kostensenkung zu erzielen. Im Zuge eines komplexen Restrukturierungsprozesses im Jahr 1909 zerbrach die Kooperation jedoch wieder. Damals übernahm die Firma Bromovsky, Schulz und Sohr, nachdem sie ihre eigene Kartellquote überschritten hatte, die Aktienmehrheit der Prager Maschinenbau AG. Durch den Erwerb ersparte sich Bromovsky, Schulz und Sohr die ansonsten fällige Ausgleichszahlung an die Prager Maschinenbau AG, die ihrerseits die Kartellquoten nicht auszuschöpfen vermocht hatte. Die beiden Unternehmen wurden zur Prager Maschinenbau AG, vorm. Ruston u. Co. und Bromovsky, Schulz & Sohr fusioniert. Im Zuge dieser Transaktionen erlangte der Miteigentümer Richard Sohr beinahe ein Drittel des Aktienkapitals und wurde Chef des zusammengeschlossenen Unternehmens. Sohr schlug sofort einen sehr aggressiven Expansionskurs ein. Die alte Fabrik in Prag-Karolinenthal wurde allmählich stillgelegt und die Fabrikation vorerst in Königgrätz und Adamsthal konzentriert. 1911 erwarb man eine Maschinenbaufabrik, eine Gießerei und eine Kesselschmiede von der Firma Ringhoffer. Weiters verkaufte Ringhoffer an die Prager Maschinenbau AG sämtliche Aktien der Tanner, Laetsch und Co. AG, Wien. Auf den von Ringhoffer erworbenen Gründen errichtete man eine moderne Maschinenbaufabrik, die Werke in Königgrätz wurden bedeutend erweitert, in Adamsthal ein Neubau für Brücken- und Eisenkonstruktionen errichtet und in Prag-Smíchow entstand ein neues Verwaltungsgebäude.⁴⁵ 1911 beteiligte man sich auch noch an einer ungarischen Gesellschaft. Durch all diese Aktivitäten erzielte die Prager Maschinenbau AG vor dem Ersten Weltkrieg das rascheste Wachstum aller österreichischen Maschinenbauunternehmen.

Auch andere Gruppierungen bildeten sich im Rahmen des Kartells heraus. Die Erste Brünnener Maschinen-Fabriks-Gesellschaft erwarb 1911 gemeinsam mit der Wiener Dampfkessel-, Apparate- und Maschinenfabriks AG vorm. Jos. Pauker & Sohn die Röhrenkesselfabrik Mödling vorm. Dürr, Gehre & Cie AG. Zwischen der

45. Kartell-Rundschau, 9 (1911), 319; Compass 1913, II, 427.

Erste Brüner und Pauker, die beide eine hohe Kompetenz in der Dampftechnologie aufgebaut hatten, kam es zu einer Interessengemeinschaft. Die Röhrenkesselfabrik Mödling hatte eine notorisch schwache Performance aufgewiesen. Sie war offenbar wegen ihrer Kartellquote aufgekauft worden und wurde bald liquidiert.

Aus dem Kauf resultierten im Kartell schwere Konflikte, die schließlich den Anlass zu seiner Auflösung bildeten. Im Gegensatz zur Erste Brüner und der Röhrenkesselfabrik Mödling war Pauker noch kein Kartellmitglied, trat nun aber auch der Organisation bei. Unterstützt von den beiden Bündnispartnern trug im Kartell nun die Erste Brüner einen schon lange schwelenden Konflikt aus. Zur Zeit der Kartellgründung war sie die führende Firma im Dampfmaschinenbau gewesen. Daher hatte man ihr im Sinne der Spezialisierung der Mitgliedsfirmen auf ihre Kernkompetenzen weitreichende Vorrechte bei der Akquisition von Aufträgen in diesem Bereich eingeräumt. Dadurch fühlten sich aber inzwischen einerseits andere Firmen ungebührlich behindert, die zum Teil neuere Patente für den Dampfturbinenbau erworben hatten. Andererseits wollte die Erste Brüner nicht mehr die Entschädigungszahlungen an die Konkurrenzfirmen wegen ihrer notorischen Quotenüberschreitungen leisten. Daraus resultierte ein Streit zwischen der Gruppe Erste Brüner mit der Maschinenbau AG vorm. Breitfeld, Danek & Co., der schließlich zur Auflösung des Maschinenbaukartells im Jahr 1911 führte.

Die nach dem Ende des Kartells bestehenden Gruppierungen unter den Maschinenbauunternehmen unterschieden sich weitgehend von den Strukturen vor der Kartellbildung. Die Skodawerke stimmten ihre Aktivitäten bis zu einem gewissen Grad mit der AG für Maschinenbau vorm. Brand und Lhuillier und der Böhmisches Mährischen Maschinenfabrik ab, wengleich unter Wahrung ihrer Selbstständigkeit. Als weitere mächtige Faktoren am Maschinenbaumarkt hatten sich herausgebildet: die Maschinenbau AG, vorm. Breitfeld, Danek & Co., die Gruppe um die Simmeringer Maschinen- und Waggonfabrik, die Brünn-Königsfelder Maschinenfabrik und schließlich auch noch die Aktien der Tanner, Laetsch u. Co AG (von der Prager Maschinenbau AG) erworben hatte sowie die rasch wachsende Prager Maschinenbau AG. Bei der letztgenannten Firma entwickelten sich jedoch die Erträge nicht im Einklang mit der rasch zunehmenden Verschuldung. 1913 konnte sie keine Dividenden mehr auszahlen, Richard Sohr musste auf Druck der anderen Großaktionäre (Anglo Österreichische Bank, Creditanstalt, Skoda) zurücktreten, Freiherr Karl von Skoda folgte ihm an der Spitze des Unternehmens nach. 1914 folgte die Fusion der Prager Maschinenbau AG mit den Skodawerken, die ihrerseits weitreichend umgestaltet wurden.⁴⁶

46. Der Oesterreichische Volkswirt, 31.1.1914, 288; Compass 1917, II, 492 f.

Tabelle 8: Bilanzkennzahlen der österreichischen Maschinebauaktiengesellschaften von 1907 bis 1912

Jahr	1907	1908	1909	1910	1911	1912
Anzahl der Firmen	18	17	17	19	21	21
Aktienkapital (zusammen in Millionen Kronen)	60,2	61,3	61,2	67,6	81,8	93,0
Durchschnittliches Aktienkapital (in Millionen Kronen)	3,3	3,6	3,6	3,6	3,9	4,4
Anzahl der Firmen, deren Bilanzdaten berücksichtigt werden konnten	18	17	17	18	20	21
Prozentanteil der Firmen, die Verluste erlitten	16,7	29,4	11,8	11,1	20,0	19,0
Gewinn in Prozent des Aktienkapitals aller Firmen	10,6	8,7	12,8	12,4	11,8	12,0
Dividende in Prozent des Aktienkapitals aller Firmen	8,3	8,0	8,6	9,4	9,6	9,4

Quelle: Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, 20.

Das Maschinenbaukartell scheiterte als Organisation, die Rahmenbedingungen für die weitreichende Spezialisierung der Mitgliedsfirmen bieten wollte. Was die Organisation von Marktmacht und Monopolgewinnen betrifft, so wurden tatsächlich in den ersten beiden Jahren gewisse Preiserhöhungen durchgesetzt. Die Kunden reagierten jedoch vielfach sehr negativ auf den Zentralverkauf durch das Syndikat, so dass die Erfolge bei der gemeinsamen Preisbildung Marktanteilsverluste an inländische und ausländische Außenseiterfirmen zur Folge hatten. All die destabilisierenden Faktoren führten schließlich 1911 zur Auflösung des Kartells. Die durchschnittliche Profitabilität der Branche, gemessen als Gewinn in Prozent des Aktienkapitals, gestaltete sich trotz der Kartell- und Fusionsturbulenzen deutlich besser als in der krisengeschüttelten Textilindustrie aber auch besser als in der stabilen Brauwirtschaft.

Die Mineralölindustrie

Die österreichisch-ungarische Mineralölindustrie blickte am Vorabend des Ersten Weltkrieges auf äußerst turbulente Entwicklungsjahre zurück. Sie hatte sich seit den 1880er Jahren sehr un stetig entwickelt. Im Jahr 1911 waren laut Unfallversicherungsstatistik in Österreich insgesamt 329 Erdölbaue mit etwa 7000 Arbeitern und 82 Raffinerien mit mehr als 8000 Arbeitern in Betrieb. Die Rohölförderung belief sich 1912 auf 11,4 Millionen Zentner mit einem Marktwert von 57 Millionen Kronen. Die österreichischen Raffinerien kamen 1911/12 auf einen Ausstoß von mehr als acht Millionen Zentnern, davon gut drei Viertel Petroleum,

beinahe ein Viertel Schmieröl, sowie kleinere Mengen an Raffinade mit geringerer Dichte.⁴⁷

Die Rohölförderung war weitgehend in Galizien konzentriert, insbesondere in den Regionen um Tustanowice und Boryslaw. Die großen Raffinerien lagen überwiegend an der Elbe und an der Donau. Die betriebliche Konzentration war relativ schwach ausgeprägt. Folgende vier Betriebe wiesen 1910/11 die größten Erzeugungsmengen (für den Inlandskonsum) auf:

- Galizische Naphta AG „Galicia“, Raffinerie Drohobycz: 213.675 q
- Petroleum-, Licht- und Kraftgesellschaft, Raffinerie in Limanowa: 195.200 q
- Raffinerie von Gartenberg & Schreier in Nieglowice (bei Jaslo): 129.173 q
- David Fanto & Co., Pardubitz: 126.935 q

Die österreichische Petroleumerzeugung für den Inlandsmarkt erreichte 1910/11 mit 2,099 Millionen Zentnern einen Rekordwert.⁴⁸ Auf die vier größten Raffinerien entfiel davon weniger als ein Drittel. Neben ihnen bestanden neun weitere Raffinerien mit einer Inlandsproduktion von etwa 100.000 q und zahlreiche kleinere Betriebe.

Die größeren Unternehmen verfügten zumeist sowohl über Erdölförderterrains als auch über Raffinerieanlagen. Sie hatten im Durchschnitt ein Aktienkapital von etwa 5,5 Millionen Kronen.

Die vier größten Aktiengesellschaften waren im Jahr 1912 die AG für Mineralölindustrie vormals David Fanto & Co. (Aktienkapital 16 Millionen Kronen / Bilanzsumme 36,89 Millionen Kronen), die Galizische Karpathen-Petroleum-Aktiengesellschaft, vorm. Bergheim & MacGarvey (16 Mio. K / 25,9 Mio. K), die Galizische Naphta AG „Galicia“ (9 Mio. K / 15,04 Mio. K) und die „Austria“ Petroleumindustrie AG (10 Mio. K / 13,68 Mio. K).⁴⁹

Das Sachanlagekapital bei der Rohölförderung bestand überwiegend in Form der Erdölbaue. Die Errichtungskosten für eine wettbewerbsfähige Raffinerie lagen bei etwa sechs Millionen Kronen.⁵⁰ Die Unternehmer in der Mineralölindustrie sahen sich mit größeren Unwägbarkeiten als in den meisten anderen Branchen konfrontiert. Vom Zeitpunkt des Beginns einer Bohrung bis zu dem Moment, in dem sich herausstellte, ob sie ein Erfolg war, konnten bis zu drei Jahre vergehen. War man dann jedoch fündig geworden, so musste man das selbsttätig sprudelnde oder mechanisch geförderte Öl unverzüglich verwerten. Somit konnte das Angebot nicht elastisch auf Preissignale reagieren. Analog dem bekannten „Schweinezy-

47. Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, wie Anm. 11, 144; R. Schwarz, Die Mineralölindustrie Österreich-Ungarns (Kriegswirtschaftliche Studien), Wien, Berlin 1919.

48. Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, wie Anm. 11, 144.

49. Compass 1914.

50. Verhandlungen der vom k. k. Handelsministerium veranstalteten Kartellenquete, Band III, Mineralölindustrie, Wien 1912, 25.

klus“ konnten Kapazitätsinvestitionen zu Zeiten profitabler Marktbedingungen massive Angebotserhöhungen in späteren Phasen zur Folge haben, die dann zu einem massiven Preisverfall führten. Das Bohren nach Erdöl erforderte im wahrsten Sinne des Wortes massive „sunk costs“, die variablen bzw. marginalen Kosten für die Förderung waren dann im Vergleich dazu extrem niedrig. Die Absatzmengen reagierten nur sehr schwach auf Preisänderungen. Das Hauptendprodukt war vor dem Ersten Weltkrieg noch das Lampenpetroleum, dessen Absatz sich auch bei massiven Preissenkungen nur geringfügig steigerte.⁵¹

Erste Kartelle in der Mineralölwirtschaft waren bereits in den 1890er Jahren entstanden, erwiesen sich jedoch als recht instabil. In Galizien entstand 1898 die „Ropa“, Verein der galizischen Rohölproduzenten reg. Genossenschaft. Von 1899 bis 1902 herrschte nach dem Zerfall eines relativ umfassenden Kartells ein erbitterter Konkurrenzkampf; die Preise für Rohöl und Petroleum stürzten auf Tiefstwerte ab.

Auf Initiative der Creditanstalt, die im Erdölgeschäft engagiert war, kam es ab 1903 wieder zu einer Kartellierung. Die Rohölproduzenten gründeten die „Petrolea“ – AG für Mineralölindustrie als gemeinsame Handelsorganisation, somit gleichsam als Syndikat für den Rohölmarkt. 1904 folgte die gemeinsame Exportfirma „Olex“ – AG für österreichische Mineralölprodukte, die ebenfalls eng mit der Creditanstalt verbunden war. In enger Kooperation mit der Olex und der Creditanstalt betätigte sich auch die Fanto & Co (ab 1907 AG für Mineralölindustrie) im Exportgeschäft. Mit der Etablierung des dargestellten kooperativen Netzwerkes erreichte die Mineralölindustrie vorerst eine spürbare Erhöhung der Preise. Im Jahresdurchschnitt 1903 erzielte man pro Tonne Rohöl einen Verkaufspreis von 2,5 Kronen, 1904 dann drei Kronen. Der Petroleumpreis erhöhte sich von 26 auf 38 Kronen.⁵²

Dieses für die Anbieterseite attraktive Preisniveau hatte umfangreiche Erweiterungsinvestitionen bei den bestehenden Firmen aber auch Markteintritte neuer Konkurrenten zur Folge. Der Mineralölmarkt war in den folgenden Jahren heiß umkämpft.

Der amerikanische Rockefellerkonzern gründete in der Habsburgermonarchie die Firma Vacuum Oil Company und errichtete zwei große Raffinerien (eine in Dzedzitz, Österreich und eine in Almás-Füzitö, Ungarn) und französische Investoren erbauten eine große Raffinerie in Limanowa.

Überdies stieg infolge der Kapazitätsinvestitionen die Rohölförderung rasant an. Sie schnellte von 7.400 Zentnern im Jahr 1906 auf 20.800 Zentner im Jahr 1909 empor.

Damit waren die 1903 gebildeten Kartellstrukturen vor unlösbare Probleme gestellt. Die rasch zunehmenden Produktionsmengen konnten nicht mehr kosten-

51. Resch, Industriekartelle in Österreich, wie Anm. 1, 179 f.

52. Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, wie Anm. 11, 139.

deckend verwertet werden, immer größere und teurere Tankanlagen mussten errichtet werden und die Situation wurde überdies durch das Auftreten der neuen, ausländischen Konkurrenten verschärft. Der Mineralölmarkt brach zusammen. Der Rohölpreis gab zeitweilig auf 1,5 Kronen nach (was deutlich unter den Gesteungskosten von rund zwei Kronen lag). Die Kartellfirmen waren bei ihren Bemühungen, durch forcierte Exporte und umfangreiche Einlagerungen die Preise zu stabilisieren, gänzlich überfordert und im Jahr 1907 zerbrach sowohl das Rohöl- als auch das Raffineriekartell. Angesichts der hohen Fixkosten und vergleichsweise niedrigen variablen Kosten suchten die Firmen ihr Heil darin, zu ruinös niedrigen Preisen individuell möglichst große Marktanteile zu erobern um selbst zu Verlustpreisen wenigstens gewisse Deckungsbeiträge zu ihren Kosten zu verdienen. Angesichts der geringen Preiselastizität der Nachfrage führten diese individuellen Strategien jedoch nur zu einem radikalen Preisverfall, sowohl im Inland als auch bei den Exportgeschäften.

Der Mineralölindustrie gelang es, staatliche Stellen zu massiven Interventionen zu bewegen. Das Eisenbahnministerium schloss 1908 Lieferverträge zu Preisen über den aktuellen Notierungen ab, die Errichtung weiterer Tanklager wurde subventioniert und das Eisenbahnministerium betrieb auch selbst eine Entbenzinierungsanstalt zur Umwandlung des Rohöls in Heizöl für Lokomotiven.

Überdies griffen staatliche Stellen in die Konkurrenzkämpfe ein, indem sie die ausländischen Unternehmen durch schikanöse Auslegungen feuerpolizeilicher Bestimmungen und Diskriminierung hinsichtlich der Dienstleistungen der Staatseisenbahnen benachteiligten. Zugleich trachteten sowohl staatliche Stellen als auch die interessierten Banken wiederum ein umfassendes Kartell zu organisieren, um die Industrie aus der Verlustzone heraus zu manövrieren.

Im November 1911 wurde ein neues Raffineriekartell vereinbart, das jedoch bereits im März 1912 wiederum zerfiel.

In der Zwischenzeit hatte sich die Situation aber grundlegend geändert. Der verlustreiche Raubbau am Erdöl von 1906 bis 1911 hatte zu einer erheblichen Reduktion der Fördermengen geführt. Sie gingen vom Höchststand (20.863 t im Jahr 1907) um 45 Prozent auf 11.441 t im Jahr 1912 zurück. Damit stiegen auch ohne Kartell die Preise wieder deutlich an. Nach dem Tiefststand der Jahresdurchschnitte im Jahr 1908 mit 1,2 Kronen erhöhte sich der Mineralölpreis auf durchschnittlich 3,2 Kronen im Jahr 1911 und stieg 1912 sogar auf 5 Kronen.⁵³

Für die beteiligten Unternehmen hatte sich die Entwicklung des Mineralölmarktes geradezu katastrophal ausgewirkt.

53. Ebd., 143.

Tabelle 9: Unternehmensdaten der Aktiengesellschaften in der Mineralölindustrie 1907-1912

Jahr	1907	1908	1909	1910	1911	1912
Anzahl der Firmen	17	16	16	16	17	16
Aktienkapital aller Firmen zusammen in Mio. Kronen	76,74	75,24	86,74	86,74	89,44	89,64
Durchschnittliches Aktienkapital in Mio. K	4,80	4,70	5,42	4,42	5,26	5,60
Anzahl der Firmen, deren Bilanzdaten berücksichtigt werden konnten	16	14	13	16	16	16
Prozentanteil der Firmen, die Verluste auswiesen	18,75	28,57	38,46	37,50	6,25	6,25
Gewinn in % des Aktienkapitals aller Firmen	2,5	1,8	2,7	2,0	8,8	9,5
Dividende in % des Aktienkapitals aller Firmen	2,2	2,3	3,2	1,7	5,0	6,0

Quelle: Materialien zur österreichischen Produktions- und Betriebsstatistik, 139 f.

Obwohl die Firmen zweifellos alle Möglichkeiten ausnützten, um in ihren Bilanzen einen möglichst gleichförmigen Geschäftsgang auszuweisen, mussten gerade in den Jahren der größten Förderleistungen rund 29 Prozent (1908) bzw. rund 38 Prozent (1909 und 1910) der Aktiengesellschaften Verluste ausweisen. Entsprechend bescheiden waren auch die Dividendenzahlungen. Die meisten Unternehmen setzten die Zahlungen gänzlich aus, so dass im Branchenschnitt 1910 nur noch 1,7 Prozent Dividende auf das nominale Aktienkapital entfiel. Die Vacuum Oil Company des amerikanischen Rockefeller-Konzerns schleppte aus den Krisenjahren enorme Verlustvorräte mit und vermochte vor dem Ersten Weltkrieg kein einziges Mal eine Dividende auszubezahlen.

Insgesamt hatte die Marktstruktur dazu geführt, dass die Ressource Erdöl in Galizien zu Verlustpreisen verschleudert wurde und die Investoren enorme Geldsummen einbüßten. Vermutlich wären bei einer Monopolisierung der Erdölwirtschaft durch einen Konzern (z.B. Rockefeller) oder bei der Einsetzung einer rigiden staatlichen Regulation des Marktes volkswirtschaftlich bessere Ergebnisse erzielt worden. Erst als sich die Fördermengen infolge des Raubbaus reduzierten, erholte sich das Preisniveau und einzelne Firmen begannen wieder zu verdienen.

Schlussfolgerungen

Die einleitenden quantifizierenden Angaben zum Kartellwesen haben eine weitreichende „Durchkartellierung“ der österreichischen Industrie vor 1914 ergeben. Die Detailstudien zu einzelnen Kartelltypen haben jedoch aufgezeigt, dass damit ge-

wiss nicht generell eine wirksame Monopolisierung der Anbieterseite erzielt wurde. Allein die Anzahl von Kartellen erwies sich keineswegs als aussagekräftiger Indikator für die Marktmacht kollektiver Organisationen. Gerade in der Textilindustrie, die eine besonders hohe Zahl von Kartellen ausbildete, gelang es nicht, Profite durch kollusive Organisationsformen zu gewährleisten. Die verschiedenen hier untersuchten Industrien bzw. Kartelltypen ergaben überwiegend das Bild von vergeblichen Bemühungen, kollektive Marktmacht zu organisieren. Tatsächliche oder potentielle Konkurrenz sowie Anreize für die Kartellfirmen, die Kartelldisziplin zu brechen, um individuelle Vorteile zu erlangen, führten immer wieder dazu, dass die Kartelle auf dem großen Markt der Habsburgischen Zollunion keinen erheblichen, nachhaltigen Einfluss auf die Preisbildung erlangten. Einzig in der Eisenindustrie mag die Kartellierung zusammen mit einer weitreichenden Konzentrationsbewegung (Wittgenstein-Gruppe) zu den in den Ökonomielehrbüchern aufgezeigten negativen Effekten geführt haben, dass die Marktpreise spürbar in Richtung Monopolpreise verschoben wurden, wodurch sich die Branche auf Kosten der Gesamtwirtschaft gewisse Extraprofite aneignen konnte und insbesondere die Weiterverarbeiter (Maschinenbau) geschädigt wurden. Dass die Kartelle generell funktionierender Bestandteil einer erfolgreichen monopolistischen Strategie der beteiligten Industrieunternehmen und interessierten Banken gewesen wären, wie dies Rudolf Hilferding in seinem eingangs zitierten Werk vermutet, lässt sich anhand der empirischen Befunde nicht belegen.



Große Marktmacht in einer kleinen Volkswirtschaft: die österreichischen Kartelle in der Zwischenkriegszeit

Die Entwicklung der österreichischen Kartelle in der Zwischenkriegszeit ist noch nicht so eingehend erforscht wie jene vor 1914. Daher müssen sich die folgenden Ausführungen vor allem auf eine möglichst umfassende Darstellung der Kartellstrukturen konzentrieren, weiterreichende Schlussfolgerungen können erst in vorstichigen Ansätzen gezogen werden. Im Beitrag werden zuerst die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen skizziert, darauf folgen Abschnitte über die konkreten Kartellentwicklungen in den 1920er sowie in den 1930er Jahren und schließlich ein knappes Resümee.

Allgemeine wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Die Entwicklung der Kartelle in den 1920er und 1930er Jahren war von den zeit-spezifischen Rahmenbedingungen massiv beeinflusst. Die österreichische Wirtschaft hatte nach dem Ersten Weltkrieg unter den unmittelbaren Folgen der Kriegsjahre zu leiden und musste sich zugleich an weitgehend veränderte internationale Wirtschaftsstrukturen adaptieren.¹

Obwohl Österreich selbst nicht Kriegsschauplatz gewesen war, hatte die vier Jahre dauernde Kriegführung eine weitgehende Beeinträchtigung der Kapitalstruktur bzw. der Produktivkräfte mit sich gebracht. Österreich war nach dem Krieg nicht einmal mehr in der Lage, die Ernährung der Bevölkerung zu gewährleisten und die bereits latent vorhandene Geldentwertung steigerte sich zur Hyperinflation. Diese Entwicklung konnte erst 1922 im Zuge der „Genfer Sanierung“ auf der Grundlage einer vom Völkerbund vermittelten, international garantierten Anleihe gestoppt werden.

Weiters waren nach dem Krieg vielfältige strukturelle Anpassungsprozesse erforderlich, die zum Teil mit erheblichem Abschreibungsbedarf bzw. mit Wertver-

1. Als Überblicksdarstellungen der österreichischen Wirtschaftsgeschichte in der Zwischenkriegszeit siehe etwa K. Bachinger, Österreich 1918-1945, in: K. Bachinger, H. Hemetsberger-Koller, H. Matis, Grundriss der österreichischen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte von 1848 bis zur Gegenwart, Wien 1978, 40 ff; R. Sandgruber, Ökonomie und Politik, Wien 1995, 335 ff; Dieter Stiefel, Die große Krise in einem kleinen Land, Wien u.a. 1988.

lusten von Sachanlagen verbunden waren. Die großen Kapazitäten der Rüstungsindustrie mussten in Friedensproduktion konvertiert werden, woraus zum Beispiel – teilweise eher als Verlegenheitslösung – chemische Betriebe aus der Pulvererzeugung und Automobilwerke aus Waffenfabriken hervorgingen.

Das ehemals integrierte Wirtschaftsgebiet des Habsburgischen Doppelstaates Österreich-Ungarn war nach 1918 in mehrere Nachfolgestaaten aufgeteilt worden. Vielfach mussten sich nun aus der Vorkriegszeit her rührende überregionale Unternehmens- und Produktionsstrukturen an die neuen politischen Gegebenheiten anpassen. So lagen die Fabriken diverser großer Industriekonzerne der ehemaligen Donaumonarchie nunmehr in mehreren der neu entstandenen Nachfolgestaaten, waren unfreiwillig multinational geworden. Die neu gegründeten Staaten verfolgten tendenziell eine industrielle Autarkiepolitik, die mit Nationalisierungsbestrebungen und der Errichtung von Handelsschranken verbunden war.² Um die Wahrung von Eigentumsrechten zu sichern und in einem gewissen Ausmaß die überkommenen wirtschaftlichen Strukturen lebensfähig zu halten, schritten etliche große altösterreichische Konzerne zur sogenannten „Verschweizerung“, das heißt sie gründeten in der Schweiz Holdinggesellschaften für die jetzt auf mehrere Nationalstaaten aufgeteilten Produktionsstätten. Die Wiener Großbanken büßten während der Hyperinflation bis 1922 ihre eigene Kapitalbasis weitgehend ein, trachteten aber ihre Rolle in Zentraleuropa weiterhin zu wahren, nunmehr gestützt auf westliches Kapital, für dessen Veranlagung sie ihre Expertise anboten.

Auf europäischer bzw. globaler Ebene waren durch den Krieg alte, eingespielte Handelsbeziehungen unterbrochen worden, das vor 1914 etablierte, stabile Goldstandard-Währungssystem hatte zu existieren aufgehört und die Reparationen- und Kriegsschuldenfrage bildete einen bleibenden Störfaktor der internationalen Finanzmärkte. Generell hatte Europa infolge des vierjährigen Krieges einen nachhaltigen Bedeutungsverlust in der Weltwirtschaft erlitten.

In der zweiten Hälfte der 1920er Jahre kam es zu einer fragilen Erholung der Wirtschaft. Der Außenhandel wurde zwar generell durch etwas erhöhte Zollniveaus behindert, es bildete sich jedoch ein Netzwerk von Handelsverträgen mit Meistbegünstigungsklauseln heraus.³ Auch das internationale Währungssystem wurde 1922 in Form des so genannten Gold-Devisen-Standard neu errichtet.

Die Aufwärtsentwicklung wurde von der Weltwirtschaftskrise ab 1929 abrupt abgebrochen. Während der großen Krise setzte sich im Sinne einer „beggar thy

2. P. Eigner, Nostrifikation und Bodenreform in den Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie – ein Vermögensentzug?, in: Österreich in Geschichte und Literatur 45 (2001), 287; K. Bachinger, V. Lacina, Wirtschaftliche Ausgangsbedingungen, in: A. Teichova, H. Matis (Hrsg.), Österreich und die Tschechoslowakei 1918-1938, Wien, Köln, Weimar 1996, 51-90, hier 74 ff.

3. A. Resch, Z. Sládek, Integrations- und Desintegrationstendenzen. Die Handelsbeziehungen 1921-1937, in: A. Teichova, H. Matis, Österreich und die Tschechoslowakei 1918-1938, Wien, Köln, Weimar 1996, 255-308, hier 261 ff.

neighbour“-Politik ein noch schärferer Protektionismus mittels hoher Zölle, Importverboten, Quotenregelungen, Devisenkontrollen und bilateraler Handelsverträge, insbesondere auch Clearingverträge durch. Befangen in dieser Entwicklung blieb den einzelnen Staaten nichts anderes übrig, als sich selbst auch so zu verhalten. Ökonometrische Studien deuten darauf hin, dass sich tendenziell jene Länder während der Weltwirtschaftskrise am besten behaupteten, die am frühesten die Währungsspielregeln verletzten (abwerteten) und sich einer protektionistischen Außenhandelspolitik sowie einer lockeren Geldpolitik im Inneren zuwandten.⁴ Allerdings gingen die einzelnen Länder dabei von sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen aus und hatten somit unterschiedlich große Spielräume für eine expansive Wirtschaftspolitik. Während etwa Großbritannien, das während der 1920er Jahre eine Hartwährungspolitik und eine konsequente Freihandelspolitik verfolgt hatte, durch einen weitgehenden Politikwechsel in den frühen 1930er Jahren sehr erfolgreich durch die Krisenjahre kam, taumelte Österreich nach einer schwächelnden Aufschwungsentwicklung und notorischen Bankenkrise schwer angeschlagen in die schwierigsten Krisenjahre 1932 und 1933. Im Jahr 1931 war die größte österreichische Bank, die Creditanstalt, zusammengebrochen, und Österreich wurde erneut von internationaler Kredithilfe abhängig.⁵ Als kleine Volkswirtschaft war es besonders schwer vom Zusammenbruch der internationalen Handelsbeziehungen getroffen und die autoritäre Regierung ab 1933/34 setzte auf eine Mischung aus Protektionismus, weitreichender Regulierung im inneren (im Sinne einer „ständischen“ Ordnung) und Hartwährungspolitik.⁶ Die gleichsam zünftische, primär am Schutz von bestehenden Betrieben orientierte Gewerbe- und Industriepolitik (z.B. Gewerbesperren, Untersagungsgesetz, Pflichtgenossenschaften etc.) bildete einen Nährboden für die Ausbildung umfassender Kartellstrukturen.

Die Zwischenkriegszeit wurde auch international zur „Kartell-Ära“ schlechthin. Angeblich sollen in den 1930er Jahren 30 bis 50 Prozent des Welthandels von Kartellen kontrolliert worden sein.⁷ In den 1920er Jahren entwickelte sich ein lebhafter

4. Zur Entwicklung der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre aus internationaler Perspektive siehe etwa: C.H. Feinstein, P. Temin, G. Toniolo, *The European Economy Between the Wars*, Oxford 1997; H. James (Hrsg.), *The Interwar Depression in an International Context*, Oldenbourg 2002; S.N. Solomou, *Themes in Macroeconomic History*, Cambridge 1996; P. Temin, *Lessons from the Great Depression*, 5. Aufl., Cambridge, Mass. u.a. 1996.

5. P. Berger, *Im Schatten der Diktatur*, Wien, Köln, Weimar 2000, 145 ff; G. Klingenstein, *Die Anleihe von Lausanne*, Wien, Graz 1965; D. Stiefel, *Finanzdiplomatie und Weltwirtschaftskrise. Die Krise der Credit-Anstalt für Handel und Gewerbe 1931*, Frankfurt am Main 1989; A. Schubert, *The Credit-Anstalt crisis of 1931*, Cambridge u.a. 1991.

6. Zur Wirtschaftspolitik des Ständestaates siehe G. Senft, *Im Vorfeld der Katastrophe. Die Wirtschaftspolitik des Ständestaates. Österreich 1934-1938*, Wien 2002; zu Technikfeindlichkeit und Antikapitalismus siehe auch Sandgruber, *Ökonomie und Politik*, wie Anm. 1, 397 ff; zur Gewerbepolitik: S. Eminger, *Organisationsformen, Interessenpolitik und politische Mobilität des Gewerbes in Österreich 1930 bis 1938*, Dissertation, Wien 2002.

Diskurs, ob internationale Kartelle dazu beitragen könnten, durch private Abkommen die Störungen der internationalen Wirtschaftsverflechtungen zu überwinden. So wurden etwa bei der vom Völkerbund im Jahr 1927 organisierten Wirtschaftskonferenz derartige Strategien diskutiert. In den 1930er Jahren sah man vielfach starke nationale Kartelle als eine strategische Grundlage für ein starkes Auftreten in den internationalen Kartellen an.

Die Kartellentwicklung in Österreich bis 1929

In den beiden Überblickskapiteln über die 1920er und 1930er Jahre wird jeweils der Reihe nach auf folgende Industriebranchen eingegangen: Bergbau, Glasindustrie, Stein- und Keramikindustrien, Eisen- und Stahlindustrie, Metall- und Maschinenbauindustrie, Elektroindustrie, Holz- und Möbelindustrie, Papierindustrie, Chemieindustrie, Textil- und Lederindustrie, Nahrungs- und Genussmittelindustrie.

Als bedeutendste Organisation im österreichischen Bergbau ist zweifellos das 1925 entstandene Europäische Magnesitkartell mit Sitz in Wien⁸ zu nennen, dem die österreichischen Produzenten sowie deutsche, britische, polnische und tschechoslowakische Firmen angehörten. Magnesit wurde vor allem für die Hochöfen der Eisenindustrie benötigt. Das Kartell beruhte auf einem natürlichen Monopol angesichts des räumlich eng begrenzten Vorkommens von Abbaustätten. Die Organisation regelte Produktion, Quoten und Preise. Die beiden führenden Firmen, die Veitscher Magnesitwerke AG und die Österreichisch-Amerikanische Magnesit AG waren beide vor 1914 unter erheblicher Beteiligung von ausländischem Kapital gegründet worden, und die Veitscher setzte in der Zwischenkriegszeit eine Politik der Unternehmenskonzentration durch den Aufkauf von Konkurrenzfirmen fort.⁹

-
7. Vgl. H. G. Schröter, *Cartelization and Decartelization in Europe, 1870-1995: Rise and Decline of an Economic Institution*, in: *The Journal of European Economic History*, 25 (1996), 129-135; ders., *Kartellierung und Dekartellierung 1890-1990*, in: *Vierteljahrsschrift für Sozial und Wirtschaftsgeschichte*, 81 (1994), 457-493; C. Wurm, *Industrielle Interessenpolitik und Staat. Internationale Kartelle in der britischen Aussen- und Wirtschaftspolitik während der Zwischenkriegszeit*, Berlin, New York 1988; ders., *The Politics of International Cartels: Great Britain, Steel and Cotton Textiles in the Interwar Period*, in: D. Barjot, *International Cartels Revisited. Vues nouvelles sur les cartels internationaux (1880-1980)*, Caen 1994; D. Barjot, *Introduction*, in: ebd., 39-70.
 8. *League of Nations Archives, Genf (LON), Economic Committee, Doc. E 465 (a), 14.1.1929, 3; Compass 1931, 659; Kartell-Rundschau 1925, 99 f.* Mitgliedsfirmen waren etwa: Veitscher Magnesitwerke AG; Österreichisch-Amerikanische Magnesit AG, Radenthein; Magnesit-Industrie und Bergbau AG sowie Magnesitindustrie AG, Bratislava; Westböhmisches Caolin- und Chamottewerke, Prag; Magnesitziegelfabriken M. Weissenberg, Breslau; Stellawerk AG, Köln-Breslau; Eglinton Silicia Brick Co. Ltd. Der Leiterin der League of Nations Archives, Frau B. Pejovic, sei an dieser Stelle ausdrücklich für ihre freundliche und kompetente Unterstützung bei den Recherchen gedankt.

Die bedeutenden Steinkohlevorkommen der ehemaligen Monarchie entfielen auf die Tschechoslowakei und Polen. Die gesamteuropäische Steinkohlenförderung erreichte erst im Jahr 1927 wieder die Fördervolumina der Vorkriegszeit, insbesondere in der unmittelbaren Nachkriegszeit herrschte in Europa ein akuter Kohlenmangel.¹⁰ In Österreich trachtete man den Importbedarf an Steinkohle durch eine Konzentration auf die Braunkohlenförderung möglichst zu substituieren.¹¹ Die Braunkohlenförderung stieg von 2,2 Millionen t im Jahr 1918 auf mehr als 3,2 Millionen t 1927. In der zweiten Hälfte der 1920er Jahre konnte der Braunkohlenbedarf bereits beinahe zur Gänze aus dem Inland gedeckt werden. Der Steinkohlenimport belief sich 1927 auf 4,6 Millionen t.¹² Zweifellos verfügten die wenigen Produzenten, gemeinsam mit dem Verein der Bergwerksbesitzer und dem Verein der Kohlengroßhändler in Wien über eine gewisse Marktmacht, wenngleich sich kein umfassendes, organisiertes Kartell entwickelte. Zwischen der Wirtschaftsvereinigung Deutscher Gaskokswerke Gaskokssyndikat AG und den österreichischen Gaskokswerken bestand ab 1927 ein Abkommen, das für die österreichischen Firmen den Inlandsmarkt schützte und eine Aufteilung des Exportmarktes, insbesondere in Italien und der Schweiz vorsah.¹³

Die Erfolge der Magnesitindustrie und der protektionistische Ausbau des Braunkohlenbergbaus brachten mit sich, dass der Branchenindex für die Produktion in den Bereichen Bergbau, Erdöl, Magnesit (1913=100) immerhin bis zum Jahr 1929 auf den Wert 109,7 stieg. Zum Vergleich: der Gesamtindex für die Industrie-

-
9. Die Veitscher Magnesit wurde 1881 von Karl Spaeter gegründet. Seine Familie besaß ein Großhandelshaus in Koblenz, das bis in die 1920er Jahre die Generalvertretung für Veitscher-Produkte im Ausland innehatte. Ab 1904 übernahm die Unionbank den Großteil der Veitscher-Aktien, nach 1918 beteiligte sich der französische Schneider-Konzern. Schneider und Spaeter gründeten gemeinsam eine Repräsentanz der Veitscher in Basel, ehe Spaeter noch in den 1920er Jahren endgültig ausschied. Die Veitscher Magnesit erwarb 1921 die Eglinton Silicia Brick Comp. Ltd. in Glasgow. 1927 kaufte man beinahe sämtliche Aktien der Magnesit-Industrie und Bergbau AG und 1928 das Werk Eichberg-Aue. Beide Betriebe wurden stillgelegt. Nach dem Zusammenbruch der Unionbank und dem Ruin ihres Präsidenten Bosel gingen deren Aktien an die Bodenereditanstalt über. Die Österreichisch Amerikanische Magnesitgesellschaft wurde 1908 vom deutsch-amerikanischen Stahlindustriellen Emil Winther aus Pittsburgh gegründet. Sie erreichte den vollen Ausbau, vom Bergbau bis zur Erzeugung von Magnesitsteinen, erst in den 1920er Jahren. Das Unternehmen entwickelte auch den Baustoff Heraklith. F. Mathis, *Big Business in Österreich. Österreichische Großunternehmen in Kurzdarstellungen*, Wien 1987, 211 ff u. 326 ff.
 10. J. Peters, *Die mitteleuropäische Kohlenfrage*, in: *10 Jahre Nachfolgestaaten*, Wien 1928, 30 f.
 11. K. Bachinger, H. Matis, *Strukturwandel und Entwicklungstendenzen der Montanwirtschaft 1918-1938*, in: M. Mitterauer (Hrsg.), *Österreichisches Montanwesen*, München 1974, 106-143; P. Th. Fischer, H. Wagenführ, *Kartelle in Europa (ohne Deutschland)*, Nürnberg 1929, 5; J. Dobretsberger, *Konkurrenz und Monopol in der gegenwärtigen Wirtschaft mit besonderer Berücksichtigung der österreichischen Industrie*, Leipzig, Wien 1929, 101.
 12. Bachinger, Matis, *Strukturwandel*, wie Anm. 11, 128 f; *10 Jahre Nachfolgestaaten*, 85.
 13. Österreichisches Staatsarchiv (ÖStA), Archiv der Republik (AdR), Handelsministerium Z. 90.114-10/29; *Der Oesterreichische Volkswirt*, 2.4.1927.

produktion blieb 1929 mit dem Wert 98,0 geringfügig unter dem Wert 100 von 1913.¹⁴ Während die Industrie insgesamt also von 1913 bis 1929 keine Wachstumsentwicklung zustande gebracht hatte, nahm das Produktionsvolumen des Bergbaus dank des erhöhten Stellenwertes der Braunkohle in den 1920er Jahren geringfügig zu.

Die Glasindustrie hatte sich vor dem Ersten Weltkrieg überwiegend in Böhmen entwickelt. In Österreich entstanden nach 1918 einige kleinere Werke. Diese Gründungen rechneten sich Chancen auf die Belieferung des neuen Inlandsmarktes aus, erwiesen sich aber aufgrund ihrer Kostenstruktur zumeist nicht als überlebensfähig.¹⁵ Von 27 österreichischen Glasunternehmen mussten bis 1927 14 zusperrten.¹⁶ So ließen sich in den folgenden Jahren nur relativ kleine Produktionskapazitäten aufrecht erhalten, die durch Zollschutz protegiert bestehen konnten. Im Jahr 1907 war das internationale Kartell für die Verwertung der Owens-Patente zur mechanischen Erzeugung von Glasflaschen ins Leben gerufen worden. Im Jahr 1927 beschlossen die ehemaligen Mitglieder, das Syndikat neu zu errichten und 1929 trat es tatsächlich wiederum in Kraft.¹⁷ In Österreich befand sich lediglich einer der kleinsten Kartellbetriebe, die Flaschenfabrik in Gösting bei Graz, auf die eine Exportquote von nur 140.000 Flaschen pro Jahr entfiel. Das Werk gehörte dem internationalen Glaskonzern Friedrich Siemens an. Die Göstinger Fabrik war hinsichtlich des Verkaufes dem Prager Büro des Flaschenkartells angeschlossen, das sich in der Flaschenabteilung bei der Böhmisches Unionbank befand. Das Werk musste jedoch angesichts hoher Produktionskosten 1925 drei der vier Glaswannen stilllegen.

14. A. Kausel, N. Németh, H. Seidl, Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1963 (Monatsberichte des Österreichischen Institutes für Konjunkturforschung, 14. Sonderheft), Wien 1965, 12.

15. Zum Beispiel hatte Josef A. Schumpeter gemeinsam mit dem Unternehmer Braun Stammfest im Februar 1923 die Glasindustrie AG Rudolphshütte (Fabrik in Wels) errichtet, die jedoch bereits 1924 ein Ausgleichsverfahren beantragen musste und 1927 liquidiert wurde. Compass 1928, 710.

16. 10 Jahre Nachfolgestaaten, 98.

17. LON, Economic Committee, Doc. E 465, 32; Doc. E 501; United Nations, Department of Economic Affairs, International Cartels. A League of Nations Memorandum, Lake Success, New York 1947, 9 u. Tab. 3; Compass Cechoslovakei 1938, 624 f; Kartell-Rundschau 1930, 296. Auf die einzelnen Kartellfirmen entfielen folgende Produktionsmengen (in Millionen Stück Glasflaschen): Glashütte Kosten GmbH: 15,93; Glasfabrik Graz-Gösting: 0,14; AG für Glasindustrie, vorm Friedrich Siemens: 11,93; Vereenigde Glasfabrieken, Schiedam (Holland): 31,32; Glasfabriken Ujscie (Polen): 0,14; Gerresheimer Glas, Düsseldorf: 19,12; H. Heye, Schauenstein: 9,02; Stralauer Glashütte, Berlin: 6,59; Gebrüder Stoevesandt, Rinteln: 3,82; Mansfeld AG, Halle: 2,27; Himly, Holscher & Co, Nienburg-Weser: 1,42; Glaswerke Ruhr, Essen: 7,60; Oldenburgische Glashütte: 6,61; Hein & Dietrich, Bergesdorf: 1,38; Glashütte Achern: 1,10; Wehrauch & Zimmer, Weißstein: 0,41; Witthoff & Co., Königsstele: 0,30; AG Glashüttenwerke Adlerhütte, Penzig: 0,12.

Die tschechoslowakischen und österreichischen Fensterglaserzeuger gründeten 1926 die gemeinsame Verkaufsorganisation Vitrea. Im Rahmen des Kartellabkommens konnte sich die österreichische Industrie eine Inlands-Absatzquote von rund 600.000 m² Fensterglas sichern, das war etwa die Hälfte des österreichischen Bedarfs.¹⁸ Für die organisierten tschechoslowakischen Werke ergab sich aus der Preiserhöhung bis zu den Kostensätzen der österreichischen Fabriken eine ansehnliche Differentialrente. Die österreichischen Zollerhöhungen im Jahr 1926 bewirkten eine teilweise Umverteilung dieser Rente zugunsten der österreichischen Fiskaleinnahmen.¹⁹ Eine tschechische Firma, die Erste böhmische Glasindustrie in Bleistatt, reagierte mit der Gründung eines Tochterbetriebes hinter den Zollmauern in Österreich (Erste österreichische Maschinenglasindustrie AG in Brunn am Gebirge), was erhebliche Turbulenzen im Kartell zur Folge hatte. Es war nicht klar, ob der Verkauf dieses Betriebes der österreichischen oder der tschechoslowakischen Quote zugerechnet werden sollte. Trotz dieser Unsicherheiten bestand das Fensterglaskartell weiter. Daneben trafen die Industrien auch Abmachungen für ein tschechoslowakisch-österreichisches Preiskartell für Drahtglas, dessen Repräsentation in der Tschechoslowakei der Flachglasabteilung bei der Böhmischem Unionbank übertragen wurde. 1929 entstand ferner die Österreichische und Mitteleuropäische Porzellan- und Glasunion (Wien), in der sich der Porzellan- und Glashandel sämtlicher Sukzessionsstaaten enger zusammenschloss.²⁰

Die wirtschaftliche Entwicklung der Stein- und Keramikindustrien hängt in einem hohen Maße von der Bauwirtschaft ab. Diese hatte in der Zwischenkriegszeit notorisch unter Auslastungsproblemen zu leiden. In der Baustoffindustrie setzten sich Konzentrationstendenzen, die bereits vor dem Krieg eingesetzt hatten, fort und man trachtete angesichts des schwachen Geschäftsganges das wirtschaftliche Überleben durch Abreden zu organisieren. Wegen der hohen Transportkosten im Verhältnis zum Warenwert erwiesen sich vielfach nicht österreichweite sondern kleinräumigere Übereinkünfte als praktikable Organisationsform. Für den Kalkmarkt entstanden länderspezifische Verbände, zum Beispiel die Verkaufsstelle niederösterreichischer Kalkwerke reg. Genossenschaft mbH (gegr 1924), die Verkaufsgenossenschaft der steirischen Kalkwerke reg. Genossenschaft mbH, und die Preisvereinbarung der Salzburger Kalkproduzenten (die sich auf einen Umkreis mit einem Radius von 80 km bezog).²¹ Die Gipswerke errichteten hingegen die Verkaufsbüro der österreichischen Gipswerke GmbH in Wien als gemeinsames

18. Von den österreichischen Firmen traten Ignaz Glaser in Bürmos, die AG in Attnang und Lamberts in Saxen dem Kartell bei. Der Oesterreichische Volkswirt, 7.5.1927.

19. Zur Steigerung der inländischen Wohlfahrt durch Importzölle bei gegebener Marktmacht ausländischer Anbieter siehe etwa W. M. Cordon, Strategic Trade Policy: How New? How Sensible? World Bank W.P.S. 396, 1990; F. Capie, Tariff and Growth, Manchester 1994, 15 ff.

20. Compass 1938, 638. Als Präsident fungierte der Königlich Ungarische Oberregierungsrat Emil von Fischer, zum Ehrenpräsidenten bestimmte man KR Josef Böck.

Verkaufsbüro der österreichischen Produzenten.²² Im Rahmen des Verbandes der feinkeramischen Betriebe, Wien, wurden zwar österreichweite Preis- und Konditionenabkommen getroffen, der Verkauf blieb hingegen bei den einzelnen Unternehmen. Preisabkommen wurden auch für Gipsschlackenplatten, Steingutwaren und Pflastersteine vereinbart.²³ Die Schotterindustrie organisierte sich im Hinblick auf den größten Auftraggeber – sie traf organisierte Vereinbarungen bei öffentlichen Ausschreibungen hinsichtlich der Preise und der Aufteilung der Lieferungen.²⁴ Die Strukturen in der Ziegelindustrie waren von Konzentrationstendenzen und von regionalen Abkommen gekennzeichnet. In Ostösterreich hatte sich die Wienerberger Ziegelfabriks- und Baugesellschaft, die bereits am Vorabend des ersten Weltkrieges über 16 große Ziegelfabriken verfügte, zum größten Anbieter entwickelt. Nach dem Krieg gliederte sie sich noch die Ziegelwerke der Union Baumaterialien Gesellschaft und die Gödinger Ziegelwerke der Firma Redlich ein.²⁵ Der Markt in Wien und Niederösterreich wurde im Wege der Wiener Ziegeleien GmbH organisiert, die als Verkaufsorganisation für die größten Erzeuger in der Region fungierte.²⁶ Das Ein- und Verkaufsbüro der oberösterreichischen und Salzburger Ziegelwerke, reg. Genossenschaft mbH teilte in seinem Wirkungsgebiet Aufträge für mehr als 100.000 Ziegel nach festen Quoten auf die Mitgliedsfirmen auf. Das zentrale Verkaufsbüro befand sich in Wels. Nach seiner Gründung im Jahr 1926 wurde der Ziegelpreis auf 61 Groschen erhöht. In gleicher Manier wirkte in der Steiermark die Ziegelwerke für Graz und Umgebung reg Genossenschaft mbH als Syndikat, dem fünf Werke angeschlossen waren.

Ähnliche Strukturen hatten sich auch in der Zementindustrie entwickelt. Die Perlmooser Zementfabriks AG verfügte bereits vor 1914 über 11 Zementwerke, 1925/26 erwarb sie etwa ein Fünftel der Wienerberger-Aktien und sämtliche Aktien der Steirischen Zementindustrie AG. Auf die Perlmooser entfiel mehr als die Hälfte der österreichischen Zementherzeugung.²⁷ Die Zementindustrie hat regionale Abmachungen getroffen und als organisierte Gruppe auch mit den im nahen Ausland situierten Erzeugern Abkommen vereinbart. So bestanden Abreden zwischen dem mitteldeutschen und süddeutschen Zementsyndikat und der österreichischen

21. ÖStA, AdR, Handelsmin. 90.254-10/29; Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 8; Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 104 f.

22. Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 8; Compass 1931, 576; ÖStA, AdR, Handelsmin. 90.254-10/29.

23. ÖStA, AdR, Handelsmin 90.254-10/29; Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 9.

24. ÖStA, AdR, Handelsmin 90.254-10/29.

25. Mathis, Big Business, wie Anm. 9, 361; H. Matis, D. Stiefel, „Mit der vereinigten Kraft des Capitals, des Credits und der Technik ...“, Band 1, Wien 1994, 245 f.

26. Gesellschafter der Wiener Ziegelwerke GmbH waren die Wienerberger Ziegelfabriks- und Baugesellschaft, die AG der Wiener Ziegelwerke, die „Ziag“ Ziegelindustrie AG und die Simmeringer Ziegelwerke J. Löwy. Compass 1931, 576.

27. Mathis, Big Business, wie Anm. 9, 222 f.

Industrie, die einen Lieferverzicht in die Absatzgebiete der jeweils anderen Partei beinhalteten, sowie Territorialschutzabkommen und Absatzvereinbarungen zwischen österreichischen, ungarischen, tschechoslowakischen und polnischen Werken.²⁸ Angesichts hoher Fixkosten wegen der in den Anlagen gebundenen Kapitalien und notorisch schwacher Auslastung konnte die Industrie nie so wirtschaftlich produzieren, wie es ihre technischen Anlagen eigentlich gestattet hätten. Die Gesamtproduktion betrug 1927 480.000 t Portlandzement, damit lag man noch um 7,7 Prozent unter der Erzeugungsleistung im Jahr 1913, während europaweit seither eine Produktionsausweitung um 56 Prozent stattgefunden hatte.²⁹ Ein loses, grenzüberschreitendes Abkommen trafen auch die Gipsindustrien in Österreich, Rumänien und Ungarn.³⁰

Die Stein- und Keramikindustrie entwickelte sich insgesamt angesichts der schwachen Bauinvestitionen in Österreich unterdurchschnittlich. Der Branchenindex (1913=100) hatte sich bis 1929 erst auf den Wert 78 erholt.³¹

Die Eisen- und Stahlindustrie bildete in den 1920er Jahren die dichtesten Kartellstrukturen in Österreich aus. Während der Nachkriegsphase, die von Inflation und Währungsturbulenzen gekennzeichnet war, entstanden europaweit erhebliche Überkapazitäten in der eisenschaffenden Industrie. Frankreich baute die Produktion angesichts einer Exportkonjunktur dank des niedrig bewerteten Franc bis 1925 aus, obwohl mit Elsaß-Lothringen ohnehin große Montanregionen in sein Zollgebiet hinzugekommen waren. In Deutschland herrschte während der Inflation bis 1923 eine Flucht in Sachwerte, die ebenfalls nicht zuletzt in einem weiteren Ausbau der Eisenindustrie resultierte, teilweise finanziert aus den Entschädigungen für „verlorene“ Anlagen in Lothringen und Luxemburg.³² Insgesamt trat somit genau jener Effekt auf, den monetaristische Ökonomen für Phasen inflationärer Entwicklungen erwarten, nämlich eine erhebliche Fehlallokation von Kapital, das in diesem Falle nachhaltige strukturelle Probleme für die europäische Stahlindustrie durch erhebliche Überkapazitäten zur Folge hatte.

Die österreichische Eisenindustrie war in der Kriegswirtschaft bis 1918 durch

28. ÖStA, AdR, Handelsmin. 90.254-10/29. Zum Beispiel trafen Anfang 1928 die ungarischen Zementwerke Totis AG und Salgo-Tarjaner AG mit der Perlmooser Zementfabrik ein Abkommen, in dem Österreich auf Exporte nach Ungarn verzichtete und dafür die Einfuhr aus Ungarn nach Österreich beschränkt wurde. Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 104; Compass 1931, 576.

29. Th. Pierus, Über die Entwicklung der Portlandzementindustrie, in: 10 Jahre Nachfolgestaaten, 34.

30. ÖStA, AdR, Handelsmin 90.254-10/29; Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 14.

31. Kausel, Németh, Seidel, Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1963, wie Anm. 14, 12.

32. A. Reckendrees, Das »Stahltrust«-Projekt. Die Gründung der Vereinigte Stahlwerke A.G. und ihre Unternehmensentwicklung 1926-1933/34, München 2000, 122 ff; Charles S. Maier, Recasting Bourgeois Europe, Princeton 1975, 387 ff und 516 ff.

Überbeanspruchung heruntergewirtschaftete worden, nach dem Krieg fehlte es durch die inflationäre Entwertung der Geldmittel selbst am dringendst notwendigen Betriebskapital, an die Finanzierung von anstehenden Investitionen aus eigener Kraft war kaum zu denken. Das größte österreichische Industrieunternehmen, die Österreichisch-Alpine Montangesellschaft (ÖAMG)³³ musste im Jahr 1919 die Produktion zeitweilig gänzlich still legen. Da man weder über entsprechend zahlungskräftige Devisen noch über Kreditwürdigkeit im Ausland verfügte, kam wegen der europaweiten Kohlenknappheit und der schwierigen Transportverhältnisse zeitweilig die Versorgung mit Steinkohle(nkoks) für den Hochofenbetrieb gänzlich zum Erliegen.

Angesichts der akuten Beschaffungsprobleme hinsichtlich der betriebsnotwendigen Steinkohle, der erhöhten Kosten für Löhne und Sozialleistungen, öffentlich diskutierter Sozialisierungspläne und der instabilen internationalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen war die Zukunft des Unternehmens höchst ungewiss. Unter diesen Umständen gestaltete sich die Suche nach neuen Investoren schwierig, da jegliche Einschätzung des wirtschaftlichen Werts der Alpine, das heißt des net present value erwartbarer Einnahmen und des Marktwertes nicht betriebsnotwendiger Vermögensbestandteile, von extrem großen Unsicherheiten gekennzeichnet war. Somit wurde die ÖAMG zu einem hoch spekulativen Asset.³⁴ Im Jahr 1921 engagierten sich die italienischen Fiatwerke in der Alpine. Ihre Anteile wurden jedoch noch im gleichen Jahr von der deutschen Siemens-Rheinelschuckert-Union (SRSU)³⁵ erworben, in der Hugo Stinnes und Carl Friedrich von Siemens über einen bestimmenden Einfluss verfügten. Die Rheinelschuckert-Union ging 1926 in die Vereinigte Stahlwerke AG auf, die somit zum Mehrheitsaktionär der Alpine wurde.³⁶ Für die deutsche Stahlindustrie war der steirische Erzberg auch von einem gewissen wirtschaftsstrategischen Interesse, weil man dieses neu erworbene Rohstoffvorkommen als Druckmittel bei den Verhandlungen über die Reintegration der saarländischen und lothringischen Montanindustrie in deutsche Wirtschaftszusammenhänge im Zuge der deutsch-französischen Handelsvertragsverhandlungen und der Verhandlungen um die Gründung der Internationalen Rohstahlgemeinschaft einsetzen konnte.

Die ÖAMG war angesichts ihrer Produktionskapazitäten strukturell auf Exportgeschäfte angewiesen. Mit der Eingliederung in die deutschen Konzernstrukturen

33. Zur ÖAMG siehe Die Oesterreichisch-Alpine Montangesellschaft, Wien 1929; O. Hwaletz, Die österreichische Montanindustrie im 19. und 20. Jahrhundert, Wien, Köln, Weimar 2001; B. Schleicher, Heisses Eisen. Zur Unternehmenspolitik der Österreichisch-Alpine Montangesellschaft in den Jahren 1918-1933, Frankfurt am Main u.a. 1999.

34. Bereits 1919 erwarb der österreichische Staat 50.000 neue Alpine-Aktien, die bald an den Finanzkaufmann Camillo Castiglioni weiterverkauft wurden.

35. G. Feldman, Iron and Steel in the German Inflation, 1916-1923, Princeton N.J. 1977, 224 ff; Reckendrees, Das »Stahltrust«-Projekt, wie Anm. 32, 102 f.

36. Zu den komplexen Konzentrationsprozessen in der deutsche Stahlindustrie siehe Reckendrees, Das »Stahltrust«-Projekt, wie Anm. 32.

konnte die Versorgung mit Ruhrkohle, für die im Gegenzug Eisenerzlieferungen erfolgten, geregelt werden. Die deutschen Mehrheitseigentümer ermöglichten in den 1920er Jahren umfangreiche Investitionen in die Betriebsanlagen.³⁷ Auf die Alpine entfiel praktisch die gesamte österreichische Erz- und Roheisenproduktion, 60 bis 70 Prozent der Rohstahlerzeugung und 50 bis 60 Prozent der Walzwarenerzeugung.³⁸ Daneben bestand mehr als ein Dutzend weiterer Unternehmen, die Stahl und/oder Walzwaren erzeugten, etwa Böhler, Schoeller-Bleckmann, Feinstahl Traisen, Felten & Guilleaume, die Blech- und Eisenwerke Styria AG, die Schmidtstahlwerke oder die Steirischen Gussstahlwerke.³⁹

Nachdem in der Nachkriegs- und Inflationsphase die alten Kartellvereinbarungen aus der Zeit der Habsburgermonarchie hinfällig geworden waren, wurde die österreichische Eisen- und Stahlindustrie ab 1924 wieder kartelliert. Sowohl bei den inländischen Kartellen als auch bei den Abkommen mit den Nachbarstaaten knüpfte man an alte Strukturen aus der Vorkriegszeit an. Schließlich folgte noch eine Eingliederung in die entstehenden europäischen Kartelle.

Für den Inlandsmarkt gründete man unter Führung der ÖAMG im Jahr 1924 den Verband der Eisenwerke, der in Wien ein Evidenzbüro für die in seinem Rahmen organisierten Kartelle unterhielt.⁴⁰ Dem Evidenzbüro wurde die Überwachung des Stabeisen- und Walzdrahtkartells (gegr. 1924)⁴¹, des Feinblechkartells (1926)⁴² sowie des Kartells für verzinkte Bleche übertragen.⁴³ Der Verkauf war nicht zentralisiert, sondern den einzelnen Werken selbst überlassen. Weiters rief man Organisationen der Stahlguss-⁴⁴, Edelstahl-, Draht- und Kaltbandeisen-

37. Unter den deutschen Konzernchefs Hugo Stinnes und Carl Friedrich von Siemens brachen wegen des enormen Investitionsbedarfes heftige Konflikte aus. Angesichts der veralteten und unzureichenden Produktionsanlagen mussten erhebliche Mittel für die Verbesserung der Energiewirtschaft und einen zeitgemäßen Betrieb am Erzberg (z.B. Hugo-Stinnes-Aufzug) aufgewendet werden. Außerdem erwarb die Alpine eine umfangreiche eigene Braunkohlenbasis in Österreich. Schleicher, Heisses Eisen, wie Anm. 33, 79 ff.

38. 10 Jahre Nachbarstaaten, 85 ff.

39. Vgl. Mathis, Big Business, wie Anm. 9, 27 f, 105 f, 155 f, 258, 259 ff, 293 f.

40. Kartell-Rundschau 1924, 201.

41. Für Stab- und Fassoneisen sowie Walzdraht vereinbarten die am Kartell beteiligten Firmen folgende Quoten: ÖAMG (74,515 %), Felten & Guilleaume (3,155 %), Kärntnerische Eisen- u. Stahlwerks-Gesellschaft (3,155 %), Friedrich von Neumann (4,369 %), Oesterreichische Schmidtstahlwerke AG (2,427 %), Schoeller-Bleckmann Stahlwerke AG (2,427 %), Feinstahlwerke Traisen-Leobersdorf AG (5,825 %), Rohrböcks Söhne (2,913 %). ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart. 4184, Kartellstelle Scheiberg, Z. 395, Alpine Verträge.

42. Compass 1931, 658.

43. Compass 1931, 659.

44. Das 1928 gegründete Stahlgusskartell richtete ein Evidenzbüro beim Verband der österreichischen Stahlgießereien, Wien, ein. Auf die einzelnen Mitgliedsfirmen entfielen folgende Kartellquoten für den Inlandsverkauf: Weicheisen-, Stahlguss- und Hammerwerke AG, St. Pölten: 16,191 %, Schoeller-Bleckmann AG: 33,333 %, Oesterreichische Eisenindustrie AG, Tattendorf: 7,619 %, Feinstahlwerke Traisen-Leobersdorf AG: 24,762 %, Waagner-Biro AG: 18,095 %. ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart 4179, Kartellstelle Scheiberg, Z. 325/K.St./38.

walzwerke⁴⁵ ins Leben und man regulierte auch die Märkte für Tempereguss, Schrauben, Blechhembellagen, Fassblech und den Verkauf der aus dem Ausland importierten Röhren.⁴⁶

Die Sensenfabrikanten hatten 1918 eine „Erwerbs- und Wirtschaftsvereinigung der österreichischen Sensengewerke reg. GenmbH“ gegründet, die sechs Jahre lang als Kartellorganisation fungierte. 1924 entstanden zwei getrennte Nachfolgeorganisationen, die „Sensenzentrale, gemeinsame Verkaufsstelle österreichischer Sensenwerke reg. GmbH, Wien“ und die „Wirtschaftsvereinigung österreichischer Sensenwerke reg. GenmbH, Linz“.⁴⁷

Eine wichtige Rolle nahmen bei den Marktregulierungen die großen Händlerorganisationen ein. 1928 einigten sich der Verband der Wiener Eisengroßhändler, an dem auch die ÖAMG beteiligt war, und der Verband der alpenländischen Eisen- und Eisenwarengroßhändler in Salzburg (Valpeig) auf österreichweite Absprachen für den Handel mit Stab-, Band- und Fasseneisen, Trägern, U-Eisen sowie Fein-, Grob-, Mittelblechen und verzinkten Blechen. Diesem Abkommen waren heftige Konkurrenzkämpfe der Wiener Händler und der Bundesländerfirmen um Marktanteile in verschiedenen Regionen Österreichs vorangegangen. Das Abkommen beinhaltete Preis- und Konditionenvereinbarungen und legte die Absatzrayons der beteiligten Organisationen fest.⁴⁸

Im Jahr 1926 kamen Verträge zwischen verschiedenen Stufen der Eisenindustrie zur gemeinsamen Förderung des Exportgeschäfts zu Stande. Den Exportindustrien wurde eine Versorgung mit Vorprodukten zu Preisen nahe den Weltmarktpreisen bzw. eine Rückerstattung von Preisdifferenzen zwischen Weltmarktpreisen und österreichischen Kartellpreisen für Vorprodukte, die zu Exportwaren verarbeitet wurden, zugesichert. Der Stabeisenverband, die Drahtwerke, die Blechwalzwerke und die Kaltwalzwerke verpflichteten sich zu derartigen Bonifikationen für die Exporterzeugung der Weiterverarbeiter. Dafür stimmten ihre Abnehmer einer Erhöhung der Eisenzölle im Jahr 1926 zu. Auf Seiten der Weiterverarbeiter fungierten der Verband der österreichischen Maschinenindustrie, der Zentralverband der österreichischen Metallwarenindustrie, der Verband der Elektrizitätsindustrie Österreichs, der Verband der eisen- und stahlverarbeitenden Werkzeugindustrie Österreichs, der Verband österreichischer Automobilindustrieller und der Verband der Sensen- und Sichelherzeuger als Vertragspartner.⁴⁹ Dieses

45. Die gemeinsame Verkaufsstelle der österreichischen Kaltwalzwerke wurde 1926/27 von folgenden Firmen gegründet (in Klammer ihre Kartellquoten): Felten & Guillaume (28 %), „Kromag“ AG für Werkzeug- und Metallindustrie (8,3 %), Rottenmanner Eisenwerke AG vorm. Brüder Lapp (19,7 %), Franz Wernolds Nachfolger oHG (5,23 %), „Wertich“ Eisen- und Stahlwalzwerke AG (34,93 %) und Brüder Wüster (3,84 %). ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart. 4179, Kartellstelle Schneiberg, Z. 87/K.ST./38.

46. Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 6; Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 86; ÖStA, AdR, Handelsmin. 90.254-10/29.

47. A. Resch, Mächtig dröhnt der Hämmer Klang, Linz 1991, 59.

48. Kartell-Rundschau 1924, 201.

sogenannte AVI-Abkommen blieb die gesamte Zwischenkriegszeit hindurch in Geltung.

Im Februar 1924 regelte die ÖAMG mit der tschechoslowakischen Industrie, die sich bereits 1921 wieder organisiert hatte, in zwei Kartellverträgen den Absatz sowohl auf den beiderseitigen Inlandsmärkten, als auch in den traditionellen Exportländern (Nachfolgestaaten und Südosteuropa). Die tschechoslowakische Industrie, die kostengünstiger produzierte, größer dimensioniert war und auch über die kapitalstärkeren ausländischen Partner verfügte,⁵⁰ konnte sich den deutlich größeren Absatzanteil sichern. Sie war aber offenbar doch zu Kartellvereinbarungen mit der schwächeren österreichischen Industrie bereit, um kostspielige Konkurrenzkämpfe zu vermeiden. Der tschechoslowakische Markt blieb zur Gänze den inländischen Werken vorbehalten, mit Ausnahme eines „Präcipuum“⁵¹ von 25.000 t österreichischen Roheisens pro Jahr. Am österreichischen Markt standen der Alpine laut Kartellvertrag 100 Prozent des Frischerei-Roheisenabsatzes, der gesamte Verkauf von gewalztem Kleinzeug, ein Drittel des Gießereirohisenverkaufs und 82 Prozent des Absatzes von Halbzeug, Stab- und Fassoneisen, Trägern und U-Eisen sowie eisernen Schwellen zu. Vom gemeinsam geregelten Exportverkauf entfielen auf die Alpine 35 Prozent der Rohstahl-, Halbzeug- und Walzwarenverkäufe. Für die Schienenerzeugung galt gegenseitiger Inlandsschutz. Bei der Vertragsverlängerung 1926/27 tauschte die ÖAMG eine Erhöhung der Inlandsquoten gegen eine Reduktion der Exportanteile ein. Die Quote für Exportverkäufe von Halbzeug und Walzwaren wurde auf 30 Prozent reduziert, dafür die entsprechende Inlandsquote auf 91 Prozent erhöht.⁵²

In dieses Abkommen-System wurden sukzessive auch die Rimamurány-Salgó-Tarjánér Eisenwerks AG (Ungarn) sowie die rumänischen und jugoslawischen Werke einbezogen.⁵³ Damit erzielte man – ähnlich wie schon zu Zeiten der Habsburgermonarchie – in einem gewissen Ausmaß wieder eine Arbeitsteilung, die an

49. ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart. 4184, Kartellstelle Schneiberg, Z. 395, Alpine Verträge; Compass 1931, 659; Dobretsberger, wie Anm. 11, 87 ff.

50. In die tschechoslowakische Industrie hatten bei der notwendigen Beschaffung von Kapital nach dem Weltkrieg insbesondere französische Gruppen, nicht zuletzt Schneider-Creusot investiert. Alice Teichova, *An Economic Background to Munich. International Business and Czechoslovakia 1918-1938*, Cambridge 1974, 62 ff; dieselbe, *Wirtschaftsgeschichte der Tschechoslowakei 1918-1980*, Wien, Köln, Graz 1988, 40 ff.

51. Geradezu verschämt wählte man im Kartellvertrag dieses lateinische Fremdwort als Bezeichnung für das österreichische Präferenzkontingent, denn präferenzuelle Regelungen erschienen um die Mitte der zwanziger Jahre nicht als sehr elegante Lösung, weil gerade umfassende Handelsvertragsverhandlungen im Gange waren, mit dem Ziel ein Netzwerk von Handelsverträgen mit Meistbegünstigungs- und Gleichbehandlungsklauseln zu etablieren. Vgl. Resch, Sládek, *Integrations- und Desintegrationstendenzen*, wie Anm. 3, 266 ff.

52. Die Bestimmungen über den gemeinsamen Export bezogen sich auf die Staaten Albanien, Bulgarien, Griechenland, Italien, Jugoslawien, Polen, die europäische Türkei und Ungarn. ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart 4184, Kartellstelle Schneiberg, Z. 395 Alpine Verträge.

den regionalen komparativen Kostenstrukturen orientiert war: Österreich nahm wie früher einen beträchtlichen Teil des böhmischen Gießereiroheisens ab, während die österreichische Ausführquote für Roheisen der Kapazität im Inland entgegen kam.⁵⁴ Die Poldihütte (Kladno) unterhielt mit vier österreichischen Werken eine gemeinsame Verkaufsorganisation um für bestimmte Stahlwaren ein abgestimmtes, kostensparendes Produktionsprogramm umsetzen zu können.⁵⁵ Im Jahr 1927 nahm auch der Erz-Koks-Austausch zwischen Österreich und der Tschechoslowakei wieder erheblich zu, während der Lieferverkehr mit Deutschland eingeschränkt wurde.⁵⁶

Parallel zur zentralen europäischen Entwicklung einigten sich die großen kontinental-westeuropäischen Eisenproduzenten auf die Gründung der Internationalen Rohstahlgemeinschaft (IRG).⁵⁷ Diese Organisation sollte zum einen die Probleme regeln, die durch die Abtrennung Lothringens, des Saargebietes und oberschlesischer Montangebiete von Deutschland sowie dem Ausscheiden Belgiens aus der Zollunion mit Deutschland verbunden waren. Zum anderen trachteten die Mitglieder profitable Rahmenbedingungen für die Stahlindustrie zu gewährleisten, trotz der Kapazitätswachse, die bis zur Mitte der zwanziger Jahre aufgebaut worden waren. Die Vorgespräche gestalteten sich sehr kompliziert, doch im Jahr 1926 gelang schließlich eine Einigung.⁵⁸ Als Gründungsmitglieder der IRG fungierten Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und das Saarland.

Noch im Jahr 1926 nahmen die tschechoslowakischen Werke, die Rimamurányer und die ÖAMG gemeinsam als Zentraleuropäische Gruppe Gespräche mit der IRG auf und traten per 1. Jänner 1927 der Organisation bei. Die Weltproduktion an Rohstahl belief sich 1926 auf 92 Millionen t, davon entfielen auf die USA, die noch kaum exportierten, 48 Millionen t, auf die fünf Gründungsmitglieder der IRG 28 Millionen t und auf die Zentraleuropäische Gruppe ungefähr 2,5 Millionen t. Die Zentraleuropäische Gruppe erlangte eine Quote von 7,272 Prozent zusätzlich zum bisherigen Gesamtvolumen der IRG-Produktion, so dass von

53. Compass 1931, 658. Diverse Vertragsabschriften in: ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart 4178, Kartellstelle Schneiberg, Z. 83, 84 und 85/K.St./38.

54. Vgl. Der Oesterreichische Volkswirt, 3.1.1925; Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 79 f. 1925 wurden etwa 60 Prozent der österreichischen Roheisenproduktion exportiert. O. Hwaletz, Die Österreichisch-Alpine Montangesellschaft bis in die 1930er Jahre, in: A. Teichova, H. Matis, A. Resch (Hrsg.), Business History, Wien 1999, 229-246, hier 234.

55. Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 87.

56. Kartell-Rundschau 1928, 182.

57. E. Hexner, The International Steel Cartel, Chapel Hill 1946.

58. Die Verhandlungen waren von der französischen Exportkonjunktur im Jahre 1925 wegen des unterbewerteten Franc und den gleichzeitigen schwierigen Deutsch-Französischen Handelsvertragsverhandlungen überlagert. Für Details und weitere Implikationen siehe: C. A. Wurm (Hrsg.), Internationale Kartelle und Aussenpolitik. International Cartels and Foreign Policy, Stuttgart 1989, insbesondere den Beitrag von U. Nocken, International Cartels and Foreign Policy: The Formation of the International Steel Cartel 1924-1926, ebd., 33-82.

ihrem Beitritt an die Gesamterzeugung mit 107,272 Prozent veranschlagt wurde. Die IRG-Staaten erzeugten von 1926 bis 1929 jeweils ungefähr 30 Prozent des weltweiten output an Stahl.⁵⁹

Die Internationale Rohstahlgemeinschaft regulierte ausschließlich die Rohstahlproduktion (hauptsächlich Ingots), diese dafür aber sowohl für die Inlands- als auch die Exportproduktion der Mitgliedsstaaten. Das Reglement sah Strafzahlungen für Quotenüberschreitungen und Ausgleichszahlungen aus dem gemeinsamen Fonds bei Quotenunterschreitungen vor.⁶⁰ Mit der erforderlichen Kontrolle der Mitglieder wurde die Schweizerische Treuhandgesellschaft in Basel beauftragt.⁶¹ Bis 1929 konnten einige Mitgliedsstaaten noch einzelne Vertragspunkte nachverhandeln.⁶²

Weiterverarbeitungsprodukte, wie Walzwaren, Röhren etc., waren vom Abkommen nicht erfasst, doch bildeten sich auch dafür einige Organisationen, etwa 1925 ein internationales Röhrenkartell und 1926 wiederum ein internationales Schienenkartell, ähnlich jenem, das bereits vor dem Ersten Weltkrieg bestanden hatte.⁶³ Weitere internationale Abkommen, an denen ebenfalls die österreichische Industrie beteiligt war, entstanden für Walzdraht, Stabeisen, Träger, Feinblech, Draht und Drahtstifte, Drahtgitter, Drahtseile, Kratzen sowie Schrauben, Federn und Werkzeuge.⁶⁴

Trotz geringfügiger Nachjustierungen im Kartellreglement nahmen die Spannungen innerhalb der IRG angesichts eines schärfer werdenden internationalen Konkurrenzkampfes und notorischer Unzufriedenheit der Mitglieder (insbesondere Deutschlands) mit der Quotenregelung zu. Der Vertrag wurde am 1. Mai 1929 aufgekündigt – fünf Monate vor dem Wall Street Crash vom 24. Oktober, der weit-

59. Compass Cechoslowakei, 1931, 725; Hexner, *The International Steel Cartel*, wie Anm. 57, 72 f; Teichova, *Munich*, wie Anm. 50, 137 ff.

60. Deutschland, dessen Quoten nach einer Periode mit vergleichsweise mäßigem Geschäftsgang festgelegt worden waren, wurde zugestanden, dass es ab einer IRG-Gesamtproduktion von mehr als 25,287 Mio. t eine gewisse Quotenerhöhung auf Kosten von Frankreich und Belgien erhielt.

61. Ursprünglich vereinbarte man eine Zahlung von 4 \$ pro t Quotenüberschreitung und die Auszahlung von 2 \$ pro t Quotenunterschreitung.

62. Zum Beispiel setzte Deutschland durch, dass die Gesamtquote in eine Inlands- und eine Exportquote geteilt wurde. Deutschland hatte nur noch für die Überschreitung der Exportquote 4 \$ pro t zu zahlen, für Überschreitungen der Inlandsquote hingegen nur noch 2 \$. Der Zentraleuropäischen Gruppe wurde 1928 ebenfalls eine Reduktion der Zahlungen für Quotenüberschreitung von 4 \$ auf 2 \$ zugestanden, dafür wurden die allfälligen Auszahlungen für Quotenunterschreitungen von 2 \$ auf einen \$ herabgesetzt. Hexner, *The International Steel Cartel*, wie Anm. 57, 78; *Kartell-Rundschau* 1928, 241.

63. ERMA – European Railmakers Association im Gegensatz zur IRMA, der International Railmakers Association, an der auch US-amerikanische Firmen beteiligt waren. Vgl. *Kartell-Rundschau* 1927, 147.

64. LON, *Economic Committee*, Doc. E 501; ÖStA, AdR, *Handelsmin.* 90.254-10/29; ebd. 90.114-10/29; Compass 1931, 659 f; Dobretsberger, *Konkurrenz und Monopol*, wie Anm. 11, 86; Fischer, *Wagenführ*, *Kartelle in Europa*, wie Anm. 11, 13.

hin als Auftakt zur großen Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre gilt. Von da an wurde die IRG bis 1931 nur noch als mühsam aufrecht erhaltenes Provisorium fortgesetzt, das jedoch kaum noch irgendeine regulierende Wirkung ausüben konnte.⁶⁵

Die österreichische Eisen schaffende Industrie vermochte zwar nach 1918 ihren gänzlichen Niedergang zu vermeiden, kam aber bis 1929 bei weitem nicht mehr an die Produktionsleistungen der Vorkriegszeit heran. Hatte man 1913 in den Alpenländern noch 890.000 t Rohstahl erzeugt, so stieg die Produktion nach dem völligen Zusammenbruch im Jahr 1919 bis 1929 nur auf 632.000 t. Der Branchenindex für das Eisenhüttenwesen (1913=100), der 1920 auf den Wert 20,6 abgestürzt war, erholte sich auch bis 1929 nur auf 87,7.⁶⁶

Die verschiedenen Zweige der Eisen- und Metallverarbeitung und teilweise auch des Maschinenbaus hatten sich im Rahmen der Habsburgischen Zollunion um das Nachfragezentrum Wien konzentriert. Somit entfiel auf die Republik Österreich ein überproportionaler Anteil der altösterreichischen Metallwerke, Lokomotiv- und Waggonfabriken. Angesichts der Bestrebungen zur Importsubstitution in den neuen Nationalstaaten sahen sich die österreichischen Industrien mit gravierenden Auslastungsproblemen konfrontiert.

Die österreichischen Waggonfabriken schlossen 1929 für den Inlandsmarkt ein Abkommen bezüglich der Aufteilung öffentlicher Lieferungen ab⁶⁷ und sie traten dem im September 1929 in Luzern vereinbarten internationalen Waggonabkommen bei, das inländischen Territorialschutz und eine Quotenaufteilung der Exporte vorsah.⁶⁸ Im Herbst 1927 entstand weiters ein Konditionen-Übereinkommen der österreichischen Fahrradindustrie⁶⁹ und die Industrie trat auch dem internationalen Komitee für den Großhandel mit Zweirädern und Automobilbestandteilen bei.⁷⁰

Die österreichischen Metallwerke durchliefen nach 1918 einen schmerzhaften Schrumpfs- und Reorganisationsprozess. Im Jahr 1922 führten die Kühler und Metallwarenfabrik AG, Wien und die Firma Albert Hahn Röhrenwalzwerk, Berlin, ihre österreichischen Betriebe in der neu errichteten Metallwerk Union AG zusammen.⁷¹ Im Jahr 1925 gründeten die 18 noch bestehenden Unternehmen eine ge-

65. Zum Beispiel konnte das System der Quotenzahlungen nicht mehr durchgesetzt werden und die Schweizerische Treuhandgesellschaft stellte 1931 angesichts der Verfallserscheinungen des Kartells ihre Kontrolltätigkeit ein. Kartell-Rundschau 1931, 660.

66. Compass Cechoslovakei 1931, 725; Kausel, Németh, Seidel, Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1963, wie Anm. 14, 12.

67. ÖStA, AdR, Handelsmin. 90.254-10/29; Compass 1931, 659.

68. Dieses Kartell trat per 12. April 1930 in Kraft. Mitglieder waren die organisierten Waggonbauindustrien in Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, der Schweiz, der Tschechoslovakei und Ungarn. Kartell-Rundschau 1930, 680.

69. Die Kontrolle übernahm der Verband der österreichischen Fahrradfabriken in Wien. Compass 1931, 726.

70. LON, Economic Committee, Doc. E 501.

71. Compass 1930, 847.

meinsame Verkaufsstelle der österreichischen Metallwerke in Wien. Dieses Verkaufssyndikat vermochte jedoch angesichts der Überkapazitäten keineswegs die wirtschaftliche Existenz seiner Mitglieder zu sichern. Dazu war selbst die engste Organisationsform eines Kartells, nämlich das Syndikat, nicht in der Lage. Das Syndikat wurde 1927 liquidiert, nachdem die Firma Neurath zusammengebrochen war. 1926/27 erfolgte ein weiterer Konzentrationsschritt, indem fünf Betriebe zur Vereinigte Metallwerke AG fusioniert wurden.⁷² Es erfolgte die Stilllegung von zwei Werken und ein Kostensenkungsprogramm durch Spezialisierung. Das Werk Amstetten führte man mit verbesserter Auslastung weiter, ein Betrieb wurde als Gusswerk, einer als Walzwerk umgestaltet. Zugleich schloss die Gruppe ein Rohstoff-Lieferabkommen mit der Firma Brandeis, Goldschmid & Co., London, ab.⁷³ Nach dem Konzentrationsschub bildeten die Vereinigte Metallwerke AG und die Metallwerk Union AG ein neues Kartell, das eine Verkaufsstelle bei der Österreichischen Kontrollbank für Industrie und Handel einrichtete.⁷⁴ Daneben wurden Vereinbarungen für zahlreiche Spezialprodukte der Metallindustrie, wie etwa für Flaschenkapseln, Tuben, Messingbaubeschläge, Möbelbeschläge, Siebe, Siphonköpfe, Siphonflaschen, Hülsen, Armaturen, Autokühler, Petroleum-Brenner, Kugellager und Wasserleitungsinstallationen getroffen.⁷⁵ Viele dieser Abkommen wurden ebenfalls in Zusammenarbeit mit der Österreichischen Kontrollbank etabliert.⁷⁶

Von den internationalen Kartellen in der Metallindustrie ist vor allem das Emailkartell zu erwähnen, das in der Zwischenkriegszeit schon auf eine lange Geschichte zurückblickte. Es wurde nach dem Krieg im Jahr 1926 neu gegründet und regelte Preise, Konditionen und Marktaufteilung für die Exportgeschäfte der Mitglieder.⁷⁷ Im Jahr 1929 schlossen die österreichischen Werke überdies ein Kontingentierungskartell für den Inlandsmarkt ab.⁷⁸ Weitere internationale Kartelle versuchten den Handel mit Schraubdeckeln, Tuben, Flaschen, Spritzkorken, Zink und Kugellagern

72. Bereits 1913 waren die Metallwerke der Firma Gustav Chaudoir & Co. in Wien und der Bergmann Elektrizitäts GmbH in Bodenbach zur Chaudoir Metallwerke AG fusioniert worden. Die Bodenbacher Werke gingen mit 1.1.1923 an die Böhmisches-Mährische elektrotechnische Werke Fr. Krizik AG in Prag über. 1926 wurde die Metallfabrik Stein in Oed erworben. Mit Wirksamkeit ab 1.10.1927 gingen die Nadelburger Messing- und Metallwarenfabrik M. Hainisch AG, die G. A. Scheid Metallwerk AG und die Spezialbronzen und Metallwerk AG in die Gesellschaft auf, die ihren Firmenwortlaut in Vereinigte Metallwerke AG änderte. Compass 1930, 848 f.

73. Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 96.

74. Compass 1930, 787; Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 7.

75. Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 12; Compass 1931, 727; ÖStA, Handelsmin. 90.254-10/29.

76. So waren zum Beispiel die Verkaufsstellen für Flaschenkapseln, Möbelbeschläge, Hülsen und Armaturen bei der Kontrollbank eingerichtet.

77. Dem Kartell gehörten Emailwarenerwerke in Deutschland, Österreich, Ungarn, Polen und der Tschechoslowakei an. LON, Economic Committee, Doc. E 501.

78. Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 12.

zu regulieren.⁷⁹ Als noch sehr kleiner Produzent war die österreichische Wirtschaft im 1925 gegründeten internationalen Aluminiumkartell präsent, das Preis- und Absatzvereinbarungen vorsah.⁸⁰

Der Branchenindex für die Eisen- und Metallverarbeitung (1913=100) fiel im Jahr 1920 auf den Wert 24,1 ab und erholte sich bis 1929 nur auf 89,1. Die Branche wies somit, verglichen mit der Gesamtentwicklung der Industrie, einen etwas unterdurchschnittlichen Wachstumsverlauf auf.⁸¹

Die österreichische Elektroindustrie war eng mit ausländischen, insbesondere deutschen Konzernen verflochten. Für den Bereich der Starkstromindustrie bildeten die AEG Union, die Siemens & Schuckert Werke, die Brown-Boveri Werke und deren ausländische Muttergesellschaften ein Rayonierungsabkommen, das den österreichischen Markt vor der deutschen Konkurrenz schützte.⁸² Zugleich trat die Gruppe bei großen Aufträgen nach außen hin gemeinsam als Submissionskartell auf.⁸³ Für die Radioerzeugung bestanden Abkommen zwischen österreichischen, deutschen und amerikanischen Werken, die insbesondere auf der Grundlage von Patentrechten organisiert waren.⁸⁴

In ein dichtes Netz internationaler Abkommen war die Glühlampenindustrie eingebunden. Im Dezember 1924 gründeten die großen Produzenten aus 15 Staaten das internationale Glühlampenkartell,⁸⁵ als dessen Zentrale die Phöbus AG in Genf fungierte. Als die größten und mächtigsten Mitglieder sind die deutsche Osram Gesellschaft (eine Gemeinschaftsfirmen von AEG Union, Siemens & Halske und der deutschen Auergesellschaft) und der Glühlampenkonzern von Philips (Holland) zu nennen. Zwischen den großen deutschen und amerikanischen *players* bestanden ebenfalls Vertragsbeziehungen und eigentumsmäßige Verflechtungen.⁸⁶ Das Kar-

79. Ebd., 15; Compass 1931, 659; ÖStA, AdR, Handelsmin. 90.254-10/29.

80. Dem Kartell mit Sitz in Paris gehörten Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Österreich, die Schweiz und Norwegen an. Es regulierte 1929 eine Gesamtproduktion von 132.000 t, von der 3.700 t auf Österreich entfielen. Die österreichischen Kartellmitglieder waren die Fabrik in Lend bei Salzburg und Stern & Hafferl mit dem Werk in Steeg. Compass 1931, 660; LON, Economic Committee, Doc. 501; ÖStA, AdR, Handelsmin. 90.254-10/29.

81. Kausel, Németh, Seidel, Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1963, wie Anm. 14, 12.

82. Die internationalen Abkommen der Elektrokonzerne bezogen sich auf Österreich, Deutschland, Frankreich, Schweiz, Italien und Schweden. ÖStA, AdR, Handelsmin. 90.254-10/29.

83. Der Oesterreichische Volkswirt 28.5.1927; Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 99; Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 11; ÖStA, AdR, Handelsmin. 90.254-10/29.

84. Hans Bayer, Strukturwandlungen der österreichischen Wirtschaft nach dem Kriege, Wien 1927, 68 u. 70.

85. Zum internationalen Glühlampenkartell siehe Leonard S. Reich, General Electric and the World Cartelization of Electric Lamps, in: A. Kudó, T. Hara, International Cartels in Business History, Tokyo 1992, 213 ff; W. Meinhardt, Entwicklung und Aufbau der Glühlampenindustrie, Berlin 1932; A. St. Benni u.a., Internationale Industrie-Kartelle, Berlin 1930; E. Hexner with the collaboration of A. Walters, International Cartels, London 1946; LON, Economic Committee, Doc. 501; Compass 1930, 1923, Compass 1931, 1003.

tell sah einen Erfindungs- und Erfahrungsaustausch, die gemeinsame Preisregelung sowie die „Hebung des Lichtkonsums durch gemeinsame Anwendung lichtwirtschaftlicher Verkaufsmethoden“⁸⁷ vor. Dem internationalen Kartell gehörten bis auf eine Ausnahme alle größeren Glühlampenfabriken in Österreich an. Zwei der Kartellfabriken waren ausländische Niederlassungen. Das organisatorische Zentrum in Österreich bestand in der Geschäftsstelle der österreichischen Glühlampenfabriken in Wien.⁸⁸ Für das Jahr 1912 war die (im Raum Wien konzentrierte) österreichische Gesamtproduktion an Glühlampen auf knapp 20 Millionen Stück geschätzt worden, in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre führte die österreichische Industrie jährlich ungefähr 20 Millionen Stück aus und der Inlandsmarkt nahm ungefähr ein Drittel dieser Menge auf – trotz technischer Fortschritte und der Ausbreitung der elektrischen Netzwerke ein mäßiges Wachstum. Im Jahr 1929 ging der Export auf 16,6 Millionen Stück zurück, die große Krise kündigte sich bereits an.⁸⁹

Auch für Elektrokabel bestanden österreichische und internationale Regelungen. Für Österreich sind die Verkaufsgesellschaft mbH für isolierte Leitungen (Wien) und die Verkaufsgemeinschaft und Preisvereinbarung zwischen den Firmen Felten & Guillaume, Siemens & Halske sowie Kabel und Drahtindustrie zu erwähnen.⁹⁰ Darüber hinaus traf man Abmachungen im Rahmen einer internationalen Kabelkonvention.⁹¹

Die organisierte Marktmacht im Bereich der Elektroindustrie provozierte auch Organisationsansätze auf Seiten der Nachfrage. Im Jahr 1904 hatten als Reaktion auf das damals neu gegründete internationale Glühlampenkartell für Kohlenfaden-

86. Meinhardt, *Entwicklung und Aufbau*, wie Anm. 85.

87. *Compass* 1931, 1003.

88. Die Firmen Kremenezky, Elektrische Glühlampenfabrik „Watt“ AG und Vertex Elektrowerke GmbH (Fabrik in Atzgersdorf) hatten bereits 1916 ein österreichisches Kartell gegründet und gehörten gemeinsam der internationalen Organisation an. Die „Meteor“ Wiener elektrische Glühlampenfabriks AG und Gustav Ganz & Co. waren direkt im internationalen Syndikat organisiert. Als die größte Außenseiterfirma ist die Allgemeine Glühlampenfabrik AG zu nennen, die sich im Eigentum der „Elin“ AG für elektrische Industrie befand. Daneben bestanden kleine Außenseiter wie etwa die „EVEG“ GmbH, Wien. Die Aktien der Watt befanden sich im Eigentum der Vereinigten Glühlampen- und Elektrizitäts AG in Uj Pest bei Budapest. Die Vertex ging auf die 1904 gegründete Osmium Licht-Unternehmung zurück. Sie war in der Zwischenzeit von Westinghouse, General Electric, Philips und Osram übernommen worden. Mathis, *Big Business*, wie Anm. 9, 91 ff, 176 f, 218 f und 348 ff; ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart. 3470, Z. 107.174-10/1932; ebenda, Kart. 4188, Kartellstelle Schneiberg, Schreiben der Geschäftsstelle der Österreichischen Glühlampenfabriken vom 12.12.1934.

89. A. Resch, *Industriekartelle in Österreich vor dem Ersten Weltkrieg*, Berlin 2002, 257; *Compass* 1931, 1002; ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart. 4188, Kartellstelle Schneiberg, Aktennotiz zu Robert F. Mayer, *Denkschrift und Reformvorschläge zur Lage der österreichischen Glühlampenindustrie und des Glühlampenhandels in Österreich*.

90. Fischer, *Wagenführer, Kartelle in Europa*, wie Anm. 11, 12; *Compass* 1931, 1003; ÖStA, AdR, Handelsmin. 90.254-10/29.

91. Dobretsberger, *Konkurrenz und Monopol*, wie Anm. 11, 99.

lampen die Wiener Elektrizitätswerke eine Einkaufsgenossenschaft gebildet, die auch in der Zwischenkriegszeit noch weiter bestand.⁹²

Im Bereich der Holz- und Möbelindustrie hatten sich bereits in der Habsburgermonarchie international konkurrenzfähige Strukturen entwickelt. Holz gehörte in der Zwischenkriegszeit zu den wichtigsten österreichischen Exportgütern. Im Inland kam es nur zu sehr losen Organisationsansätzen, etwa regionalen Verkaufsstellen von Sägewerksbesitzern und einer losen Vereinbarung für gebogene Hölzer. Der Branchenindex für die Produktion in der Säge- und Holzindustrie (1913=100) erhöhte sich bis 1929 auf 233,3. Die Holzbranche brachte es damit auf das stärkste Wachstum aller Industriebranchen.

Die Bugholzmöbelindustrie war bereits vor 1918 von Konzentrations- und Kartellierungstendenzen gekennzeichnet. Im Jahr 1917 erwarb die Firma Mundus sämtliche Aktien der J. & J. Kohn AG. Um in der Bugholzindustrie auch nach der Auflösung der Monarchie weiterhin eine Kooperation im Rahmen der historisch gewachsenen Unternehmensstrukturen gewährleisten zu können, wählte man den Weg der „Verschweizerung“, der zugleich mit einer weiteren Unternehmenskonzentration verbunden war. 1921 erfolgte die formelle Fusion von Mundus und Kohn in der „Mundus-Jacob & Josef Kohn“, Vereinigte tschechoslowakische Bugholzfabriken AG, Prag. Die in den anderen neu entstandenen Staaten gelegenen Fabriken wurden zu nationalen Aktiengesellschaften „Mundus-Jacob & Josef Kohn“ umgebildet. Im Jahr 1920 entstand in Zürich eine Holding-Gesellschaft für den Konzern. 1923 wurde der Mundus-Kohn Konzern mit dem Thonet-Konzern zusammengeschlossen. Daraus resultierte 1923 die Thonet-Mundus AG in Brünn und 1924 die zentrale Holdinggesellschaft Thonet-Mundus AG in Zürich.⁹³ Als österreichische Gesellschaften des Konzerns verblieben die Thonet-Mundus GmbH, Wien, und die Erste österreichische AG zur Erzeugung von Möbeln aus gebogenem Holz Jakob & Josef Kohn, Wien, während die „Mundus“ AG der Vereinigten Österreichischen Bugholzmöbel-Fabriken, Wien, 1928 in Liquidation trat.⁹⁴

In der Papierindustrie kam es bis 1929 zu einigen Organisationsansätzen, die jedoch nicht zu einer beständigen Regulierung der Märkte führten, sondern sich überwiegend auf eher zahllose Konditionenkartelle beschränkten, manchmal mit Versuchen, auch die Preise zu regeln. Derartige Abmachungen trafen zum Beispiel die Feinpapierfabriken, die sechs Zellulosefabriken und die Papierkuverterzeuger.⁹⁵ Allein die Rotationspapierwerke schlossen sich zu einem etwas fester gefügten Quotenabkommen zusammen. Als Kartellzentrale fungierte die bereits vor 1909 ge-

92. Zur Einkaufsgenossenschaft des Verbandes der Wiener Elektrizitätswerke siehe etwa Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 12; Compass 1931, 1003.

93. A. Bangert, P. Ellenberg, Thonet Möbel, München 1997, 255 f.

94. Compass 1930, 1118 u. 1132.

95. Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 8.

gründete Oesterreichische Papierfabriksverband GmbH, an der die Gesellschafter quotenmäßig nach ihrem Anteil an den Produktionsziffern beteiligt waren. Die Mitglieder verpflichteten sich, ausschließlich über den Verband zu liefern, der die Kontingente, angepasst an den Bedarf, aufteilte.⁹⁶ Die österreichische Papierindustrie trat im Rahmen von einigen internationalen Abkommen als organisierte Gruppe auf. 1926 rang man sich zu einem zentraleuropäischen Packpapierabkommen durch, das Österreich, die Tschechoslowakei, Ungarn und Jugoslawien betraf. Zu dieser Organisation kam es, nachdem die tschechoslowakische Industrie auf eine österreichische Zollerhöhung in diesem Jahr mit Verkäufen zu Verlustpreisen reagiert hatte.⁹⁷ Das Reglement sah vor, dass den tschechoslowakischen Werken nur noch ein geringes Exportkontingent nach Österreich zugestanden wurde, dafür trat Österreich den Absatz in Ungarn an die tschechoslowakische Konkurrenz ab. In Jugoslawien errichteten die österreichischen und tschechoslowakischen Kartellfirmen eine gemeinsame Verkaufsstelle.⁹⁸ Weiters beschloss man bereits 1925 eine internationale Preiskonvention für holzfreies Papier.⁹⁹ Österreichische, tschechoslowakische und skandinavische Fabriken gründeten gemeinsam die „Interrot“, eine internationale freie Vereinigung der Rotationsdruckpapiererzeuger, die sich jedoch angeblich auf „gemeinsame Fühlungnahme“ und wechselseitige Bekanntgabe der Markt- und Erzeugungsverhältnisse beschränkte. Insbesondere fanden auch Besprechungen zwischen den österreichischen, deutschen und tschechoslowakischen Werken statt.¹⁰⁰ Die Erzeuger von Büroartikeln aus neun Staaten – darunter Österreich – gründeten im Februar 1926 ein internationales Kartell mit Sitz in London, das den Import und Export zu regeln trachtete und einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern bezweckte.¹⁰¹

Ähnlich wie die Holzindustrie gehörte auch die Papierindustrie zu den raren österreichischen Wachstumsbranchen in den 1920er Jahren, womit sie zu den Erfolgen der ersteren beitrug. Im Gegensatz zur Holzindustrie entwickelte sie sich bis 1929 auch in kaufmännischer Hinsicht sehr gut. 1928 schrieb man im Band „10 Jahre Nachfolgestaaten“: „Finanziell ist die Papierindustrie eine der gesündesten

96. ÖStA, AdR, Handelsmin 90.254-10/29; ebenda, Kart. 4188a), Kartellstelle Schneiberg, Mappe Memorandum der Papierindustrie; Die Bilanzen 1927, 513 und 536; Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 8; Compass 1938, 995.

97. Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 111.

98. Ebd.; LON, Economic Committee, Doc. E 501; ÖStA, AdR, Handelsmin., 90.254-10/29.

99. LON, Economic Committee, Doc. E 501. Mit dem Abkommen, dem Deutschland, Schweden, Norwegen, Finnland, Belgien und die Tschechoslowakei angehörten, versuchten die Mitglieder die Mindestpreise und eine Marktaufteilung festzulegen sowie statistische Daten zur Verfügung zu stellen. Laut Dobretsberger soll ein Abkommen die Lieferungen von holzfreiem Papier nach Ungarn zu 44 Prozent der österreichischen, zu 51 Prozent der tschechoslowakischen und zu 5 Prozent der jugoslawischen Industrie zugeteilt haben. Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 111.

100. ÖStA, AdR, Handelsmin., 90.114-10/29.

101. LON, Economic Committee, Doc. E 501.

Österreichs, die auch in den Nachkriegsjahren angemessene Erträge abwerfen konnte.¹⁰² Der Produktionsindex (1913=100) erhöhte sich auf 144,3 im Jahr 1929. Angesichts der überdurchschnittlich guten wirtschaftlichen Lage erfolgten auch umfangreiche Investitionen in die Fabriksanlagen, so dass sich von 1920 bis 1927 die Arbeitsproduktivität verdoppelte¹⁰³.

Die Chemieindustrie hatte sich bis 1914 in Österreich vergleichsweise wenig entwickelt. Nach dem Ersten Weltkrieg entstanden Produktionskapazitäten aus der Umwandlung von ehemaligen Pulverfabriken (Blumau, Moosbierbaum). Aus den Zeiten des Weltkriegs wurde die staatliche Bewirtschaftung von Spiritus beibehalten, die aber nur eine staatliche Regelung von Erzeugung und Absatz vorsah, nicht jedoch die Erzeugung selbst durch staatliche Betriebe, wie dies etwa in der Tabakindustrie der Fall war.¹⁰⁴ Die Alkoholeessigfabrikanten richteten ein Verkaufsbüro bei der Österreichischen Kontrollbank ein. Bei den Zündholzfabriken hatte bereits vor 1914 ein weitreichender Konzentrations- und Kartellierungsprozess eingesetzt. 1925 gründeten die drei in Österreich tätigen Zündholzfabriken die Ignis, Zündholzverkaufsgesellschaft mbH, die als Zentrale eines österreichischen Zündholzsyndikats fungierte. Auf dieser organisatorischen Grundlage wurde ein Abkommen mit dem großen schwedischen Zündholztrust (Kreuger) getroffen.¹⁰⁵ Preisabreden für den Inlandsmarkt bestanden weiters für den Vertrieb von Schuhcreme¹⁰⁶ und der Heilmittelmarkt sollte mit der „Chemosan Fritz Petzold Abmachung“ reguliert werden, die vier private Unternehmen und die staatliche Österreichische Heilmittelstelle AG untereinander abschlossen.¹⁰⁷ Auch für den Erdöl-, Petroleum- und Benzinhandel sowie für Industrie- und Schmieröle kam es zu Preiskonventionen zwischen den Anbietern (zumeist den Importfirmen).¹⁰⁸

Die Leimindustrie war bereits vor dem Weltkrieg weitgehend vom deutschen Scheidemandel Konzern in der AG für Chemische Industrie zusammen gefasst worden. Nach 1918 bestanden in Österreich drei Fabriken, die nach einem erbitterten Konkurrenzkampf von der Rannersdorfer Fabrik der AG für Chemische Industrie absorbiert wurden,¹⁰⁹ die gemeinsam mit der Rohprodukten-Handels GmbH,

102. 10 Jahre Nachfolgestaaten, 102.

103. Kausel, Németh, Seidel, Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1963, wie Anm. 14, 12.

104. Bundesgesetz vom 23. September 1926, BGBl Nr. 287.

105. Im Rahmen des österreichischen Kartells entfielen auf die Firma „Solo“, Wien, 75 Prozent des Absatzes, „Sirius“, Klagenfurt und Handler & Pfifferling, Salzburg kamen gemeinsam auf 25 Prozent. Mit dem schwedischen Zündholztrust wurde im Verhandlungsweg die Exportquote auf 12 bis 15 Prozent der österreichischen Erzeugung festgelegt. Compass Ö 1931, 896; Der Oesterreichische Volkswirt, 17.12.1927; Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 108.

106. Ebd.

107. Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 9.

108. Ebd., 11; Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 109.

109. Ebd., 108.

Wien (Rohag) die Kartellinteressen vertrat.¹¹⁰ Ab 1923 schlossen diese Firmen mit kleinen österreichischen Knocheneinkäufern und Verarbeitern zahlreiche Verträge zur Regulierung des Inlandsmarktes ab. Sie versuchten, die Kleinunternehmen entweder in exklusiven Bezugsverträgen mit der Rohag zu binden oder in Form von Desinteressement-Verträgen ihre Kartellquoten zu erwerben bzw. für eine Stilllegung ihrer Betriebe zu sorgen.¹¹¹ Im Jahr 1926 wurde der internationale Leimtrust neu formiert. 35 Fabriken aus 16 Staaten schlossen sich in der Epidos AG (in Glarus, Schweiz) zusammen, unter ihnen die AG für Chemische Industrie. Die Monopolstellung in Österreich wurde von staatlicher Seite durch ein Exportverbot für Knochen und ein Importverbot für Leim unterstützt.¹¹²

Österreichische und tschechoslowakische Produzenten errichteten ein Kartell für Holzdestillate, dessen Verkaufs- und Kontrollbüro in Wien eingerichtet wurde. Weiters bestanden internationale Abkommen für pharmazeutische Produkte¹¹³, Glühstrümpfe¹¹⁴ und ein internationales Syndikat für Karbid¹¹⁵.

Zu umfangreichen Kartellvereinbarungen kam es mit der deutschen Chemieindustrie nach deren Formierung in der IG Farbenindustrie AG. Ab 1927 traf die österreichische Industrie mit der IG Farben zahlreiche Abkommen für diverse Schwer- und einige Leichtchemikalien von Antichlor bis Salmiaksalz.¹¹⁶ Österreich erhielt für die meisten dieser Produkte den Inlandsmarkt und den Export nach Ungarn, Jugoslawien, Rumänien, Bulgarien und der Türkei zugesprochen, während sich Deutschland den eigenen Inlandsmarkt sowie den Absatz nach der Tschechoslowakei, nach Polen und Westeuropa vorbehielt. Dafür musste sich die österreichische Industrie sowohl im Inland als auch bei den Exporten der Absatzorganisation der IG Farben bedienen, dieser somit das Handelsmonopol überlassen.¹¹⁷ Weiters bestanden Abkommen mit der tschechoslowakischen Industrie, die ihrerseits in die internationalen Kartellstrukturen mit der IG Farben eingebunden war.¹¹⁸ Im Jahr 1927 schlossen die Bleiweiß-Fabrikanten aus Deutschland, Groß-

110. Die schon vor 1914 gegründete Rohag wurde 1922 in eine tschechoslowakische und eine österreichische Gesellschaft aufgeteilt. Kartell-Rundschau 1922, 496 f.

111. Vgl. das umfangreiche Konvolut von derartigen Verträgen in ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart. 4182, Kartellstelle Schneiberg, Z. 328-346.

112. Compass 1931, 896; LON, Economic Committee, Doc. E 501; ÖStA, AdR, Handelsmin., 90.254-10/29; Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 108.

113. ÖStA, Handelsmin., 90.254-10/29.

114. LON, Economic Committee, Doc. E 501; Das internationale Glühstrumpfkartell, dem Erzeuger aus zwölf Staaten, darunter Österreich, angehörten, regelte die Preise und die Aufteilung der Märkte.

115. Dem internationalen Karbid-Syndikat, gegründet 1927, gehörten Deutschland, die Schweiz, Österreich, Skandinavien, Belgien und Luxemburg an. LON, Economic Committee, Doc. E 501.

116. Somit bestand zwischen der österreichischen Industrie und der IG Farben nicht ein einziges Kartell, sondern man hatte mehr als zwanzig spezifische Kartellverträge für einzelne Produkte der Chemieindustrie abgeschlossen. ÖStA, AdR, Handelsmin., 90.254-10/29; ÖStA, Handelsmin., Kartellstelle Schneiberg.

britannien, Italien, Österreich, den Niederlanden und Belgien eine internationale Konvention mit Sitz in London ab. Sie trachteten die Produktion, Preise und Quoten der einzelnen Erzeugerländer zu regeln. Der Gesamtabsatz ging jedoch angesichts der massiven Vorbehalte der Abnehmer gegen die giftigen Bleifarben kontinuierlich zurück.¹¹⁹ Somit konnte das Kartell nur eine sehr beschränkte Wirkung entfalten. 1929 wurde auch noch eine internationale Bleioxyd-Konvention vereinbart.¹²⁰ Im Jahr 1925 entstand ein internationaler Linoleum-Trust, in den die Wöllersdorfer Linoleum-Werke GmbH als Tochterfirma der Deutsche Linoleumwerke AG integriert war.¹²¹

Angesichts des niedrigen Entwicklungsstandes der Chemieindustrie in Österreich vor 1914 und der Konversion von ehemaligen Rüstungsbetrieben erzielte die Branche vergleichsweise gute Wachstumserfolge. Der Produktionsindex (1913=100) stieg bis 1929 auf 154,4 an.¹²²

In der Textilindustrie versuchte man die Ertragssituation der Unternehmen durch zahlreiche Kartelle, zumeist jedoch nur Konditionenvereinbarungen, zu verbessern. Zu wirklich umfassenden, stabilen Organisationsformen mit signifikanter Marktmacht kam es in den 1920er Jahren jedoch noch nicht.

Die Juteindustrie war bereits vor dem Krieg weitgehend in der Hanf-, Jute- und Textilindustrie AG (HITIAG) konzentriert worden. Sie war auch nach 1918 an ungarischen und tschechoslowakischen Werken beteiligt und es bestanden Absatzvereinbarungen mit der deutschen Industrie. 70 bis 80 Prozent der Erzeugung wurden exportiert.¹²³ Die St. Pöltener Glanzstofffabrik war als Tochterfirma der Vereinigte Glanzstofffabriken in Elberfeld (Deutschland) gemeinsam mit dieser in das internationale Kartell für Kunstseide eingebunden.¹²⁴

117. Lediglich der Handel mit Superphosphat und Säuren blieb den österreichischen Produzenten gewahrt. Kunstdünger und Mineralsäuren wurden nicht im Rahmen der Kartellabkommen mit der IG Farben reguliert. ÖStA, AdR, Handelsmin., 90.254-10/29; Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 106; Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 14.

118. Teichova, Munich, wie Anm. 50, 312 ff.; J. Pátek, Die Kartellpolitik in der Tschechoslowakei während der Zwischenkriegszeit, in: A. Teichova, H. Matis, A. Resch (Hrsg.), Business History, Wien 1999, 139 ff.

119. LON, Economic Committee, Doc. E 501; ÖStA, AdR, Handelsmin., 90.114-10/29; Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 107.

120. Compass 1931, 659.

121. Die Deutschen Linoleum-Werke AG, Berlin, die Linoleum Aktiebolaget Forshaga, Göteborg und die Linoleum-AG Giubasco gründeten gemeinsam 1925 eine Schweizer Holding mit dem Namen Continentale Linoleum Union, Zürich. 1929 trat auch die N. V. Nederlandsche Linoleumfabrik Krommenie bei und der Konzern erwarb eine maßgebliche Beteiligung der Société „Sarlino“, Reims. Compass 1938, 798; United Nations, International Cartels, wie Anm. 17, Tab. 3.

122. Kausel, Németh, Seidel, Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1963, wie Anm. 14, 12.

123. 10 Jahre Nachfolgestaaten, 104.

Die Baumwoll- und Wollindustrie sah sich mit dem Strukturproblem konfrontiert, dass zwar erhebliche Spinnerei- und Veredelungskapazitäten der altösterreichischen Industrie in der Alpenrepublik lagen, die Webereien jedoch überwiegend im „Neuaußland“ (v.a. Tschechoslowakei) bestanden. Während die Vorarlberger Unternehmen eine ausgewogenere Betriebsstruktur aufwiesen, war die Textilindustrie im Wiener Becken von den Folgen der Desintegration der Habsburgermonarchie besonders schwer betroffen. Der Konzern der Vereinigte Färbereien AG erlitt schwere Rückschläge, der Mautner-Konzern musste ab den späten 1920er Jahren einschneidend saniert werden. Man versuchte auch im Textilbereich die einheitliche Fortführung von nunmehr internationalen Konzernen durch die Gründung von gemeinsamen Holdinggesellschaften in der Schweiz zu gewährleisten, die über Tochterunternehmen in den Nachfolgestaaten verfügten (z.B. Vereinigte Färbereien, Mautner Konzern, Vöslauer), sowie durch den Austausch von Spinn- gegen Webmaschinen zwischen österreichischen und tschechoslowakischen Betrieben die strukturellen Verzerrungen zu bewältigen. Insgesamt musste man jedoch vorerst eine Schrumpfung der Branche hinnehmen. Vor diesem Hintergrund kam es zu – allerdings sehr losen – Abmachungen zwischen österreichischen, tschechoslowakischen, ungarischen, italienischen und auch deutschen Baumwollspinnern, die für die Belieferung der östlichen Märkte einheitliche Konditionen festzulegen trachteten. In Österreich selbst versuchten die Baumwollspinner, ein Preis- und Konditionenkartell zu errichten.¹²⁵ In weiteren, für die Gesamtwirtschaft aber nicht sehr bedeutsamen Abkommen (zumeist lediglich Konditionenkartelle) organisierten sich die Seidenfabrikanten, Abfallspinner, Leinenzwirnfabriken, Baumwollstückbleicher, Baumwolldrucker, Textildruckfabriken, Fabrikanten von Baumwollbändern und Körperbändern, Verbandstoffartikel-Ausrüster, die Wiener Herren- und Damenbekleidungsindustrie, die Herrenwäschefabrikanten, die Teppichwarenbranche sowie die Filz-, Wachstum- und Gummiwarenerzeuger.¹²⁶ Manche Abkommen, wie etwa die Konvention der österreichischen Samt- und Plüsch-Industriellen, das Chiffon Kartell, das Kartell für Krawattenstoffe, das Wäschekartell, das Seidenfärberkartell, ein Filzhutabkommen und Abmachungen der Gummiwarenerzeuger wurden auch auf internationaler Ebene mit ausländischen Kartellmitgliedern vereinbart.¹²⁷

Der Branchenindex für die Leder-, Textil- und Bekleidungsindustrie entwickel-

124. Die St. Pöltener Fabrik verfügte über eine Produktionskapazität von 4300 kg Kunstseide pro Tag. Dem Kartell gehörten eine britische Gruppe, die italienische Snia Viscosa und die holländische Enka in Arnheim an. ÖStA, AdR, Handelsmin., 90.254-10/29; Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 112; LON, Economic Committee, Doc. E 501.

125. ÖStA, AdR, Handelsmin., 90.254-10/29.

126. Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 10 ff; Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 114; ÖStA, AdR, Handelsmin., 90.254-10/29. Einige dieser Kartelle, wie etwa jenes der Leinenzwirnfabriken und das Wäschekartell übertrugen das gemeinsame Inkasso der Österreichischen Kontrollbank.

te sich bis 1929 ähnlich jenem für die Metallindustrie. Der Indexwert (1913=100) lag 1929 bei 89,6.¹²⁸

In den Nahrungs- und Genussmittelindustrien bestanden traditioneller Weise einige relativ stabile Kartellstrukturen. Von der großen altösterreichischen Zuckerindustrie war der überwiegende Teil in der nunmehrigen Tschechoslowakei situiert. Die vier österreichischen Zuckerfabriken haben ihren Vertrieb¹²⁹ der Zuckerverkaufsstelle der Leipnik-Lundenburger Zuckerfabriken AG in Wien übertragen. Im Burgenland, das 1922 zu Österreich kam, lagen zwei weitere Werke und in Oberösterreich kam es vorerst zur Gründung einer allerdings nicht lebensfähigen Zuckerfabrik seitens dortiger Bauern. In der Zuckerverzeugung bestanden günstige Voraussetzungen, den hohen Importbedarf durch eine zunehmende österreichische Produktion zu substituieren. In der Saison 1927/28 wurde erstmals mehr Zucker im Inland erzeugt als aus dem Ausland exportiert. Vom Verbrauch im Ausmaß von 202.000 t bestritt die österreichische Industrie 110.000 t.¹³⁰

Die Brauereiindustrie hatte bereits seit den 1880er Jahren relativ stabile Kartellstrukturen hervorgebracht, die auch in der Zwischenkriegszeit weiter bestanden. Der Gesamtmarkt war in einige Großregionen aufgeteilt, in denen sich Brauer-Organisationen etablierten. Der 1907 gegründete Schutzverband alpenländischer Brauereien reg. Genossenschaft mbH¹³¹ erstreckte seine Verbandstätigkeit auf die Bundesländer Steiermark, Kärnten, Burgenland, Oberösterreich, Salzburg sowie auf Teile von Niederösterreich und Tirol. Er verfügte 1929 über 55 Mitgliedsfirmen. Der 1885 gegründete Brauerherren-Verein für Wien und Umgebung repräsentierte Mitglieder mit einer Gesamtproduktion von zwei Millionen Hektoliter Bier pro Jahr, das war mehr als zwei Fünftel der gesamtösterreichischen Erzeugung.¹³² Weiters bestanden der oberösterreichische Brauerherrenverband, Linz, und der Verband der nordtiroler Brauereien, Innsbruck. Die Verbände trachteten intern sowie durch Abkommen miteinander den Wettbewerb mittels Kundenschutzabkommen zu entschärfen und sie fungierten auch als Arbeitgeberorganisationen. Mitte der

127. LON, Economic Committee, Doc. E 501; Compass 1931, 1187; ÖStA, AdR, Handelsmin., 90.254-10/29; Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 114; Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 14; Bayer, Strukturwandlungen, wie Anm. 84, 68.

128. Kausel, Németh, Seidel, Das Österreichische Volkseinkommen 1913 bis 1963, wie Anm. 14, 12.

129. Mit gewissen Ausnahmen für den lokalen Verkauf.

130. Compass 1930, 1263.

131. Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 11; Compass 1930, 872.

132. Ihm gehörten an: Austria Brauerei Robert und Ernst Herzfelder & Co, Wiener Neudorf; AG der Brunner Brauerei, Brunn am Gebirge; Brauerei Hernalz Kuffner und Redlich, Wien; AG der Liesinger Brauerei, Liesing bei Wien; Nußdorfer Bierbrauerei AG, Wien; AG Ignaz Kuffner & Jacob Kuffner für Brauerei, Spiritus und Preßhefefabrikation, Wien; Mautner-Markhof Brauerei zum St. Georg, Wien; Vereinigte Brauereien Schwechat, St. Marx, Simmering, Hütteldorf – Dreher, Mautner, Meichl AG. Compass 1930, 872 f.

zwanziger Jahre war es zu relativ heftigen Konkurrenzkämpfen gekommen, als die Wiener Brauer versuchten, mit ihrem Absatz verstärkt in die Bundesländer vorzudringen und die alpenländischen Brauereien darauf mit Lieferungen zu Billigpreisen nach Wien reagierten.¹³³ Daraufhin einigten sich Anfang März 1926 die Wiener Brauer mit den regionalen nieder- und oberösterreichischen Verbänden auf ein Rayonierungsabkommen, in das Ende März der gesamte Alpenländische Schutzverband eintrat. Die Vereinbarung sah ein Zufuhrkontingent von 170.000 hl pro Jahr aus den Bundesländern nach Wien und zugleich eine Erhöhung der Preise von 45 auf 50 Schilling pro hl vor. Das Abkommen provozierte den heftigen Widerstand der Gastwirte, die mit einem Ausschankstreik reagierten. Es erwies sich aber in der Folgezeit als sehr stabil.¹³⁴

Trotz der Kartellierung schritt auch der Konzentrationsprozess weiter voran. Die Anfänge des Schwechater-, sowie des Gösser-Puntigamer-Reininghaus-Konzerns reichten schon in die Vorkriegszeit zurück, die Brau AG wurde 1921 konstituiert.¹³⁵

Die österreichischen Obstbranntweinerzeuger gingen Ende der 1920er Jahre daran, ein Kartell in Form einer gemeinsamen Genossenschaft zu gründen, die aufgrund eines Monopolvertrages das Geschäft mit dem Großhandel abwickeln sollte. Als Treuhänderin war die Österreichische Kontrollbank vorgesehen.¹³⁶

Auf internationaler Ebene ist im Hinblick auf die Nahrungsmittelindustrien insbesondere auf die Bildung des Unilever-Trust hinzuweisen. In Österreich hatten sich bereits vor 1914 die Firmen Apollo, Schicht und Khuner im Schichtkonzern zusammengetan, dem mit Abstand größten Erzeuger von Seifen und pflanzlichen Fetten¹³⁷ in der Habsburgermonarchie. Es wurden erste Kontakte mit der holländischen Margarineindustrie und der britischen Seifenindustrie geknüpft. In den 1920er Jahren entwickelten sich die eigentumsmäßigen Verflechtungen zwischen den drei Unternehmensgruppen, die schließlich 1929 zur Zusammenfassung im internationalen Unilever-Konzern führten, als dessen österreichische Dachgesellschaft die Österreichische Schicht AG gegründet wurde.¹³⁸ Neben dem Schicht-

133. Zum Beispiel errichtete die Gösser Brauerei AG einige Gaststätten in Wien. Mathis, *Big Business*, wie Anm. 9, 125.

134. Dobretsberger, *Konkurrenz und Monopol*, wie Anm. 11, 115; Fischer, *Wagenführ, Kartelle in Europa*, wie Anm. 11, 11.

135. Vgl. Mathis, *Big Business*, wie Anm. 9, 65 ff, 124 ff, 241 ff u. 266 ff; W. Kemmetmüller, F. Pastler, *Die Biererzeugung vom Ausgang des 19. Jahrhunderts bis zum Ende der 1. Republik*, in: H. Matis (Hrsg.), *Historische Betriebsanalyse und Unternehmer*, Wien 1997, 143-182, hier 160 ff.

136. *Compass* 1931, 860.

137. Zur Geschichte der Margarine siehe B. Pelzer, R. Reith, *Margarine. Die Karriere der Kunstbutter*, Berlin 2001.

138. Mathis, *Big Business*, wie Anm. 9, 321 ff; ÖStA, AdR, *Handelsmin.*, 90,254-10/29; Bayer, *Strukturwandlungen*, wie Anm. 84, 70; Dobretsberger, *Konkurrenz und Monopol*, wie Anm. 11, 116.

konzern waren allerdings in Österreich noch an die 100 Klein- und Mittelbetriebe tätig, die ebenfalls Pflanzenfette erzeugten. Auf internationaler Ebene hatten sich auch die Ölmühlen organisiert, in einem Kartell mit Sitz in London, das gemeinsame, einheitliche Rohstoffverträge abschloss.¹³⁹

Weiters ist ein Projekt erwähnenswert, das schließlich zwar nicht realisiert wurde, aber wegen der intendierten engen Verquickung von privaten internationalen Wirtschaftsabkommen mit der staatlichen Außenhandelspolitik bereits auf die handelspolitische Praxis der 1930er Jahre voraus weist. Im Jahr 1927 verhandelten die Mühlenindustrien in Ungarn, Jugoslawien und Österreich wegen eines länderübergreifenden Abkommens. Die ungarische Mühlenindustrie sollte in den aktuellen Handelsvertragsverhandlungen ein Erhöhung des österreichischen Mehlzolls von 1,45 Goldkronen auf 5 Goldkronen akzeptieren. Dafür sollte die österreichische Mühlenindustrie den Ungarn eine Rückvergütung im Ausmaß von 60 Prozent des Zolles für Importe im bisherigen Ausmaß aus einem gemeinsamen Fonds erstatten. Das Abkommen hätte somit für die ungarische Industrie die negativen Effekte der Zollerhöhung für Ausfuhren in der bisherigen Höhe weitgehend wettgemacht, lediglich Ausfuhrsteigerungen wären von der neuen Zollhöhe voll betroffen gewesen. Somit hätte diese Doppelvereinbarung auf Handelsvertragsebene und auf privatwirtschaftlicher Ebene de facto ein präferenzielles Importkontingent für die ungarische Industrie bedeutet, ohne offen gegen die Meistbegünstigungsbestimmungen im handelsvertraglichen Netzwerk gegenüber den anderen Staaten zu verstoßen. Das Abkommen kam jedoch nicht zu Stande, weil einerseits die österreichische Mühlenindustrie nicht ausreichend fest organisiert war, um die Einhaltung der Vereinbarung garantieren zu können und weil andererseits der österreichische Ministerrat in einer Sitzung am 9. September 1927 doch davor zurückschreckte, an dieser Vertragskonstruktion mitzuwirken.¹⁴⁰

Insgesamt kann man auf Grund der in die obigen Ausführungen eingearbeiteten Informationen den quantitativen Entwicklungsstand des österreichischen Kartellwesens 1928/29 wie folgt einschätzen:

139. Diesem Kartell gehörten Unternehmen in 15 Staaten, darunter Österreich, an. LON, Economic Committee, Doc. E 501.

140. Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik, Abteilung V, Band 2, Kabinett Dr. Ignaz Seipel, 507. Sitzung, 9.9.1927, 11 ff; Dobretsberger, Konkurrenz und Monopol, wie Anm. 11, 116 f; Fischer, Wagenführ, Kartelle in Europa, wie Anm. 11, 10.

Tabelle 1: Kartelle in Österreich 1928/29

Branche	inländische Kartelle	internationale Kartelle*	Gesamtzahl
Bergbau	2	2	4
Glasindustrie	1	4	4
Stein- und Keramikindustrie	15	6	21
Eisen	20	20	40
Metallverarbeitung, Maschinenbau	17	10	27
Elektroindustrie	6	3	9
Holz	4	1	5
Papier	4	4	8
Chemie	7	30	37
Textilindustrie	16	7	23
Nahrungs- und Genussmittel	6	3	9
Zusammen	97	90	187

* als internationale Kartell wurden alle Abmachungen gewertet, an denen mindestens ein ausländischer Vertragspartner beteiligt war.

Industriekartelle bis 1937/38

In den 1930er Jahren setzte sich die Entwicklung der Kartelle unter geänderten Rahmenbedingungen fort. Auf internationaler Ebene waren sie durch hochprotektionistische Außenhandelspolitik und wirtschaftliche Desintegration durch Zollerhöhungen, Importverbote, Quotenregelungen, Devisenbewirtschaftung und Währungswirren geprägt.

Im Bergbau bestand das Magnesitkartell weiter. Die Unternehmen gerieten jedoch angesichts der schweren Krise ihrer Hauptkunden, nämlich der eisenschaffenden Industrie, in schwere wirtschaftliche Turbulenzen. Dies führte zu weitreichenden Verschiebungen bei der Eigentümerstruktur der Veitscher Magnesitwerke. Im Jahr 1929 war die Creditanstalt durch die Übernahme der Bodencreditanstalt zum Großaktionär des Unternehmens geworden. Im Zuge der Sanierung der Veitscher und des Zusammenbruchs der Creditanstalt in den frühen 1930er Jahren ging die Aktienmehrheit an die französischen Gruppen Schneider und de Wendel über.¹⁴¹

Die Braunkohlenförderung konnte hingegen mittels einer Reihe dirigistischer Maßnahmen auch während der Krisenjahre auf einem relativ hohen Niveau gehalten werden. Eine besondere Rolle spielte dabei das im Dezember 1931 erlassene Brennstoffgesetz, das auf die vermehrte Ausnützung der Inlandskohle abzielte.¹⁴² Zwar ging der Kohlenverbrauch insgesamt von über 10 Millionen t im Jahr 1929 auf rund 6 Millionen t im Jahr 1934 zurück, die Inlandsförderung wurde jedoch nur

von 3,7 auf 3,1 Millionen t zurückgenommen. Dieser relative Erfolg der protektionistischen Kohlenpolitik hatte jedoch zur Folge, dass die Verbraucher trotz niedriger Weltmarktpreise für hochwertige Steinkohle die teure inländische Braunkohle verwenden mussten, was die Kostenstruktur der Industrie negativ beeinflusste.

Die wirtschaftliche Entwicklung im Bergbau gestaltete sich somit in den einzelnen Branchen recht unterschiedlich: Während die Magnesitindustrie (gemeinsam mit der Eisenerzeugung) 1929 bis 1933 einen dramatischen Einbruch erlebte, hielt sich die Braunkohlenförderung dank des massiven staatlichen Protektionismus deutlich besser. Der Produktionsindex für die gesamte Bergbau-, Erdöl- und Magnesitindustrie (1913=100) sank von 109,7 (1929) auf 74,2 (1933) und stieg dann wieder auf 103,2 (1937) an. Die Vergleichszahlen für den Index der Industrie insgesamt lauten: 98,0 für das Jahr 1929, 60,9 für 1933 und 77,0 für 1937.¹⁴³ Die Bergbauindustrien hatten sich also bereits in den 1920er Jahren etwas besser als die Gesamtindustrie entwickelt, der Rückschlag bis 1933 war dank der Braunkohlenpolitik geringfügig schwächer ausgefallen und die Erholung bis 1937 deutlich besser.

Die Glasindustrie kam während der Krise weitgehend zum Erliegen. Von den ehemals 18 österreichischen Hohlglaswerken waren 1936 zwölf auf Dauer stillgelegt.¹⁴⁴ Die verbleibenden schlossen im Juli 1936 ein Kartell ab, das sich der Firma Glasunion GmbH als gemeinsamer Verkaufsorganisation, unter der Kontrolle der Österreichischen Kontrollbank, bediente.¹⁴⁵ In diesem Jahr wurde die Erzeugung von Glas- und Glaswaren per staatlicher Verordnung einem Konzessionszwang

141. Die Creditanstalt gab bereits 1930 angesichts der schweren Unternehmenskrise der Veitscher ein Aktienpaket an eine deutsche Gruppe, bestehend aus dem Stahlverein, der Danatbank und der Dresdner Bank, ab. Zugleich schloss man einen Syndikatsvertrag ab. Nach dem Zusammenbruch der Creditanstalt im Jahr 1931 ging trotz des Syndikatsvertrages ein erhebliches Aktienpaket an die schweizerisch-französische de Wendel-Gruppe. Schließlich erwarb die Veitscher selbst einen Großteil der deutschen Beteiligung und vernichtete die Aktien zwecks Sanierung der Gesellschaft. Somit waren die französischen Gruppen in den Besitz der Aktienmehrheit gelangt. Die Bilanzen, 12.11.1932; Mathis, *Big Business*, wie Anm. 9, 328 f.

142. Bachinger, Matis, *Strukturwandel*, wie Anm. 11, 133.

143. Kausel, Németh, Seidel, *Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1933*, wie Anm. 14, 12.

144. Senft, *Im Vorfeld der Katastrophe*, wie Anm. 6, 355.

145. Mitglieder waren Stölzle Oesterr. Glasind. AG, Landesbefugte Glasfabrik Obersdorf Alois Scholz, Futurit Werk AG Glasabteilung, Glasfabrik I. Fickl, G. Suchy & Co., AG f. Glasindustrie, Tiroler Glashütte und die Glashüttenwerke vorm J. Schreiber & Neffen, Wien. *Compass* 1938, 585 f; *Kartell-Rundschau* 1936, 581. Mit der Hütte Stimpf Abele, welche ausschließlich Medizinalgläser und Flakons erzeugte, einigte man sich nach längeren Verhandlungen auf eine Preisvereinbarung. Die Glasunion hatte bereits 1932 versucht, das Bundesministerium für Handel und Verkehr dazu zu bewegen, auf die Firma Freiherr von Stimpf Abele'sche k. k. priv. Glasfabrik Freudenthal Druck auszuüben, mit ihr in ein Vertragsverhältnis einzutreten. Der Referent im Ministerium hielt jedoch fest, dass bei derartigen privaten Verhandlungen für das Ministerium „keinerlei Anlass“ vorliege, „etwas zu veranlassen“. *ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart.* 3425, Z. 107.060/32.

unterworfen,¹⁴⁶ was das Auftreten von Kartellaußenseitern praktisch unmöglich machte.

1931 beteiligte sich die österreichische Industrie an einem internationalen Abkommen, das den Export von Flaschen und gläsernem Tafelgeschirr nach Frankreich regulierte.¹⁴⁷ 1934 einigten sich die deutsche und die tschechoslowakische Hohlglasindustrie auf ein Exportabkommen, in das 1936 die österreichische, ungarische und italienische Industrie eintraten. Das Abkommen regelte die Ausfuhrpreise, Exportkontingente nach Holland, Belgien und Italien sowie den österreichischen Verkauf nach Ungarn.¹⁴⁸ Das 1929 neu gegründete internationale Flaschensyndikat mit Sitz in Düsseldorf bestand die wirtschaftlich turbulenten 1930er Jahre hindurch weiter. Der Austritt der niederländischen Gruppe (1934) sowie diverse Außenseiter (etwa in Italien) machten die Versuche, die Preise in Richtung Monopolpreis zu verschieben, jedoch ziemlich ineffektiv.¹⁴⁹

Die Stein- und Keramikindustrien hatten bereits während der 1920er Jahre unter der mangelnden Baunachfrage gelitten. Viele Unternehmen gingen somit wirtschaftlich angeschlagen in die Weltwirtschaftskrise.

Die Ziegelkartelle in Wien und Graz, deren Mitglieder teilweise auch eigentümlich verflochten waren, überdauerten die Krise. Das vermochte jedoch nichts daran zu ändern, dass die Branche einen Existenz bedrohenden Absatzeinbruch erlitt. Die größte Firma, die Wienerberger Ziegelfabriks- und Baugesellschaft, musste 1934 saniert werden, wobei das Aktienkapital auf ein Viertel abgewertet und die enorme Verschuldung bei der Creditanstalt durch die Ausgabe von neuen Aktien getilgt wurde. Dadurch gelangte die CA in den Besitz von 76,5 Prozent der Wienerberger-Aktien.¹⁵⁰

Das Zementkartell zeigte 1933 deutliche Auflösungserscheinungen. Etliche Fabriken hatten in der vergleichsweise vielversprechenden Konjunkturphase in den späten 1920er Jahren in ihre Anlagen investiert, so dass während der Depression in den frühen 1930er Jahren moderne Werke bestanden, die mit hohen Fixkosten infolge der Sachanlageinvestitionen belastet waren. Der österreichische Gesamtabsatz an Zement ging von 600.000 t im Jahr 1930 auf 340.000 t 1932 zurück. Die Rodauner Fabrik trat um den Jahreswechsel 1932/33 aus dem Kartell aus. Sie wollte offenbar versuchen, selbst in einer Phase äußerst gedrückter Preise ihre Ausla-

146. Senft, Im Vorfeld der Katastrophe, wie Anm. 6, 356.

147. Kartell-Rundschaue 1932, 147; United Nations, International Cartels, wie Anm. 17, Tab. 3. Die Exporteure mussten den Verkauf im Rahmen von bestimmten Höchstquoten limitieren, ansonsten drohte Frankreich mit staatlicher Importkontingentierung.

148. United Nations, International Cartels, wie Anm. 17, Tab. 3; Kartell-Rundschaue 1936, 581. Österreich exportierte hauptsächlich gläserne Lampenzylinder nach Ungarn.

149. United Nations, International Cartels, wie Anm. 17, Tab. 3; Compass Cechoslovakei 1938, 624 f.

150. Mathis, Big Business, wie Anm. 9, 360.

stung im freien Wettbewerb zu erhöhen. Nach einer kurzen Kampfphase schloss sich das Werk jedoch im Februar 1933 dem Kartell wieder an.¹⁵¹ Die Auslastungsprobleme hielten aber trotz des langsamen Aufschwungs ab 1933 weiter an. Noch im Jahr 1937 haben die meisten Zementfabriken nur halbjährig gearbeitet.¹⁵²

Im Zusammenhang mit dem neuen österreichisch-tschechoslowakischen Handelsvertrag im Jahr 1936 wurden die Zölle für Porzellanwaren erheblich erhöht, um die Einfuhr zu Dumpingpreisen unmöglich zu machen. Zugleich vereinbarte man jedoch mit der deutschen, tschechoslowakischen, italienischen und französischen Industrie bestimmte Importkontingente. Nur Waren im Höchstausmaß der Kontingente blieben von der Erhöhung ausgenommen, sofern sie im Einvernehmen mit den jeweiligen nationalen Kartellen zu vereinbarten Mindestpreisen nach Österreich geliefert wurden. Somit wurden in diesem Fall die österreichischen Zollbehörden als Akteure in ein internationales Kartellabkommen einbezogen.¹⁵³

Die Produktion der Stein-, Erden- und Keramik-Industrien ging vom schon mäßigen Indexwert 78,0 für 1929 (1913=100) um mehr als die Hälfte auf 34,5 (1933) zurück und verharrte danach auf sehr niedrigem Niveau – der Indexwert für 1937 liegt bei 45,1.¹⁵⁴

Die Eisen- und Stahlindustrie erlitt während der Weltwirtschaftskrise einen dramatischen Rückschlag. Die Roheisenerzeugung ging von 459.000 t im Jahr 1929 auf 88.000 t im Jahr 1933 zurück, danach stieg sie bis 1937 wieder auf 388.000 t an. Während 1929 im Jahresdurchschnitt 77 Prozent der vorhandenen Hochöfen in Betrieb waren, ging ihre Auslastung 1932 und 1933 auf 16,7 Prozent zurück.¹⁵⁵

Der Verband der Eisenwerke mit der ÖAMG und den übrigen Mitgliedsfirmen fungierte zwar weiterhin als Institution, deren Evidenzbüro die Kartelle für Stab-

151. Dem Kartell gehörten acht Firmen an: Perlomooser, Rodauner (Tochtergesellschaft der Königshofer), Zementwerk Lorüns (Aktienmehrheit im Besitz der Perlmooser), Hatschek (Gmunden), Leubee, Hoffmann & Co., Wietersdorfer Zementwerke und Schletter & Co. Der Zementpreis war während des Konkurrenzkampfes auf 6,2 Schilling pro 100 kg gesunken. Im Februar wurde er wieder auf den alten Preis von 6,7 Schilling angehoben. Die Kartellquote von Rodaun wurde nur geringfügig von 15,3 auf 16 Prozent erhöht, und auch das nur für den Fall, dass der Gesamtabsatz unter eine gewisse Mindestmenge abrutschen sollte. Der Oesterreichische Volkswirt, 7.1.1933, 345; Die Bilanzen, 11.2.1933; Kartell-Rundschau 1933, 67; ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart. 4185, Kartellstelle Schneiberg, Mappe Kartellverzeichnis, Kartellanmeldung, Verzeichnis der im Lande Oesterreich bestehenden Kartelle, 25.

152. ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart. 4188a, Kartellstelle Schneiberg, Bericht über die Lage der Zementindustrie in der Ostmark, Wien 1938.

153. Die neuen Zollbestimmungen sahen für weißes Porzellangeschirr eine Erhöhung des autonomen Zollsatzes von 28 auf 40 Goldkronen, für farbiges Porzellangeschirr von 40 auf 100 Goldkronen und für Porzellanalantiereware von 22 auf 250 Goldkronen (für weiße Ware) bzw. auf 500 Goldkronen (für farbige Ware) vor. Kartell-Rundschau 1936, 581; United Nations, International Cartels, wie Anm. 17, Tab. 3.

154. Kausel, Németh, Seidel, Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1933, wie Anm. 14, 12.

155. Hwaletz, Montanindustrie, wie Anm. 33, 193 u. 195.

und Fassoneisen, Walzdraht, Eisenblech und verzinkte Bleche sowie für Stahlguss kontrollierte, die Kartellstrukturen wurden während der Abschwungphase jedoch erheblich destabilisiert. Das Wiener Eisenhändler Syndikat bestand nach einer Krise im September 1931 für etwa zwei Jahre nur noch in einer provisorischen, wenig stabilen Form weiter, ehe es sich wieder einigermaßen festigte.¹⁵⁶ 1935 konnten sich dann allerdings die Wiener Eisenhändler nicht mehr mit der alpenländischen Eisenhändlerorganisation auf gemeinsame Preise für verzinkte Bleche einigen.¹⁵⁷ Im Jahr 1932 wurde auch das Drahtkartell gesprengt, indem die Firma Felten & Guillaume trotz ungarischen Gebietsschutzes für die Rimamuranyer AG Verkäufe in das östliche Nachbarland tätigte. Als Antwort erfolgten ungarische Drahtlieferungen nach Österreich zu Kampfpreisen. Heftige Unstimmigkeiten innerhalb des österreichischen Drahtkartells und sein baldiger Zerfall waren die Folge. Damit wurden die diversen Gebietsschutzabkommen hinfällig, woraufhin auch Lieferungen zu Niedrigpreisen aus Jugoslawien einsetzten. Der Grundpreis für Draht sank von 57 Schilling pro 100 kg zum Jahresende 1931 auf 35,5 Schilling im Februar 1932. Die Neugründung des Drahtkartells zog sich dann bis zum Jahresende 1933 hin. Die erzeugenden Firmen einigten sich auf ein vom Evidenzbüro des Verbandes der österreichischen Draht- und Drahtstiftenwerke überwachtes Abkommen und per 1. Jänner 1934 wurden die Preise wieder erhöht.¹⁵⁸

Eine der wenigen Exportbranchen der österreichischen Eisenindustrie, die einigermaßen florierte, war die Sensenerzeugung. Während des Ersten Weltkriegs war eine Genossenschaft der Sensenerzeuger errichtet worden, die die kriegswirtschaftliche Organisation der Industrie übernahm. Nach dem Krieg bildeten sich die zwei oben bereits erwähnten Exportorganisationen heraus. Schließlich wurde per Bundesgesetz vom 10. Juli 1937 eine einheitliche Ausfuhrorganisation für Sensen und Sichel geschaffen, der alle an der Ausfuhr beteiligten österreichischen Sensenerzeuger und Handelsfirmen angehörten. Als Geschäftsstelle fungierte das Sekretariat des Verbandes der Sensen- und Sichelwerke im Bund der österreichischen Industriellen in Linz.¹⁵⁹

Massive Staatsintervention war auch bei der Etablierung einer österreichischen Industrie für gewalzte Röhren im Spiel. Bis zum Jahr 1934 wurde der Bedarf mit einem Gesamtwert von etwa 5,5 Millionen Schilling importiert. Die ausländischen Erzeuger hatten untereinander Abkommen zur Aufteilung des österreichischen Marktes abgeschlossen und es bestanden Vereinbarungen mit den österreichischen Produzenten von Produkten, die allenfalls zur Substituierung nahtloser Röhren verwendet werden konnten (geschweißte und gezogene Röhren). Diesen Verhältnissen entsprach man in der staatlichen Außenhandelspolitik, indem mit den pri-

156. Kartell-Rundschau 1931, 659; Kartell-Rundschau 1932, 71; Compass 1938, 660.

157. Kartell-Rundschau 1935, 616.

158. Neue Freie Presse 30.12.1933; Kartell-Rundschau 1934, 56; Compass 1938, 605; Senft, Im Vorfeld der Katastrophe, wie Anm. 6, 357.

159. Kartell-Rundschau 1937, 298; Compass 1938, 659 f.

vatwirtschaftlichen Abmachungen im Einklang stehende, zollfreie Importkontin-
 gente für nahtlose Röhren gewährt wurden. Im Jahr 1934 ließen die Regierungen
 Dollfuß und Schuschnigg dem Projekt der Firma Schöller-Bleckmann, in Ternitz
 ein Werk für gewalzte Röhren zu errichten, massive Unterstützung angedeihen.
 Die Region Ternitz war von der akuten Arbeitslosigkeit während der Krisenjahre
 besonders schwer betroffen und man begrüßte jede Initiative, dort wieder Arbeits-
 plätze zu schaffen. Es wurde in Aussicht genommen, ab Beginn der Produktion den
 zollfreien Import aufzuheben, sofern sich Ternitz verpflichtete, die Monopolstel-
 lung „nicht wirtschaftsschädigend“ auszunutzen.¹⁶⁰ Während die Bautätigkeit für
 das neue Werk vor sich ging, setzten Verhandlungen mit dem internationalen Röh-
 renkartell ein. Schoeller-Bleckmann strebte an, sich den Österreich-Markt exklusiv
 zu sichern, sowie gewisse Exportmöglichkeiten zu erlangen. Die Verhandlungen
 zogen sich hin, wobei im internationalen Kartell selbst angesichts der allgemein
 schlechten Geschäftslage Zerfallstendenzen auftraten. Unter diesen Rahmenbedin-
 gungen fasste die ungarische Kartellfirma Manfred Weiß AG den Plan, ebenfalls in
 Österreich ein Werk für nahtlose Röhren zu gründen. Für den Fall des Inkrafttre-
 tens der österreichischen Handelshemmnisse gegen ausländische Rohrlieferungen
 wollte man auf diese Weise auf dem Inlandsmarkt präsent sein. Diese Bemühun-
 gen stärkten wiederum die Verhandlungsposition des internationalen Kartells ge-
 genüber Schoeller-Bleckmann. Nunmehr griff jedoch die österreichische Legisla-
 tive massiv zugunsten von Schoeller-Bleckmann ein, indem bald nach der Eröff-
 nung des Ternitzer Werkes durch ein Sondergesetz ab 6. Dezember 1934 die Neu-
 aufnahme der Produktion gewalzter, gezogener, geschweißter oder genieteteter Röh-
 ren generell untersagt wurde – dies unmittelbar bevor die beinahe fertiggestellte
 Fabrik der Fa. Weiß in Wien-Ottakring die Produktion aufgenommen hätte.¹⁶¹
 1935 setzten sich die Verhandlungen mit dem internationalen Kartell vorerst fort,
 das jedoch seinerseits vor Jahresende zerfiel. Die sechs österreichischen Firmen,
 die geschweißte bzw. nahtlose Röhren erzeugten, erlangten 1935 eine Ausdehnung
 der staatlichen Importverbote auf alle Röhrensorten, die in Österreich selbst produ-
 ziert wurden. Sie schlossen sich unter diesen Rahmenbedingungen in einem fest-
 gefügten Inlandskartell zusammen, das 1936 auch alle Großhändler einbezog.¹⁶²
 Der Verband der österreichischen Röhrenwerke erlangte erhebliche Marktmacht.
 1935 wurden die effektiven Preise spürbar angehoben, vor allem durch einen Ab-
 bau der zuvor üblich gewordenen Rabatte,¹⁶³ und den Kunden, denen nunmehr der
 Bezug aus dem Ausland verwehrt war, wurden oft lange Lieferfristen zugemutet.

160. Kartell-Rundschau 1934, 812 f.

161. Kartell-Rundschau 1934, 812 f. In der Beilage Die Bilanzen des Oesterreichischen Volkswirt vom 15.12.1934 merkte man dazu kritisch an: „Ausgang des Röhrenkampfes. Der Kampf zwischen dem neuen österreichischen Röhrenwerk und dem internationalen Röhrenkartell endet im Bundesgesetzblatt. ... Dieser Ausgang bestätigt aufs Neue, daß Eingriffe in die freie Wirtschaft, einmal begonnen, immer weitere Zwangsmaßnahmen notwendig machen.“

162. Compass 1938, 607.

Im Laufe des Jahres 1936 gelang es schließlich der Firma Weiß doch noch, ihr Wiener Werk in Betrieb nehmen zu dürfen. Sie gliederte sich voll in das Kartell ein und erhielt eine Quote von 16 Prozent für die Kaliber bis 114 mm und völlige Freiheit für Rohre mit einem größeren Durchmesser.¹⁶⁴ Dank dieses Zuwachses an Produktionskapazitäten konnten in der Folgezeit die Lieferfristen verkürzt werden.

Die zentraleuropäischen Eisenabkommen, die ja vor allem auf dem Gebietschutz basierten, wurden in den Krisenjahren durch die zunehmend restriktivere Handelspolitik einzementiert, so dass sie während der Krisenphase in der ersten Hälfte der 1930er Jahre weitgehend stabil weiterbestanden. Die gemeinsame Verkaufstätigkeit durch die beiden nationalen Verbände erstreckte sich weiterhin auf Halbzeug, Stab- und Fassoneisen, Walzdraht, Träger und U-Eisen, Schienen, eiserne Schwellen, Kleinzeug, Grobbleche usw.¹⁶⁵

Die auf europäischer Ebene bestehende Internationale Rohstahl-Gemeinschaft aus dem Jahr 1926 zerfiel hingegen während der Krisenjahre. Das System der Länderquoten für die Erzeugung von Rohstahl war nicht mehr durchsetzbar. Bereits 1930 brach das System der Zahlungen für Quotenüberschreitungen zusammen und 1931 stellte schließlich die Schweizer Treuhandgesellschaft ihre Überwachungstätigkeit angesichts des Zerfalls des Kartells ein. Nach langwierigen Verhandlungen wurde die alte IRG im Jahr 1933 durch die neue Internationale Rohstahl-Exportgemeinschaft (IREG) ersetzt. Diese unterschied sich wesentlich von der alten IRG. Sie regelte nicht mehr die Gesamtproduktion der Mitglieder sondern nur noch deren Exportgeschäft, dafür war auch eine Festsetzung der Preise vorgesehen. Überdies erfolgte im Rahmen der neuen Organisation die Ausbildung von sechs Unterverbänden zur Regulierung des Handels mit Halbzeug und Walzwaren¹⁶⁶ und das Kartell trachtete ergänzende Händlerorganisationen in den importierenden Ländern zu gründen oder zu fördern. Die Bestimmungen der neuen IREG traten am 1. Juni 1933 in Kraft.¹⁶⁷

Die ÖAMG trat per 1. Juli 1934 dem Grobblechverband im Rahmen der neuen IREG bei und erlangte eine Quote von 2,5 Prozent der regulierten Ausfuhren. Die tschechoslowakische Industrie trat zum gleichen Datum dem internationalen Grobblechverband, Mittelblechverband und Universaleisenverband bei.¹⁶⁸ Auf die

163. Von Konsumentenseite wurde beklagt, dass die Preise für gängige Röhrensorten um 21 Prozent erhöht worden seien. Die Röhrenerzeuger wiesen darauf hin, dass nach der Auflösung des internationalen Kartells eine „Verwischung der einzelnen Rabattgruppen eingetreten“ sei, die man nunmehr bereinigt habe. Außerdem gab man an, dass für „einige Typen geschweißter Rohre“ sogar Preisermäßigungen erfolgt seien. Kartell-Rundschau 1935, 843.

164. Kartell-Rundschau 1936, 507; Kartell-Rundschau 1937, 485.

165. Compass 1938, 605; Compass Cechoslovakei 1938, 680 ff.

166. Es entstanden Verbände für Halbzeug, Träger und U-Eisen, Stabeisen, Grobblech, Feinblech und Universaleisen.

167. Hexner, International Steel Cartel, wie Anm. 57, 81 ff; Kartell-Rundschau 1933, 156 ff, 216 ff, 409 ff u. 697 ff.

weitere Entwicklung der IREG gingen insbesondere vom Wandel in der britischen Wirtschaftspolitik seit den frühen 1930er Jahren erhebliche Veränderungsimpulse aus. Großbritannien ging von einer Freihandels- und Hartwährungspolitik zu einer protektionistischeren Außenhandelspolitik über, wertete den Pfund Sterling ab und stand nun auch einer Kartellierung der Industrie im eigenen Land positiver gegenüber. Damit konnten die britischen Wirtschaftsgruppen im Rahmen der internationalen Organisationen stärker in Erscheinung treten. 1935 trat die britische Stahlindustrie der IREG bei, die dafür die Halbierung ihrer Exporte in das Vereinigte Königreich hinnehmen musste, und auch Polen gliederte sich ein.¹⁶⁹ Damit bestanden in Europa keine wesentlichen Außenseiter der IREG mehr. 1936 gab man die allgemeinen Rohstahlquoten angesichts der Regelungen in den einzelnen Verbänden auf und 1938 fand die Entwicklung einen Abschluss mit dem vorläufigen Beitritt der Stahlerzeuger in den USA.¹⁷⁰

Auch mit den neben der IREG bestehenden internationalen Abkommensstrukturen blieb die österreichische Industrie vertraglich verbunden. 1930 trat die mitteleuropäische Gruppe von Walzdrahterzeugern dem internationalen Walzdrahtkartell bei.¹⁷¹ Mit der 1931 errichteten International Wire Export Company (Iweco) traf Österreich 1932 ein loses Abkommen.¹⁷² Im internationalen Schienenkartell Erma, das im Jahr 1926 neu gegründet worden war, kam es 1935 zu ähnlichen Verschiebungen wie in der IREG. Deutschland, Amerika und Frankreich gaben Quotenanteile an Großbritannien ab. Die Quote für die zentraleuropäischen Mitglieder Österreich, Tschechoslowakei und Ungarn wurde mit 4,6 Prozent fixiert.¹⁷³ Das internationale Röhrenkartell ist, wie bereits erwähnt, 1935 zerfallen und wurde erst 1938 wieder erneuert. Im Jahr 1937 entstand außerdem noch ein internationales Kartell für Schrott.¹⁷⁴

Der Konjunkturverlauf in den 1930er Jahren zeichnete sich in der Eisenhüttenindustrie besonders deutlich ab. Der Branchenindex (1913=100) ging vom Wert 87,7 (1929) um zwei Drittel auf 31,7 (1933) zurück wuchs danach bis 1937 um mehr als das Zweieinhalbfache auf 84,2 (1937).¹⁷⁵ Darin spiegeln sich der überproportionale

168. Compass Cechoslovakiei 1938, 680 f.

169. Hexner, International Steel Cartel, wie Anm. 57, 88 f; Kartell-Rundschau 1935, 713 ff.

170. Hexner, International Steel Cartel, wie Anm. 57, 89.

171. Compass Cechoslovakiei 1938, 683. Auch nach dessen Erneuerung im Jahr 1937 schloss man sich wieder an. Der mitteleuropäischen Gruppe wurde der Schutz der Inlandsmärkte und ein Export von mindestens 70.000 t zugestanden. Kartell-Rundschau 1937, 95.

172. Mitglieder der Iweco waren die Industrien in Deutschland, Frankreich, Belgien, Holland, Dänemark und der Tschechoslowakei. Kartell-Rundschau 1931, 801; Kartell-Rundschau 1932, 72 f und 643.

173. Kartell-Rundschau 1936, 133.

174. United Nations, International Cartels, wie Anm. 17, Tab. 2. Dem Kartell gehörten deutsche, polnische, tschechoslowakische, österreichische, ungarische, italienische, rumänische, jugoslawische, schwedische und britische Vertragspartner an. Es regelte ausländische Schrottkäufe und als Kartellrepräsentanz fungierte die British Iron and Steel Federation.

175. Kausel, Németh, Seidel, Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1933, wie Anm. 14, 12.

Rückgang der Investitionsnachfrage während der Krise und die internationale Rüstungskonjunktur in der Aufschwungphase wider.

In der Metall- und Maschinenbauindustrie waren nach dem Ersten Weltkrieg bereits gewisse Anpassungsprozesse der Überkapazitäten erfolgt, während der Krise traten die strukturellen Probleme jedoch wieder mit voller Schärfe zu Tage. Im Bereich der Waggonbauindustrie war zum Beispiel die Maschinen- und Waggonbau-Fabrik AG in Simmering bereits zu Beginn der 1920er Jahre eine enge Interessengemeinschaft mit der Grazer Waggon- und Maschinenfabriks AG eingegangen, die im Jahr 1934 zu einer Konzentration der Produktion in Simmering führte.¹⁷⁶ Die Simmeringer wurde Mitglied des internationalen Waggonabkommens, das am 12. April 1930 in Kraft trat. Diese Organisation litt jedoch unter erheblichen Anlaufschwierigkeiten. In den westeuropäischen Ländern zogen es zahlreiche Unternehmen vor, Außenseiter zu bleiben; und die deutsche Industrie trat schon 1931 wieder aus.¹⁷⁷ Im Jahr 1935 gelang gleichsam eine Neugründung, bei der nun sowohl die deutsche Industrie als auch maßgebliche britische Werke beitraten.¹⁷⁸

Der schlechte Geschäftsgang und die Bankenkrise erzwangen auch einen Konzentrationsschub im Maschinenbaukonzern der Creditanstalt. Die Erzeugung von fünf Unternehmen wurde 1933 im Betrieb der N. Heid Maschinenfabriks AG in Stockerau zusammengelegt.¹⁷⁹ Die Berndorfer Metallwarenfabrik Arthur Krupp AG geriet im Jahr 1934 an den Rand des gänzlichen Zusammenbruchs und wurde ebenfalls in Kooperation mit der Creditanstalt saniert.¹⁸⁰ Weiters erfolgte 1934 eine Verschmelzung der Steyr-Werke AG mit der Austro-Daimler AG zur Steyr-Daimler-Puch AG.¹⁸¹

Das Metallhalbzeugkartell zerfiel bereits 1929. Es folgten eineinhalb Jahre heftigen Preiskampfes, ehe im Laufe des Jahres 1930 eine Neubildung gelang,¹⁸² die sich jedoch nicht als sehr stabil erwies. Die Firma Brevillier & Urban trat vorläufig gar nicht, nach einigen Monaten nur in Form eines Gentlemen's Agreement bei und 1933 zerbrach das Kartell erneut, vor allem wegen übermäßiger Quotenforderungen

176. Mathis, *Big Business*, wie Anm. 9, 285.

177. *Kartell-Rundschau* 1930, 680; *Kartell-Rundschau* 1931, 66; *Kartell-Rundschau* 1935, 58.

178. *United Nations, International Cartels*, wie Anm. 17, Tab. 3; *Kartell-Rundschau* 1937, 488 f.

179. In Stockerau erfolgte ab 1933 die Erzeugung der Firmen N. Heid AG, Climax Motorenwerke, Schiffswerft AG Linz, Ph. Mayfahrt & Co. Fabrik landwirtschaftlicher Maschinen und der Vulkan Maschinenfabriks AG. *Die Bilanzen*, 19.8.1933.

180. Krupp-Berndorf übernahm in der Folge eine Beteiligung am Achenrainer Metallwerk sowie das Metallhalbzeugwerk in Amstetten, das man bereits seit 1931 in Pacht betrieben hatte. Mathis, *Big Business*, wie Anm. 9, 49.

181. *Ebd.*, 297; *Kartell-Rundschau* 1934, 290.

182. Als gemeinsame Kartellstelle gründete man die Österreichische Metallwarenverkaufsgesellschaft mbH. Mitglieder wurden Krupp-Berndorf, Vereinigte Metallwerke, Metallwerk Union, Enzesfeld, Möllersdorf, Ignaz Deutsch, Achenrein, Caro und Zugmayer. Das Kartell verteilte einen Gesamtumsatz von etwa 9.000 t. *Kartell-Rundschau* 1930, 589.

des kleinsten Kartellmitglieds. Danach einigten sich jene vier Firmen, die Metallrohre erzeugten, erneut auf eine Organisation.¹⁸³

Die Verzinkereien schlossen 1933 ein Quotenkartell ab, 1937 entstand ein Syndikat für verzinkte Blechwaren. Bei der Österreichischen Kontrollbank für Industrie und Handel bestanden unter anderem Kontrollbüros für das Übereinkommen der Bleifabriken, die Flaschenkapsel-Vereinigung, die Möbelbeschläge-Vereinigung, die Spritzkorke-Vereinigung und 1938 kam noch die Konvention für Reißverschlüsse dazu.¹⁸⁴ Für zahlreiche weitere Artikel der Metallbranche entstanden Kartelle¹⁸⁵, die unter den Rahmenbedingungen einer freien Marktwirtschaft (mit unbehindertem Markteintritt von neuen Konkurrenten und Importmöglichkeiten aus dem Ausland) gewiss wenig Wirkung entfaltet hätten. Durch die gleichsam zünftische staatliche Wirtschaftspolitik, die neue Marktteilnehmer mit Mitteln wie Gewerbesperre bzw. Untersagungsgesetz, Prüfung des „Lokalbedarfs“¹⁸⁶ sowie informellen bürokratischen Schikanen behinderte, wurden die Kartelle aber vor der Konkurrenz durch mögliche Neugründungen in einem hohen Ausmaß bewahrt.

Bis 1938 bestand ein Kartell der österreichischen Emailfabriken, dem jedoch immer Außenseiter gegenüber standen und das nur machtlos den Absatzrückgang verwalten konnte. Der Inlandsabsatz war auf 40 Prozent im Vergleich zu 1929 zurückgegangen, der Export beinahe völlig zusammengebrochen.¹⁸⁷

Der wirtschaftliche Abschwung bis 1933 fiel in der Eisen- und Metallverarbeitung genau so dramatisch aus wie in der Eisenindustrie, der Aufschwung ab 1933 gestaltete sich dann jedoch wesentlich zäher. Der Produktionsindex (1913=100) ging von 89,1 (1929) auf 30,6 (1933) zurück und stieg bis 1937 nur auf den Wert 60,6 an.¹⁸⁸

183. Das kleinste Werk, Achenrein in Tirol, das eine Quote von 3 Prozent inne gehabt hatte, hatte zu hoch um eine Erhöhung seines Verkaufsanteils gepokert. Die größte Kartellquote war mit 41 Prozent auf Krupp-Berndorf entfallen. Die Bilanzen, 18.3.1933.

184. Compass 1938, 660 f.

185. 1938 bestanden etwa Kartelle für gusseiserne Wandbrunnen, Herdguss, KFZ-Zubehör, Fenster- und Türenbänder, gusseiserne Handlungewichte, Kamintüren, Bänder und Schlosserwaren, Scheinhaken, Einstemmschlösser, Möbelschlösser, Flachbrenner, Email-Blechschrime, Emailblech-Versandtrommeln, Badewannen, bleierne Stromkabel, Laufreifenfässer, Schrauben, Goliathkannen, Blechbecken, Bleituben (2 Kartelle), Bleiröhren, Sickenfässer, Sägen, Achsen, Matratzengeflechte, Schuhnägel, Drahtseile, Tragsseile, Viereckgeflechte und Fittings. ÖStA, AdR, Handelsmin, Kart. 4185, Kartellst. Schneiberg, Mapped: Kartellverzeichnis, Kartellanmeldung.

186. Vgl. Senft, Im Vorfeld der Katastrophe, wie Anm. 6, 410 ff.

187. Kartell-Rundschau 1938, 103. Nach dem Zerfall des Kartells schlossen sich 1938 drei Werke, nämlich die Emailierwerke Austria (deren Aktienmehrheit die Staatseisenbahngesellschaft erworben hatte), die Priv. Österreichisch-Ungarische Staatseisenbahngesellschaft und die Metallwarenfabrik Seebach vorm. Emil Neher GmbH zu einer Werksgemeinschaft zusammen. Compass 1938, 661.

188. Kausel, Németh, Seidel, Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1933, wie Anm. 14, 12.

In der Elektroindustrie bewahrten weiterhin internationale Konzerne einen erheblichen Einfluss und die Kartellstrukturen veränderten sich nur wenig. Das internationale Glühlampenkartell bestand weiter. Man versuchte, sich durch Patent- und Erfahrungsaustausch Vorsprünge gegenüber der nicht organisierten Konkurrenz zu sichern. Allerdings lief 1935 das Patent für gasgefüllte Lampen ab, welches den Kartellfirmen tatsächlich eine deutliche Differenzierung gegenüber den Außenseitern im Hinblick auf die Qualität der Produkte ermöglicht hatte. Die Firmen, die nicht dem Kartell angehörten, setzten den Spielräumen bei der Preissetzung stets sehr enge Grenzen. In Österreich bekämpfte das Kartell zum Beispiel die Außenseiterfirma Allgemeine Glühlampenfabriks AG (Marke „Elix“) der Elin AG für Elektrische Industrie mittels mäßiger Preise der eigenen Produkte. Erst 1936 konnte die Elin bzw. Allgemeine Glühlampenfabriks AG zum Beitritt bewogen werden.¹⁸⁹ Man musste ihr die großzügige Quote von 20 Prozent der Normallampenerzeugung zugestehen und man munkelte, dass sie auch eine erhebliche Abfindungssumme für die Eingliederung in die Organisation erhalten habe.¹⁹⁰

Das 1924 gegründete Kartell der Starkstromindustrie, dem die Firmen Siemens-Schuckert, Elin, Brown-Boveri und A.E.G. angehörten, wurde 1929 und 1936 verlängert. Es regelte die Zuteilung aller Aufträge von 30.000 Schilling aufwärts.¹⁹¹

Im Jahr 1935 einigten sich neun österreichische Radioerzeuger auf ein Kartell. Die Firma Eumig trat dem Abkommen jedoch nicht bei und nach einem Jahr zerfiel die Organisation wiederum. Die Radiofabrikanten blieben jedoch im Einflussbe-

189. Dem Kartell gehörten somit in Österreich an: Osram Österreichische Glühlampenfabrik GmbH (Marke „Osram“), die Elektrische Glühlampenfabrik Johann Kremenezky AG (mit den Marken „Tungsram“ und „Orion“) und die Allgemeine Glühlampenfabriks AG (Marke „Elix“), die sich im Eigentum der Elin befand. Weiters stand die Wiener elektrische Glühlampenfabrik AG Meteor (Marke „Meteor“) der internationalen Vereinigung nahe. Compass Österreich 1938, 883. Die deutsche Osram hatte 1931 sämtliche Anteile der Vertex Elektrowerk GmbH, die die Glühlampenfabrik in Atzgersdorf betrieb, erworben und sie in die Osram Österreichische Glühlampenfabrik GmbH umgewandelt. Johann Kremenezky hatte 1931 seine Betriebe an die Watt AG und deren Konzernmutter, die Vereinigte Glühlampenfabriks AG in Uj-Pest verkauft und sie wurden mit der Watt unter der Firma Elektrische Glühlampenfabriken Johann Kremenezky AG fusioniert. Mathis, Big Business, wie Anm. 9, 177 u. 219.

190. Mit ähnlichem Druck durch Außenseiter war das Glühlampenkartell fast überall konfrontiert. In Schweden reagierte eine Konsumenten-Genossenschaft auf die Preispolitik des Kartells mit der Errichtung eines eigenen großen Glühlampenwerks, in den mittel- und südosteuropäischen Ländern musste das Kartell allenthalben mit Niedrigpreisen gegen Außenseiter vorgehen. United Nations, International Cartels, wie Anm. 17, Tab. 3; Kartell-Rundschau 1935, 126.

191. Nach den Anfangsbuchstaben der Kartellfirmen wurde die Organisation branchenintern als Seba-Kartell bezeichnet. Die Kartellquoten waren 1935 wie folgt verteilt: Siemens-Schuckertwerke: 41,8 %, Elin: 20,1 %, Brown Boveri: 18,3 %, A.E.G.: 19,8 %. ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart. 3633, Grundzahl 103.133-10/36. Die Verhandlungen wegen der Verlängerung des Kartells im Jahr 1936 fanden im Handelsministerium, Sektion II, im Beisein von Ministerialrat Dr. Kuttelwascher statt.

reich der großen Röhrenlieferanten und Lizenzgeber (vor allem Philips und Telefunken), die ihre Liefer- und Bauerlaubnisverträge mit sehr restriktiven Bestimmungen verbanden. Dadurch sollten die Radiofirmen exklusiv an die Lizenzgeber gebunden werden und waren auch bei eigenen Weiterentwicklungen behindert.¹⁹² Die kleinen Radioerzeuger waren nicht als gleichberechtigte Teilnehmer in ein *technology sharing cartel* integriert, sondern den Großunternehmen als abhängige Lizenznehmer untergeordnet.

Im Kabelgeschäft konsolidierten sich die Kartellstrukturen, nachdem der Tiefpunkt der Wirtschaftskrise durchschritten war. 1934 errichtete man die Oesterreichische Leitungsgesellschaft mbH als Kartellstelle der Erzeuger von Drähten und Seilen aus Kupfer und Bronze.¹⁹³ Weiters gesellte man den bereits 1927 gegründeten zentralen Verkaufsfirmen für isolierte Leitungen und Isolierrohre 1935 noch die Firma „Elvauge“ Oesterreichische Lackdraht-Vertriebs-GmbH hinzu.¹⁹⁴ Diese Abkommen waren in die internationalen Kartelle für Schwach- und Starkstromkabel eingebettet.¹⁹⁵

Die österreichische Holzwirtschaft vermochte auch in den 1930er Jahren ansehnliche Exporterfolge zu erzielen. Im Rahmen der österreichischen Entwicklungen zur staatlichen bzw. verbandmäßigen Regulierung der Wirtschaft entstand eine Österreichische Holzaustrufsorganisation auf Grundlage des Bundesgesetzes vom 30.10.1934, BGBl. Nr. 346 und bereits ein Jahr zuvor konstituierte sich der Österreichische Holzwirtschaftsrat aufgrund einer Verordnung (BGBl. Nr. 287 vom 30. Juni 1933, auf Grund des Gesetzes vom 24. Juli 1917, RGBl. Nr. 307). Auf internationaler Ebene etablierte sich im Jahr 1932 ein Ständiges Internationales Holzwirtschafts-Komitee (Comité International du Bois, „C.I.B.“), errichtet auf Grund der zwischen den Holzindustrien von Frankreich, Österreich, Polen, Rumänien, Jugoslawien und der Tschechoslowakei am 11. Juni des Jahres unterzeichneten Verträge, dem Italien am 21. Februar 1936 beirat. Diese Organisation bezweckte den Abschluss internationaler Abmachungen zur Marktregulierung. Im Dezember 1935 entstand das Internationale Schnittholzkartell (International Timber Export-

192. Dagegen trat der Verband österreichischer Funk-Industrie auf. In Österreich übte man 1936 von Seiten des Handelsministeriums auf der Grundlage eines Erlasses vom 23. März 1936, Z. 97.059-10 und des Bundesgesetzes gegen den Missbrauch patentrechtlicher Befugnisse, BGBl 82/1936 erheblichen Druck auf Philips und Telefunken aus, die Bestimmungen zu lokalisieren, die es den Radioerzeugern untersagten, auch Röhren anderer Produzenten zu verwenden. ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart. 4188a, Kartellstelle Schneiberg, Mapped Rundfunk.

193. Kartellmitglieder waren die Maschinen- u. Metallwerke vorm. A. F. Bechmann GmbH, Felten & Guillaume AG Fabrik elektrischer Kabel, Stahl und Kupferwerke AG, Kabelfabrik u. Drahtindustrie AG, Oesterr. Siemens-Schuckertwerke, Berndorfer Metallwarenfabrik A. Krupp AG und Johann Pengg, Thörl bei Aflenz. Compass 1938, 884.

194. Ebd.

195. United Nations, International Cartels, wie Anm. 17, Tab. 3; Compass Cechoslowakei 1938, 1049.

ters Convention, „ITEC“), ein internationales Quotenabkommen für den Holzexport.¹⁹⁶

Der relative Produktionsrückgang während der Weltwirtschaftskrise fiel in der Papiererzeugung geringer aus als in den meisten anderen Industrien. Trotzdem sanken die Preise unter ein kostendeckendes Niveau. Angesichts der hohen Fixkosten sahen sich die Unternehmen veranlasst, auch Aufträge zu Preisen anzunehmen, die zwar über den entsprechenden marginalen Kosten lagen aber nicht die durchschnittlichen Gesamtkosten deckten. Die Industrie, die 1929 noch solide fundiert gewesen war, geriet in ernsthafte finanzielle Nöte. In der Phase verschärfter Preiskonkurrenz löste sich 1933 das seit langem bestehende Packpapierkartell auf.¹⁹⁷ Die Branche erhielt jede mögliche Unterstützung von Seiten der staatlichen Außenhandelspolitik. Man führte hohe Schutzzölle und schließlich Importverbote für die meisten Produkte der Papierindustrie ein. Außerdem erlangten die Exporteure in den Handelsverträgen mit Ungarn und Italien wirksame präferenzielle Vergünstigungen nachdem man bereits zuvor (geheime) Kreditbegünstigungen gewährt hatte.¹⁹⁸ Italien war in den meisten Jahren der wichtigste Auslandsmarkt für Holz.

Im Jahr 1933, als der Tiefpunkt der Weltwirtschaftskrise erreicht war, setzten erste Gespräche zur Gründung eines umfassenden Papierkartells ein.¹⁹⁹ Es dauerte jedoch noch bis 1935, ehe die Pläne verwirklicht wurden. Alle interessierten Seiten wurden bei den staatlichen Instanzen vorstellig, um beim Kartellbildungsprozess Interventionen in ihrem Sinne zu erwirken.²⁰⁰ Vom neu gegründeten Kartell wurde der Inlandsverkauf praktisch lückenlos im Rahmen von Quoten-, Preis- und Konditionenregelungen erfasst. Als Kartellzentrale errichtete man die Oesterreichische Papierverkaufsgesellschaft mbH (Oepa).²⁰¹ Das Kartell setzte gegen den Widerstand der graphischen Betriebe und Papierverarbeiter empfindliche Preiserhöhungen durch. Für die Exportverarbeitung von Papier wurde eine Art Avi-Abkommen geschlossen.²⁰² Dem Kartell waren jahrelange Verhandlungen und öffentliche Diskussionen vorangegangen, so dass sich bei seinem Zustandekommen viele Ver-

196. Die Holzexporte für das Jahr 1936 wurden für die einzelnen Mitglieder wie folgt vereinbart: Gemeinsame maximale Exportmenge von 3,85 Mio. Standards weiches Schnittmaterial, verteilt auf Schweden (820.000 Stds.), Finnland (1,00 Mio. Stds.), UdSSR (950.000 Stds.), Polen (313.000 Stds.), Tschechoslowakei (96.000 Stds.), Österreich (275.000 Stds.), Jugoslawien (168.000 Stds.), Rumänien (223.000 Stds.). Diese Ziffern bedeuteten eine spürbare Einschränkung im Vergleich zum Jahr 1934. Kartell-Rundschau 1935, 1054. 1937 beschloss man erneut eine Reduzierung um 10 Prozent. Dem Kartell gehörten Norwegen, Kanada und die USA nicht an, Lettland trat 1937 bei. Für Österreich fungierte der Holzwirtschaftsrat als Mitgliedsinstitution. Die ITEC hatte ihren Sitz in Stockholm. Kartell-Rundschau 1937, 574 f; Compass Cechoslowakei 1938, 1113 f.

197. Kartell-Rundschau 1933, 893.

198. Resch, Sladek, Integrations- und Desintegrationstendenzen, wie Anm. 3, 291 ff; Der Aussenhandel Österreichs in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen (Beiträge zur österreichischen Statistik, 1. Heft), Wien 1946, 18.

199. Kartell-Rundschau 1933, 408.

braucher im Voraus mit Waren eingedeckt hatten. Die Organisation musste im Jahr 1936 daher zuerst einmal empfindliche Verkaufseinbußen hinnehmen, ehe ab 1937 eine deutliche Verbesserung der wirtschaftlichen Lage eintrat.

Im Jahr 1930 gründeten die größten europäischen Zellstoffherzeuger ein internationales Kartell. 1929 waren die Mitgliedsländer auf eine Gesamterzeugung von etwa 4,8 Millionen t gekommen, in Österreich hatte man 224.000 t produziert. Die Gesamtexporte hatten sich auf 2,7 Millionen t belaufen (Österreich 89.000 t). Für das Jahr 1930/31 sah man eine gleichmäßige Reduktion um 15 Prozent vor.²⁰³ 1931 stellten die Mitglieder fest, dass dank der Produktionseinschränkungen bereits eine „fühlbare Festigung“ am Zellulosemarkt eingetreten war. Das Kartell wurde jedoch durch die Ausweitung der finnischen Industrie beeinträchtigt und 1935 gab man die umfassende Regelung der Erzeugung für den Inlandsverkauf und den Export auf und man vereinbarte nur noch Exportquoten. Die gesamte Exportmenge wurde für 1936 mit 2,35 Millionen t angesetzt, 1937 erhöhte man sie angesichts des freundlicheren Geschäftsgangs auf 2,5 Millionen t.²⁰⁴

Der Produktionsindex für die gesamte Papierindustrie (1913=100) ging vom

200. Zu den Interventionen zahlreicher Stellen, die an der Papierindustrie und deren Preisbildung interessiert waren, beim Handelsminister siehe den umfangreichen Akt ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart. 3570, Grundzahl 92.184-10/35 mit zahlreichen Geschäftszahlen. Der Hauptverband der graphischen Unternehmen Österreichs, der Verband der Herausgeber der österreichischen Wochenzeitungen und diverse Gewerbeorganisationen forderten die Errichtung einer unter der Leitung des Handelsministeriums stehenden Kommission, die die Papierpreise festzusetzen und die Preisbildung zu überwachen hätte. Dies wurde vom Handelsministerium abgelehnt, aber man forderte vom Papierkartell Zugeständnisse hinsichtlich der geplanten Preiserhöhungen. Die Bundespolizeidirektion Salzburg wies auf die schädlichen Wirkungen von Papierpreiserhöhungen auf die öffentlichen Haushalte hin. Der Generalsekretär der Vaterländischen Front, der Gewerkschaftsbund der österreichischen Arbeiter und Angestellten sowie der Bundeskanzler persönlich wandten sich gegen mögliche Fabriksschließungen im Rahmen der Kartellabkommen. Die Proponenten des Kartells hingegen forderten, dass die Erzeugung von Papier auf Grund des § 24 der Gewerbeordnung unter Konzessionszwang zu stellen sei. Das Handelsministerium teilte dem Präsidenten des Verbandes der Papierindustrie, Stepski, mit, dass sich Bundesminister Stockinger aus grundsätzlichen Erwägungen gegen eine Konzessionierung ausgesprochen habe. Gleichwohl habe er zugesagt, im Wege administrativer Massnahmen dafür Vorsorge treffen zu lassen, dass weder neue Papierfabriken errichtet noch bestehende Betriebe (Zellulose- und Pappfabriken) auf die Erzeugung von Papier umgestellt werden können. Weiters beklagte sich der Verband der Papierindustrie beim Handelsminister, dass sich zwei Fabriken, nämlich Karl Funder Papier- und Holzstoffabrik in Mölbling und die Pölser Zellulose- und Papierfabrik zu den Kartellplänen „passiv verhalten“ hätten, weshalb „eine Einflußnahme“ des Bundesministeriums für Handel und Verkehr auf die beiden Fabriken „erwünscht wäre“. Unmittelbar darauf wurden tatsächlich Vertreter der beiden Fabriken in das Ministerium „zu einer Aussprache über die geplante Kartellierung in der Papierindustrie“ geladen.

201. Compass 1938, 995; Heinrich Salzer, Das österreichische Papierkartell, Wien 1937.

202. Ebd., 86 f.

203. Kartell-Rundschau 1930, 874 ff.

204. United Nations, International Cartels, wie Anm. 17, Tab. 1; Kartell-Rundschau 1931, 151; Kartell-Rundschau 1936, 300.

Wert 133,8 im Jahr 1929 um gut 10 Prozent auf 118,3 (1933) zurück und stieg dann bis 1937 auf 144,3 an. Damit war die Papierindustrie die einzige österreichische Industriebranche, die 1929 einen höheren Output als 1913 erzielte und 1937 das Ergebnis von 1929 übertraf.

Die Chemieindustrie erlitt nach 1929 einen stetigen Niedergang. Das Zündholzkartell wurde 1931 erneuert. Der schwedische Kreuger-Trust hatte in der Zwischenzeit die Aktienmehrheit der Solo erworben und eine kleine, außerhalb des Kartells stehende Fabrik, die Bibis GmbH, übernommen, wodurch er auch einen bestimmenden Einfluss auf die Kartellfirma Ignis gewonnen hatte. Am Kartellreglement änderte dies nicht viel. Die österreichische Zündholzindustrie belieferte den Inlandsmarkt. 1935/36 gelangte das Solo-Aktienpaket im Zuge der Krise des Kreuger-Konzerns nach langwierigen Verhandlungen wieder in österreichischen Besitz.²⁰⁵ Die österreichische Zündholzindustrie hatte nun theoretisch wieder freie Hand bei der Gestaltung des Absatzes, was an ihrer realen Lage aber wenig änderte: der Inlandsabsatz lastete die Fabriken nur ungenügend aus und Exportmöglichkeiten konnten angesichts der vorherrschenden restriktiven Handelspolitik kaum gefunden werden.²⁰⁶

Die vertraglichen Regelungen für zahlreiche Produkte der Schwerchemie und tw. der Leichtchemie mit der deutschen IG Farben wurden weiter ausgebaut. Insgesamt bestanden zum Jahreswechsel 1937/38 mehr als 40 derartige Verträge, die zumeist den inländischen Absatz den österreichischen Erzeugern vorbehalten und begrenzte Exporte nach Ungarn und in die Balkanländer gestatteten. Als Zentrale des Verkaufs im Wege des IG Farben-Handelsnetzwerkes fungierte in Österreich die Chemikalien Verkaufsgesellschaft mbH, Wien.²⁰⁷

Das Leimkartell bestand wie in den 1920er Jahren weiter. Trotz der Behinderungen von Neugründungen durch den Staat musste man sich laufend durch „Desinteressement“-Verträge, also durch Zahlungen an Außenseiter, die glaubhaft androhen konnten, Konkurrenzunternehmen zu errichten, die Monopolstellung si-

205. Die Bilanzen, 18.5.1935, 253; Kartell-Rundschau 1936, 823; Compass 1938, 798.

206. Die Solo AG musste ihren Betrieb in Stainz schließen und die Produktion in den beiden anderen Werken in Linz und Deutschlandsberg konzentrieren. Der Beschäftigtenstand war schon in den zwanziger Jahren mit etwa 600 Personen deutlich niedriger als in der Vorkriegszeit, während der Krise sank er auf 400 und stieg bis 1937 nur auf zirka 460 an. Mathis, Big Business, wie Anm. 9, 288.

207. ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart. 4185, Kartellstelle Schneiberg, Mappe Kartellverzeichnis, Kartellanmeldung, Verzeichnis der im Lande Oesterreich bestehenden Kartelle. In diesem Verzeichnis wurden Kartelle angeführt, deren Bestand von der neu eingerichteten Kartellstelle beim Ministerium für Wirtschaft und Arbeit nach dem „Anschluss“ erhoben wurde. Das Verzeichnis listet auf 62 Seiten insgesamt 199 Kartelle auf, davon entfielen 75 auf die Wirtschaftsgruppe chemische Industrie. Weiters sind im Bestand Kartellstelle Schneiberg auch die Erhebungsunterlagen zu mehr als 30 Kartellabkommen der chemischen Industrie erhalten.

chern. Auf der Handelsebene schlossen sich 1935 die Wiener Leimhändler zu einem Kartell zusammen und trafen mit der AG für chemische Industrie weitreichendes Abkommen (Einkaufs- und Gebietskartell).²⁰⁸

Immer wieder für öffentliches Aufsehen sorgte das Kartell für Benzin und Schmieröle. Der Vertrag des Benzinkartells ist 1933 abgelaufen und man konnte sich nur noch auf eine provisorische, sehr unverbindliche Fortsetzung einigen. 1935 gelang eine Neuformierung des Kartells, das sofort eine Preiserhöhung um 3 Groschen auf 56 Groschen je Liter ankündigte. Im Juli 1935 strebte man eine weitere Erhöhung um drei Groschen auf 59 Groschen je Liter an. Dies erregte massive Widerstände der Autofahrerverbände aber auch der Regierung, denn man hatte kurz zuvor in der Absicht, die allmählich aufkommende Motorisierung zu beleben, die Kraftfahrzeugsteuer gesenkt. Auf Intervention des Handelsministeriums erfolgte schließlich nur eine Preiserhöhung um einen Groschen auf 57 Groschen je Liter.²⁰⁹

Der Produktionsindex „Chemische Industrie“ ging vom Wert 154,4 (1929) auf 123,4 für das Jahr 1933 zurück, danach kam es nicht zu einem neuerlichen Wachstum sondern zu einer weiteren Schrumpfung. Der Indexwert für 1937 beträgt nur noch 112,4.²¹⁰

Die Entwicklung der Textilindustrie war während der Weltwirtschaftskrise vom spektakulären Zusammenbruch des Mautner-Konzerns²¹¹ überschattet. Zahlreiche Firmen vermochten jedoch die schwierigen Jahre vergleichsweise gut zu überstehen. 1930 wurde das Kartell der österreichischen Baumwollspinnereien gegründet. Nachdem bereits seit vielen Jahren Konditionenabkommen bestanden hatten, sah man nun einheitliche Mindestpreise und eine Kontingentierung des Inlandsverkaufes vor. Die Quoten wurden nach einem Schlüssel, der auf den Verkaufszahlen 1929 und den Produktionskapazitäten beruhte, errechnet.²¹² Die Mitgliedsfirmen verkauften im Jahr 1937 im Inland 4,66 Millionen kg Baumwollgarne, die Außenseiter erzeugten etwa 1,9 Millionen kg (für den Inlandsmarkt und den Export).²¹³

Die Baumwollweber trachteten auf das Garnkartell ebenfalls mit einer Organi-

208. ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart. 4182, Kartellstelle Schneiberg, Z. 344.

209. Kartell-Rundschau 1935, 121, 210 u. 711 f.

210. Kausel, Németh, Seidel, Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1963, wie Anm. 14, 12.

211. Fritz Weber, Vor dem großen Krach, Habilitationsschrift, Wien 1991, 450 ff.

212. Compass 1938, 1041.

213. ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart. 4178, Kartellstelle Schneiberg, Z. 80/K. St./38. Dem Kartell gehörten an: G. Borckenstein & Sohn AG, Wien; Carl Ganahl & Co., Feldkirch; Getzner, Mutter & Cie., Bludenz; Jenny & Schindler, Bregenz; Schwadorfer Baumwollspinnerei & Bleicherei, Kantor, Polack & Co., Wien; Baumwollspinnerei- und Weberei Kastner, Wien; AG der Kleinmünchener Baumwoll-Spinnerei und mechanischen Weberei, Linz; Scutter & Co., Wien; Theresienthaler Baumwollspinnerei und Weberei AG, Wien; Pottendorfer Spinnerei und Felixdorfer Weberei AG; F. M. Hämmerle, Dornbirn. Lediglich dem Preis- und Konditionenabkommen schloss sich Franz M. Rhomberg, Wien, an. Gänzlich als Außenseiter verblieben Pick & Co., Wien; Ludwig Weiss, Wien sowie die Harlander Baumwollspinnerei und Zwirnfabrik AG, Wien.

sationsbildung zu reagieren. Nach langen, schwierigen Verhandlungen²¹⁴ einigten sie sich im Februar 1937 auf ein Kontingentierungs- und Kalkulationskartell, das von einem Büro bei der Österreichischen Kontrollbank geführt und überwacht wurde.²¹⁵

Ab etwa 1933 entstanden diverse weitere Konditionen- und teilweise Preiskonventionen, wie etwa jene der Textilveredler, Herrenwäscherzeuger, Cottonstrumpfindustrie und Verbandstoffindustrie, die jeweils die Kontrolle der Österreichischen Kontrollbank übertrugen.²¹⁶

Zwischen der österreichischen und der tschechoslowakischen Industrie kam es zu Abkommen hinsichtlich des Geschäfts mit Wollstumpen²¹⁷, Krawattenstoff und Leinen²¹⁸ und die internationalen Filzkartelle²¹⁹ aus den 1920er Jahren bestanden weiter.

Im Hinblick auf die Entwicklung der Produktionsmengen gehörte die Textilindustrie während der 1930er Jahre zu den erfolgreichsten Branchen. Der Index ging von 89,6 (1929) bis 1933 nur auf 70,3 zurück und stieg bis 1937 auf 104,9 an. Die Produktionsmenge übertraf somit 1937 das Vorkriegsvolumen, was die gesamten 1920er Jahre hindurch nicht gelungen war.

Die Nahrungs- und Genussmittelindustrien wurden von der Krise empfindlich getroffen. Die Bierkartelle bestanden einigermaßen stabil weiter, wobei sich auch die Konzentrationsprozesse fortsetzten. Gösser erwarb 1929 bis 1931 und 1933 einige weitere kleinere Brauereien und 1936 kam es zu einer Interessengemeinschaft bezüglich des Verkaufsapparates zwischen Gösser, der Brüder Reininghaus AG und der Ersten Grazer Aktienbrauerei.²²⁰ Die Brau AG nahm 1935 namhaften Anteil an der Brauerei Zipf AG, und auch in die Schweichater-Gruppe wurden weitere Braue-

214. Um eine gedeihliche Verhandlungsführung zu unterstützen, wurde im Jahr 1936 vom Handelsministerium der Direktor der Bundeslehranstalt für Textilindustrie, Ing. Dr. Marcher, der Baumwollwebindustrie als amtlicher sachverständiger Berater beigegeben. Im Mai 1935 trat eine Gruppe der reinen Baumwollweber mit dem Ansinnen an das Handelsministerium heran, man möge sie amtlicherseits unterstützen, gegenüber den kombinierten Unternehmen (Spinnweber) eine besonders geschützte Position im Rahmen des in Gründung befindlichen Kartells zu erlangen. Der zuständige Referent stand jedoch diesem Ansinnen äußerst kritisch gegenüber. Er befand, wenn man die rückständigen kleinen Fabriken und die rationalisierten großen Betriebe in ein Kartell zwingt, so würde dies nur „die Gefahr von Differentialrenten, welche Gefahr unter den heutigen Krisenverhältnissen noch mehr als sonst gebannt werden muss“, mit sich bringen. Ein marktwirtschaftlich orientierter Standpunkt der in der staatswissenschaftlich gebildeten Beamtenschaft immer wieder zu finden war, in der praktizierten Wirtschaftspolitik jedoch weitgehend abhanden gekommen war. ÖStA, AdR, Handelsmin., Kart. 3633, 92.942-10/36.

215. Kartell-Rundschau 1937, 92, 486 u. 565; Compass 1938, 1041.

216. Kartell-Rundschau 1934, 752; Compass 1938, 1041.

217. Compass 1938, 1041.

218. United Nations, International Cartels, wie Anm. 17, Tab. 3.

219. Ebd.; Compass Cechoslovakei 1939, 1219.

220. Kemmettmüller, Pastler, Die Biererzeugung in Österreich, wie Anm. 135, 162.

reien eingegliedert. Der Brauherren-Verein für Wien und Umgebung hatte danach infolge des Konzentrationsprozesses in der zweiten Hälfte der 1930er Jahre nur noch fünf Mitglieder.²²¹

Das 1934 gegründete österreichische Margarinekartell (Quoten- und Preiskartell) ist 1936 zerfallen. Ein kleines Unternehmen, das sich gerade in einem Ausgleichsverfahren befand, hatte bei der Forderung nach einer höheren Kartellquote zu hoch gepokert. Somit standen die Betriebe des Unilever-Konzerns etwa 100 kleinen und mittleren Erzeugern auf einem unregulierten Markt gegenüber.²²²

Die Nachfrage nach Produkten der Nahrungsmittelindustrie scheint während der Krise durch Ausweichstrategien auf Eigenproduktion der Haushalte eine nachhaltige Beeinträchtigung erfahren zu haben. Der Produktionsindex ging von 90,6 (1929) in der Krise um ein Drittel auf 66,2 zurück und sank bis 1937 noch weiter, auf 62,2 ab.

Für den Jahreswechsel 1937/38 lässt sich folgender zahlenmäßiger Entwicklungsstand des Kartellwesens schätzen:

Tabelle 2: Kartellabkommen in Österreich 1937/38

Branche	inländische Kartelle	internationale Kartelle*	Gesamtzahl
Bergbau	3	1	4
Glasindustrie	/	4	4
Stein- und Keramikindustrie	9	6	15
Eisen	20	20	40
Metallverarbeitung, Maschinenbau	36	4	40
Elektroindustrie	16	5	21
Holz	4	2	6
Papier	6	11	17
Chemie	24	55	79
Textilindustrie	21	5	26
Nahrungs- und Genussmittel	7	2	9
Zusammen	146	115	261

* als internationale Kartell wurden alle Abmachungen gewertet, an denen mindestens ein ausländischer Vertragspartner beteiligt war.

221. Compass 1938, 764.

222. Kartell-Rundschau 1936, 507 u. 876; Die Bilanzen, 11.7.1936.

Resümee

In der Zwischenkriegszeit haben sich in Österreich umfangreiche Kartellstrukturen etabliert. Die erforderlichen Kartellzentralen wurden in den Großindustrien von den Kartellmitgliedern selbst geschaffen, häufig in Form von zentralen Gesellschaften oder Genossenschaften mit beschränkter Haftung (z.B. Ziegelkartelle, Kalkwerke, Gipswerke, Tonwaren, Verband der Eisenwerke, Verband der Draht- und Drahtstiftenwerke, Verband der österreichischen Rohrwerke, Verband der österreichischen Kaltwalzwerke, Glühlampen, Elektroleitungen, Papier, Baumwollspinner und -weber, Zündhölzchen, Ferrosilicium, Knochen, Bier, Glas, etc.). Kartelle für kleinere industrielle Teilmärkte, wie etwa das Flaschenkapselkartell, das Tubenkartell etc., bedienten sich häufig der Dienste der Oesterreichischen Kontrollbank für Industrie und Handel als Kartellzentrale.²²³ Das Institut war ja genau zu diesem Zweck im April 1914 von den führenden österreichischen Großbanken gegründet worden.²²⁴ Die Interessenvertretungs- und Kammerorganisationen spielten bei den Kartellierungsvorgängen immer wieder eine Rolle.²²⁵ Kleinere Teilmärkte, die überwiegend von gewerblichen Betrieben beliefert wurden, waren auch beim Niederösterreichischen Gewerbeverein organisiert.²²⁶

223. Im Frühjahr 1938 wurden bei der Kontrollbank folgende Kartelle geführt: Achsen, Badewannen, Bandstahl, Blechembellagen, Bleiwaren, Cloth, Silk, Schirmstoffe, Cottonstrümpfe, Filztuch, Siebe, Flaschenkapseln, Fustian, Glasunion GmbH, Isoliermaterial, Kesselbau, Küchenwaagen, Limbric, Bleiche, Farbwarenausrüstungs-Anstalten, Metalltuch, Möbelbeschläge, Radio, Radiokassetten, Reissverschlüsse, Sensen, Stärke, Glukose, Dextrin, Stahlhochbau, Brückenbau, Kranbau, Tuben, Spritzkorke, Verbandstoffe, Alkoholesig, Wäsche sowie Iwa – Internationale Warenkompensations GmbH; Kontrolle der durch die Fachgruppe der Elektromaschinen-fabriken vertretenen Firmen A.E.G. Union Elektrizitätsgesellschaft, Wien, Elin, AG für Elektrische Industrie, Wien, Österr. Siemens-Schuckert-Werke, Wien; Kontrolle der Österreichischen Leitungsgesellschaft mbH (Oelge); Superkontrolle bei der Österreichischen Papierverkaufsgesellschaft mbH (Oepa), Wien. ÖStA, Bürckel-Materie, Karton 75, Mappe 2100, Staat und Wirtschaft Allgemein (Reichswirtschaftsministerium), O.alt 121, Verzeichnis der von der Kontrollbank geführten Vereinigungen, Mai 1938.

224. Compass 1930, 422 f.

225. Z. B. war die Ausfuhrorganisation für Sensen und Sichel beim Bund der österreichischen Industriellen in Linz angesiedelt. Nach 1934 erlangten die ständischen Organisationen, der Industriebund, der Gewerbebund, der Handelsbund und der Finanzbund erheblichen Einfluss. Dem Gewerbebund stand zum Beispiel das Recht zu, mit qualifiziertem Mehrheitsbeschluss eines Gewerbebezuges Mindestpreise festzusetzen. Der Industriebund hat mehrmals Gesetzesentwürfe über die Errichtung von Zwangskartellen vorgelegt, die jedoch nicht in geltendes Recht umgesetzt wurden. Josef Dobretsberger, Kartelle in Österreich, in: Kartell-Rundschau 1937, 213 ff; Senft, Im Vorfeld der Katatstrophe, wie Anm. 6, 208.

226. Im Frühjahr 1938 wurden beim Niederösterreichischen Gewerbeverein Konventionen für folgende Waren geführt: Essigessenzen, Federkluppen, Fischkonserven, Rundfunkgeräte, Sisalbindfäden, Stumpen und Herrenhüte, Hartpapier, Wandbrunnen, sanitäre Einrichtungsgegenstände, Metallrohre, ÖStA, Bürckel-Materie, Karton 75, Mappe 2100, Staat und Wirtschaft Allgemein (Reichswirtschaftsministerium), O.alt 121, Konventionen, welche derzeit beim N.Ö. Gewerbeverein geführt werden, 2. Juni 1938.

Das Kartellwesen war während des Warenhungers und der Geldentwertung zu Beginn der 1920er Jahre weitgehend obsolet geworden und hat sich ab 1924 wieder neu gebildet. Unter den Rahmenbedingungen einer einigermaßen freien Marktwirtschaft (sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene) blieb die Macht der meisten Kartelle noch begrenzt. Importmöglichkeiten und das Auftreten aktueller oder potentieller Konkurrenz schränkten die Gefahren monopolistischer Auswüchse einigermaßen ein. In zahlreichen Branchen konnten trotz wiederholter Versuche vorerst keine umfassenden, stabilen Kartelle errichtet werden (z.B. Textilindustrie, Papierindustrie, etc.). Allein Branchen, in denen die Kartellierung durch weit fortgeschrittene Konzentrationsprozesse erleichtert wurde und strukturelle Markteintrittsbarrieren gegen neue Konkurrenz bestanden, konnten Kartelle einige Marktmacht erlangen. Dies war etwa bei natürlichen Monopolen der Fall oder in Branchen, wo Neugründungen eine besonders hohe Kapitalaufbringung erforderten (z.B. in der Schwerindustrie). Die Eisen- und Stahlindustrie vermochte wiederum – so wie bereits in der Vorkriegszeit – straff organisierte Kartellstrukturen zu errichten, nun eingebettet in internationale Abkommen (Mitteleuropa, Westeuropa). In der Elektroindustrie wurde die Organisationsmacht durch die Einbindung der Firmen in internationale Konzerne und Kartellstrukturen gestärkt.

Generell hatte gegenüber der Vorkriegszeit der Anteil internationaler Kartelle erheblich zugenommen. Dies war der Aufteilung des altösterreichischen Zollgebietes in mehrere Nachfolgestaaten geschuldet sowie den internationalen Kartellierungstendenzen in Europa. In Abkommen mit den anderen Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie wurden in den 1920er Jahren vielfach Wirtschaftsstrukturen fortgeschrieben, die noch aus der Vorkriegszeit herrührten (insbesondere Eisenindustrie, aber auch teilweise Textilindustrie, Zementindustrie, Packpapier, etc.). Insgesamt vermochten die Kartelle die Wirkung der Marktkräfte nicht auszuschalten, sondern die Positionierung der Firmen in den Organisationen spiegelte ihre Stellung am Markt wider. Wenn sich die relativen Stärkeverhältnisse änderten, wurden Kartelle nachverhandelt oder beendet.

Während der Weltwirtschaftskrise ab 1929 lösten sich zahlreiche Kartelle auf oder formierten sich weitgehend um. Etwa ab dem Jahr 1933, nachdem der Tiefpunkt der Krise durchschritten war, entstanden wiederum stabile Organisationsstrukturen, nun angepasst an die veränderten Rahmenbedingungen. In den internationalen Kartellen setzte sich vielfach die Tendenz durch, dass anstelle umfassender Produktionsregelungen nur noch Exportquoten traten, da die inländischen Märkte ohnehin durch die kaum mehr überwindbaren Handelshemmnisse abgeschottet waren. Beispiele dafür sind die neue Internationale Rohstahl-Exportgemeinschaft oder das neue Reglement von 1935 im Zellstoffkartell. In manchen Branchen bestand man ausländischen Industrien auch zollbegünstigte Importkontingente zu, um sich selbst ebenfalls gewisse Ausfuhrmöglichkeiten zu sichern (z.B. in den präferenziellen Abkommen mit Italien und Ungarn). Bei diesen Abkommen wurden somit die staatlichen Außenhandelsbehörden in die Administration der privatwirt-

schaftliche vereinbarten Kartelle einbezogen – eine Vorgangsweise, die man in den 1920er Jahren noch „aus prinzipiellen Erwägungen“ abgelehnt hatte.

Die österreichische Wirtschaftspolitik hat sich dem internationalen Trend zu Handelshemmnissen und Devisenkontrollen angepasst. Durch die Ausschaltung der Auslandskonkurrenz wurde die Marktmacht inländischer Monopolorganisationen wesentlich gestärkt. Es entsprach dem Zeitgeist, inländische Kartelle zu stärken, damit sie bei Verhandlungen um ihre Positionierung in den internationalen Organisationen möglichst gefestigt auftreten konnten. Auch die praktizierte Strategie, durch Zölle eine Umverteilung von den Profiten ausländischer Monopolisten zu den eigenen Fiskaleinnahmen vorzunehmen, und so die inländische Wohlfahrt zu steigern, entspricht durchaus manchen Argumenten der modernen Außenhandels-theorie. Weiters wirkte sich die dadurch womöglich provozierte Errichtung von sogenannten „Zollfabriken“ innerhalb der Zollmauern durch ausländische Investoren (z.B. die Glasfabrik in Brunn am Gebirge und das Röhrenwerk der Firma Weiß in Wien) gewiss gesamtwirtschaftlich günstiger aus, als eine handelspolitische Öffnung ohne entsprechende Gegenleistungen. Genauso mag die Importsubstitution am Röhrenmarkt unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine volkswirtschaftlich sinnvolle Strategie gewesen sein, wenngleich sich das dadurch geschaffene Monopol als recht bedenklich erwies.

Die Marktmacht der Kartelle wurde durch die zünftisch anmutende Industrie- und Gewerbepolitik, die dem Schutz des Bestehenden generell den Vorzug vor neuen Gründungen gab, einzementiert. Dadurch kam es zu einer massiven Stärkung des Kartellwesens, ohne dass es des Instruments einer offiziellen Zwangskartellierung bedurft hätte. Nunmehr gelang es auch in Industrien wie der Baumwollspinnerei, Baumwollweberei und der Papiererzeugung, in denen sich bis dahin aus strukturellen Gründen keine stabilen Kartelle hatten bilden können, umfassende, mächtige Organisationsstrukturen zu etablieren. Diese Entwicklung fügte sich in den vorherrschenden Trend einer weitreichenden staatlich-regulatorischen Politik in den Bereichen Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft. Die Behinderung der Wirkung freier Marktkräfte manifestierte sich zum Beispiel im erfolgreichen Widerstand, die Warenpreise der allgemeinen Deflationsentwicklung anzupassen, was einer relativen Preiserhöhung in Richtung Monopolpreise entsprach. Während die „freien“ Preise (Durchschnitt 1923-31=100) vom Indexwert 100 im Jahr 1929 auf den Wert 73 in den Jahren 1932 und 1933 absanken und auch 1934 und 1935 nur den Wert 76 erreichten, stiegen die „gebundenen“ Preise vom Wert 98 (1929) bis 1933 sogar auf 104 an, gaben 1934 auf den Indexwert 96 nach und erhöhten sich 1935 wieder auf 105. Im Gegensatz zu den freien Preisen, die von 1929 bis 1935 um 24 Prozent sanken, stiegen die gebundenen Preise um sieben Prozent an. Während die Industrie die Lohnstarrheit in den Zeiten der Krise beklagte, verstand man es, manche Warenpreise sogar noch zu erhöhen. Damit wurden auch die Weiterverarbeiter der kartellierten Produkte mit entsprechend höheren Kosten belastet. So lagen angeblich die Zementpreise in Österreich um 100 Prozent über dem tsche-

choslowakischen Kartellpreis und Stabeisen war bis 1937 wesentlich teurer als in Deutschland.²²⁷

Vor allem gelang es der Übermacht privater und staatlicher Regulierung, konkurrierende unternehmerische Initiativen zu unterdrücken. Die gerade in Zeiten wirtschaftlicher Depression so notwendige unternehmerische Initiative wurde weitgehend blockiert. Jegliche Entwicklungsdynamik war behindert, was vermutlich mittelfristig noch schwerer gewogen hat, als die gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverluste infolge der Kartellpreise.

227. H. Wagenführ, Kartelle in Österreich, in: Kartell-Rundschau 1937, 174 ff.

TEIL II

Rechtliche Rahmenbedingungen und wirtschaftspolitische Regulierung



Kartellpolitik aus volkswirtschaftlicher Sicht

1. Einführung

Im letzten Jahrzehnt war Österreich aufgrund politischer Vorgänge und ökonomischer Entwicklungen, wie etwa dem EU-Beitritt oder der ansteigenden Konzentration in vielen Industrie- und Dienstleistungsbranchen sowie zunehmend globaler Ausrichtung des Wettbewerbs, gezwungen, eine Anpassung seines Wettbewerbsrechts vorzunehmen. Eine Folge waren sowohl rechtliche als auch institutionelle Änderungen in der Wettbewerbspolitik, welche auch im Bereich der Kartelle sichtbar wurden.

Für diese Arbeit wird die allgemeine Frage gestellt, was aus volkswirtschaftlicher Perspektive von einer Kartellpolitik einzufordern ist und auf welcher Argumentationsbasis dies erfolgen kann. Vor dem Hintergrund einer kurzen Beschreibung der Entwicklungen im Kartellbereich in den letzten zehn Jahren sowohl in Österreich als auch auf EU-Ebene, wird zunächst eine Einordnung des Kartellbegriffes in die umfassendere Vorstellung von Wettbewerbspolitik vorgenommen. Das sich abzeichnende Bild der Behinderung des Wettbewerbs durch Kartelle führt zur Feststellung negativer ökonomischer Wirkungen, welche als Wohlfahrtsminderungen auftreten. Diese Erkenntnisse bilden wiederum den Hintergrund für kartellpolitische Maßnahmen und die dafür notwendige institutionelle Ausgestaltung.

Bereits hier sei festgehalten, dass in diesem Aufsatz eine Beschränkung auf Kartellpolitik i.e.S. vorgenommen wird und ausschließlich auf ökonomische Vorgänge eingegangen wird, die auf kollusivem Unternehmensverhalten beruhen. Es werden demnach durchaus gleichwertige Fragen des Unternehmenszusammenschlusses (Fusionen), der Missbrauchsaufsicht oder Regulierung nicht weiter berücksichtigt.¹

2. Anmerkungen zur Kartellsituation in Europa und Österreich

Für eine erste Einordnung des Umfangs von Kartellpolitik in der praktischen Umsetzung seien hier ein paar Daten angeführt. Damit wird zwar noch keineswegs die Bedeutung und die Reichweite der Wirkungen dieses wirtschaftspolitischen Bereiches bestimmt, aber zumindest eine erste Standortbestimmung hinsichtlich der Entwicklungen vorgenommen.

In der nachfolgenden Tabelle 1 wird zunächst die Situation für Österreich dargestellt.² Nachdem in Österreich aufgrund der Kartellgesetznovelle 1988 grundsätzlich alle unbefristeten Kartelle mit 31.12.1993 ausgelaufen sind³, was sich auch in der sprunghaften Reduktion der Kartelle zwischen 1993 und 1994 zeigt, lässt sich darüber hinaus während der betrachteten Periode eine sinkende Anzahl der hinterlegten Kartelle feststellen. Dieses Resultat entsteht sowohl aus der sinkenden Zahl von Kartellanmeldungen als auch dem Auslaufen von Kartellen, da die Verlängerung nicht beantragt wird. Demgegenüber lässt sich aber ein Trend von steigenden vertikalen Vertriebsbindungen erkennen.⁴

Während 1993 noch 56 Kartelle⁵ (davon 6 Bagatellkartelle)⁶ gemeldet waren, waren 2001 nur mehr 19 Kartelle (davon 4 Bagatellkartelle)⁷ eingetragen. Dies ist natürlich auch eine Auswirkung des EU-Beitritts Österreichs 1995, bei dem die EU-Wettbewerbsgesetzgebung übernommen werden musste. Für die Kartellpolitik bedeutete dies, dass ab diesem Zeitpunkt alle Fälle mit erheblicher Auswirkung auf

1. Eine umfassende Darstellung wettbewerbstheoretischer Konzeptionen und deren Folgerungen für die Wettbewerbspolitik findet man in den gängigen Lehrbüchern wie K. Herdzina, Wettbewerbspolitik, 5. Aufl., Stuttgart 1999; G. Knieps, Wettbewerbsökonomie: Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik, Berlin, Heidelberg 2001. Speziell zur Kartellpolitik siehe I. Schmidt, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht: Eine interdisziplinäre Einführung, 7. Aufl., Stuttgart 2001. Eine Übersicht zur Wettbewerbspolitik speziell für Österreich findet sich im Überblicksartikel C. Bellak, R. Hofer, P. Tschmuck, Wettbewerbs- und Strukturpolitik, in: R. Neck, E. Nowotny, G. Winckler (Hrsg.), Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs, 3. Aufl., Wien 2001, 126-164, sowie allgemein in den Surveys von H. Berg, Wettbewerbspolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 7. überarbeitete Aufl., München 1999, 299-362; W. Kerber, Wettbewerbspolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 8. überarbeitete Aufl., München 2003, 297-361; A. Schmidt, Europäische Wettbewerbspolitik: Ordnungspolitische Weichenstellungen, in: R. Ohr, T. Theurl (Hrsg.), Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik, München 2001, 363-416; I. Schmidt, S. Binder, Wettbewerbspolitik, in: P. Klemmer (Hrsg.), Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998, 1229-1314.
2. Erfasst werden Kartelle im Kartellregister, das beim Oberlandesgericht Wien als Kartellgericht eingerichtet ist.
3. Vgl. Kartellgesetz 1988.
4. Darüber hinaus wird der Bereich, der hier nicht ausgewiesenen Zusammenschlüsse zunehmend bedeutender und umfangreicher, wobei insbesondere der Bereich Medien, aber auch der Einzelhandel hervorzuheben ist. Dies führt zu einer zunehmenden Konzentration im österreichischen Markt. Vgl. M. Böhmeim, Austrian Competition Policy: Quo Vadis?, in: Austrian Economic Quarterly 4/2002, 176-190. Für einen Überblick zu den Wohlfahrtswirkungen von Zusammenschlüssen vgl. G. Tichy, What Do We Know about Success and Failure of Mergers?, in: Journal of Industry, Competition and Trade, 1 (2001), 347-394.
5. Unter der Rubrik „Kartelle“ sind alle im Kartellregister eingetragenen Kartell(verträge) angeführt, die Rubrik „Bagatellkartelle“ erfasst all jene, welche geringe Marktanteile aufweisen, die Rubrik „Verbände/Empfehlungen“ gibt die durch einzelne Verbände ausgegebenen Empfehlungen (Preise etc.) an, unter der Rubrik „vertikale Vertriebsbindungen“ sind alle Verträge mit entsprechenden Liefer- und Vertriebsbeschränkungen erfasst (nicht jedoch Preisbindungen).
6. Vgl. Oberster Gerichtshof, Tätigkeitsbericht für das Jahr 1992, Wien 1993, 1.
7. Vgl. Oberster Gerichtshof, Tätigkeitsbericht für das Jahr 2001, Wien 2002, 15.

Tabelle 1: Kartelle in Österreich 1993-2001

Hinterlegungen jeweils mit Ende des Jahres	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kartelle	56	33	27	24	21	24	24	20	19
Bagatellkartelle	6	k.A.	k.A.	6	5	5	5	4	4
Verbände/Empfehlungen	60/101	49/86	47/59	50/63	44/58	43/58	43/58	42/56	52/69
Vertikale Vertriebsbindungen	k.A.	805	870	963	1031	1126	1223	1268	1380

Quelle: Tätigkeitsberichte OGH für 1993-2001, jeweils Stand 31.12.

den europäischen Binnenmarkt durch die EU-Kommission behandelt wurden, während alle in ihren Auswirkungen darunter liegenden Fälle nach wie vor der oben durch die Zahlen belegten österreichischen Kartellrechtslage unterlagen.

Ein kurzer Blick auf die Entwicklung der Kartellfälle auf EU-Ebene zeigt auch hier eine zuletzt abnehmende Zahl an Fällen. Dies zeigt sich für alle Bereiche, sowohl bei den Anmeldungen, den Beschwerden als auch den durch Kommissionsinitiative betroffenen Fällen.

Tabelle 2: Kartellfälle auf EU-Ebene 1993-2001

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Anmeldungen	264	235	360	206	221	216	162	101	94
Beschwerden	110	170	114	159	177	192	149	112	116
Kommissionsinitiative	26	21	47	82	101	101	77	84	74
Informelle Verfahren	792	495	403	367	490	539	514	362	324
Offizielle Entscheidungen	14	33	14	21	27	42	68	38	54
Neue Fälle gesamt	400	499	448	447	499	509	388	297	284
Abgeschlossene Fälle	806	528	417	388	517	581	582	400	378

Quelle: Zusammenstellung nach Europäische Kommission, Wettbewerbspolitik, 1997, 39 ff und Europäische Kommission, Wettbewerbspolitik, 2002, 60ff.

Allerdings bedeutet dieser absolute Rückgang keineswegs, dass auch die Bedeutung der Fälle abnimmt, was zumindest ansatzweise in der relativ gestiegenen Zahl an, durch ein offizielles Verfahren, gelösten Fällen erfasst werden kann. Hervorzuheben ist auch der Zeitraum nach 1995, in dem durch den Beitritt von Finnland, Österreich und Schweden eine erhöhte Anzahl von Fällen anfiel, was als Form der Anpassung an die geänderte kartellpolitische Lage zu interpretieren ist.

Nach dem durch Zahlen dargelegten Umfang von Kartellfällen sei ein Blick auf die Ausprägungen und Funktionen von Kartellen geworfen. Dazu werden aus einer umfangreichen Sammlung an Fällen⁸ nur zwei stellvertretend vorgestellt. Die ausgesuchten Beispiele von Preisabsprachen, sowohl das so genannte „Wiener Baukartell“

8. EU-Fälle können unter folgender Website eingesehen werden: <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/cases/> (abgerufen 16.06.03).

als auch der „Lombard Club“, sind auch einer breiteren Öffentlichkeit bekannt geworden.⁹ Im ersteren Fall, welcher lokale Bedeutung hatte, kam es im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen für Straßenarbeiten für die Stadt Wien zu Absprachen zwischen Baufirmen hinsichtlich der zu legenden Angebote. Damit waren diese Unternehmen in der Lage, einerseits die Zuteilung der Aufträge und andererseits die Preisgestaltung zu bestimmen. Durch die weitgehende Ausschaltung des Bieterwettbewerbs konnten somit übermäßige Gewinne generiert werden. Im Gerichtsverfahren wurden deshalb neun verantwortliche Manager dieser Baufirmen verurteilt.¹⁰

Im zweiten angeführten Fall des „Lombard Clubs“ ist die umfangreiche organisatorische Durchdringung von besonderer Bedeutung. So konnte nach gleichzeitig durchgeführten Hausdurchsuchungen in den Banken im Juni 1998 und den dabei gefundenen Dokumenten über Kartelltreffen seit 1994, das Netzwerk des Bankenkartells rekonstruiert werden. Dieses wies sowohl eine hierarchische als auch regionale Struktur auf. Alle Bankprodukte in Österreich, einschließlich der Werbemaßnahmen und Dienstleistungen, waren Teil der Absprachen. Monatlich kamen die Topmanager der größten österreichischen Banken zusammen („Lombardclub“), um Informationen auszutauschen und über die wichtigsten Zinssätze und Produkte zu verhandeln. Eine Ebene darunter waren ebenfalls auf Produktbereiche spezialisierte Komitees tätig. Somit wurde über das gesamte Angebot jeweils Übereinkunft erzielt. Da Gesamtösterreich betroffen war, wurde von der EU-Kommission die Möglichkeit einer grenzüberschreitenden Wirkung und somit die Zuständigkeit der EU-Kommission erkannt. Nachdem die EU-Kommission hierbei einen Nachteil für die Konsumenten und auch den Einfluss auf extraterritoriale Bereiche feststellte, hat sie acht österreichischen Banken eine Strafe in der Höhe von 124,26 Mio. € auferlegt.¹¹

Dieses geraffte Bild zu Kartellen zeigt deutlich, dass aus der zahlenmäßigen Abnahme an Kartellen keineswegs eine geringere Bedeutung für Wettbewerbspolitik folgt.

3. Kartelle und Wettbewerbspolitik

Um ein Verständnis für die volkswirtschaftlichen Effekte aus Kartellbildungen zu gewinnen, muss man zunächst die Vorstellungen zur Funktion des Wettbewerbs ansprechen. Wettbewerbstheoretische Überlegungen werden zu diesem Zweck zu-

-
9. Vgl. Der Standard, Kreditstreit: Hunderte Millionen Euro Schaden, 26.06.2003; Die Presse, Baukartell gilt als erwiesen: OGH bestätigte Schuldsprüche, 09.01.2003.
 10. Vgl. OECD, Country Report Austria, 2001, 4, <http://www.oecd.org/doc/M00029000/M00029497.doc> (abgerufen am 15.05.03).
 11. Vgl. OECD, Country Report Austria, 2002, 5, <http://www.oecd.org/pdf/M00038000/M00038125.pdf> (abgerufen am 15.05.03); A. Winterstein, Commission Fines Eight Austrian Banks for Participating in the „Lombard Club“ Cartel, in: Competition Policy Newsletter No.3, 2002, 31 f.

meist mit dem Begriff des Marktes und dessen Funktionsfähigkeit verbunden. Erst mit bestimmten Voraussetzungen (Rahmenbedingungen)¹² können Märkte und der dort stattfindende Wettbewerb die ihnen zugeordneten Funktionen, insbesondere das Erreichen und Sicherstellen einer möglichst hohen gesellschaftlichen Wohlfahrt¹³, erfüllen.

Da bisher keine allgemein akzeptierte Theorie des Wettbewerbs entwickelt wurde, müssen verschiedene wettbewerbstheoretische Konzeptionen¹⁴ unterschieden werden, um jeweils die Leitbilder für Begründung und Auswahl einzelner wettbewerbsspolitischer Maßnahmen zu zeichnen.

Im Zentrum dieser Leitbilder stehen jeweils Vorstellungen darüber, inwieweit staatlich oder privat veranlasste Wirtschaftshandlungen den Wettbewerb und dessen Funktionalität beschränken und somit gesamtgesellschaftlich unerwünschte ökonomische Resultate hinsichtlich der Ressourcenallokation bzw. der Einkommensverteilung ergeben. Dabei erkannte Hemmnisse gilt es einzugrenzen oder überhaupt abzustellen. Je nach theoretischer Position fällt somit die Interventionsintensität unterschiedlich aus.

3.1 Wettbewerbstheoretische Konzeptionen

Eine einfache Einordnung dieser Konzeptionen lässt sich in einer historischen Betrachtung der Abfolge unterschiedlicher wettbewerbstheoretischer Konzeptionen und Leitbilder für Marktwirtschaften¹⁵ erkennen:

- Der Ausgang findet sich in der klassischen Vorstellung eines Leistungswettbewerbs¹⁶, mit der weitgehenden Ablehnung von Staatseingriffen auf Märkten, da diese nur das Gemeinwohl mindernde Wettbewerbsbeschränkungen darstellen. Allerdings wird bereits auf das Problem der Kartellbildung bzw. des kollusiven Verhaltens hingewiesen.¹⁷
- Im darauf folgenden – heute noch als „Referenzmodell“ geltenden – neoklassischen Modell einer vollkommenen Konkurrenz und der Vorstellung einer Räu-

12. Vgl. W. Eucken, Grundlagen der Nationalökonomie, 9. unveränderte Aufl., Springer, Berlin et. al. 1989 (erste Aufl. 1940), 55 ff.

13. Vgl. Bellak, Hofer, Tschmuck, Wettbewerbs- und Strukturpolitik, wie Anm. 1, 126 f; Berg, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 299 f. Diese Funktionen dienen normativ als wettbewerbsspolitische Zielsetzungen und leiten die Ausrichtung der wettbewerbsspolitischen Maßnahmen.

14. Für einen Überblick vgl. u.a. Herdzina, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1; Knieps, Wettbewerbsökonomie, wie Anm. 1; I. Schmidt, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1.

15. Vgl. Knieps, Wettbewerbsökonomie, wie Anm. 1, 67 ff; I. Schmidt, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 1 ff.

16. Diese Vorstellungen werden u.a. durch Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill u.a. vertreten.

17. A. Smith, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Reprint, R.H. Champbell, A.S. Skinner (Hrsg.), Oxford 1976, 145: „People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices. It is impossible indeed to prevent such meetings, by any law which either could be executed, or would be consistent with liberty and justice.“

mung aller Märkte im allgemeinen Gleichgewicht (verstanden als stationärer Zustand der Wirtschaft), sind staatliche Eingriffe auf Grund bestimmter Bedingungen für Marktversagen¹⁸ oder bei Ausnützung von Marktmacht (wie im Falle der Monopole und Kartelle) gefordert, da diese Abweichungen vom wohlfahrtsoptimalen Gleichgewicht bedeuten.

- Weitere Vorstellungen sind durch die ordoliberalen „Freiburger Schule“¹⁹ formuliert worden. Nach diesem Ansatz hat der Staat vor allem ordnungspolitisch einzugreifen, also für Rahmenbedingungen zu sorgen, die dem Wettbewerb förderlich sind.
- In der „Freiburger Schule“ sind auch wesentliche Überlegungen der „Österreichischen Schule“²⁰ aufgenommen, die eine dynamische Sichtweise zum Wettbewerb entwickelten und ausgehend von bestehenden Unsicherheiten mehr an Prozessen und am Verhalten der Individuen orientiert sind, als an bestimmten Marktstrukturen.
- Einschränkungen der Nützlichkeit des Modells einer vollständigen Konkurrenz der Neoklassik haben schließlich dessen Weiterentwicklung hervorgerufen. Neben anderen kam es zur Entwicklung des Ansatzes eines „funktionsfähigen Wettbewerbs“²¹, der in der Folge auch in Form des „Struktur-Verhalten-Ergebnis-Ansatzes“ als „Harvard Schule“²² bezeichnet wird und vor allem den Zusammenhang zwischen Branchenstruktur und -ergebnis betrachtet. Abweichungen von den Zielsetzungen hinsichtlich des Branchenergebnisses begründen dabei mögliche Eingriffe in den Markt.
- Weiters zu erwähnen ist das Konzept der „bestreitbaren Märkte“²³, in dem

18. Unter Marktversagen versteht man Bedingungen, unter denen Tausch überhaupt nicht zustande kommt oder durch den Tausch Effekte hervorgerufen werden, die nicht die optimale Wohlfahrts-situation – bestimmt als ein Pareto-optimaler Zustand, in dem niemand mehr besser gestellt werden kann, ohne dass ein anderer schlechter gestellt wird – gewährleisten. Dies tritt im Fall von öffentlichen Gütern, bei externen Effekten und asymmetrischer Informationsverteilung ein.

19. Darunter versteht man die von Walter Eucken entwickelten (sieben konstituierende und vier regulierende) Prinzipien für die Funktion einer ordoliberalen Marktwirtschaft („Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs“), vgl. Eucken, Grundlagen, wie Anm. 12; ders., Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern, Tübingen 1952.

20. Mit dieser Schule sind die Vorstellungen von F. A. von Hayek mit dem „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ verbunden. Vgl. F.A. von Hayek, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, erstmals publiziert 1968, wieder abgedruckt in Freiburger Studien – Gesammelte Aufsätze von F.A. von Hayek, Tübingen 1969, 249-265. Ebenso werden damit häufig J. A. Schumpeters Vorstellungen vom „Wettbewerb als Prozess schöpferischer Zerstörung“ in Verbindung gebracht. Vgl. J.A. Schumpeter, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Leipzig 1912; ders., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., Bern 1950.

21. Vgl. J.M. Clark, Towards a Concept of Workable Competition, in: American Economic Review, 30 (1940), 241-256.

22. Vgl. J.S. Bain, Barriers to New Competition, Cambridge 1959; F.M. Scherer, D. Ross, Industrial Market Structure and Economic Performance, 3. Aufl., New York 1990.

23. Vgl. W.J. Baumol, J.C. Panzar, R.D. Willig, Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure, New York 1982.

Markteingriffe aufgrund bestehender Markteintritts- und -austrittsschranken nötig sind.

- Schließlich ist die Position der „Chicago Schule“²⁴ zu erwähnen, die in Gegenposition zur „Harvard Schule“ jeden staatlichen Eingriff aufgrund der Beobachtung bestimmter Marktstrukturen als nicht sinnvoll erachtet, da dies durchaus Ausdruck effizienter Produktionsorganisation sein kann. Vielmehr wird auf das Verhalten der Unternehmen (z.B. Preisabsprachen) abgestellt und nur in Fällen von daraus resultierenden negativen Wohlfahrtswirkungen sind Markteingriffe erlaubt.
- Neben den oben angeführten, dem Gebiet der Industrieökonomik²⁵ zuordenbaren Ansätzen basieren neuere industrieökonomische Arbeiten auf kooperativen spieltheoretischen Überlegungen, in denen Interaktionen zwischen den beteiligten Unternehmen untersucht werden.²⁶ Inwieweit mit diesen Oligopolmodellen neue Referenzmodelle für die Wettbewerbs- und Kartellpolitik gegeben sind, kann nicht eindeutig geklärt werden. Jedenfalls scheint nachweisbar, dass nicht so sehr die bisher im Mittelpunkt gestandene Konzentration einer Branche als vielmehr die Zahl der Unternehmen im Markt und die Möglichkeiten zu Markteintritten, also dynamische Überlegungen bedeutender werden.²⁷

24. Vgl. G.J. Stigler, *The Organization of Industry*, Homewood, Ill. 1968; H. Demsetz, *Industry Structure, Market Rivalry, and Public Policy*, in: *Journal of Law and Economics*, 16 (1973), 1-9.

25. Es handelt sich dabei um ein Spezialgebiet der Volkswirtschaftslehre, welches sich vornehmlich mit der Weiterentwicklung von mikroökonomischen Ansätzen mit partialanalytischen Modellen und zuletzt spieltheoretischen Zugängen beschäftigt. Vgl. K. Aiginger, D.C. Mueller, C. Weiss, *Objectives, Topics and Methods in Industrial Organization during the Nineties – Results from a Survey*, in: *International Journal of Industrial Organization*, 16 (1998), 799-830; Knieps, *Wettbewerbsökonomie*, wie Anm. 1, 45 f.

26. Vgl. J. Tirole, *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge, Mass. 1988.

27. Vgl. K. Aiginger, *Gibt es ein theoretisches Referenzmodell als Leitbild für die Wettbewerbspolitik?*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 6/1995, 470-481, hier 476 f.; D.B. Audretsch, W.J. Baumol, A.E. Burke, *Competition Policy in Dynamic Markets*, in: *International Journal of Industrial Organization*, 19 (2001), 613-634 und C. Pleatsikas, D. Teece, *The Analysis of Market Definition and Market Power in the Context of Rapid Innovation*, in: *International Journal of Industrial Organization*, 19 (2001), 665-693.

Tabelle 3: Überblick über die Wettbewerbskonzepte der derzeitigen „Mainstream-Ansätze“²⁸

	Chicago School	Harvard School	Austrian School
Ziele	Konsumentenwohlfahrt i.S. von für den Verbraucher günstigen Mengen-Beziehungen als ökonomisches Ziel Keine Berücksichtigung metaökonomischer Ziele, wie Sicherheit etc.	Ökonomische Ziele (Wettbewerbsfunktionen) z.B.: - Verteilungsgerechtigkeit - Konsumentensouveränität - opt. Faktorallokation - Anpassungsflexibilität - technischer Fortschritt metaökonomische Ziele: - Dezentralisierung wirtschaftlicher Macht	Wettbewerbsfreiheit als letztes Ziel und damit individuelle ökonomische Vorteilhaftigkeit
Wettbewerbsansatz	Verhaltensansatz (nicht Konzentration, sondern Kollusion ist das Problem)	Marktstruktur-, Marktverhalten-, Marktergebnis-Paradigma	Wettbewerb als nomokratische Ordnung, bei welcher die inhaltlichen Ziele des Wettbewerbs bewusst offen bleiben (Ablehnung des teleokratischen Ansatzes)
Wettbewerbspolitik	Vertrauen auf den Marktmechanismus („survival of the fittest“), nur ausnahmsweise Struktureingriffe, da Markt sich selbst reguliert; Entflechtung nur in Ausnahmebereichen (z.B. AT&T). „Per-se rule“ nur bei horizontalen Absprachen; vertikale Absprachen unterliegen einer „per se-legality“, es sei denn, dass wesentliche negative horizontale Effekte auftreten („rule of reason“).	Staatliche Wettbewerbspolitik gegenüber Konzentration (Fusionskontrolle und Entflechtung) sowie Verfolgung von Verhandlungs- und Behinderungsstrategien; teils „per se-rule“, teils „rule of reason“.	Aufstellung allgemeiner Verhaltensregeln („per se rule“), die das Wettbewerbssystem sichern.
Ausnahmebereiche	Entregulierung staatlich beaufsichtigter Industriezweige und sehr weitgehende Beseitigung von Ausnahmebereichen (z.B. im Gesundheitswesen)	Kritik an der zu weitgehenden Feststellung der Ausnahmebereiche vom Wettbewerb.	Ursprünglich Akzeptanz natürlicher Wettbewerbshemmnisse (z.B. aufgrund gravierender Skalenerträge); Beseitigung von politischen Ausnahmebereichen als künstliche Wettbewerbshemmnisse.

Quelle: angelehnt an I. Schmidt, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 25

28. Vgl. D. Hildebrand, The European School in EC Competition Law, in: World Competition, 25 (2002), 3-23, hier 3.

Allgemein ist festzuhalten, dass die Gestaltung der Marktregeln oder Eingriffe in das Marktgeschehen als Maßnahmen in der Wettbewerbspolitik immer dazu bestimmt sind, Marktmacht auszuschalten.²⁹

3.2 Kartelle als Wettbewerbsbeschränkung

Wie angeführt, gibt es Tendenzen zur Begrenzung des Wettbewerbs, welche auch aus Gewinnmaximierungsüberlegungen der Unternehmen resultieren.³⁰ Unterschiedliche Arten der Wettbewerbsbeschränkung resultieren dabei auch aus der Unterscheidung zwischen „Wettbewerb um den Markt“³¹ oder „Wettbewerb im Markt“³².

Unternehmen können grundsätzlich versuchen, entweder horizontal (d.h. zwischen Unternehmen am gleichen Markt), vertikal (d.h. zwischen Unternehmen in aufeinander folgenden Wertschöpfungsstufen) oder diagonal (d.h. weder horizontale noch vertikale Produktionsbeziehungen der betroffenen Unternehmen) den Wettbewerb zu beschränken. Dies lässt sich allgemein durch drei Strategien³³ erreichen:

- Unternehmen können ihre Vorgangsweise koordinieren. Unter dieser als Koordinationsstrategie bezeichneten Vorgangsweise können Kartellbildungen i.e.S., in Form von horizontalen vertraglichen Kooperationen (Kartellvertrag) oder auch abgestimmten Verhaltensweisen (z.B. Preisorientierung am Marktführer) und durch vertikale Preisbindung (z.B. Franchise-Verträge) eingeordnet werden.
- Unternehmen können auch durch Wachstum oder Zusammenschluss Marktmacht erwerben. Diese als Konzentrationsstrategie bezeichnete Vorgangsweise umfasst Fusionen in Form von horizontalen oder vertikalen Zusammenschlüssen.
- Letztlich können Unternehmen ihre Konkurrenten behindern. Unter diese Form der Behinderungsstrategie fallen u.a. Formen des unfairen Wettbewerbs, aber auch Missbrauch der Marktmacht durch Boykott und Lieferverweigerung, oder auch ruinöse Preisunterbietung.

29. Vgl. Herdzina, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1; Knieps, Wettbewerbsökonomie, wie Anm. 1; I. Schmidt, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1.

30. „Anbieter und Nachfrager suchen stets – wo immer es möglich ist – Konkurrenz zu vermeiden und monopolistische Stellungen zu erwerben oder zu behaupten. Ein tiefer Trieb zur Beseitigung von Konkurrenz und zur Erwerbung von Monopolstellungen ist überall und zu allen Zeiten lebendig ... Warum sollen drei Bäcker in einer Stadt des 13. Jahrhunderts konkurrieren? Sie verabreden sich und bilden ein Monopol, und sie versuchen darüber hinaus, sich gegen weitere Konkurrenz abzuschirmen. Ähnlich war es vorher, ist es heute und wird es in Zukunft sein.“ Eucken, Grundsätze, wie Anm. 19, 31. Ähnliches stellte bereits Adam Smith fest, vgl. Anm. 17.

31. Dazu zählen dynamische Vorgänge wie Markteintritte, Erzeugung neuer Produkte und Prozesse (Innovationen), aber auch die Entwicklung von Netzwerken.

32. Dazu zählen Preis- und Mengenwettbewerb.

33. Vgl. I. Schmidt, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 117 ff.

Die Möglichkeiten der Koordination sind demnach (1) durch einen rechtlichen Vertrag und der daraus folgenden Kooperation – auch in Form einer strategischen Allianz – oder (2) falls dies verboten ist, durch abgestimmtes Verhalten ohne Vertrag möglich. Zweites ist sowohl schwierig nachweisbar als auch schwierig durchsetzbar.³⁴

Kartelle³⁵ sind demnach als Wettbewerbshemmnis aufgrund privater Koordinationsstrategie einzuordnen. In diesem Sinne zeichnen sich Kartelle durch Vereinbarung zum Zwecke erhöhter Gewinne aus. Es wird versucht, eine Monopolstellung durch abgestimmtes Verhalten zu erreichen, welche dann erhöhte Gewinne ermöglicht, die wiederum auf die Teilnehmer aufgeteilt werden. Die dabei erfassbaren Aktionsparameter³⁶ lassen in einer differenzierteren Definition weitere Einteilungen zu.³⁷

In den Fällen von Kartellbildung besteht somit eine Verbindung zwischen dem Vertragsrecht und der Wettbewerbssituation. Einerseits sollte Vertragsfreiheit als Voraussetzung für die Funktion des Marktes gegeben sein, andererseits kann durch Verträge (Kartellverträge) eine Einschränkung des Wettbewerbs vollzogen werden. Kartellpolitik hat sich daher mit der Frage zu beschäftigen, inwieweit Vertragsrechte einzuschränken sind. Dies gilt sowohl im horizontalen Bereich, etwa bei Verträgen über die Zusammenarbeit in der Beschaffung, Werbung oder Forschung als auch vertikal, wie etwa im Falle von Preisempfehlungen.

Dabei gilt es die auftretenden Zielkonflikte mit anderen wirtschaftspolitischen Überlegungen zu beachten.³⁸ Oftmals sind die aus einer industriepolitischen oder strukturpolitischen Überlegung resultierenden Maßnahmen zur Förderung von koordinierten Vorgangsweisen hier aus kartellpolitischer Sicht als problematisch einzustufen, da sie mehr oder weniger „kartellartige Zustände“ generieren können. So ist

34. Vgl. Kerber, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 326.

35. Eine juristische Definition ist für Österreich im Kartellgesetz 1988 i.d.F. BGBl. I 62/2002 im II. Abschnitt zu finden. Dabei werden Vereinbarungs-, Verhaltens- und Empfehlungskartelle unterschieden. Vgl. N. Gugerbauer, Kartellrecht, Wien 2002. Für eine Definition der EU siehe Europäische Kommission, Glossary of terms used in EC competition policy, Brüssel 2002, http://europa.eu.int/comm/competition/publications/glossary_en.pdf (abgerufen am 19.05.2003), 8: "Arrangement(s) between competing firms designed to limit or eliminate competition between them, with the objective of increasing prices and profits of the participating companies and without producing any objective countervailing benefits. In practice, this is generally done by fixing prices, limiting output, sharing markets, allocating customers or territories, bid rigging or a combination of these. Cartels are harmful to consumers and society as a whole due to the fact that the participating companies charge higher prices (and earn higher profits) than in a competitive market." Laut Knieps, Wettbewerbsökonomie, wie Anm. 1, 115, ist ein Kartell „ein Zusammenschluss von Unternehmen, die übereinkommen, ihre Aktivitäten hinsichtlich eines oder mehrerer Strategieparameter zu koordinieren.“ Die bisher maßgebliche Kartellformenlehre wird dabei zunehmend von einer Marktfunktionsbetrachtung verdrängt.

36. Vgl. Kerber, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 326; Preise, Konditionen, Mengen, Absatzgebiete, Forschung usw.

37. Vgl. I. Schmidt, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 120 f.

etwa an F&E-Kooperationen³⁹ im Rahmen der europäischen Technologiepolitik⁴⁰, aber auch an „Clusterbildungen“⁴¹ durch intensivierte kooperative Vorgangsweise zu denken.⁴² In jeder Form einer sektoralen Strukturpolitik wird in einem bestimmten Ausmaß das Wettbewerbsprinzip außer Kraft gesetzt⁴³, was eine eingehende Abwägung der daraus folgenden kurz- und langfristigen Vor- und Nachteile fordert.

Kartellpolitik ist somit mehrdimensional zu sehen, sowohl hinsichtlich der zu betrachtenden Wirkungsebenen als auch im Bezug auf die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen.

3.3 Kartellbildung und ökonomische Effekte

Wie oben festgestellt, versuchen Wirtschaftssubjekte sich dem Wettbewerb durch wettbewerbsbeeinträchtigende Strategien zu entziehen. Die typischen ökonomischen Folgen von Kartellpraktiken sind dabei mit der Monopolisierung von Märkten vergleichbar und drücken sich etwa in höheren Preisen (steigende Kosten auch durch X-Ineffizienz⁴⁴), eingeschränkter Wahl (reduziertes Angebot), Eintrittsbarrieren für andere Unternehmen, Preisdruck auf Zulieferer oder auch Abnehmer, aber auch Lohndruck aus.

38. Etwa zwischen wirksamem Wettbewerb und Effizienz, wirksamem Wettbewerb und technischem Fortschritt, wirksamem Wettbewerb und internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Vgl. I. Schmidt, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 81 ff. Speziell der letzte Punkt ist auch für Österreich lange Zeit relevant gewesen. Vgl. Bellak, Hofer, Tschmuck, Wettbewerbs- und Strukturpolitik, wie Anm. 1, 132 ff.

39. Diese werden durchaus positiv bewertet. Vgl. Audretsch, Baumol, Burke, Competition Policy, wie Anm. 28.

40. Die Problematik zwischen wirksamem Wettbewerb und technischem Fortschritt lässt sich bereits bei J.A. Schumpeter, Vernehmung des Sachverständigen Schumpeter zur Kartellpolitik, U. Hedtke, 1929/2002, <http://www.schumpeter.info/Edition-Kartell%20.htm>, 29.04.03 nachlesen: „Eine Preisvereinbarung z.B. kann entweder lediglich der Preishochhaltung dienen oder aber auch ohne Trust- oder Konzerngründung zwecks Durchführung gewisser Produktionsfortschritte erfolgen. ...Eine besondere Kartellpolitik, und zwar im Sinne einer allgemeinen Monopolpolitik erscheint mir nicht möglich wegen der in einem Falle vorteilhaften, im anderen Falle nachteiligen Wirkung der Monopolmaßnahmen. Aber auch eine differenzierte Behandlung hat wegen der Schwierigkeit, das Organ zu schaffen, seine größten Bedenken.“

41. Vgl. OECD, Innovative Clusters, Paris 2001; OECD, Innovative Networks, Paris 2001.

42. „Konflikte dieser Politik mit den Erfordernissen eines freien und unverfälschten Wettbewerbs im Binnenmarkt sind nicht auszuschließen. ... Auch eine Kooperation von Unternehmen kann mit dem Ziel eines funktionsfähigen Wettbewerbs kollidieren.“ H. Berg, F. Schmidt, Industriepolitik, in: P. Klemmer (Hrsg.), Handbuch der Europäische Wirtschaftspolitik, München 1998, 849-943, hier 919.

43. „Sektorale Strukturpolitik bedeutet in jedem Fall, daß die Politik – aus welchen Motiven und mit welcher theoretischen Begründung auch immer – zumindest partiell gegen die Marktkräfte steuert.“ V. Nienhaus, Strukturpolitik, in: D. Bender et. al (Hrsg.), Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 8. überarbeitete Aufl., München 2003, 444-485, hier 469.

44. Darunter versteht man Produktivitätsverluste in der Produktion aufgrund suboptimaler Entscheidungsvorbereitung, leistungsbeschränkenden Gruppennormen und Drückebergertum.

Nun stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen eine derartige Strategie erfolgreich sein wird und zu einem stabilen kooperativen Verhalten führt, dessen Ausrichtung grundsätzlich horizontal oder vertikal, sowie vertraglich oder formlos sein kann.

3.3.1 Bedingungen stabiler Kartelle

Für eine wohlfahrtsökonomische und wettbewerbsrelevante Analyse ist entscheidend, inwieweit Faktoren vorhanden sind, die einerseits die Bildung von Kartellen und andererseits die Stabilität von Kartellen ermöglichen. Beide Kriterien müssen für einen wirksamen und nachhaltigen Einfluss auf die jeweilig betrachteten Märkte gegeben sein. Dabei können neben Preisabsprachen auch andere Aspekte der Wettbewerbsbeschränkung⁴⁵ berührt sein. Grundsätzlich ist für Kartelle festzustellen, dass sie einerseits durch externe Faktoren (etwa technologische Entwicklungen) oder durch interne Faktoren (etwa die Gewinnverteilung unter den Mitgliedern) Instabilitäten ausgesetzt sind. Folgende Bedingungen scheinen eine stabile Kartellbildung zu erleichtern:⁴⁶

- Eine möglichst preisunelastische Nachfrage erlaubt einfacher Preiserhöhungen, die nicht sofort die Wettbewerbsintensität durch günstigere Angebote der Nichtkartellmitglieder erhöht. Allerdings gilt es dabei möglichst sofort alle bedeutenden Substitutionsgüter zu erfassen, um Wettbewerber rechtzeitig zu erkennen und in das Kartell zu integrieren.
- Wesentlich für die Kartellbildung ist auch das Verhältnis der Durchsetzungskosten einer Kartellvereinbarung im Vergleich zum erwarteten Gewinn. Da mit zunehmender Zahl der Kartellmitglieder auch die Organisationskosten des Kartells steigen, werden in der Regel folgende Faktoren günstige Konditionen für Kartelle bilden:
 - Geringe Anzahl an Unternehmen im Kartell.
 - Eine bestehende hohe Marktkonzentration (wenige Unternehmen erstellen praktisch das gesamte Marktangebot).⁴⁷
 - Homogene Produkte, etwa auch durch Standardisierung, die die Preisbildung und auch die Preis- und Mengenkontrolle erleichtern.
 - Existenz einer Handelsorganisation oder Institution, die die Koordinationskosten erheblich reduziert.

45. Vgl. Kerber, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 326 f.

46. Vgl. Knieps, Wettbewerbsökonomie, wie Anm. 1, 125 f.; D.W. Carlton, J.M. Perloff, *Modern Industrial Organization*, 3. Aufl., Reading 1994, 180 ff.

47. Vgl. R. Selten, A Simple Model of Imperfect Competition where Four are Few and Six are Many, in: *International Journal of Game Theory*, 2 (1973), 141-201. In einer spieltheoretischen Modellierung konnte der Autor zeigen, dass mindestens fünf Teilnehmer gegeben sein müssen, um Kollusion zu vermeiden. Diese Ergebnisse wurden auch durch empirische Arbeiten bestätigt. Siehe T.F. Bresnahan, P.C. Reiss, Entry and Competition in Concentrated Markets, in: *Journal of Political Economy*, 99 (1991), 977-1009. Speziell durch die zunehmenden Konzentrationen auf den Märkten bekommt dieser Aspekt höhere Relevanz.

- Ebenfalls begünstigend wirken sich hohe Preistransparenz und geringe Preisfluktuationen aus, da dadurch die Kontrolle erleichtert wird.
- Schließlich ist das Verhältnis von zu erwartender Strafe und von zu erwartenden Gewinnen ausschlaggebend. Falls die Strafen zu gering sind, wird die Kartellbildung ebenfalls erleichtert.

Besonders interessant für die Kartellbildung und deren Wirkung ist die sachliche und räumliche Abgrenzung, kurz die Erfassung des „relevanten Marktes“⁴⁸. Die oben angeführten Determinanten setzen bereits einen ausgewählten Markt⁴⁹ voraus. Ebenso ist von Bedeutung, ob damit ein nationaler oder internationaler Fall vorliegt. In einer internationalen Perspektive treten Probleme in Form von internationalen Kartellen und Exportkartellen auf.⁵⁰ Selbst wenn man anführen könnte, dass der funktionierende Wettbewerb vor allem in einer Volkswirtschaft gewährleistet werden muss, so können vor dem Hintergrund globaler Entwicklungen internationale Kartelle durchaus massive Rückwirkungen auf einzelne Volkswirtschaften aufweisen. Weiters ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die hier aufgezeigten Ableitungen auf statischen Wettbewerbskonzeptionen beruhen, in denen keine technologischen Entwicklungen oder Veränderungen des Nachfragerverhaltens stattfinden. Nicht unerheblich können dabei Einsichten je nach ex-ante oder ex-post Betrachtungen differieren.⁵¹

3.3.2 Kooperationen und abgestimmtes Verhalten

Neben einer konkreten (vertraglichen) Kartellbildung lässt sich auch abgestimmtes Verhalten von Wettbewerbern als kartellähnlicher Effekt feststellen. Dabei stimmen Konkurrenten formlos ihr Verhalten derartig aufeinander ab, dass es zu starker Risikoreduktion kommt. Oftmals bezeichnet man dies auch als „Frühstückskartell“.⁵² Problematisch ist, dass die Unterscheidung von bewusst parallelem Unternehmensverhalten und unbewusstem, spontan gleichem Verhalten von Unternehmen nur sehr schwer möglich ist. Einzelne Indizien, wie etwa die Errichtung einer gemeinsamen Informationsstelle, deren Informationssammlung allerdings nur den Mitgliedern zugute kommt, können hier hilfreich sein.

Auf theoretischer Ebene werden diese losen, nicht-formalen Formen von „kar-

48. Darunter versteht man den durch das Kartell betroffenen Produktmarkt. Für die Vorgehensweise zur Abgrenzung werden im Kartellrecht jeweils indikative und prozessuale Angaben gemacht.

49. Für einen Überblick über Ansätze zur Bestimmung des relevanten Marktes vgl. I. Schmidt, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 55, Abbildung 4.

50. Vgl. F. Amato, International Antitrust: What Future?, in: World Competition, 24 (2001), 451-473.

51. „When it comes to specific cases, this general assessment of a relevant market can lead to different results depending on, e.g. whether the examination is prospective (as in the case of mergers) or rather retrospective (as in antitrust cases).“ C. Burger, H. Handler, Competition Policy – Challenges for Authorities and Business, in: H. Handler, C. Burger (Hrsg.), Competition and Competitiveness in a New Economy, Wien 2002, 185-204, hier 191.

52. Vgl. Berg, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 326.

tellähnlichen“ Vorgängen durch das Modell der „dominant firm“ und der „tacit collusion“ (stillschweigende Kollusion) erklärt. Bei ersterem übernimmt ein relativ marktmächtiges Unternehmen praktisch die Preissetzung für alle anderen, während im zweiten Modell einheitliche Handlungen ohne Absprache erreicht werden. Dabei beruhen diese Verhaltensausprägungen vor allem auf den Erwartungshaltungen der Teilnehmer. Die öffentliche und einfachere Verfügbarkeit von Preisvergleichen, aber auch Ankündigungen erleichtern einen derartigen Vorgang noch.⁵³

Hier ist noch darauf hinzuweisen, dass trotz der teilweise tolerierten Exportkartelle, die daraus resultierenden Formen der „tacit collusion“ auch auf nationale Märkte zurückwirken.⁵⁴

3.3.3 Netzwerke und Kartelle

Nicht unbedingt einfacher wird die Betrachtung, wenn man die neueren Entwicklungen zu Netzwerkökonomien betrachtet. Einerseits ist gerade die Vorteilhaftigkeit für die einzelnen Nachfrager durch die Zahl der bestehenden Nutzer bestimmt und führt dadurch zur Ausprägung eines Netzwerkes⁵⁵, andererseits werden damit kollusive Verhaltensweisen gefördert und somit „kartellartige“ Situationen erzeugt. Mit dieser Einflussgröße des Konsumentenverhaltens, die oftmals nicht ausreichend beachtet wird, können jedenfalls erhebliche Markteintrittsbarrieren und somit Wettbewerbsbeschränkungen aufgebaut werden.⁵⁶ Dies gilt speziell auch für die Bereiche von Plattformen im Internet.⁵⁷

Die ökonomische Literatur zu Netzwerken⁵⁸ zeigt auf, dass sich hierbei Pfadabhängigkeiten und „lock-in“ Situationen⁵⁹ ergeben können. Gerade die Besonder-

53. Vgl. M. Waterson, *The Role of Consumers in Competition and Competition Policy*, in: *International Journal of Industrial Organization*, 21 (2003), 129-150, hier 147.

54. Vgl. C. Schultz, *Export Cartels and Domestic Markets*, in: *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2 (2002), 233-246, hier 237, Fußnote 7. Hier wird etwa für das Exportkartell der Kali-Export GmbH Wien durch die EU-Kommission festgestellt: „Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese Zusammenarbeit auch indirekte Rückwirkungen auf das Wettbewerbsverhalten der Mitglieder des Kartells in der Gemeinschaft hat.“

55. So ist etwa im Falle eines Telefonnetzes mit jedem zusätzlichen Teilnehmer auch ein zusätzlicher Nutzen für die bereits bestehenden Teilnehmer gegeben, da damit immer mehr Teilnehmer erreicht werden können.

56. „... I argue, on the basis of this investigation, that industrial economists need to consider much more closely the behaviour of consumers in modelling particular cases and not just the behaviour of firms. Often, frictions in markets, barriers to entry and the like, are created by consumer behaviour.“ Waterson, *The Role of Consumers*, wie Anm. 53, 146.

57. Vgl. F. Stroud, *B2B E-Marketplaces. The Emerging Competition Law Issues*, in: *World Competition*, 24 (2001), 125-137; horizontale Kooperationen, wie etwa der gemeinsame Einkauf – typischerweise im B2B-e-Marktbereich – können Marktmacht und kartellähnliche Zustände erzeugen und erfordern daher ebenfalls spezifische Abwägungen.

58. Vgl. M. Katz, C. Shapiro, *Network Externalities, Competition, and Compatibility*, in: *American Economic Review*, 75 (1985); dies., *System Competition and Network Effects*, in: *Journal of Economic Perspectives*, 8 (1994), 93-115.

59. Vgl. W.B. Arthur, *Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Small Events*, in: *Economic Journal*, March 1989, 116-131.

heiten von Netzwerkindustrien, wie etwa fallende Durchschnittskostenfunktionen, hohe Innovationsraten und Skalenerträge im Konsum, die „Standardisierung“⁶⁰ und „Interconnection“ fordern, machen kollusives (bzw. koordiniertes) Verhalten notwendig, um effiziente Industrien zu erzeugen. Standards und Normen können dabei positive Folge von Kartellbildungen sein. Allerdings sind die Ableitungen für Kartellpolitik durchaus unterschiedlich. Während die der Chicago-School zuzuordnenden Vertreter derartige Entwicklungen als effizient kennzeichnen, wird von den Gegnern eher eine langfristige wirksame Monopolisierung gesehen.⁶¹

In diese Kategorie der Netzwerkökonomie sind auch so genannte „B2B e-marketplaces“ einzuordnen. Dabei handelt es sich um Softwaresysteme über die Anbieter und Nachfrager Online-Handel über Internet betreiben. Aus kartellpolitischer Sicht sind Fragen des Austausches von vertraulichen Daten – etwa Preisinformationen, wodurch „tacit collusion“ Vorschub geleistet wird – ebenso bedeutend, wie die Beschränkung der Zugänge.⁶²

Dieser Bereich erscheint vor dem Hintergrund technologischer Entwicklungen auch zunehmende Bedeutung zu erlangen.

3.3.4 Kartelle in dynamischer Perspektive

In einer dynamischen Perspektive⁶³ werden Kartelle besonders hinsichtlich ihrer Effekte auf den technologischen Fortschritt differenzierter betrachtet. Einerseits wird argumentiert, dass Marktmacht (wie sie durch Kartelle gegeben ist) einen positiven Einfluss auf die Innovationsneigung hat, da damit Innovationen besser vor Imitationen geschützt werden können.⁶⁴ Andererseits wird durch den fehlenden Wettbewerbsdruck auch der Innovationsdruck reduziert.⁶⁵

60. Vgl. C. Shapiro, H.R. Varian, *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*, Harvard Business School Press 1998, 25 ff.

61. Vgl. für den Microsoftfall Shapiro, Varian, *Information Rules*, wie Anm. 60, welche die „Californians“ vertreten und M. Liebowitz, S. Margolis, *Winners, Losers & Microsoft. Competition and Antitrust in High Technology*, The Independent Institute 1999, welche die „Chicago School“ vertreten. Für eine Darstellung der Entwicklung der Antitrustpolitik in den USA im Zusammenhang mit neuen Technologien siehe D.M. Hart, *Antitrust and Technological Innovations in the US: Ideas, Institutions, Decisions, and Impacts, 1890-2000*, in: *Research Policy*, 30 (2001), 923-936.

62. Als ein Beispiel mag hier eine derartige Plattform für Automobilzulieferer dienen. Vgl. Europäische Kommission, *Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union*, XXXI, Bericht über die Wettbewerbspolitik, Luxemburg 2002, 47; J. Lücking, *B2B e-marketplaces and EC competition law: where do we stand?*, in: *Competition Policy Newsletter*, October 2001, No. 3, 14-16; andere Beispiele sind auch bei E. Clerc, *Commission clears the creation of three B2B e-marketplaces: 'Covisint', 'Eutilia' and 'Endorsia'*, in: *Competition Policy Newsletter*, Feb. 2002, No.1, 53-55 zu finden.

63. In diesen Betrachtungen kommen Vorstellungen der „Austrian School“ und der „Chicago School“ sehr stark zur Geltung.

64. Hierbei ist speziell auch die „spill-over“ Problematik zu berücksichtigen. Darunter sind Vorteile für Dritte zu verstehen, die nicht an der Produktion der Innovation beteiligt waren und die dafür keine Gegenleistung zu erbringen haben.

Neben dem Imitationsproblem bestehen für die Erzeugung neuer Technologien – Prozessinnovationen – auch noch Probleme durch die Unsicherheiten in der Erstellung und in den Unteilbarkeiten in der Nutzung der dazu notwendigen Ressourcen. Um dem entgegenzuwirken werden oftmals so genannte „strategische Allianzen“ gebildet, welche auch als Kartellbildung interpretiert werden können. Hierbei ist jeweils eine Abwägung zwischen den aus diesen Kooperationen folgenden Wettbewerbsbeschränkungen und den sich einstellenden gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Leistungssteigerungen durch Effizienzsteigerungen in zukünftigen Produktionen vorzunehmen. Besonders für Märkte mit sehr hoher Innovationsrate und starker Wachstumsdynamik⁶⁶ ist eine Kooperation oder strategische Allianz – letztlich kollusives und damit wettbewerbsbeschränkendes Verhalten – eine oftmals, auch im internationalen Kontext gesehen⁶⁷, notwendige Organisationsform (vgl. Luft- und Raumfahrt, Mikroelektronik, etc.).⁶⁸ Hohe Risiken der Forschung und Entwicklung zur Hervorbringung von neuen Produkten und Technologien sind bei rasch voranschreitenden Entwicklungen⁶⁹ nur durch „cost-sharing“ und „risk-sharing“ abzufangen.

Da der technologische Fortschritt immer zu strukturellen Änderungen führt, sind auch die engen Marktabgrenzungen zu hinterfragen. Speziell für High-Tech Industrien bedarf es hier – wegen der enormen Dynamik – einer nicht zu engen Markt Betrachtung.⁷⁰

Allgemein sind daher aus der dynamischen Perspektive Märkte vor allem hinsichtlich der Möglichkeiten des Markteintrittes zu analysieren.⁷¹ Temporale Rentenabschöpfungen durch Allianzbildungen können dabei durchaus akzeptabel sein, sofern damit eine allgemeine Entwicklung in Richtung höherer Produktivitäten und der Erhöhung der Produktionsmöglichkeiten gegeben ist. Erklärtes Ziel ist die Sicherstellung einer beständigen Entwicklungsmöglichkeit.

4. Kartellpolitische Antworten

Wie aus den oben angeführten Modellierungen und Zugängen ersichtlich wurde, gilt es, im Rahmen der Kartellpolitik mehrere Abwägungen zu treffen. Einerseits sind Kartelle als Form horizontaler Verhaltensabstimmung bei einer statischen Betrachtung abzulehnen, da sie wohlfahrtsreduzierend wirken. Andererseits können sie aber

65. Vgl. I. Schmidt, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 108 f.

66. Vgl. D.J. Teece, M. Coleman, The Meaning of Monopoly: Antitrust Analysis in High-Tech-Industry, in: The Antitrust Bulletin, Fall-Winter 1998, 801-857.

67. Für eine Übersicht zu horizontalen F&E-Kooperationen und deren wettbewerbspolitischer Behandlung vgl. M. Glader, Innovation Economics and the Antitrust Guidelines on Horizontal Co-operation, in: World Competition, 24 (2001), 513-540.

68. Vgl. Berg, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 327.

69. Vgl. Audretsch, Baumol, Burke, Competition Policy, wie Anm. 27.

70. Vgl. Pleatsikas, Teece, Analysis, wie Anm. 27, 688 ff.

71. Vgl. Audretsch, Baumol, Burke, Competition Policy, wie Anm. 27, 630 f.

durchaus, etwa über die Förderung des technologischen Fortschritts, auch gesamtwirtschaftlich wohlfahrtssteigernd wirken.⁷² Dementsprechend hat sich neben der Ausbildung einer allgemeinen Haltung der Ablehnung eine besondere Berücksichtigung einzelner Bereiche bei Erfüllung bestimmter Kriterien eingebürgert.⁷³ In der Argumentationsentwicklung ist dazu zumindest für die EU festzuhalten, dass zunehmend eine ökonomische Ergänzung der vormals ausschließlich juristischen Argumentationen stattfindet.⁷⁴

4.1 Allgemeine Normen: „Per-se Rule“ versus „Rule of Reason“

Allgemein lassen sich zwei Zugänge der Behandlung unterscheiden: einerseits kann die Kartellbildung grundsätzlich verboten werden („per-se rule“), andererseits kann nur Anmeldepflicht und Überprüfung des Einzelfalls eingesetzt werden („rule of reason“).⁷⁵

Die „per-se rule“ wird insbesondere dann angewendet, wenn eine überwiegend negative Wettbewerbswirkung zu erwarten ist. Der Vorteil ergibt sich dabei aus der hohen Rechtssicherheit für Unternehmen, da die Behörde keinen Ermessensspielraum hat. Allerdings wird mit dieser sehr starren Anwendung oftmals auch zu weit gegangen, sodass man häufig Ausnahmemöglichkeiten erwägt, die entweder einer ex-ante Kontrolle (d.h. nur wenn die Behörde einer Kartellmeldung nicht widerspricht, gilt dieses als genehmigt) oder einer ex-post Kontrolle (d.h. mit Anmeldung ist das Kartell genehmigt) unterworfen werden.

Die „rule of reason“ wird immer dann angewendet, wenn allgemein keine sehr hohe, den Wettbewerb beschränkende Wirkung aus Kartellen aber hohe, die Effizienz fördernde Wirkung erwartet wird. Dabei hat die Kartellbehörde in der Regel jeden Einzelfall zu prüfen und kann ihren Ermessensspielraum nützen.

Für die Beurteilung der Einzelfälle werden die fixierten Ziele des Wettbewerbs herangezogen, wie:⁷⁶

- optimale Faktorallokation, da Kartelle Fehlallokationen erzeugen;
- leistungsgerechte Einkommensverteilung, da Produktionsfaktoren nicht gemäß dem Wertgrenzprodukt entlohnt werden;
- technischer Fortschritt, da F&E⁷⁷ oftmals „kartellähnliche“ Situationen benötigt;
- Anpassungsflexibilität, da Kartelle auch Struktur konservierend wirken können.

72. Problematisch mag hier sein, dass die juristischen Kartellbetrachtungen noch sehr stark in der Kartellformenlehre verhaftet sind und daher derartige ökonomische Abwägungen erst langsam umgesetzt werden. Vgl. J. Schiechl, Wie effizient ist das österreichische Kartellrecht?, in: Wirtschaftspolitische Blätter 4/2002, 437-444.

73. Zur Entwicklung des Kartellrechts in Österreich nach 1945 vgl. den Beitrag von M. Tüchler in diesem Band sowie N. Wimmer, K. Arnold, Wirtschaftsrecht in Österreich und seine europarechtliche Integration, 2. neu bearb. u. erw. Aufl., Wien 1998, 211 ff.

74. „Purely judicial considerations have now been replaced by a mixture of legal and economic reasoning.“ Burger, Handler, Competition Policy, wie Anm. 51, 195.

75. Vgl. Schmidt, Binder, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 1247. Siehe auch Tabelle 3.

76. Vgl. I. Schmidt, Wettbewerbspolitik, 122 f. Siehe auch Tabelle 3.

Wie bereits ausgeführt mögen Abweichungen dann als Interventionsbegründung wirken.

Durch die zunehmende globale Verflechtung („Globalisierung“) werden allerdings nationale Instrumente tendenziell weniger bedeutsam und unwirksam, was eine Ausweitung und Hebung der Kartellpolitik auf eine internationale Ebene erfordert. Da jedoch global unterschiedliche allgemeine Zugänge zur Wettbewerbspolitik gegeben sind – so neigt man in der EU zur „per-se rule“⁷⁸, in den USA eher zur „rule of reason“⁷⁹ – gilt es bei internationalen Fällen zu klären, welches Recht nun angewendet werden soll. Dabei hat sich eine „Effects Doctrin“⁸⁰ ausgebildet, in der etwa die USA ihr Antitrust-Recht dann zur Anwendung bringen, wenn durch ein ausländisches Kartell ein negativer Effekt auf die US-Konsumenten zu erwarten ist.

4.2 Kartellverbote und Ausnahmen

Für die Umsetzung der Kartellpolitik können mehrere Ebenen und differente Betrachtungen festgestellt werden. Aus österreichischer Perspektive bedeutet dies, dass neben dem grundsätzlich geltenden europäischen Wettbewerbsrecht die heimische Rechtsvorschrift in Form des Kartellgesetzes relevant ist.

Gemäß Art. 81 des EG-Vertrages⁸¹ besteht grundsätzlich ein Kartellverbot (Vereinbarungsverbot), soweit der Handel zwischen den Staaten oder der Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Marktes davon betroffen ist und spürbar⁸² beschränkt wird. Dabei wird keine Unterscheidung zwischen vertraglichem und formlosem kollusivem Verhalten gemacht. Bei geringfügigen Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten und den Wettbewerb ist jedenfalls Unbedenklichkeit gegeben.⁸³ Dies wird durch die „de minimis“ Regel ausgedrückt.⁸⁴

77. Für eine Betrachtung des Zusammenhangs zwischen horizontalen Kooperationen und Innovationen und deren Behandlung im Vergleich EU-USA vgl. Glader, *Innovation Economics*, wie Anm. 67.

78. Vgl. I. Schmidt, *Wettbewerbspolitik*, wie Anm. 1, 225 ff.

79. Vgl. I. Schmidt, *Wettbewerbspolitik*, wie Anm. 1, 247 ff. Anzumerken ist, dass ab 1981 in der Ära von Präsident Reagan eine stärkere Effizienzausrichtung zum Nachteil der Wettbewerbsausrichtung stattgefunden hat, die erst allmählich wieder zurückgenommen wurde.

80. Sichtbar wird diese Ausrichtung auch an den bilateralen Übereinkommen, etwa zwischen EG und USA durch die Anwendung der „Positive Comity“ Grundsätze bei der Durchsetzung ihrer Wettbewerbsregeln. Vgl. ABl. L173 vom 18.6.1998.

81. Vgl. ABl. L13 vom 21.2.1962. Zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1216/1999, ABl. L 148 vom 15.6.1999.

82. Als spürbar ist eine Wettbewerbsbeschränkung durch die Europäischen Kommission quantifiziert, wenn

- bei horizontalen Kooperationen die Wettbewerber gemeinsam nicht mehr als 10% des relevanten Marktes haben,
- bei vertikalen Vertriebsbindungen die Wettbewerber gemeinsam nicht mehr als 15% des relevanten Marktes haben und
- bei Netzwerken (etwa Händlernetze) diese nicht mehr als 5% des Marktes haben.

83. Vgl. Europäische Kommission, *Die Wettbewerbspolitik*, wie Anm. 62.

Oberstes Ziel in der EU ist der Schutz des Wettbewerbs auf dem Markt. Diese Position war in Österreich nicht immer so gegeben.⁸⁵ Dementsprechend gilt im österreichischen Kartellrecht, das relevant wird, sobald der gemeinsame Markt nicht betroffen ist, kein grundsätzliches Kartellverbot, sondern ein Antragsverfahren, in dem bei volkswirtschaftlicher Rechtfertigung durch das Kartellgericht eine Genehmigung für zunächst 5 Jahre erteilt werden kann. Ausgenommen sind Bagatellkartelle die weniger als 5% Anteil am inländischen (österreichischen) Markt und weniger als 25% auf dem lokalen Markt haben. Anzuzeigen sind jedenfalls auch vertikale Bindungen und unverbindliche Verbandsempfehlungen.

Allerdings gibt es speziell auf EU-Ebene verschiedene Ausnahmen, welche als Einzel- oder Gruppenfreistellungen auftreten. Wie bereits ausgeführt, stellt sich u.a. für den Bereich F&E-Kooperationen die Frage, ob durch Kartelle das Wachstum gefördert wird, oder aber die Wettbewerbsbeschränkung überwiegt.⁸⁶ Da zu meist ersteres angenommen wird, werden hier auch Ausnahmen von der starren Verbotsregelung angebracht und durch Gruppenfreistellungen⁸⁷ ersetzt, durch die Unternehmen Vereinbarungen schließen können, ohne sie der Kommission mitteilen zu müssen, um Rechtssicherheit zu erlangen.⁸⁸

Eine weitere Ebene stellt der internationale Kontext jenseits der EU dar. Dieser gewinnt zunehmend an Bedeutung, da die Handelsschranken heute „behind the borders“⁸⁹ liegen. Auf dieser multilateralen Ebene ist die wettbewerbspolitische Komponente noch schwach ausgeprägt. So geht man im GATS (General Agreement on Trades and Services) zwar auf „Anti-Dumping“, Beihilfen und Monopolmissbrauch ein, Kartelle werden aber nicht direkt erfasst. Etwas präziser und direkt auch auf Kartelle eingehend ist man hier auf bilateraler Ebene (EU-USA) vorange-

84. Vgl. L. Pepperkorn, Revision of the 1997 Notice on agreements of minor importance (de minimis Notice), in: Competition Policy Newsletter, June 2001, No. 2, 4-6: um sich stärker auf die wesentlichen Fälle zu konzentrieren und insbesondere auch KMUs herauszuhalten, wird eine Anhebung der Marktanteile von 5 % auf 10 % für Wettbewerber und von 10 % auf 15 % für Nicht-Wettbewerber als kritische Größe vorgenommen.

85. Vgl. H. Kramer, Wachstums-, Struktur- und Wettbewerbspolitik, in: H. Abele, et al. (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik, Wien 1989, 149-166, hier 161: „... traditionell eher Schutz vor dem Wettbewerb als Schutz des Wettbewerbs ...“.

86. Vgl. die Kritik von Audretsch, Baumol, Burke, Competition Policy, wie Anm. 27, die eine zu starke statische Ausrichtung der EU-Wettbewerbspolitik sehen. Weiters merken Pleatsikas, Teece, Analysis, wie Anm. 27, die zu enge Marktdefinition bei dynamischer Sicht an, da Substitutionsprozesse zu wenig erfasst werden.

87. Für die geltenden Kriterien vgl. Kerber, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 330.

88. Vgl. J. Lücking, D. Woods, Horizontal Co-operation Agreements: New Rules in Force, in: Competition Policy Newsletter, Feb. 2001, No.1, 8-10 zu den neuen Regeln für horizontale Kooperationen. Dazu wurde auf EU-Ebene eine stärkere ökonomische Ausrichtung vorgenommen. D.h. es ist Kooperation solange erlaubt, als daraus ökonomisch zusätzliche Wohlfahrt entsteht, ohne den Wettbewerb zu gefährden. Ein bedeutendes Kriterium für F&E Kooperationen ist wiederum der Marktanteil der Teilnehmer.

89. Vgl. J. Kleinert, H. Klodt, Megafusionen: Trends, Ursachen und Implikationen, in: Kieler Studien 302 (2000), 76 ff.

schritten. Dabei ist durch die „Effects Doctrin“ zumindest ein Vorgehen gegen jede Art der Wettbewerbsbeschränkung, die auf jeweiligen Inlandsmärkten negativ wirkt, geregelt.⁹⁰ Darüber hinaus wurde auch eine gegenseitige Amtshilfe zur Kartellbekämpfung eingeführt, die neben dem Informationsaustausch auch die Unterstützung in der Ermittlungstätigkeit vorsieht.⁹¹

Nicht zuletzt vor dieser globalen Wettbewerbssituation ist demnach heute die Beurteilung von Kartellen und der damit verbundenen Wettbewerbsbeschränkung auch mit Blick auf etwaige daraus folgende internationale Handelsbeschränkungen zu erweitern.

5. Institutionelle Bedingungen: Kartell- und Wettbewerbsbehörden

Nachdem bisher Wettbewerbskonzeptionen und Regelumsetzungen erläutert wurden, ist nunmehr zu hinterfragen, in welchen Organisationsformen eine Umsetzung der Wettbewerbsregeln stattfinden kann, die aus ökonomischer Perspektive mit möglichst geringen Kosten falscher Entscheidungen verbunden ist.⁹²

5.1 Allgemeine Überlegungen

Zunächst ist festzustellen, dass die institutionelle Umsetzung, also die Ausgestaltung von Behörden, Ämtern oder sonstigen Einrichtungen im Bereich der Kartellpolitik, nicht zuletzt durch ihre Bedeutung für die Wirkung von kartellpolitischen Maßnahmen⁹³ stärker in den Mittelpunkt von ökonomischen Untersuchungen rückt.⁹⁴ Die nebeneinander existierenden unterschiedlichen institutionellen Regelungen erzeugen die Frage, welches Ziel jeweils mit der Wettbewerbspolitik verfolgt wird und ob dadurch eine bestimmte institutionelle Ausprägung abgeleitet wird.⁹⁵

90. Vgl. Fußnote 33 in Bellak, Hofer, Tschmuck, Wettbewerbs- und Strukturpolitik, wie Anm. 1.

91. Vgl. ABl. L173 der EG vom 18.6.1998 über die Anwendung der „Positive Comity“-Grundsätze bei der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln.

92. Übersichten zu der institutionellen Regelung der Wettbewerbspolitik in einzelnen Ländern („Country Reviews“ zu Kanada, Tschechische Republik, Dänemark, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Japan, Korea, Mexiko, Niederlande, Polen, Spanien, Südafrika, Türkei, Grossbritannien, USA) sind u.a. unter <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-111-3-no-3-38326-0,00.html> zu finden (abgerufen 16.06.03), aber auch in I. Schmidt, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1 sind die institutionellen Regelungen (Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Österreich, Schweiz, EU, USA) ausgeführt.

93. Vgl. bereits R.D. Tollison, Public Choice and Antitrust, in: *Cato Journal*, 4 (1985), 905-916, hier 905: „The field of antitrust and industrial economics is one of the last bastions of the economics profession to be untouched by the public choice revolution.“ und „If we are to understand the course of antitrust better, the behavior of the relevant actors must be made endogenous to our explanation of antitrust outcomes.“

94. Vgl. OECD, The Objectives of Competition Law and Policy and The Optimal Design of a Competition Agency, in: *OECD Journal of Competition Law and Policy*, 5 (2003), No. 1, 7-45.

95. Vgl. I. Schmidt, Wettbewerbspolitik, wie Anm. 1, 161 f.

Inwieweit hier eine bestimmte institutionelle Form⁹⁶ mit den zu erreichenden Zielen korrespondiert, kann auch durch eine Analyse, welche sowohl individuelle, aber auch kollektive Interessenlagen der Betroffenen berücksichtigt, vorgenommen werden. So werden Richter und Prozessanwälte tendenziell andere institutionelle Regelungen⁹⁷ bevorzugen als etwa größere Unternehmen, Experten und Mitglieder von Wettbewerbskommissionen.⁹⁸

Als mögliche Kriterien zur Beurteilung der institutionellen Ausprägungen dieser Modelle lassen sich folgende Punkte anführen:⁹⁹

- Zunächst besteht einmal das Problem der Unabhängigkeit versus Verantwortlichkeit.¹⁰⁰ Hier ist speziell die Frage zentral, inwieweit die Institutionen „Richter in eigener Sache“ werden. Somit ist eine unabhängige Behörde stets dann kritisch zu hinterfragen, wenn sie zugleich die rechtsprechende Instanz darstellt.
- Ein weiteres Kriterienpaar sind Expertise und Trennung der einzelnen Bereiche (Untersuchung und Entscheidung). Einerseits stellt die Untersuchung hohe Ansprüche an die Expertise der Analytiker und erfordert auch bei den Entscheidenden hohes Erfahrungswissen. Andererseits gibt es gute Gründe beide Bereiche zu trennen, da mit dem Wissen zugleich ein Problem „intimer Kenntnisse“ der untersuchten Bereiche besteht.
- Ebenso ist die geforderte Transparenz wegen der Nachvollziehbarkeit ein wichtiges Kriterium, welches jedoch aufgrund der Verwendung von sensiblen Daten der untersuchten Unternehmen mit dem Problem Geheimhaltung kollidiert.
- Schließlich ist auch die ökonomische Abwägung administrativer Effizienz, d.h. zeitlich rascher Erledigung, und der damit manchmal in Konflikt stehenden Rechtsstaatlichkeit (Möglichkeiten der Rechtfertigung) zu bewerten.
- Von längerfristigem Interesse ist darüber hinaus, dass die Vorhersehbarkeit von

96. Mögliche grundsätzliche Ausprägungen werden durch M.J. Trebilcock, E.M. Iacobucci, Designing Competition Law Institutions, in: World Competition, 25 (2002), 361-394 in Formen des „Bifurcated Judicial Model“, des „Bifurcated Agency Model“ und des „Integrated Agency Model“ eingeteilt, während etwa in OECD, The Objectives of Competition Law and Policy, wie Anm. 94, 12 f, sieben unterschiedliche Konstellationen aus einer Befragung in den Ländern dargelegt werden.

97. Dabei geht es um die Regelung, wer – Behörde oder Ministerium oder Gericht – die Untersuchung, die Entscheidung und die Vollziehung vornimmt.

98. Vgl. Trebilcock, Iacobucci, Designing Competition Law Institutions, wie Anm. 96, 391 ff.

99. Vgl. ebd., 363ff.

100. Auch wenn die Frage der Unabhängigkeit nicht ganz eindeutig ist, da nicht immer klar ist, wovon Unabhängigkeit gegeben sein soll: So wurde in einer Weltbankuntersuchung festgestellt, dass von 50 untersuchten Staaten 63% eine unabhängige Wettbewerbsbehörde haben. Vgl. World Bank, World Development Report, Washington 2002, 142f. Demgegenüber bezeichnete sich in einer OECD-Befragung ein Drittel der Wettbewerbsbehörden als von der Regierung unabhängig. Vgl. OECD, The Objectives of Competition Law and Policy, wie Anm. 94, 13.

Entscheidungen („klare Regeln“) mit der oftmals auch notwendigen Flexibilität („Anpassung der Entscheidungen“) in Konflikt geraten kann.

Eine Berücksichtigung dieser Kriterien sollte eine erste Beurteilung hinsichtlich potenzieller Kosten falscher Entscheidungen ermöglichen. Bisherige Untersuchungen deuten jedoch darauf hin, dass scheinbar kein allgemein gültiges, optimales Design existiert¹⁰¹, allerdings erscheint gerade dieser Problembereich aus ökonomischer Sicht noch nicht ausreichend untersucht.

5.2 Anmerkungen zur Entwicklung

Nachdem auch für Österreich, nicht zuletzt vor dem Hintergrund von EU-Entwicklungen¹⁰² bzw. mit dem Beitritt zur EU, zuletzt massive institutionelle Umbrüche stattgefunden haben, ist eine kurze analytische Betrachtung der institutionellen Regeln angebracht.

Durch die letzte Kartellgesetznovelle¹⁰³ und mit dem Wettbewerbsgesetz 2002 wurde die institutionelle Regelung der Kartellangelegenheiten in Österreich umgestaltet.¹⁰⁴ Waren vorher sowohl Sozialpartner als auch betroffene Unternehmen antragsberechtigt, so wurde nun eine unabhängige und weisungsfreie, dem Wirtschaftsministerium zugeordnete Bundeswettbewerbsbehörde geschaffen. Zugleich wurde ein dem Justizminister unterstehender Kartellanwalt fixiert. Somit sind nunmehr nur diese beiden Institutionen mögliche Antragsteller beim Kartellgericht. Die vormals bedeutenden Sozialpartner (etwa Arbeiter- und Wirtschaftskammer) bestimmen nur mehr Sachverständige bzw. haben ein Nominierungsrecht für die Mitglieder der Wettbewerbskommission, die der Bundeswettbewerbsbehörde beratend dient sowie der Laienrichter beim Kartellgericht.¹⁰⁵

Wendet man den Blick auf die EU-Ebene, so stellt sich dort ebenfalls eine neue Entwicklung ein. Nachdem bisher eher der Zentralisierung Vorschub geleistet wurde und die Fälle durch die EU-Kommission behandelt wurden, wobei man seit 1998 eine spezielle Abteilung in der EG-Kommission aufbaute¹⁰⁶, wird zuneh-

101. Ebd., 14: „The absence of a strong correlation between objectives and the institutional design of competition institutions suggests that there may be no one optimal design given the competition law and policy objectives that have been adopted in the jurisdiction and, as observed in the Secretariat note on Optimal Design of Competition Institutions, given the functions that have been allocated to the agency.“

102. So hat etwa der Rat die Schaffung eigenständiger Kartellämter empfohlen. Vgl. Böheim, Austrian Competition Policy, wie Anm. 4, 185.

103. Vgl. Kartellgesetz 1988 i.d.F. BGBl. I 62/2002, in: Gugerbauer, Kartellrecht, wie Anm. 35, 11 ff.

104. Eine graphische Darstellung siehe in Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.), Wirtschaftsbericht Österreich 2002, Wien 2002, 46.

105. Vgl. W. Barfuß, Zur Organisation der Wettbewerbsbehörden in Österreich, in: W. Fuchs, O. Horvath (Hrsg.), Wirtschaftsstandort Österreich. Von der Theorie zur Praxis, Wien 2001, 240-249, hier 244 ff.

106. Vgl. Europäische Kommission, Die Wettbewerbspolitik, wie Anm. 62, 21.

mend einer Dezentralisierung der Durchführung europäischer Wettbewerbsregeln¹⁰⁷ das Wort geredet. Dabei stellt sich allerdings die Frage, inwieweit hier nicht eine zu komplizierte Struktur geschaffen wird¹⁰⁸, wenn auch das Subsidiaritätsprinzip und die Reduktion der EU-Bürokratie diese Dezentralisierung und die Kooperation nationaler Wettbewerbsbehörden fordern.¹⁰⁹

Die institutionellen Entwicklungen scheinen jedenfalls noch keineswegs abgeschlossen zu sein. So wird auf EU-Ebene immer wieder die Forderung nach einer politisch neutralen Institution erhoben.¹¹⁰ Ebenso wird immer wieder (sowohl auf EU-Ebene als auch in Österreich) eine bessere Mittelausstattung der Behörden verlangt, damit eine bessere Erfassung von Fällen gewährleistet werden kann.¹¹¹ Allerdings dürften hier rechtliche Entwicklungen, wie Kronzeugenregelungen¹¹² eine ebenso bedeutende Rolle einnehmen und die Unterdotierung teilweise egalieren.

Auch auf der internationalen Ebene steigt der Bedarf einer institutionellen Regelung der Kartellproblematik, da im Zuge der Globalisierung transnationale Kartelle bedeutender werden.¹¹³ Dazu bestehen derzeit zwar Abkommen zur Zusammenarbeit, die allerdings nicht unbeträchtliche Probleme zu überwinden haben.¹¹⁴ Jedenfalls sollte in Fortführung des bisher geschaffenen informellen Netzes der Wettbewerbsbehörden (ICN – International Competition Network)¹¹⁵ eine globale Wettbewerbsbehörde im Rahmen der WTO (World Trade Organisation) entstehen.¹¹⁶

107. Vgl. M. Monti, *New Developments in European Competition Policy*, in: Handler, Burger (Hrsg.), *Competition and Competitiveness in a New Economy*, Wien 2002, 43-50 nebst Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln. Eine kritische Stellungnahme wird etwa durch ein Sondergutachten der Monopolkommission Deutschlands 2001 dazu abgegeben.

108. Vgl. Barfuß, *Zur Organisation*, wie Anm. 105, 246 f.

109. Vgl. Burger, Handler, *Competition Policy*, wie Anm. 51, 200 f.

110. Vgl. A. Schmidt, *Europäische Wettbewerbspolitik*, wie Anm. 1, 408 f.

111. So ist etwa bei Barfuß, *Zur Organisation*, wie Anm. 105 und im Tätigkeitsbericht des OGH für das Jahr 2000 zu lesen, dass eine zu geringe Personalausstattung gegeben ist. Bereits Schumpeter (1929), wie Anm. 40, hat dazu angemerkt, dass es wohl schwer fällt, im ausreichenden Maße qualifiziertes Personal dafür zu haben.

112. Vgl. Monti, *New Developments*, wie Anm. 107, 49; OECD, *Fighting Hard-Core Cartels*, Paris 2002.

113. Vgl. M.E. Janow, C.R. Lewis, *International Antitrust and the Global Economy: Perspectives on the Final Report and Recommendations of the International Competition Policy Advisory Committee to the Attorney General and the Assistant Attorney General for Antitrust*, in: *World Competition*, 24 (2001), 3-21, hier 12.

114. C.A. Jones, *Toward Global Competition Policy? The Expanding Dialogue on Multilateralism*, in: *Journal of World Competition*, 23 (2000), 95-99, hier 98: "In general, it seems that the EU approach is supported by Japan, Canada, and Australia, although the United States Trade Representative has indicated that the EU is virtually alone in its desire to commence negotiations on competition rules in the proposed Millennium Round."

Vgl. auch L. Fullerton, C.C. Mazard, *International Antitrust Co-operation Agreements*, in: *World Competition*, 24 (2001), 405-423.

115. Vgl. Amato, *International Antitrust*, wie Anm. 50, 465.

6. Schlussfolgerungen

Aus den Betrachtungen zur Kartellpolitik aus volkswirtschaftlicher Perspektive lassen sich einige grundlegende Punkte ableiten. So wird die Analyse von Kartellen sich zunehmend mit den organisatorischen Veränderungen der Ökonomie auseinanzusetzen haben, welche sowohl aus globalen Entwicklungen als auch den voranschreitenden technologischen Möglichkeiten folgen.¹¹⁷ Dies bedeutet für die österreichische Kartellpolitik, dass eine ausschließlich eigenständige und separierte Entwicklung wohl nicht mehr effizient wäre, sondern vielmehr eine verstärkte Mitarbeit und Koordination im internationalen Rahmen erforderlich wird.

Das Erfordernis, im theoretischen Bereich den dynamischen Aspekten von Wettbewerbsbeschränkungen mehr Gewicht zu geben, ist jedenfalls aus den sichtbaren Entwicklungen von zunehmend steigender Innovationsdynamik in einer Vielzahl von Märkten ableitbar. Hierzu sollten insbesondere die umfangreichen Erkenntnisse aus der Innovationsforschung berücksichtigt werden.¹¹⁸ Ergänzend gilt es dabei sowohl die Netzwerkeffekte als auch den Bereich von immateriellen Gütern genauer zu untersuchen.

Im Lichte der sich abzeichnenden Veränderungen in den vertikalen Kompetenzverteilungen bietet sich schließlich ebenfalls noch ein Bereich für zukünftige Analysetätigkeiten an, die sich mit der Untersuchung der Ausgestaltung und Einbettung von Kartell- oder Wettbewerbsbehörden beschäftigen. Dies kann sowohl in Form vergleichender Forschung von institutionellen Ausprägungen und ökonomischen Zielsetzungen als auch in der detaillierten Auseinandersetzung mit Untersuchungs- und Entscheidungsprozessen stattfinden.

Abschließend ist festzuhalten, dass die Zahl von Kartellfällen rückläufig ist, allerdings die Bedeutung der auftretenden Fälle keineswegs als zu vernachlässigende Größe aufgefasst werden darf.

116. Vgl. Europäische Kommission, Die Wettbewerbspolitik, wie Anm. 62, 138 f.

117. Vgl. President's Council of Economic Advisers, Economic Organization and Competition Policy, in: Yale Journal on Regulation, 19 (2002), 541-597.

118. Teece, Coleman, Meaning, wie Anm. 66, 847, merken an: „Fortunately, there is a large literature in “innovation studies” and “innovation management”, but it is neither read nor cited by antitrust lawyers and economists.“

Die Entwicklung des österreichischen Kartellrechts

1. Einleitung und Vorgeschichte

Österreich und seine kartellrechtliche Entwicklung scheint auf den ersten Blick nur Weniges zu bieten. Hat nicht das Kartellrecht gerade in Österreich über Jahrzehnte ein unbedeutendes Schattendasein geführt, aus dem es erst die Annäherung an die EWG herausgeführt hat? Und tritt es nicht schon wieder nach seiner verspäteten Geburt hinter die gemeinschaftsrechtlichen Normen zum Wettbewerbsrecht zurück und droht damit dem österreichischen Kartellrecht nicht mittelfristig wieder die Bedeutungslosigkeit? Die Kartellrechtsentwicklung in Österreich hat aber einiges Überraschendes zu bieten. Dies gilt besonders für die Entwicklung vor dem Ersten Weltkrieg, in der immerhin Ansätze einer nach heutigem Verständnis modernen Kartellrechtsordnung zu finden waren.

Das Kartellrecht gilt als modernes Rechtsgebiet. Dies stimmt insofern, als es nicht auf eine derart weit zurückreichende und intensive rechtsdogmatische Durchdringung zurückblicken kann wie beispielsweise das Bürgerliche Recht. Dennoch traten Bestimmungen, die sich mit Sachverhalten auseinandersetzen, die heute dem Kartellrecht zugeordnet werden, im Laufe der Rechtsgeschichte immer wieder auf.

Bereits das Römische Recht kennt Regelungen, die nach der heutigen Einteilung dem Kartellrecht zuzuordnen sind. So findet sich im Corpus Iuris Civilis Kaiser Justinians eine „Verordnung“ des Kaisers Zeno aus dem Jahr 483 mit der Überschrift „Über die Monopole und die unerlaubten Übereinkünfte der Kaufleute sowie von den unerlaubten und verbotenen Verabredungen der Handwerker und Badewirte“¹.

Diese Kaiserkonstitution verbot u.a. die Festsetzung von Warenpreisen, aber auch solche Verabredungen, dass ein Handwerker eine von einem „Mitbewerber“ begonnene, aber nicht vollendete Arbeit nicht fertig stellen durfte. Besonders streng ahndete diese Regelung den Versuch von Kaufleuten ohne staatliche Genehmigung einen Alleinhandel auszuüben, was wohl nur durch entsprechende Absprachen mit (potentiellen) Mitbewerbern möglich war. Der Versuch durch derartige Marktaufteilungen Monopole aufzurichten, wurde mit Vermögensverlust und Ver-

1. Codex Justinianus 4/59; vgl. dazu G. Pick, Der Kartellvertrag nach österreichischem Rechte, Wien 1909, 13; A. Menzel, Die Kartelle und die Rechtsordnung, Leipzig 1902, 13 f.

bannung geahndet. Die Sanktion für sonstige unerlaubte Abreden (vor allem Preisabsprachen) bewegte sich eher im Rahmen des heutigen Rechtsverständnisses. So sollten beispielsweise Preisabsprachen mit Geldbußen geahndet werden.

Auch im (späteren) Mittelalter und in der Neuzeit gab es vor allem im Rahmen der Regelungen über die Gewerbeausübung Vorschriften, die nach heutigem Verständnis dem Kartellrecht zuzuordnen wären. Immer wieder spielten dabei die Preisabsprachen eine große Rolle, aber auch Verabredungen, wonach ein Käufer eine Ware nur von einem bestimmten Verkäufer beziehen durfte.² Die grundlegenden gewerberechtlichen Verbote wurden in das österreichische Strafgesetz aus dem Jahr 1803 übernommen (§ 227 f). Schließlich fanden sie sich im Strafgesetz von 1852 in den §§ 479 f.

2. Das Strafgesetz 1852

§ 479 Strafgesetz 1852, der weitgehend der Vorgängerregelung des Strafgesetzbuches aus dem Jahre 1803 (§ 227) entsprach, lautete:

„Verabredungen von Gewerbsleuten, Fabriks- oder Arbeitsunternehmern oder Dienstgebern, um eine Umänderung in den Arbeits- oder Lohnverhältnissen zu erwirken, oder um den Preis einer Ware oder einer Arbeit zum Nachteil des Publikums zu erhöhen oder zu ihrem eigenen Vorteil herabzusetzen, oder um Mangel zu verursachen, sind als Übertretungen zu betrafen.“

Der Begriff Gewerbsleute wurde dabei weit ausgelegt, so dass darunter nicht nur Handwerker fielen, sondern ebenso Kaufleute und Händler.³ Neben den Preisabsprachen verbot diese Norm (erstmalig) auch Absprachen der Unternehmer im Arbeitskampf. Damit sollte dem Verbot der Arbeiterkoalitionen (Gewerkschaften) ein entsprechendes Verbot auf Arbeitgeberseite gegenüber gestellt werden.⁴ Schon die Kombination des Verbotes von Preisabsprachen mit dem Verbot von Absprachen im Arbeitskampf zeigt, dass es nicht Ziel dieser Verbotsbestimmung war, ein unserem heutigen Wettbewerbsverständnis entsprechendes Regelungsinstrumentarium zu schaffen. Vielmehr ging es schlicht um das Bedürfnis der Regierung, Unruhen unter der Bevölkerung – u.a. wegen der Verteuerung von Lebensmitteln – zu vermeiden.⁵ Denn gerade zu Beginn der 50er Jahre des 19. Jahrhunderts kam es aufgrund von witterungsbedingt schlechten Ernteergebnissen, die noch durch Pflanzenkrankheiten wie Kartoffelfäule und Rebenkrankheit verstärkt wurden, zu dramatischen Preissteigerungen, die die Kaufkraft der breiten Massen entscheidend schwächten.⁶ Diese Teuerungen sollten nicht noch zusätzlich durch Verabredungen von Unternehmerseite verschärft werden. Dass es um die Ruhe im Staat ging, zeigt

2. Vgl. zur Vorgeschichte des Kartellrechts in Österreich H. Schulte, Das österreichische Kartellrecht vor 1938, Münster 1980, 4 ff; Pick, Der Kartellvertrag, wie Anm. 1, 13 f.

3. Schulte, Das österreichische Kartellrecht, wie Anm. 2, 36.

4. Ebd., 35.

5. Ebd., 37.

auch die benachbarte Bestimmung des § 482 Strafgesetz, die künstliche und aus Gewinnsucht hervorgerufene lokale Teuerungen im Kleinhandel von notwendigen Artikeln des täglichen Bedarfs unter Strafe stellte.

3. Koalitionsgesetz 1870

Die Regelungen der §§ 479-481 des Strafgesetzes 1852 wurden durch § 1 des Koalitionsgesetzes 1870⁷ aufgehoben.

Mit dem Koalitionsgesetz erhielten die Arbeiter das bis dahin nicht bestehende Streikrecht, wobei jedoch gewährleistet werden sollte, dass der einzelne Arbeiter nicht zum Streik verpflichtet werden konnte. Entsprechend der Koalitionsfreiheit auf Arbeiterseite wurden auch die Absprachen zum Arbeitskampf auf Arbeitgeberseite geregelt. Auch hier war es das Ziel, den Verabredungen die zivilrechtliche Verbindlichkeit nicht zu gewähren.⁸

Neben der Regelung des Arbeitskampfes (sowohl von Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerseite) wurde mit § 4 eine Regelung in das Koalitionsgesetz aufgenommen, die Preisabsprachen zum Gegenstand hatte. Danach hatten „Verabredungen von Gewerbsleuten zu dem Zwecke, um den Preis einer Ware zum Nachteile des Publikums zu erhöhen“ ebenfalls keine rechtliche Wirkung.

Die Erlassung der zuletzt genannten Regelung verwundert, wenn man bedenkt, dass das Koalitionsgesetz in einer Zeit der Hochkonjunktur beschlossen wurde. Denn trotz des verlorenen Krieges gegen Preußen 1866 und des Verlustes Venetiens an Italien kam es im Anschluss daran zu einem wirtschaftlichen Boom, der bis 1873 anhielt. Dazu beigetragen haben, neben der politischen Stabilisierung in Österreich durch den Ausgleich mit Ungarn 1867 und den guten Ernteergebnissen, auch die Änderung der Geldpolitik, die zu einer massiven Ausweitung der Geldmenge führte, ohne jedoch Preissteigerungen zu verursachen.⁹ Die Hochkonjunktur bewirkte, dass Kartelle kaum eine Etablierungschance hatten, da immer wieder neue Konkurrenten auf den Markt drängten. Preisabsprachen hielt man in einer modernen Wirtschaft für nicht mehr möglich.¹⁰ Dennoch entschloss sich der Gesetzgeber zur Aufnahme der gegenständlichen Bestimmung in das Koalitionsgesetz. Wie sich zeigte zu recht, da sich die optimistische Annahme, es werde in einer modernen Wirtschaft zu keinen Preisabsprachen mehr kommen, nicht bewahrheitete. Daher hatte Justizminister Eduard Herbst beim Vortrag über das Koalitionsgesetz vor dem Kaiser recht, als er meinte, die Ächtung von Preisabsprachen widerspreche durchaus nicht den Forderungen der Neuzeit.¹¹

6. R. Sandgruber, *Ökonomie und Politik – Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart*, Wien 1995, 238 u. 240.

7. RGBI 1870/43.

8. Pickl, *Der Kartellvertrag*, wie Anm. 1, 16.

9. Sandgruber, *Ökonomie und Politik*, wie Anm. 6, 245.

10. Schulte, *Das österreichische Kartellrecht*, wie Anm. 2, 41.

Jedoch dachte der Gesetzgeber bei der Erlassung des § 4 Koalitionsgesetzes keineswegs an Kartelle im eigentlichen Sinne. Vielmehr wollte er mit dieser Bestimmung nur die alten strafrechtlichen Regelungen über den lokalen Warenwucher auf eine privatrechtliche Ebene übertragen.¹² Auch der Begriff der „Gewerbsleute“ in § 4 Koalitionsgesetz ließ nach dem – damals wie heute – üblichen Sprachgebrauch nicht an Großunternehmen denken, sondern vielmehr an Kleingewerbetreibende. Diese nutzten oft ihre – aufgrund der damals noch begrenzten Mobilität – auf lokalen Märkten vorhandene starke Stellung aus, um „überhöhte“ Preise für Waren des täglichen Bedarfs zu verlangen.¹³ Erst die extensive Auslegung des § 4 Koalitionsgesetz durch den OGH führte zu einer Anwendung der Bestimmung auf Kartelle im modernen Sinne. Zur Anwendung des § 4 Koalitionsgesetz durch den OGH kam es übrigens erst nach der Reform der ZPO im Jahre 1895, da bis dorthin eine Umgehung der staatlichen Gerichte durch Vereinbarung der Kartellbeteiligten, Streitigkeiten aus dem Kartellvertrag ausschließlich vor Schiedsgerichten auszutragen, möglich war.¹⁴ § 595 Z 6 ZPO sah nunmehr vor, dass Schiedssprüche nicht gegen zwingendes Recht verstoßen dürfen. Ein gegen § 4 Koalitionsgesetz verstößender Schiedsspruch verhinderte daher die Anrufung der ordentlichen Gerichte durch einen Kartellbeteiligten nicht mehr.

Bedeutung für die extensive Auslegung des § 4 Koalitionsgesetz kommt besonders der Entscheidung des OGH¹⁵ vom 20. Januar 1898 zu. Dieser lag ein Vertragskartell dreier Ölproduzenten zugrunde, welches eine strikte Gebietsaufteilung, Preis- und Konditionsabsprachen und eine Gewinnentschädigungsabmachung beinhaltete. Die Einhaltung des Vertragskartells war durch hohe Vertragsstrafen abgesichert. Der Fall wurde gerichtsanhängig, da einer der Beteiligten eine Gewinnentschädigungsleistung einforderte. Der Beklagte Ölproduzent berief sich auf § 4 Koalitionsgesetz, was zur Prüfung der Frage der Nichtigkeit des Vertragskartells führte. Sowohl das LG als auch das OLG gingen von der Gültigkeit des Vertragskartells aus. Dazu entschied der OGH:

„Obwohl das Koalitionsgesetz im § 4 nur von Gewerbsleuten spricht, sind doch hieher auch jene gewerbsmäßigen Produzenten zu rechnen, welche über den Rahmen eines gewöhnlichen handwerksmäßigen Betriebes hinaus fabrikmäßig Waren erzeugen. ... Es wäre nicht abzusehen, warum das Gesetz das Publikum nur den Handwerkern gegenüber schützen sollte, die kraft ihres geringeren Betriebes das Publikum verhältnismäßig weniger benachteiligen können, dagegen nicht den Fabrikanten gegenüber, die doch weitaus kräftiger die Konsumenten zu benachteiligen“

11. Zitiert nach ebd., 42.

12. J. Grunzel, Über Kartelle, Leipzig 1902, 145; vgl auch W. Schuhmacher, Verbraucher und Recht in historischer Sicht, Wien 1981, 51.

13. Vgl. Grunzel, Über Kartelle, wie Anm. 12, 145.

14. Schulte, Das österreichische Kartellrecht, wie Anm. 2, 43 ff.

15. OGH 20.1.1898 Nr 242 Slg I 8, abgedruckt in Pickl, Der Kartellvertrag, wie Anm. 1, 27 f; vgl. auch Schulte, Das österreichische Kartellrecht, wie Anm. 2, 52 ff.

gen in der Lage sind. Unentscheidend für die Anwendbarkeit des § 4 Koalitions-gesetz ist es hiebei, ob das Kartell tatsächlich auch die Wirkung hatte, dass der Preis der Ware für das Publikum erhöht worden ist, denn das Gesetz fordert dies nicht, um eine solche Verabredung als rechtlich wirkungslos hinzustellen; es reicht viel-mehr die bloße Möglichkeit aus, dass infolge eines solchen Kartelles der Preis ein-er Ware sich für das Publikum ungünstiger gestalten könnte.“¹⁶

Damit stellte der OGH klar, dass er den Begriff der Gewerbsleute weit auszule- gen beabsichtigt und eine tatsächliche Preissteigerung nicht Voraussetzung ist, um § 4 Koalitions-gesetz zur Anwendung bringen zu können.¹⁷

Eine Entscheidung des OGH aus dem Jahr 1905¹⁸ hatte ein Kartellübereinkom- men zum Gegenstand, welches in Berlin zwischen mehreren (u.a. auch österrei-chischen) Unternehmen abgeschlossen wurde. Hier stellte sich die Frage, ob zur Be-urteilung der Ungültigkeit der geschlossenen Verträge deutsches oder österrei-chisches Recht maßgeblich sei. Dazu führte der OGH aus, dass „hier ungeachtet der Vorschrift des § 37 ABGB¹⁹ darauf Bedacht zu nehmen (ist), dass die Bestimmung des § 4 Koalitions-gesetz zwingendes Recht enthält, welches durch Parteienüber-einkommen nicht verletzt werden darf, und dass demnach die inländischen Gesetze ... zu derartigen Rechtshandlungen keine Rechtshilfe leisten dürfen“.

Daraus ergab sich nach Ansicht des OGH, „dass die inländischen Gerichte auch berechtigt sind, die Rechtsgültigkeit derartiger, von einem Inländer im Auslande geschlossenen Verträge, welche auch im Inland Rechtswirkungen nach sich ziehen sollen, an Hand der österreichischen Gesetze zu prüfen und darüber zu entschei- den, ob diese Verträge auch in Österreich als rechtswirksam anzusehen sind“²⁰.

Diese Entscheidung nähert sich in starkem Ausmaß an das nach heutigem Ver- ständnis für die Beurteilung von Kartellsachverhalten maßgebliche Wirkungsprin- zip.²¹ Für das derzeit geltende Kartellrecht ergibt sich dies aus § 6 Kartell-gesetz. Danach sind die maßgeblichen Bestimmungen auch auf einen Sachverhalt, „der im Ausland verwirklicht wird, anzuwenden, soweit er sich auf den inländischen Markt auswirkt“²².

In derselben Entscheidung stellte der OGH auch fest, dass es für die rechtliche Unwirksamkeit eines Kartellvertrages nicht notwendig sei, „dass der Zweck der Ver- einbarung einzig und allein oder doch vorwiegend auf eine Preiserhöhung gerichtet“

16. OGH 20.1.1898 Nr 242 Slg 1 8, abgedruckt in Pick, Der Kartellvertrag, wie Anm. 1, 28.

17. Ebd., 28.

18. OGH 25.9.1905 Z 10.537, abgedruckt in Pick, Der Kartellvertrag, wie Anm. 1, 31 ff.

19. Nach § 37 ABGB wäre deutsches Recht zur Anwendung gekommen, welches jedoch eine dem § 4 Koalitions-gesetz entsprechende Bestimmung nicht kannte.

20. OGH 25.9.1905 Z 10.537, abgedruckt in Pick, Der Kartellvertrag, wie Anm. 1, 34.

21. Zur heutigen Rechtslage vgl. u. a. H.-G. Koppensteiner, Österreichisches und europäisches Wettbewerbsrecht³, Wien 1997, § 6 Rz 2 ff u § 16 Rz 18 (letzte Rz zum europäischen Kartellrecht); G. Haybäck, M. Tüchler, Österreichisches und europäisches Kartellrecht, Wien u.a. 1999, 10 ff u. 77 f (letzte Seitenangabe zum europäischen Kartellrecht).

22. BGBl 1988/600.

sein müsse. Denn – so der OGH weiter – „das Koalitionsgesetz hat nur zur Voraussetzung, dass durch Verabredung von Gewerbsleuten überhaupt eine das Publikum benachteiligende Preiserhöhung angestrebt wird, gleichgültig, ob diese Absicht im Kartellvertrage eingestanden wird – was ja selbstverständlich vermieden zu werden pflegt – gleichgültig, ob diese Absicht auch tatsächlich erreicht wurde, und gleichgültig, ob neben demselben noch andere Zwecke durch das Kartell erreicht werden sollen, wenn nur auch eine auf Preiserhöhung gerichtete Absicht vorhanden war“²³.

Die Preiserhöhung musste damit nicht Hauptzweck des Vertrages sein, um mit der Rechtsunwirksamkeit bedroht zu sein. Auch eine durch das Kartell bewirkte bessere Qualität der Waren konnte den erhöhten Preis nicht aufwiegen und damit den Vertrag nicht vor der Unwirksamkeit bewahren. Denn der OGH ging auch in diesen Fällen davon aus, dass die Preiserhöhung zum Nachteil des Publikums erfolgte. Begründet wurde dies mit einem Verweis auf die Minderbemittelten, die damals den größten Teil der Bevölkerung stellten, „welche sich oft mit einer geringeren Qualität begnügen würden, den erhöhten Preis der Ware aber entweder nur schwer oder gar nicht bezahlen können“²⁴. Für diese Schichten war das qualitätsverbesserte Produkt durch die Preiserhöhung eben doch mit einem erheblichen Nachteil verbunden.²⁵

Die Wendung „zum Nachteile des Publikums“ in § 4 Koalitionsgesetz war auch nicht dahingehend auszulegen, dass nur Preiserhöhungen von Bedarfsartikeln des täglichen Lebens erfasst gewesen wären.²⁶ Vielmehr genügte es, dass es sich um Waren handelte, deren Preiserhöhung dem Publikum fühlbar werden konnte. Dazu führte der OGH aus, dass es Zweck des Koalitionsgesetzes war, „die Konsumenten einer Ware vor einer künstlichen Verteuerung durch Verabredung der Produzenten zu schützen. Das Gesetz unterscheidet nicht zwischen unbedingt notwendigen Bedarfsartikeln und anderen Waren, muss also als alle Waren umfassend angesehen werden, welche von der Bevölkerung überhaupt, nicht bloß von einzelnen Personen unmittelbar oder infolge Verwendung bei Bereitung anderer Waren gebraucht werden, wodurch also ein, wenn auch nicht zum notwendigen Lebensbedarfe gehöriges Bedürfnis eines erheblichen oder ausgedehnten Teiles der Bevölkerung, also des Publikums betroffen wird.“²⁷

In einer Entscheidung aus dem Jahr 1899 hat der OGH denn auch klar gestellt, dass das Publikum von Preisabsprachen auch dann nachteilig betroffen ist, wenn als Kunden nur Zwischenhändler beziehungsweise weiterverarbeitende Unternehmer in Frage kommen. Denn nach § 4 Koalitionsgesetz reiche es aus, „dass es sich um Waren handelt, deren Preiserhöhung dem Publikum fühlbar werden kann, also

23. OGH 25.9.1905 Z 10.537, abgedruckt in Pick, Der Kartellvertrag, wie Anm. 1, 34.

24. OGH 25.9.1905 Z 10.537, ebd. 35.

25. Zum verbraucherrechtlichen Aspekt des Koalitionsgesetzes vgl. Schuhmacher, Verbraucher und Recht in historischer Sicht, wie Anm. 12, 51 ff.

26. Pick, Der Kartellvertrag, wie Anm. 1, 30.

27. OGH 6. 4. 1899 Z 3419 Slg II 568, abgedruckt in ebd.

um Gegenstände, welche als Hilfsstoffe, sei es als fertige von dem Publikum gebraucht werden. Auch die Verteuerung des Hilfsstoffes kann eine Preiserhöhung zum Nachteil des Publikums herbeiführen, indem dieselbe wieder die Preise der Ware erhöht, zu deren Erzeugung der Hilfsstoff gehört.“²⁸

Weiter führte der OGH in einer Entscheidung aus dem Jahr 1905 aus, dass der Zweck des § 4 Koalitions-gesetz, „auf den Schutz des gesamten konsumierenden Publikums vor Verabredungen gerichtet (ist), die lediglich der Gewinnsucht einzelner entspringen, um die große Gesamtheit schwer zu schädigen.“²⁹

Wenn auch zahlreiche Argumentationslinien des OGH in seiner Rechtsprechung zu § 4 Koalitions-gesetz vor dem Ende der Monarchie nach heutigem Verständnis zeitgemäß anmuten, darf dennoch nicht vergessen werden, dass es bei dieser Regelung „nur“ um eine mögliche zivilrechtliche Nichtigkeit von Verträgen ging. Die Durchführung von Kartellen war im Ergebnis nicht mit Sanktionen versehen. Eine nicht praktisch gewordene Ausnahme bildete nur die Möglichkeit für den Staatsanwalt gemäß § 3 Koalitions-gesetz einzugreifen, wenn durch Gewalt oder Drohung gegen ein widerspenstiges Kartellmitglied vorgegangen worden wäre.

So wurde das der oben angeführten Entscheidung des OGH aus dem Jahr 1898 zugrundeliegende Kartell beinahe zehn Jahre gesetzeskonform durchgeführt³⁰, bevor es zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung zwischen den Kartellbeteiligten kam. Erst im Zuge dieser Auseinandersetzung wurde dem Vertragskartell als gegen § 4 Koalitions-gesetz verstoßend die gerichtliche Durchsetzbarkeit verweigert. Im Vergleich zu anderen Rechtsordnungen der damaligen Zeit ist die Regelung (und vor allem die Rechtsprechung dazu) aber als – aus heutiger Sicht – fortschrittlich einzustufen. So hob im Jahre 1902 der Wiener Universitätsprofessor Menzel hervor, dass damals Österreich der einzige Staat war, „welcher eine ausdrückliche, unzweideutige Rechtsnorm über die zivilrechtliche Wirkung der Kartellverträge“³¹ enthielt.

Dennoch ist festzustellen, dass der Staat gegenüber Preiskartellen weitgehend machtlos war, da eben gegen eine *tatsächliche* Einhaltung derselben von öffentlicher Seite praktisch nichts unternommen werden konnte.³²

Ferner ist zu bedenken, dass der OGH im Laufe der Jahre von seiner strikten Judikatur zur Frage der Nichtigkeit abwich und eine kartellfreundlichere Position einnahm.³³ Bei der Beurteilung, ob ein „Nachteil für das Publikum“ vorliege, ging er nämlich in seinen späteren Entscheidungen dazu über, die Vor- und Nachteile einer Preiserhöhung gegeneinander abzuwägen.³⁴ Dabei stellte das Gericht jedoch

28. OGH 6. 4. 1899 Z 3419 Slg II 568; vgl Schulte, Das österreichische Kartellrecht, wie Anm. 2, 65.

29. Zitiert nach Pick, Der Kartellvertrag, wie Anm. 1, 31.

30. Ebd., 27.

31. Menzel, Die Kartelle, wie Anm. 1, 19.

32. Schulte, Das österreichische Kartellrecht, wie Anm. 2, 61.

33. A. Resch, Industriekartelle in Österreich vor dem Ersten Weltkrieg, Berlin 2002, 83.

nicht nur auf die Vorteile für die Konsumenten ab, sondern auch auf die für die Gesamtwirtschaft, wobei sogar Vorteile im Bereich des Umweltschutzes und der Arbeitsplatzsicherung zur Sprache kamen.³⁵ Sanierungskartelle galten somit für das Publikum nicht mehr als nachteilig; sie wurden nicht mit der Rechtsunwirksamkeit bedroht. Exemplarisch für diese Entwicklung ist eine Entscheidung aus dem Jahr 1916, in der der OGH³⁶ über ein seit 1911 bestehendes Sanierungskartell zwischen Raffinerien abzusprechen hatte. Dazu führte das Gericht aus, dass bei der Schließung des Kartells unzweifelhaft „die Absicht der Vertragsteile auf eine Preiserhöhung gerichtet“ war. Dennoch wurde verneint, dass „diese Preiserhöhung zum wirklichen Nachteile des Publikums stattfinden sollte und auch stattgefunden hat“. Denn – so der OGH weiter – das Kartell diene dazu, „um einen wichtigen, in seiner Existenz gefährdeten Industriezweig zu erhalten und erschien es zu diesem Zwecke als das geeignete Auskunftsmittel in einer Zeit hochgradigen wirtschaftlichen Notstandes, dann wurde hierdurch ein wesentlicher Vorteil des Publikums angestrebt, welcher den in der Preiserhöhung an sich liegenden Nachteil wettmachte“.

Die Tendenz, allgemeine wirtschaftliche Überlegungen bei der Abwägungsfrage zwischen den Vor- und Nachteilen eines Preiskartells einzubeziehen, ist gewiss in Zeiten des Krieges beziehungsweise der Wirtschaftskrise noch größer als in Friedenszeiten beziehungsweise in wirtschaftlich prosperierenden Zeitabschnitten. Dies erklärt auch, warum in der Zwischenkriegszeit dem Kartellrecht im Allgemeinen und dem § 4 Koalitionsgesetz keine bedeutende Rolle beigemessen wurde.

4. Gesetzesentwürfe vor dem Ersten Weltkrieg

Früh wurde bereits erkannt, dass § 4 Koalitionsgesetz (und auch eine extensive Auslegung dieser Bestimmung durch den OGH) keine Lösung des Kartellproblems bewirken konnte.³⁷ Denn diese Regelung führte einerseits – wie bereits gezeigt – dazu, dass auch rechtsunwirksame Kartellvereinbarungen ungehindert durchgeführt werden konnten, wenn sie vom Willen der Beteiligten getragen wurden. Andererseits wurde die bestehende Rechtsunsicherheit für eventuell gar nicht sozial-schädliche Kartelle als Defizit der bestehenden Regelung angesehen.

Diese Gedanken wurden bereits 1894 auf einer Tagung des Vereins für Sozialpolitik in einem Referat von Menzel³⁸ aufgegriffen. Nach einer eingehenden Analyse der bestehenden rechtlichen Regelungen im In- und Ausland kam dieser zu dem Ergebnis, dass sowohl eine privatrechtliche als auch eine strafrechtliche Regelung des Kartellproblems nicht zu dem gewünschten Erfolg führe.³⁹ Statt des-

34. Schulte, Das österreichische Kartellrecht, wie Anm. 2, 61.

35. Ebd., 63.

36. OGH 28.3.1916 RB I 123/16, teilweise abgedruckt in ebd., 62 f.

37. Schuhmacher, Verbraucher und Recht in historischer Sicht, wie Anm. 12, 53.

38. Menzel, Die Kartelle, wie Anm. 1.

39. Ebd., 27.

sen sprach er sich für eine verwaltungsrechtliche Regelung der Unternehmensverbände aus.⁴⁰ So sollten Unternehmer verpflichtet werden, auf Verlangen der Staatsverwaltung über alle entscheidenden Tatsachen bestimmten Organen Auskunft zu geben. Ferner sollten in Form von Vereinigungen durchgeführte Kartelle, die mit besonderen Organen (wie Generalversammlung etc.) ausgestattet waren, gegenüber nicht organisierten (und damit nicht transparenten) Kartellen privilegiert werden. Nur für letztere wäre eine mögliche Rechtsunwirksamkeit der vertraglichen Vereinbarungen vorzusehen.

Für die organisierten Kartellformen hätte nach dem Vorschlag Menzels eine eigene Korporationsform auf gesetzlicher Grundlage geschaffen werden sollen. Diese Regelungen hätten den Kartellen inhaltliche Vorgaben zu geben und eine staatliche Aufsicht vorzusehen, die das Recht haben sollte, bestimmten Beschlüssen des Kartells die Zustimmung zu verweigern beziehungsweise auch aus Gründen des öffentlichen Wohles die Kartellkörperschaft überhaupt aufzulösen.

Die mit diesen Überlegungen ausgelöste Kartellrechtsdiskussion führte zu einem Kartellgesetzentwurf, der 1897 und in leicht abgeänderter Form 1898 im Reichsrat eingebracht wurde.⁴¹ Bei diesem Entwurf handelte es sich um den ersten Kartellgesetzentwurf Europas.⁴²

Das Gesetz sollte nur für industriell arbeitende Unternehmer gelten, die Produkte erzeugen, die einer indirekten Besteuerung unterlagen, wozu beispielsweise Zucker, Bier, Branntwein, Mineralöl und Salz zählten (vgl. § 1 des Entwurfs⁴³). Erfasst waren nach § 1 des Entwurfes nicht nur Preiskartelle, sondern insbesondere auch Produktions- und Absatzkartelle. Als Gültigkeitsvoraussetzung für das Kartell sah der Entwurf in § 2 die Errichtung eines notariell beurkundeten Statuts vor, aus dem der Inhalt des Kartells erkenntlich sein musste. Weiters sollte gem. § 3 des Entwurfs eine Anzeigepflicht innerhalb von acht Tagen an das Finanzministerium bestehen. Dieses Ministerium sollte auch die Staatsaufsicht über die Kartelle, u.a. durch Akteneinsicht und Auskunftsverpflichtungen der Geschäftsführer, ausüben (vgl. § 6 des Entwurfs). § 7 sah die Möglichkeit für das Finanzministerium vor, die Ausführung von Kartellen zu untersagen, „wenn sie geeignet sind, in einer durch die objektive wirtschaftliche Sachlage des betreffenden Industriezweiges (namentlich durch die jeweilig für die Preisbildung und die Konkurrenzverhältnisse oder sonst für die Konjunktur maßgebenden Umstände) nicht begründeten und das Erträgnis der im § 1 begriffenen Abgaben⁴⁴ oder die Steuer oder Konsumationskraft der Bevölkerung offenbar schädigenden Weise die Preise einer Ware oder Leistung zum Nachteile der Abnehmer oder Besteller zu steigern, oder zum Nachteile der Erzeuger oder Leistenden herabzudrücken“.

40. Ebd., 27 u. 28 ff.

41. Beide Fassungen abgedruckt in Grunzel, Über Kartelle, wie Anm. 12, 173 ff.

42. Schuhmacher, Verbraucher und Recht in historischer Sicht, wie Anm. 12, 54.

43. Abgedruckt in Grunzel, Über Kartelle, wie Anm. 12, 173 f.

44. Gemeint waren die indirekten Steuern auf Waren.

Mit Untersagung des Kartells wäre die weitere Durchführung verboten gewesen und die Kartellvereinbarungen hätten ihre Gültigkeit verloren (§ 8 des Entwurfs). Die verbotene Durchführung des Kartells hätte ferner strafrechtlich sanktioniert werden können (§ 15 des Entwurfs). Eine verbotene Durchführung eines Kartells wäre auch dann vorgelegen, wenn ein Kartell ohne jedes Statut durchgeführt worden wäre (vgl. § 15 Z 3 lit d des Entwurfs). Eine unterlassene Anzeige hätte darüber hinaus Verwaltungsstrafen nach sich gezogen (§ 13 des Entwurfs).

Dieser Entwurf beinhaltete bereits alle Elemente der späteren Kartellgesetzgebung, nämlich eine Kombination aus zivil-, verwaltungs- und strafrechtlichen Instrumentarien, um der Kartellbildung Herr werden zu können, wobei der Schwerpunkt dem Verwaltungsrecht zukommen sollte⁴⁵. Für nicht transparente, „geheime“ (also ohne Statut durchgeführte) Kartelle hätte teilweise bereits das Verbotprinzip gegolten. Der Gesetzesentwurf wurde – aus heutiger Sicht leider – nicht verabschiedet, wofür neben der Kritik an der Regierungsvorlage auch die Obstruktion während der Regierung Badeni, die während dreier Sessionen zu einer Lahmlegung des Parlaments führte, verantwortlich war.⁴⁶

Die Kritiker erkannten durchaus die Schwächen des Entwurfs. So wurde unter anderem bemängelt, dass die Beschränkung auf bestimmte Waren nicht gerechtfertigt sei, weiter dass sowohl die Unternehmen mit Monopolstellung als auch die Fusion zu Großunternehmen berücksichtigt werden müssten.⁴⁷ Auch dies zeigt, dass in der Kartellrechtsdiskussion bereits die Notwendigkeit einer Marktmachtkontrolle und einer Zusammenschlusskontrolle erkannt wurde. Generell ist festzustellen, dass die Kartellrechtsdiskussion vor dem Ersten Weltkrieg bereits ein hohes Niveau in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung erreicht hat.

Diese (erste) Phase der Diskussion zur möglichen Erlassung eines Kartellgesetzes zog sich bis 1904 hin, danach schliefen die Aktivitäten vorerst wieder ein.⁴⁸ Erst um 1910 kam es aufgrund erheblicher Steigerungen der Verbraucherpreise, welche auf Preiskartelle zurück geführt wurden, zu einem erneuten Interesse an der Kartellrechtsfrage.⁴⁹ Zur Erlassung eines Kartellgesetzes führte diese (zweite) Phase der Kartellrechtsdiskussion ebenfalls nicht. Bereits vor dem 1914 beginnenden Ersten Weltkrieg kamen die Aktivitäten wieder zum Stillstand.⁵⁰

5. Die Zwischenkriegszeit und Zeit des Nationalsozialismus

Der Krieg, die Nachkriegszeit, die Verkleinerung des österreichischen Wirtschaftsraumes und schließlich die Wirtschaftskrise waren – von den politischen

45. Schuhmacher, Verbraucher und Recht in historischer Sicht, wie Anm. 12, 54.

46. Resch, Industriekartelle, wie Anm. 33, 86; Schulte, Das österreichische Kartellrecht, wie Anm. 2, 136.

47. Zu den Kritikpunkten siehe ebd., 134 ff.

48. Resch, Industriekartelle, wie Anm. 33, 86–91.

49. Ebd., 91 ff.

50. Ebd., 99.

Problemen und Spannungen gar nicht zu reden – keine guten Voraussetzungen für eine kartellkritische Politik und Rechtsprechung.⁵¹ Das Koalitionsgesetz wurde von der Rechtsprechung nur mehr in jenen Fällen herangezogen, „die der Wortlaut des § 4 Koalitionsgesetz zweifelsfrei betraf“⁵². In den 1930er Jahren versank die Bestimmung überhaupt in der Bedeutungslosigkeit.⁵³

Im weiteren Verlaufe der Entwicklung wurde die österreichische Wirtschaft von einem Prozess der „Durchkartellierung“ heimgesucht.⁵⁴ So soll es Ende der 30er Jahre in Österreich 203 industrielle Kartelle und 37 Mindestpreisbeschlüsse im Handwerk gegeben haben, wobei 76 % der Kartelle ein vollständiges Monopol inne hatten und die Außenseiter der übrigen Kartelle nur in seltenen Fällen aktive Wettbewerber waren.⁵⁵

Nach dem „Anschluss“ kam es zur Einführung des deutschen Kartellrechts. Dies bedeutete kartellrechtlich gesehen jedoch keine wesentliche Änderung gegenüber der bisherigen Situation in Österreich. Denn die deutsche Kartellverordnung aus dem Jahr 1923 hatte durch die auf Zwangskartelle und Kriegsvorbereitung hinauslaufende nationalsozialistische Gesetzgebung im Jahr 1938 längst ihre ohnehin geringe Bedeutung fast eingebüßt.⁵⁶ Diese Entwicklung wurde durch den Krieg und die damit einhergehende Kriegswirtschaft nur noch verstärkt.

6. Das Kartellgesetz von 1951

Das Kartellgesetz 1951 war das erste österreichische Gesetz, welches das Kartellwesen umfassend regeln sollte. Zwar galt formal nach 1945 weiterhin die 1938 eingeführte deutsche Kartellgesetzgebung, diese konnte jedoch „mangels organisatorischer Voraussetzungen nicht gehandhabt werden“⁵⁷. Davon abgesehen gewährten sogar nach damaliger Auffassung des Gesetzgebers die Bestimmungen dieser zum Teil nationalsozialistischen deutschen Kartellgesetzgebung keinen hinreichenden Schutz gegen eine missbräuchliche Kartellbildung.⁵⁸ Grundsätzlich ging die Bundesregierung davon aus, „dass Kartelle nicht notwendig volkswirtschaftlich schädlich, sondern im Gegenteil mit Rücksicht auf ihre konjunkturausgleichende und marktstabilisierende Funktion nützlich und speziell im Außenhandel sogar unentbehrlich sein können“⁵⁹.

51. Vgl. auch Schuhmacher, Verbraucher und Recht in historischer Sicht, wie Anm. 12, 78 f.

52. H. Wilhelm, Die Rechtstellung der Kartelle und die Behandlung ähnlicher Wettbewerbsbeschränkungen in der modernen österreichischen Rechtsentwicklung, Karlsruhe 1966, 48.

53. Schulte, Das österreichische Kartellrecht, wie Anm. 2, 74.

54. Koppensteiner, Österreichisches und europäisches Wettbewerbsrecht³, wie Anm. 21, 3 Rz 8.

55. Th. Pütz, Wettbewerbsverhältnisse und Kartellgesetzgebung in Österreich, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 1952, 594 ff.

56. Koppensteiner, Österreichisches und europäisches Wettbewerbsrecht³, wie Anm. 21, § 3 Rz 9.

57. EB zur RV, 175 BlgNR 6. GP, 5.

58. Vgl. EB zur RV, 175 BlgNR 6. GP, 5.

59. EB zur RV, 175 BlgNR 6. GP, 6.

Daher sollten mit dem Kartellgesetz die Kartelle nur zur Verhinderung volkswirtschaftlich unerwünschter Auswirkungen der staatlichen Aufsicht und Einflussnahme unterstellt werden.⁶⁰ Konkret wollte der österreichischen Kartellgesetzgeber ungerechtfertigte Preissteigerungen und volkswirtschaftlich schädliche Kartellbildungen verhindern, „aber auf weite Sicht als allgemeines Ziel der Kartellpolitik die Steigerung der Produktivität im Auge“ haben.

Die Regierungsvorlage hegte daher den Grundgedanken, „dass alles, was dieser Steigerung der Produktivität dient, gefördert, alles aber, was ihr hinderlich ist, hinten gehalten werden muss“⁶¹. Dies alles zeigt, dass der österreichische Gesetzgeber bei der Erlassung des Kartellgesetzes nicht den freien Wettbewerb als Grundmotiv im Auge hatte.⁶² Hauptziel war offensichtlich die Überwindung der mit dem Wiederaufbau verbundenen Schwierigkeiten.

Erfasst waren vom Kartellgesetz 1951 gemäß § 1 nur Vertragskartelle. Die Judikatur lehnte eine ausdehnende Interpretation dieser Bestimmung ab.⁶³ Absprache- und Verhaltenskartelle, das heißt Kartelle, bei denen von vorne herein nicht an eine rechtliche Bindung gedacht war, waren demnach vom Kartellgesetz gar nicht erfasst. Ihre Durchführung konnte damit nicht kontrolliert und schon gar nicht unterbunden werden. Aber auch die Durchführung von Vertragskartellen war nicht grundsätzlich verboten. Zur gültigen Durchführung eines Vertragskartells bedurfte es gemäß § 3 – neben der Schriftform – „nur“ der rechtskräftigen Eintragung in das Kartellregister, die jedoch an bestimmte Voraussetzungen gebunden war. Über die Zulässigkeit der Eintragung entschied in erster Instanz die Kartellkommission beim Wiener OLG, in zweiter Instanz die Kartelloberkommission beim OGH, wobei beide Kommissionen Gerichte waren (vgl. § 5), deren Beisitzer von den Kammern (nämlich von der Wirtschaftskammer Österreich, der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte und von den Landwirtschaftskammern⁶⁴) gestellt wurden.

Ob eine Eintragung zu verweigern war, richtete sich nach den formalen und materiellen Voraussetzungen des § 12. Neben der Schriftlichkeit und Vollständigkeit der Kartellvereinbarung durfte diese keine Regelungen enthalten, die inneren oder äußeren Kartellzwang vorsahen. Die hier vorgesehenen Regelungen zur Verhinderung von Auswüchsen der Bindung von Kartellmitgliedern an das Kartell (innerer Kartellzwang) beziehungsweise zur Verhinderung von einschränkenden Maßnahmen gegen Nicht-Kartellbeteiligte (äußerer Kartellzwang) entsprachen bereits im Kernbereich den heute bestehenden Bestimmungen über den inneren und äußeren Kartellzwang (§§ 23 Z 1 und 28 ff des derzeit geltenden Kartellgesetzes⁶⁵). Die

60. Vgl. EB zur RV, 175 BlgNR 6. GP, 6.

61. EB zur RV, 175 BlgNR 6. GP, 6.

62. Schuhmacher, Verbraucher und Recht in historischer Sicht, wie Anm. 12, 88.

63. KOK vom 26.2.1953, in: Österreichische Blätter für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht, 1953, 30.

64. Die Aufzählung erfolgt mit den heute verwendeten Bezeichnungen der Kammern, die sich im Laufe der Jahrzehnte immer wieder geringfügig änderten.

Eintragung einer solchen Kartellvereinbarung konnte auch dann untersagt werden, wenn sie geeignet war, „in einer durch die gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse unter Berücksichtigung der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten nicht gerechtfertigten Weise

- a) die Preise (Entgelte) der von der Vereinbarung erfassten Sachgüter oder Leistungen zu steigern oder ihr Sinken zu verhindern, oder
- b) die Erzeugung oder den Absatz solcher Sachgüter oder die Erbringung solcher Leistungen zu beschränken“.

Diese Bestimmung zeigt, dass die Auswirkungen einer Kartellvereinbarung auf die Gesamtwirtschaft und die einzelbetrieblichen Erfordernisse gegeneinander abzuwägen waren.⁶⁶ Eine derartige Abwägung war nicht nur empirisch außerordentlich schwierig, sondern ließ vor allem dem entscheidenden Organ (hier: Kartellkommission) faktisch einen weiten Entscheidungsspielraum. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass sich die angemeldeten Kartelle einer wohlwollenden Behandlung von Seiten der Kartell- und Kartelloberkommission erfreuten.⁶⁷

Diese Entwicklung lässt sich vor allem mit der bereits vom Gesetzgeber erwähnten Zielsetzung des Kartellgesetzes, nämlich der Stabilisierung der Gesamtwirtschaft⁶⁸ zu dienen, erklären. So stellte die Kartelloberkommission in einer Entscheidung aus dem Jahr 1952 fest, dass ein Kartell zur Hochhaltung der Preise im Inland durchaus registrierungsfähig ist, wenn dies zur Stützung der Exportpreise notwendig ist. Nur das zur Stützung unbedingt notwendige Ausmaß dürfe dabei nicht überschritten werden.

Von Seiten der Kartelloberkommission wurde auch mit der Gefahr des Verlustes von Arbeitsplätzen argumentiert und bei der Abwägung von Konsumentenschutz und Gefahr des Verlustes von Arbeitsplätzen entschied sie sich dezidiert für die Erhaltung des Beschäftigungsausmaßes. Der Konsumentenschutz dürfe „nicht auf Kosten der in den kartellierten Betrieben Beschäftigten übertrieben werden“. Weiters stellte die Kartelloberkommission fest, dass ein extremer Liberalismus „dem Grundgedanken, von dem das Kartellgesetz ausgeht, (widerspricht), nämlich dem der Stabilisierung, sei es auch um den Preis einer kartellgelenkten Wirtschaft“⁶⁹. In der Folge gaben vermeintliche oder tatsächliche betriebswirtschaftliche Argumente weitgehend den Ausschlag zugunsten der Kartellbeteiligten, so dass es kaum zu Versagungen der Eintragung kam.⁷⁰

Die Definition des § 1 umfasste nach damaliger Auslegung vertikale Kartellver-

65. BGBl 1988/600 i.d.g.F.

66. Pütz, Wettbewerbsverhältnisse, wie Anm. 55, 599.

67. Schuhmacher, Verbraucher und Recht in historischer Sicht, wie Anm. 12, 90.

68. Vgl. EB zur RV, 175 BlgNR 6. GP, 6.

69. KOK 30.6.1952, Okt 6/52 abgedruckt in F. Schönherr, R. Dittrich, Das Kartellgesetz², Wien 1958, 195 ff.

70. Schuhmacher, Verbraucher und Recht in historischer Sicht, wie Anm. 12, 92.

einbarungen weitgehend nicht. Sonderregelungen dafür – wie die heutigen §§ 30a ff – waren dem Kartellgesetz 1951 noch unbekannt. Davon, dass vertikale Vertriebsbindungen den Kartelltatbestand an sich erfüllen, geht die Rechtsprechung erst seit dem Ende der 1970er Jahre aus.⁷¹ Bis dahin hat die Rechtsprechung dies jedoch nicht wegen Fehlens einer Wettbewerbsbeschränkung, sondern wegen Fehlens des von § 1 Kartellgesetz 1951 geforderten „Zusammenschlusses“ beziehungsweise des diesen Tatbestand im Kartellgesetz 1972 ersetzenden „gemeinsamen Interesses“ abgelehnt.⁷² Vertikalen Wettbewerbsbeschränkungen wurde durch eine enge Auslegung der Tatbestandselemente der Kartellcharakter abgesprochen, sobald ihnen kein über den unmittelbaren Vertragsschluss hinausgehendes gemeinsames Interesse der Kartellbeteiligten an der Wettbewerbsbeschränkung inne wohnte.

Bezüglich sogenannter Preisbindungen zweiter Hand für Markenartikel – die den Kartelltatbestand des § 1 Kartellgesetz erfüllten – gab es jedoch eine Sonderbestimmung in § 12 Abs 3. In dieser wurde die Kartellkommission aufgefordert, nicht bereits in der Tatsache der Preisbindung für Markenschutz genießende Waren eine wirtschaftlich ungerechtfertigte Vereinbarung zu sehen. Damit war die Verpflichtung zur Einhaltung der vom Erzeuger festgesetzten Kleinverkaufspreise für Markenartikel für sich alleine kein Versagungsgrund für die Registrierung.⁷³

Die §§ 24 bis 36 enthielten Strafbestimmungen, die Geldstrafen bis zu ÖS 400.000 (ca € 27.500) und Freiheitsstrafen unter Umständen auch von drei Jahren vorsahen. In der damaligen Literatur wurden diese Bestimmungen „wegen ihrer Höhe als `Schönheitsfehler` angesehen“⁷⁴. Da das Schwergewicht der Kartellaufsicht eindeutig in der Registrierung lag, kam den Strafbestimmungen nur sekundäres Gewicht zu.⁷⁵

Die Bundesregierung ging 1950 in der Regierungsvorlage davon aus, dass damals ca. 500 Kartelle auf dem Gebiet der Republik Österreich bestanden.⁷⁶ In entsprechender Höhe erwartete man auch Anmeldungen beim Kartellregister. Diese Erwartungen wurden aber nicht erfüllt, vielmehr kam es bis 1955 nur zur Anmeldung von ca. 100 Kartellvereinbarungen, was damit zu erklären sein wird, dass Unternehmer auf nicht vertragliche und damit nicht registrierungspflichtige Wettbewerbsbeschränkungen auswichen.⁷⁷ Das Ausweichen in den nicht registrierungspflichtigen Bereich geschah trotz der wohlwollenden Handhabung der Registrierungskriterien von Seiten der Kartell(ober)kommission. Erklären lässt sich dies durchaus mit der Scheu vor zu hoher Publizität der Kartellvereinbarungen.

71. KOG 23. I. 1978, Okt 4/77 – abgedruckt in: Österreichische Blätter für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht, 1978, 78; vgl. auch H.-G. Koppensteiner, Österreichisches und Europäisches Kartellrecht² (Wettbewerbsrecht, Band 1), Wien 1989, 132 ff.

72. Ebd.

73. Pütz, Wettbewerbsverhältnisse, wie Anm. 55, 600.

74. Ebd.

75. Vgl. Ebd.

76. Vgl. EB zur RV, 175 BlgNR 6. GP, 5.

77. Vgl. Schuhmacher, Verbraucher und Recht in historischer Sicht, wie Anm. 12, 89 f.

Grundsätzlich kann dieses erste österreichische Kartellgesetz als eine typische Kompromisslösung der beiden damaligen Koalitionspartner ÖVP und SPÖ angesehen werden. Während die SPÖ einem schärferen Kartellgesetz das Wort sprach, wollte sich die ÖVP vorläufig mit einer Regelung begnügen, die ausschließlich eine Erfassung und Registrierung von Kartellen vorsah.⁷⁸ Die Kombination des Registrierungssystems mit der Möglichkeit, die Registrierung unter bestimmten Voraussetzungen zu verweigern, sollte die Bedürfnisse beider Koalitionspartner zufrieden stellen. Der russische und der amerikanische Vertreter im alliierten Kontrollrat lehnten das Kartellgesetz ab. Dies war zwar bedeutungslos, da eine Zustimmung des alliierten Kontrollrates im Jahre 1952 nur mehr bei verfassungsändernden Gesetzen notwendig war, interessant ist aber die Begründung der amerikanischen Seite für die Ablehnung. Diese bestand darin, „dass das Kartellgesetz die Kartelle offiziell zwar kontrollieren sollte, de facto aber ihre Legalisierung bedeutete“⁷⁹. Der Analyse dieser Funktion des Kartellgesetzes 1951, die durch die großzügige Handhabung des Gesetzes durch die Kartell(ober)kommission noch verstärkt wurde, ist zuzustimmen. Das Kartellgesetz wurde damit im Ergebnis zu einem *Kartellschutzgesetz*.⁸⁰

Interessant ist auch, dass es im Zuge der Erlassung des Kartellgesetzes – im Unterschied zur Diskussion im Rahmen der deutschen Kartellgesetzgebung – keine Beteiligung der breiteren Öffentlichkeit gegeben hat und diese auch wenig Interesse an diesem Gesetz gezeigt hat.⁸¹

Der Kompromisscharakter des österreichischen Kartellrechts und das geringe Interesse der Öffentlichkeit an kartellrechtlichen Fragen sind eigentlich Konstanten der österreichischen Kartellrechtentwicklung, die sich bis in die 90er Jahre des 20. Jahrhunderts erhalten haben.⁸² Neben der starken großkoalitionären beziehungsweise sozialpartnerschaftlichen Ausrichtung der österreichischen Wirtschaftspolitik seit 1945 spielte dabei auch eine Rolle, dass wesentliche Industrien in Österreich sich in staatlicher Hand befanden. So wurden die Grundstoff- und Schwerindustrie weitgehend verstaatlicht⁸³, ebenso wichtige Unternehmungen der Elektro-, Maschinen und chemischen Industrie sowie Großbanken und Elektrizitätsunternehmen.⁸⁴

78. Pütz, Wettbewerbsverhältnisse, wie Anm. 55, 596.

79. Ebd., 597.

80. Schuhmacher, Verbraucher und Recht in historischer Sicht, wie Anm. 12, 92.

81. Pütz, Wettbewerbsverhältnisse, wie Anm. 55, 597.

82. Dies zeigte sich z.B. noch in der Diskussion im Frühjahr 1999 über (vermeintlich?) zu hohe Benzinpreise. Diesen wollte man durch ein eigene Verfassungsbestimmung im Preisgesetz (§ 5a, eingefügt durch BGBl I 50/1999) entgegen wirken, die dem Wirtschaftsminister unter bestimmten Voraussetzungen eine Ermächtigung zur Festsetzung der Treibstoffpreise einräumte. Soweit ersichtlich, wurde aber bis dahin kein Versuch unternommen, mit Hilfe der Instrumentarien des Kartellgesetzes gegen die Preispolitik im Treibstoffsektor vorzugehen. Vgl. Haybäck, Tüchler, Österreichisches und europäisches Kartellrecht, wie Anm. 21, 65 f.

83. Vgl. 1. und 2. Verstaatlichungsgesetz BGBl 1946/168 und BGBl 1947/81.

Hinter den Verstaatlichungen standen neben praktischen Überlegungen wie die Hoffnung, die hier federführenden Vertreter der sowjetischen Besatzungsmacht wären dadurch eher zum Verzicht auf „Deutsches Eigentum“ zu bewegen, auch etatistische Erwägungen mit dem Ziel der Sicherung der Beschäftigung und der gerechteren Einkommensverteilung. Diese Ziele waren durchaus auch in konservativen Regierungskreisen konsensfähig.⁸⁵

Für die geringe praktische Bedeutung des Kartellrechts spielte darüber hinaus eine Rolle, dass der österreichische Binnenmarkt aufgrund seiner Enge und Kleinheit stark monopolistisch beziehungsweise oligopolistisch geprägt war. Der Anwendungsbereich für das Kartellgesetz war damit faktisch eingeschränkt⁸⁶, vor allem wenn man dazu bedenkt, dass es keine Regelungen zur Bekämpfung von Marktmachtmissbrauch kannte.

7. Die 3. Kartellgesetznovelle 1958 und die Entwicklung bis 1972

Das Kartellgesetz 1951 wurde nur befristet bis 31. Dezember 1956 erlassen (vgl. § 40). Die beiden ersten Novellen zum Kartellgesetz aus den Jahren 1956⁸⁷ und 1957⁸⁸ enthielten im wesentlichen nur Verlängerungen der Geltungsdauer um jeweils ein Jahr. Erst die 3. Kartellgesetznovelle aus dem Jahr 1958⁸⁹ brachte weitergehende Änderungen des Kartellrechts.

Als wesentliche Neuerung ist die Einbeziehung von rechtlich unverbindlichen Kartellabsprachen und von Preisempfehlungen von Unternehmern in den Kartellbegriff zu nennen (vgl. § 1 Abs. 2 Kartellgesetz 1951 i.d.F. Novelle 1958)⁹⁰. Absprache- und Empfehlungskartelle fielen unter den Kartellbegriff. Damit mussten nunmehr diese Formen ebenfalls ins Kartellregister eingetragen werden, um rechtmäßig durchgeführt werden zu können. Diese Kartellformen setzten (beziehungsweise setzen auch noch heute) voraus, dass zu ihrer Durchsetzung wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Druck ausgeübt und/oder auf die Unverbindlichkeit der Absprache beziehungsweise Empfehlung nicht hingewiesen wird. Kartellformen, die unseren Verhaltenskartellen entsprechen, waren aber weiterhin nicht vom Kartellgesetz erfasst. Verhaltensabstimmungen zur Beschränkung des Wettbewerbs, die wirklich freiwillig durchgeführt wurden beziehungsweise bei denen kein entsprechender Zwang nachweisbar war, waren weiterhin von einer Anwendung des Kartellgesetzes ausgenommen. Auch Verträge und Absprachen, die nach heutiger Rechtslage als Wirkungskartelle zu qualifizieren wären, waren nicht umfasst. Er-

84. Zur Verstaatlichung vgl. Sandgruber, *Ökonomie und Politik*, wie Anm. 6, 458 f.

85. Ebd. 458.

86. Pütz, *Wettbewerbsverhältnisse*, wie Anm. 55, 602.

87. BGBl 1956/252.

88. BGBl 1957/276.

89. BGBl 1958/136.

90. Schuhmacher, *Verbraucher und Recht in historischer Sicht*, wie Anm. 12, 92 f; Koppensteiner, *Österreichisches und europäisches Wettbewerbsrecht*³, wie Anm. 21, § 3 Rz 13.

fasst waren damit – nach heutiger Terminologie – nur Vertrags-, Absprache- und Empfehlungskartelle, die als Absichtskartelle auftraten.

Eine wichtige Neuerung bedeutete auch die Änderung der Bedeutung betrieblicher Interessen bei der Frage der Beurteilung der Verweigerung der Registrierung im Kartellregister – nach der Novelle 1958 normiert in § 12b Abs. 5. Damit reagierte die Gesetzgebung auf die Praxis der großzügigen Auslegung zu § 12 Abs. 2 Z 5. Denn in den bisherigen Entscheidungen der Kartell(ober)kommission wurden fast ausschließlich betriebswirtschaftliche Argumente herangezogen, um ein Kartell zu rechtfertigen. Nach der nunmehr bestehenden Rechtslage sollte verstärkt auf die gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse Rücksicht genommen werden.⁹¹ So durfte eine Kartellvereinbarung unter anderem nur mehr dann eingetragen werden, „wenn die Vereinbarung gesamtwirtschaftlich gerechtfertigt erscheint. Dabei ist auch auf etwaige schwerwiegende betriebliche Nachteile Bedacht zu nehmen, die den Kartellteilnehmern dadurch entstehen könnten, dass die Eintragung nicht bewilligt wird.“

Damit war klar gestellt, dass vornehmlich auf die gesamtwirtschaftliche Rechtfertigung der Kartellvereinbarung abzustellen war.⁹² Die Bedeutung der betrieblichen Interessen war dementsprechend relativiert.

Kartellkommission und Kartelloberkommission hießen von nun an Kartellgericht und Kartellobergericht. Wie die Kartellkommission beziehungsweise Kartelloberkommission fungierten diese als beim Oberlandesgericht Wien beziehungsweise beim OGH eingerichtete außerordentliche Gerichte. Verfahrensrechtlich bedeutete die 3. Kartellrechtsnovelle auch die rechtliche Verankerung des sozialpartnerschaftlichen Systems im Kartellrecht. So wurde der sozialpartnerschaftlich besetzte Paritätische Ausschuss für gutachterliche Beratung des Kartellgerichts eingeführt und den Kammern die volle Parteistellung zuerkannt.⁹³

Das Kartellgesetz 1951 i.d.F. der Novelle 1958 wurde mit Kundmachung vom 10.11.1959 als Kartellgesetz 1959 wiederverlautbart⁹⁴ und erfuhr mit der 4. Kartellgesetznovelle des Jahres 1962⁹⁵ und der 5. Kartellgesetznovelle des Jahres 1968⁹⁶ noch weitere – wenn auch nicht einschneidende – Veränderungen.

Mit der Kartellgesetznovelle des Jahres 1962 wurde bezüglich der Prüfung der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung (seit der Wiederverlautbarung des Kartellgesetzes im Jahr 1959 normiert in § 18 Abs. 5) festgesetzt, dass diese unter besonderer Bedachtnahme auf die Interessen der Letztverbraucher zu geschehen habe. Wenn auch weiterhin auf etwaige schwerwiegende betriebswirtschaftliche Nachteile Bedacht zu nehmen war, bedeutete diese Novelle faktisch eine weitere Zu-

91. Schönherr, Dittich, Das Kartellgesetz², wie Anm. 69, 50.

92. Ebd.

93. Koppensteiner, Österreichisches und europäisches Wettbewerbsrecht³, wie Anm. 21, § 3 Rz 13.

94. BGBl 1959/272.

95. BGBl 1962/174.

96. BGBl 1968/241.

rückdrängung einzelbetrieblicher Argumente bei der Beurteilung von Kartellvereinbarungen.

Darüber hinaus wurden mit dieser 4. Novelle erstmals Regelungen bezüglich *marktbeherrschender* Unternehmen in das Kartellgesetz eingefügt. Diese Bestimmungen (§§ 36d ff) sahen aber lediglich eine Pflicht zur Anmeldung beim Kartellgericht vor. Marktbeherrschende Unternehmen hatten damit nur die Tatsache ihrer marktbeherrschenden Stellung anzumelden. Da keine Überprüfung von Seiten des Kartellgerichts vorgesehen war, ob die angemeldete marktbeherrschende Stellung missbräuchlich ausgenützt wurde, konnte eine Registrierung auch nicht verweigert werden.

Eine marktbeherrschende Stellung *für sich* ist (auch nach EG-Kartellrecht beziehungsweise nach heutigem österreichischem Kartellrecht) nicht als verwerflich anzusehen. Sie kann ja das Ergebnis besonders guter Leistung beziehungsweise Preisgestaltung des marktbeherrschenden Unternehmens sein. Die Registrierungs-pflicht sollte vielmehr nur der Transparenz dienen und „das Kartellgericht im Bedarfsfall in die Lage versetzen, über zusätzliche Entscheidungsgrundlagen bei der Ausübung seiner Tätigkeit bei Eintragung von Kartellen zu verfügen“⁹⁷. Hinzuweisen ist darauf, dass auch staatliche Monopole den Bestimmungen über die Erfassung marktbeherrschender Unternehmen unterlagen und daher zur Eintragung in das Kartellregister anzumelden waren.⁹⁸

Als weitere Neuerung wurden mit der 4. Kartellgesetznovelle Sonderregelungen für Verbandsempfehlungen eingefügt (§ 36c). Auch unverbindliche Preisempfehlungen sollten damit vom Kartellgesetz erfasst werden, wenn sie von einer Kammer oder einer anderen Organisation, die wirtschaftliche Interessen vertrat, hinausgegeben wurden. Eine Hinausgabe war nur nach einer bestimmten Frist und nach einer Anmeldung zum Kartellregister möglich. Hier stand nach den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage vor allem der Gedanke im Vordergrund, dass die Hinausgabe solcher unverbindlicher Preisempfehlungen durch die Fristen beziehungsweise die Anmeldepflicht in jedem Fall bekannt werde und nicht unverzüglich geschehen kann. Dies sollte – so die Hoffnung des Gesetzgebers – als psychologische Bremse wirken.⁹⁹ Eine Verweigerung der Registrierung aus materiellen Gründen (wie einer eventuell volkswirtschaftlichen Schädlichkeit) war nicht vorgesehen.

Regelungen bezüglich Unternehmenszusammenschlüssen bestanden weiterhin im österreichischen Kartellrecht nicht.

Die 5. Kartellgesetznovelle brachte die Einführung des sog. Nettopreissystems, das die Ermächtigung für den Handelsminister vorsah, mittels Verordnung die Herausgabe unverbindlicher Preisempfehlungen für bestimmte Waren oder Wa-

97. EB zur RV, 651 BlgNR 9. GP, abgedruckt in F. Schönherr, R. Dittrich, Kartell- und Preisrecht², Wien 1968, 66.

98. Zur Rechtsprechung des Kartellobergerichts vgl. ebd., 67.

99. Vgl. EB zur RV, 651 BlgNR 9. GP, abgedruckt in ebd., 66.

rengattungen zu untersagen, wenn die vom Letztverbraucher tatsächlich bezahlten Preise die empfohlenen erheblich unterschritten (§ 361 Kartellgesetz 1959 i.d.F. der 5. Kartellgesetznovelle, gegenwärtig geregelt in § 127 Kartellgesetz).

8. Das Kartellgesetz 1972 und die Entwicklung bis 1988

Ein wesentlicher Schritt zur Herausbildung eines modernen Kartellrechts in Österreich war die Erlassung des Kartellgesetzes 1972.¹⁰⁰ Denn nunmehr waren auch Wirkungs- und Verhaltenskartelle erfasst. Ebenso wurde eine Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen eingeführt. Diese Neuerungen waren aber primär kein Ergebnis autonomer Überlegungen, sondern nur die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen im Rahmen des Freihandelsabkommens mit der EWG beziehungsweise des entsprechenden Abkommens mit der EGKS.¹⁰¹ So bestimmten Art. 23 des Abkommens mit der EWG beziehungsweise Art. 19 des Abkommens mit der EGKS unter anderem Folgendes:

„Mit dem Funktionieren dieses Abkommens sind unvereinbar, soweit sie geeignet sind den Warenverkehr zwischen Österreich und der Gemeinschaft zu beeinträchtigen,

- i. alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen zwischen Unternehmen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezüglich der Produktion und des Warenverkehrs bezwecken oder bewirken;
- ii. die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung auf dem gesamten Gebiet der Vertragsparteien oder auf einem wesentlichen Teil desselben durch ein oder mehrere Unternehmen; ...“

Diese für die Unternehmer nicht verbindlichen, da in Österreich nicht unmittelbar anwendbaren Vorschriften begründeten jedoch völkerrechtliche Verpflichtungen, sodass Österreich mittelbar genötigt war, Rechtsvorschriften zu erlassen, die diesen Verpflichtungen Rechnung trugen.¹⁰²

Dem Gesetzgeber des Kartellgesetzes 1972 kam es auch darauf an, „den Wettbewerb durch strengere Behandlung von wirtschaftspolitisch bedeutsamen Kartellen zu fördern, andererseits aber die zwischenbetriebliche Zusammenarbeit, soweit sie zu einer Erhöhung der Produktivität führt, zu begünstigen und Kartelle, denen wirtschaftspolitisch nur geringes Gewicht zukommt, weniger streng als bisher zu behandeln“.¹⁰³

100. BGBl 1972/460; EB zur RV 473 BlgNR 13. GP.

101. Schuhmacher, Verbraucher und Recht in historischer Sicht, wie Anm. 12, 93 f; Koppensteiner, Österreichisches und europäisches Wettbewerbsrecht³, wie Anm. 21, § 3 Rz 15; Kartellgesetz – konkret, Wien 1972, 13.

102. Vgl. EB zur RV 473 BlgNR 13. GP 24.

103. EB zur RV 473 BlgNR 13. GP 24.

Auch wenn die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage den Eindruck erwecken, hinter der Neukodifikation stünde eine konsistente Zielsetzung, ist der Kompromisscharakter auch dieses Kartellgesetzes nicht zu übersehen.¹⁰⁴ So wurde ein vom Justizministerium vorgelegter Entwurf von den Sozialpartnern heftig kritisiert und durch einen zwischen Bundeswirtschaftskammer und Arbeiterkammer ausgehandelten Entwurf ersetzt, der dann ohne wesentliche Änderungen vom Parlament beschlossen wurde.¹⁰⁵ Aber auch inhaltlich zeigte sich der typische Kompromisscharakter. So wurde das seit dem Kartellgesetz 1951 praktizierte Kartellregistrierungssystem beibehalten. Dennoch bedeuteten die Ausweitung auf Verhaltens- und Wirkungskartelle und die Einführung einer Missbrauchsaufsicht einen wesentlichen Fortschritt gegenüber der bisherigen Rechtslage.¹⁰⁶

Bei Vertrags- und Absprachekartellen hatte die Anmeldung zur Registrierung wie bereits bisher ohne Aufforderung zu geschehen. Nach § 16 Kartellgesetz 1972 mussten nun auch Verhaltens- und Wirkungskartelle angemeldet werden, jedoch nur wenn der Vorsitzende des Kartellgerichts dazu aufforderte. Das Kartellgericht konnte dann – ebenso wie bereits bisher bei Vertrags- und Absprachekartellen – bei Nichtvorliegen der in § 24 Kartellgesetz 1972 genannten Voraussetzungen die Registrierung verweigern beziehungsweise hatte die Durchführung des Verhaltens- beziehungsweise Wirkungskartells zu untersagen (§ 25 Abs. 1). Eine weitere Durchführung war dann strafbewehrt.¹⁰⁷

Das heißt aber umgekehrt, dass eine Durchführung von Wirkungs- und Verhaltenskartellen im Ergebnis sanktionslos möglich war, wenn es zu keiner Aufforderung zur Anmeldung kam. Dies war auch selten der Fall, da das Kartellgericht personell und mangels entsprechender Untersuchungsbefugnisse kaum in der Lage war, das Vorliegen solcher Kartelle aufzudecken.¹⁰⁸ Auch die Interessenvertretungen, die nach Ansicht des Gesetzgebers¹⁰⁹ das Kartellgericht auf das Vorliegen solcher Kartelle aufmerksam machen sollten, wurden kaum tätig. So hat das Kartellgericht bis 1981 nur einen Fall abgestimmten Verhaltens aufgegriffen.¹¹⁰ Dass die Interessenvertretungen nicht stärker aktiv wurden, hing wohl auch damit zusammen, dass seit den Verstaatlichungen der staatliche und halbstaatliche Wirtschaftsbereich besonders dominierend war, der ohnehin von den politischen Interessenträgern (Parteien und Kammern) kontrolliert wurde. Welches Interesse hätte beispielsweise für die Bundeswirtschaftskammer oder den Arbeiterkammertag bestehen können, dem Kartellgericht mitzuteilen, die staatliche ÖMV beteilige sich an einem Verhaltenskartell bezüglich Benzinpreise?¹¹¹

104. Koppenssteiner, Österreichisches und europäisches Wettbewerbsrecht³, wie Anm. 21, § 3 Rz 19 f.

105. Ebd., § 3 Rz 19.

106. Vgl. ebd., § 3 Rz 20.

107. Vgl. H.-G. Koppenssteiner, Wettbewerbsrecht, Wien 1981, 59, 206 f.

108. Ebd., 59, 208.

109. EB zur RV 473 BlgNR 13. Gp 32.

110. FN 43 in Koppenssteiner, Wettbewerbsrecht, wie Anm. 107, 59, 208.

Überhaupt ist der große Einfluss der Sozialpartner im Rahmen der Kartellrechtsvollziehung hervor zu heben. So hatten die Kammern und die Finanzprokurator des Bundes auch nach dem Kartellgesetz 1972 als Amtsparteien bei Verfahren vor dem Kartellgericht und Kartellobergericht Parteistellung. Ferner mussten Gutachten vom sozialpartnerschaftlich besetzten Paritätischen Ausschuss zur volkswirtschaftlichen Rechtfertigung eines Kartells oder über den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung eingeholt werden, und in der Kartellgerichtsbarkeit stellten die Interessenvertretungen weitgehend die Beisitzer (vgl. §§ 58 und 94 KartellG 1972).

Nicht nur an diesen Beispielen zeigt sich die Kluft zwischen der an sich bereits relativ modernen gesetzlichen Regelung und der Rechtswirklichkeit. So war beispielsweise im Jahr 1977 nur eine vertikale Preisbindung im Kartellregister eingetragen, wogegen bei einer Umfrage unter Unternehmern 21 % angaben, zumindest teilweise zu gebundenen Preisen zu verkaufen.¹¹²

Neben diesen Defiziten in der Kartellrechtspraxis ist als weiterer die Effektivität des damaligen Kartellrechts schmälender Ansatz die Auffassung zu nennen, dass das Kartellrecht nicht extensiv ausgelegt werden dürfe. Vielmehr ging man von einer einschränkenden Auslegung des Kartellbegriffs aus und leitete dies aus dem Ausnahmecharakter des Kartellgesetzes als eines die Vertragsfreiheit beschränkenden Gesetzes her.¹¹³ Dass es sich beim Kartellrecht demgegenüber im Grunde eher um eine „funktionsnotwendige Komplementärregelung materieller Vertragsfreiheit“¹¹⁴ handelt, wurde noch nicht gesehen.

Der Grundsatz der engen Auslegung wirkte sich gerade auf die Behandlung vertikaler Wettbewerbsbeschränkungen hemmend aus. Den meisten von diesen wurde durch enge Auslegung des Tatbestandselementes „gemeinsames Interesse“ bis Ende der 70er Jahre von der Rechtsprechung der Charakter als Kartellvereinbarung überhaupt abgesprochen.¹¹⁵

Bezüglich marktbeherrschender Unternehmen wurde die Anmeldepflicht beibehalten und durch eine Missbrauchsaufsicht ergänzt. Mit der Regelung in § 46 Kartellgesetz 1972 wurde weitgehend die Regelung des Art 86 EWG-Vertrages (nunmehr Art 81 EG-V) über den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung übernommen, ohne jedoch ein per se Verbot missbräuchlichen Verhaltens wie im Gemeinschaftsrecht vorzusehen. Missbrauch war daher nicht von vorneherein verboten, sondern nur untersagbar. Diese Rechtslage bestand bis zur Kartellrechtsnovelle des Jahres 2002!

111. Vom Autor frei erfundenes Beispiel.

112. Vgl. mit Nachweisen Schuhmacher, Verbraucher und Recht in historischer Sicht, wie Anm. 12, 95.

113. F. Schönherr, Österreichisches Kartellrecht, Wien 1966, 3 f; mit Nachweisen der Rechtsprechung Schuhmacher, Verbraucher und Recht in historischer Sicht, wie Anm. 12, 94 f.

114. So bereits H.-G. Koppensteiner, in: Juristische Blätter 1979, 107.

115. Koppensteiner, Österreichisches und Europäisches Kartellrecht², wie Anm. 71, 132 ff.

Die materielle Übernahme (vom per se Verbot einmal abgesehen) der EG-rechtlichen Regelung in das österreichische Kartellgesetz war und ist auch für die Auslegungsfrage der Bestimmung von besonderer Bedeutung.¹¹⁶ So stellte im Jahr 1996 das OLG Wien als Kartellgericht¹¹⁷ an den EuGH ein Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung des Art. 86 EG-V (nunmehr Art. 82 EG-V), um eine Antwort auf die Auslegung des österreichischen Missbrauchstatbestands (nunmehr geregelt in § 35 Kartellgesetz 1988) zu erhalten. Dies hatte für das fragende Gericht nur deshalb einen Sinn, da von einer inhaltlichen Übereinstimmung des gemeinschaftsrechtlichen und des im gegenständlichen Fall anzuwendenden österreichischen Missbrauchstatbestandes ausgegangen wurde und auch noch wird.

Mit den §§ 49 ff des Kartellgesetzes 1972 wurden erstmals auch Regelungen über Unternehmenszusammenschlüsse in das österreichische Kartellrecht übernommen. Der Kern der Regelung bestand in einer strafbewehrten Anmeldepflicht zum Kartellregister bei Zusammenschlüssen, die zu Marktanteilen von mindestens 5 % führten.¹¹⁸ Eine Zusammenschlusskontrolle kannte das Kartellgesetz 1972 nicht, die Eintragung in das Kartellregister erfolgte ohne weitere Prüfung.¹¹⁹ Schließlich sei noch erwähnt, dass seit dem Kartellgesetz 1972 Verbandsempfehlungen auf Antrag einer Amtspartei auf ihre volkswirtschaftliche Rechtfertigung überprüft werden konnten.

Auch wenn das Kartellgesetz 1972 noch stark in den alten Denkkategorien der österreichischen Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit verhaftet war, ist die zukunftsweisende Zäsur nicht zu übersehen. Eigentlich bedenklich bleibt nur, dass diese Zäsur im Grunde nicht auf einer eigenen wirtschaftspolitischen Willensänderung beruhte, sondern als notwendiges Übel in Verbindung mit den Freihandelsabkommen erscheint. Als Ergebnis bleibt aber, dass das Kartellgesetz 1972 „dem Funktionszusammenhang zwischen dezentraler Wirtschaftsorganisation (Privatautonomie) und Wettbewerb doch erheblich besser Rechnung (trug) als dies vorher der Fall war. Äußerlich kommt dies darin zum Ausdruck, dass die amtliche Überschrift des Gesetzes ausdrücklich auch auf die ‚Erhaltung der Wettbewerbsfreiheit‘ Bezug genommen hat“¹²⁰.

Das Kartellgesetz 1972 blieb von Anpassungen an anderwärts vorgenommene Änderungen (z.B. Strafrechtsreform) bis zur Aufhebung durch das Kartellgesetz 1988 weitgehend unverändert.¹²¹

116. Koppensteiner, Österreichisches und europäisches Wettbewerbsrecht³, wie Anm. 21, § 3 Rz 17.

117. OLG Wien als KG 1.7.1996, 26b Kt 630/95; vgl. dazu OGH als KOG 9.12.1996, 16 Ok 9/96.

118. Koppensteiner, Wettbewerbsrecht, wie Anm. 107, 265.

119. Ebd., 61.

120. Koppensteiner, Österreichisches und europäisches Wettbewerbsrecht³, wie Anm. 21, § 3 Rz 20.

121. Ebd., § 3 Rz 21.

9. Das Kartellgesetz 1988 und die Entwicklung bis 1995

Das Kartellgesetz 1988¹²² ist die Stamfassung des bis heute geltenden Gesetzes. In dieser brachte es gegenüber dem Kartellgesetz 1972 keine wesentlichen Einschnitte, bedeutete aber in gesetzestechnischer Hinsicht eine erhebliche Verbesserung.¹²³ Dies war auch Ziel des Gesetzgebers, der als Argument für die Erlassung eines neuen Gesetzes anstelle einer Novellierung des alten „vor allem die Möglichkeit von legislativen Verbesserungen, etwa in der Systematik, der Vereinheitlichung des Rechtsstoffs und der leichteren Lesbarkeit“¹²⁴ hervorhob.

Inhaltlich bedeutete das Kartellgesetz 1988 die Erweiterung der Antragslegitimation in Verfahren wegen des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung über den Kreis der Amtsparteien hinaus. So waren nunmehr gem § 37 Z 2 Kartellgesetz 1988 neben den Amtsparteien auch „Vereinigungen zur Förderung wirtschaftlicher Interessen von Unternehmern, denen zumindest eine Körperschaft des öffentlichen Rechts nach dem Handelskammergesetz, dem Arbeiterkammergesetz oder dem Landwirtschaftskammergesetz oder die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammer als Mitglied“ angehörte, antragslegitimiert. Damit wurde erstmals der Kreis der Antragsteller über den engen Kreis der Kammern beziehungsweise der Finanzprokurator hinaus erweitert.

Hervorzuheben ist aber, dass man nur solchen wirtschaftlichen Interessenvereinigungen die Antragslegitimation zugestehen wollte, in denen den Kammern durch ihre Mitgliedschaft Einflussmöglichkeiten offen standen. Wie aus den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage¹²⁵ hervorgeht, hatte der Gesetzgeber offensichtlich die Besorgnis vor „einem allfälligen Missbrauch der Antragsbefugnis durch eine Vereinigung“, die nicht von einer Kammer „kontrolliert“ wurde. Auch hier zeigt sich der noch immer dominierende Einfluss der Sozialpartner auf die Kartellgesetzgebung. Im Ergebnis konnte man diese als faktische Gesetzgeber (nicht nur) im Kartellrechtsbereich ansehen.¹²⁶

Mit dem Kartellgesetz 1988 wurde auch eine Umschreibung der marktbeherrschenden Unternehmen nach qualitativen Kriterien versucht. Mit diesen Änderungen bezüglich des Marktmachtmissbrauchs wollte man auf den Strukturwandel auf der Nachfrageseite reagieren, „durch den auch im Bereich des Handels Unternehmer mit überragender Marktstellung entstanden sind“, auf die rein quantitative Kriterien, die eben ausschließlich auf den Marktanteil abstellen, naturgemäß kaum passen.¹²⁷ So ist seither bei der Beurteilung der Frage, ob ein Unternehmer eine marktbeherrschende Stellung einnimmt, nicht mehr „nur“ auf seinen Marktanteil

122. BGBl 1988/600.

123. Koppensteiner, Österreichisches und europäisches Wettbewerbsrecht³, wie Anm. 21, § 3 Rz 23.

124. EB zur RV 633 BlgNr 17. GP 24.

125. EB zur RV 633 BlgNr 17. GP abgedruckt in W. Barfuß, G. Auer, Kartellrecht⁴, Wien 1989, 70.

126. Koppensteiner, Österreichisches und europäisches Wettbewerbsrecht³, wie Anm. 21, § 3 Rz 22.

127. EB zur RV 633 BlgNr 17. GP abgedruckt in Barfuß, Auer, Kartellrecht⁴, wie Anm. 125, 65.

abzustellen, sondern auch auf die in § 34 Abs. 1 Z 4 und § 34 Abs. 2 genannten qualitativen Kriterien wie auf die Finanzkraft des Unternehmens oder sein Verhältnis zu Abnehmern und Lieferanten.

Bezüglich der Regelung von Unternehmenszusammenschlüssen kam es zu keinen Neuerungen. Es blieb bei der Anzeigepflicht. Eine Kontrolle derselben war weiterhin nicht vorgesehen. Das Fehlen einer Zusammenschlusskontrolle hatte Ende der 80er Jahre im Printmedienbereich weitreichende Folgen. 1988 kam es durch Erwerb von 45 % der Kronen Zeitung beziehungsweise von 45 % des Kurier durch den deutschen WAZ-Konzern und die Gründung der als Tochterunternehmen der beiden Tageszeitungen konzipierten Mediaprint zum Zusammenschluss dieser Printmedienunternehmen.¹²⁸ Das bis 31.12.1988 geltende Kartellgesetz 1972, aber ebenso das neue Kartellgesetz 1988 forderten in diesen Fällen ausschließlich eine Anzeige des Zusammenschlusses an das Kartellgericht. Eine Prüfung des Zusammenschlusses war nicht vorgesehen. Erst die Kartellgesetznovelle des Jahres 1993¹²⁹ brachte eine über die Anzeigepflicht hinausgehende Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen. Um einer weiteren Konzentration am Printmedien-sektor vorzubeugen, wurden die Umsatzschwellen, ab denen ein Zusammenschluss von Medienunternehmen einer Kontrolle unterzogen werden kann, niedriger angesetzt als bei anderen Unternehmen (vgl. § 42c Kartellgesetz 1988).

Als erster Schritt zur Relativierung der Rolle der Amtsparteien (Kammern, Finanzprokuratur des Bundes) wurde die Antragslegitimation in den meisten Kartellverfahren „auch den Unternehmen ein(räumt), deren rechtliche oder wirtschaftliche Interessen berührt werden, aber auch allen Vereinigungen, die einschlägige wirtschaftliche Unternehmerinteressen vertreten“¹³⁰. Dies galt unter anderem für das Verfahren zur Untersagung des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung, aber auch für das Verfahren zur Untersagung der Durchführung von Wirkungs- und Verhaltenskartellen, die ja weiterhin ohne Genehmigung durchgeführt werden durften. Zwar erfüllten sich die in die Ausweitung der Antragslegitimation gelegten Hoffnungen zur Belebung des Kartellrechts in Österreich nicht, diese Maßnahme kann aber dennoch als ein erster aber noch halbherziger Schritt zur Zurückdrängung der Sozialpartner aufgefasst werden.

Die Eigenschaft der Kammern als Amtsparteien und die damit zusammenhängende Parteistellung auch in von betroffenen Unternehmern initiierten Verfahren beließ den Kammern aber auch in solchen Verfahren erhebliche Bedeutung – von den Einflussmöglichkeiten über Gutachten des Paritätischen Ausschusses und über die faktisch von den Kammern bestellten Beisitzer des Kartell(ober)gerichts einmal abgesehen.

128. Zum Ablauf vgl. H. Fidler, A. Merkle, Sendepause – Medien und Medienpolitik in Österreich, Oberwart 1999, 228 ff.

129. BGBl 1993/693.

130. EB zur RV 1096 BlgNR 18. GP, abgedruckt in Barfuß, Auer, Kartellrecht⁴, wie Anm. 125, 9.

Ebenfalls mit der Kartellgesetznovelle des Jahres 1993 wurden Sonderregelungen über vertikale Vertriebsbindungen in das Kartellgesetz eingefügt, um sie „aus dem Anwendungsbereich der für Kartelle geltenden Regelung heraus(zunehmen) und einem eigenständigen – für alle vertikalen Vertriebsbindungen einheitlichen – rechtlichen Regime“¹³¹ zu unterstellen.

Diese Regelungen sehen nunmehr für vertikale Vertriebsbindungen – unabhängig davon, ob es sich um Absichts- oder Wirkungskartelle handelt – nur mehr die Untersagbarkeit auf Antrag vor. Sie dürfen daher in jedem Fall ohne Genehmigung durchgeführt und können nur unter bestimmten Voraussetzungen untersagt werden. Die Untersagbarkeit fällt übrigens weg, wenn die Vertriebsbindung einer vom Justizminister erlassenen Freistellungsverordnung entspricht (§ 30e).

Bis zur Novelle 2002 musste der Justizminister vor Erlassung einer Freistellungsverordnung noch den Paritätischen Ausschuss anhören. Die Anzeigepflicht bleibt zwar als mit Geldbußen bewehrte Pflicht bestehen, beeinflusst aber nicht mehr die Rechtmäßigkeit der Durchführung (vgl § 30b). Eine Nichtanzeige bewirkt daher keine zivilrechtliche Unwirksamkeit der zivilrechtlichen Bindung.¹³²

Mit der Kartellgesetznovelle 1995¹³³ wurde schließlich die Kartellgerichtsbarkeit in die ordentliche Gerichtsbarkeit überführt. Seither spricht man vom OLG Wien als Kartellgericht beziehungsweise vom OGH als Kartellobergericht.

10. Das Österreichische Kartellrecht seit dem Beitritt zur Europäischen Union

Grundsätzlich verpflichtete der Beitritt zur Europäischen Union mit 1.1.1995 (beziehungsweise ein Jahr zuvor zum EWR) Österreich nicht zu einer Änderung seiner kartellrechtlichen Normen. Denn das europäische Kartellrecht ist an sich unabhängig vom und neben dem nationalen Kartellrecht anwendbar. „Nur“ im Rahmen der Entscheidungspraxis muss seither darauf Rücksicht genommen werden, dass der Vorrang des europäischen Kartellrechts gewahrt bleibt.¹³⁴

Dennoch hat das Europäische Kartellrecht faktisch einen dynamisierenden Einfluss auf das österreichische Kartellrecht. So wurden beispielsweise mit den Freistellungsverordnungen zu vertikalen Vertriebsbindungen des Justizministers gem. § 30e die entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Freistellungsverordnungen auch als österreichisches Recht übernommen.¹³⁵ Darüber hinaus orientiert sich der Gesetzgeber bei Novellen stark an gemeinschaftsrechtlichen Grund-

131. EB zur RV 1096 BlgNR 18. GP, abgedruckt in ebd., 22.

132. Haybäck, Tüchler, Österreichisches und europäisches Kartellrecht, wie Anm. 21, 50.

133. BGBl 1995/520.

134. Vgl dazu Haybäck, Tüchler, Österreichisches und europäisches Kartellrecht, wie Anm. 21, 126 ff.

135. Nunmehr Verordnung über die Freistellung von vertikalen Vertriebsbindungen BGBl 2000 II/177; vgl. als Vorgängerregelung BGBl 1995/148.

sätzen zum Kartellrecht, die zu einer weiteren Verschärfung und Effektivierung desselben führen.

So wurde mit der Kartellgesetznovelle 1999¹³⁶ das Verbotsprinzip auch auf jene Verhaltenskartelle ausgeweitet, die sich als Absichtskartelle erweisen. Damit gilt in Österreich das Missbrauchsprinzip (von den Bagatellkartellen und den vertikalen Vertriebsbindungen abgesehen) nur mehr bei Wirkungskartellen.

Im Rahmen der Rechtsprechung kommt es bei Fragen der Auslegung verstärkt zu Bezugnahmen auf die Judikatur der Gemeinschaftsorgane zu den entsprechenden Bestimmungen des europäischen Kartellrechts. Dies gilt besonders für die Auslegung der Missbrauchstatbestände in § 35 Kartellgesetz. Sehr deutlich zeigte sich dies bei dem bereits oben erwähnten Fall der Vorlagefrage des Kartellgerichts zu Art 82 EG-V an den Europäischen Gerichtshof, mit dem Ziel eine Antwort auf eine Auslegungsfrage zu § 35 Kartellgesetz zu erhalten. Aber beispielsweise auch bei der Frage nach der Beurteilung der Ausnutzung einer geschützten Monopolstellung (hier durch die Post) durch „Quersubventionierung“ angrenzender nicht geschützter Märkte hat der OGH als Kartellobergericht festgestellt, dass im Wesentlichen eine Übereinstimmung des § 35 Kartellgesetz mit Art 82 EG-V anzustreben sei.¹³⁷

Als wichtiger weiterer Schritt zur Zurückdrängung der Rolle der Sozialpartner wurde durch die Kartellgesetznovelle 1999¹³⁸ dem Kartellgericht eine weitreichende Befugnis eingeräumt, auch amtswegig vorgehen zu können. Von den mit dieser Möglichkeit ausgelösten verfassungsrechtlichen Bedenken über die damit einhergehende Identität von „Kläger und Richter“ abgesehen, konnte aber das Kartellgericht aufgrund mangelnder personeller Kapazitäten diese Kompetenz von vorne herein kaum ausüben.

Die Problematik des starken Einflusses der Amtsparteien auf das österreichische Kartellrecht zeigte sich dramatisch im Rahmen der Entscheidung über den Zusammenschluss der Zeitschriften News und Format auf der einen und profil und trend auf der anderen Seite.¹³⁹ Die Zeitschriften profil und trend waren bereits über den Kurier Bestandteil des Mediaprint-Konzerns, der am Tageszeitungsmarkt (vor allem durch die Beteiligungsverhältnisse mit den Zeitungen Krone und Kurier) bereits eine marktbeherrschende Stellung inne hatte. Durch den Erwerb der Zeitschriften der sogenannten Fellner-Gruppe (Format, News, tv-media und e-media) wurde diese marktbeherrschende Stellung auch auf den Zeitschriftenmarkt ausgedehnt. Dieser Zusammenschluss wurde vom Kartellgericht geprüft, jedoch mit den Stimmen der (von den Kammern gestellten) Beisitzer des Kartellgerichts geneh-

136. BGBl 1999 I/126; EB zur RV 1775 BlgNR 20. GP. Vgl. zu dieser Novelle P. Stockenhuber, C. Zib, Die Kartellgesetznovelle 2000, in: Recht der Wirtschaft, 1999, 192-196.

137. OGH als KOG 5.9.2001, 16 Ok 3/01, abgedruckt in: Wirtschaftsrechtliche Blätter, 2001, 588 ff.

138. BGBl 1999 I/126.

139. Beschluss des OLG Wien als KG vom 26.1.2001, 26 Kt 342, 369, 380 –383/00, abgedruckt in MR 2001, 49 ff.

migt. Das dagegen von Seiten der Finanzprokurator des Bundes mögliche Rechtsmittel wurde wohl aus politischen Überlegungen nicht eingebracht.

Auch aufgrund dieser Erfahrungen kam es zur Kartellgesetznovelle 2002¹⁴⁰, die als entscheidender Wendepunkt nicht nur bezüglich der Rolle der Sozialpartner anzusehen ist. Die Kammern und die Finanzprokurator verloren mit dieser Novelle ihre Stellung als Amtsparteien. Die Kammern haben jetzt nur mehr ein gewöhnliches Antragsrecht. Als neue Amtspartei wird eine weisungsfreie Bundeswettbewerbsbehörde eingerichtet¹⁴¹, der umfassende Ermittlungs- und Aufgriffsbefugnisse¹⁴² zukommen. Im Unterschied zum deutschen Bundeskartellamt oder zur Europäischen Kommission kann die Bundeswettbewerbsbehörde jedoch keine eigenständigen Entscheidungen erlassen; sie ist „nur“ antragsberechtigt beim Kartellgericht. Die Praxis wird zeigen, ob es zwischen Behörde und Gericht zu einer harmonischen und effektiven Zusammenarbeit oder zu den Vollzug des Kartellrechts hemmenden Reibungsverlusten kommen wird.

Nach dem Tätigkeitsbericht der Bundeswettbewerbsbehörde für das Jahr 2002/2003 zeichnet sich eine stark konsensuale Vorgehensweise der Bundeswettbewerbsbehörde ab. Denn wie dieser ausführt, musste im Berichtszeitraum – von einem Fall abgesehen – das Instrument Bußgeld nicht eingesetzt werden, „es konnte – jedenfalls bisher – vielmehr mit Gesprächen, Verhandlungen, Informationen und letzten Endes auch Androhungen das Auslangen gefunden werden“¹⁴³.

Neben der Bundeswettbewerbsbehörde kommt auch dem dem Bundesjustizminister unterstellten und damit weisungsgebundenen Bundeskartellanwalt die Stellung einer Amtspartei zu. Dieser soll die öffentlichen Interessen in Angelegenheiten des Wettbewerbsrechts beim Kartellgericht wahren.¹⁴⁴

In der Kartellgerichtsbarkeit gehen die Änderungen dahin, dass die faktisch von den Kammern abhängigen Laienrichter die Berufsrichter nicht mehr überstimmen können. Ein Fall wie beim oben geschilderten Zusammenschluss am Zeitschriftenmarkt ist damit nicht mehr möglich. Bezüglich des Sanktionensystems wurden die Strafrechtsbestimmungen zur Gänze gestrichen und durch ein am Vorbild des Europäischen Kartellrechts orientiertes Geldbußensystem ersetzt.

Als wesentlichste materielle Änderung ist die Einführung des Verbotsprinzips

140. BGBl 2002 I/62; EB zur RV 1005 BlgNR 21. GP; P. Stockenhuber, Das neue Kartellrecht 2002, in: Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2002, 74-82 und 109-116; J.P. Gruber, Die Kartellgesetznovelle 2002 im Überblick, in: Recht der Wirtschaft 2002, 450-453; J. Barbist, M. Görg, Wettbewerbsgesetz und Kartellgesetznovelle 2002 im Überblick, in: *ecolex* 2002, 404-407; V. Thurnher, Kartellgesetznovelle in Österreich: Aufbruch zu neuen Märkten?, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 2002, 845 ff.

141. Vgl. Bundesgesetz über die Einrichtung einer Bundeswettbewerbsbehörde (Wettbewerbsgesetz – WettbG) BGBl 2002 I/62.

142. Vgl. F. Roniger, R. Spallinger, Die Ermittlungsbefugnisse der Bundeswettbewerbsbehörde, in: *ecolex* 2002, 407-412.

143. Tätigkeitsbericht der Bundeswettbewerbsbehörde 2002/2003, 3 GZ.: BWB/GD – 143/3.

144. Barbist, Görg, Wettbewerbsgesetz und Kartellgesetznovelle 2002, wie Anm. 140, 405.

nun auch beim Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung – entsprechend Art 82 EG-V – zu nennen. Mit § 42 f wurde darüber hinaus eine Regelung in das Kartellgesetz eingefügt, die die Vollziehung des europäischen Kartellrechts durch das Kartellgericht behandelt. Diese nationalen Kompetenzen zur Vollziehung von Gemeinschaftskartellrecht werden durch das Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr 1/2003 des Rates zur Durchführung der in den Art. 81 und 82 des Vertrages niedergelegten Wettbewerbsregeln am 1. Mai 2004 zunehmen. Die Verordnung wurde ja vom Gemeinschaftsgesetzgeber gerade mit dem Ziel erlassen, das Gemeinschaftskartellrecht verstärkt durch nationale Behörden und Gerichte vollziehen zu lassen. Mit § 42 f wird diese Zuständigkeit in Österreich vom nationalen Gesetzgeber dem Kartellgericht zugewiesen.

Mit dieser entscheidenden Novelle könnte das Kartellrecht in Österreich eine Lebendigkeit und Bedeutung erlangen, die es in seiner bisherigen Geschichte nie hatte. Auch besteht nicht zu befürchten, dass das europäische Gemeinschaftsrecht dazu führt, dass dem nationalen Kartellrecht kaum mehr ein eigenständiger Anwendungsbereich bliebe. Denn es treten weiterhin viele Verhaltensweisen auf, die den innergemeinschaftlichen Handel nicht berühren und damit ausschließlich nach nationalem Kartellrecht zu beurteilen sind. Das Bewusstsein für kartellrechtliche Fragen ist seit dem Beitritt zur Europäischen Union nicht nur in der Öffentlichkeit gestiegen. Die Gesetzgebung in diesem Sektor und die Einrichtung einer eigenen Behörde zur Untersuchung von Verstößen gegen das Kartellrecht wird – trotz der Vorrangwirkung des EG-Kartellrechts – aller Voraussicht nach zu einer häufigeren Anwendung des österreichischen Kartellrechts führen.

Abschließend soll darauf hingewiesen werden, dass gerade der historische Abriss die Zeitbedingtheit vieler Regelungen aufdeckt und nicht auszuschließen ist, dass uns heute eher archaisch anmutende Regelungen und Argumentationen zum Beispiel zum Kartellgesetz 1951 unter wesentlich geänderten wirtschaftlichen oder auch politischen Umständen wieder an Aktualität gewinnen könnten. Vor der Annahme, die geschilderte Entwicklung zum gegenwärtigen Kartellrechtsstand sei ausschließlich als eine Entwicklung aus der mittelalterlichen „Finsternis“ zum fortschrittlichen „Licht“ zu bewerten, soll damit gewarnt sein.

Die Rolle des Paritätischen Ausschusses für Kartellangelegenheiten im österreichischen Kartellrechtsvollzug

1. Einleitender Überblick über das kartellrechtliche Vollzugssystem bis 2002

Vor der ausführlichen Darstellung des Paritätischen Ausschusses für Kartellangelegenheiten¹, seiner Einrichtung, Arbeitsweise und Aufgaben, erscheint es aus Gründen der Kohärenz angebracht, das bei Inkrafttreten der Kartellrechtsreform 2002 bestehende institutionelle Gefüge der Kartellgerichtsbarkeit kurz zu skizzieren.

Als zentrales Entscheidungsorgan fungierte das Oberlandesgericht Wien als Kartellgericht², dem als Amtsgutachter der Paritätische Ausschuss zugeordnet war (§ 112 KartG). Die Entscheidungen des Kartellgerichtes konnten beim Kartellobergericht als kontrollierender Instanz beeinsprucht werden. Amtsparteienstellung hatten die Bundesarbeitskammer (BAK), die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs (Präko), die Finanzprokurator als Vertreterin des Bundes und seit der KartG Novelle 1999 das Kartellgericht von Amts wegen.³ Mit der Amtsparteienstellung war die Antragslegitimation hinsichtlich aller kartellrechtlicher Tatbestände einschließlich des Prüfungsantrages bei Zusammenschlüssen verbunden.

Durch die Kartellrechtsreform 2002⁴ erfolgten v.a. tiefgreifende institutionelle Veränderungen:

Es wurden eine unabhängige Bundeswettbewerbsbehörde und eine Bundeskartellanwaltschaft eingerichtet, denen nunmehr die alleinige Amtsparteienstellung zukommt. Die früheren Amtsparteien, allen voran die Sozialpartnerorganisationen,

1. Der Paritätische Ausschuss für Kartellangelegenheiten, regelmäßig als PAKT bezeichnet, wird in der Folge einfachheitshalber als PA bezeichnet.

2. Bis zur Kartellgesetznovelle 1995 (BGBl 520/1995) war die Kartellgerichtsbarkeit nicht in die ordentliche Gerichtsbarkeit eingegliedert; entsprechend der historischen Entwicklung (Kartellkommission und Kartelloberkommission als Vorgängerbehörden) waren Kartellgericht und Kartellobergericht als Sondergerichte konzipiert.

3. § 44 a KartG eingefügt durch BGBl I 1999 I/126, aufgehoben durch BGBl I 2002 I/62.

4. BGBl I 2002/ I/62.

wurden dieser Stellung für verlustig erklärt. Außerdem wurde der PA als Gutachter des Kartellgerichtes ersatzlos beseitigt. Mit 31.12. 2002 endete seine Tätigkeit.⁵

2. Gesetzliche Grundlagen und Aufgaben des Paritätischen Ausschusses

2.1 Historische Entwicklung

Mit der Einrichtung des PA durch das KartG 1959 erhielten die Interessenvertretungen („Arbeiterkammer“⁶ und „Wirtschaftskammer“⁷), die schon zuvor (seit 1951) Parteienstellung im Kartellgerichtsverfahren hatten und Beisitzer in die Senate des Kartellgerichtes entsandten, verstärkten Einfluss auf die Handhabung des Kartellrechtes.⁸

In weiterer Folge wurde die Funktion des PA als Hilfsorgan des Kartellgerichtes und des Kartellobergerichtes nach Art eines Sachverständigen, die durch § 11 KartG 1959 geregelt gewesen war, durch die Bestimmungen des KartG 1972 (§§ 90 – 93) auf eine neue Grundlage gestellt. Insbesondere sollte durch eine personelle Verstärkung des PA – er besteht seither aus zwei Geschäftsführern und sechs weiteren Mitgliedern – dem größer gewordenen Arbeitsumfang Rechnung getragen werden. Im Auftrag des Kartellgerichtes hatte der PA Gutachten zur volkswirtschaftlichen Rechtfertigung von Kartellen oder zum Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung abzugeben (§ 94 Abs. 1 Z. 4). Der PA wurde damals in Kommentaren auch als „verkümmertes – oder embryonales? – österreichisches Bundeskartellamt“⁹ bezeichnet.

Das KartG 1988 brachte eine Erweiterung der Aufgaben des PA. Gemäß § 112 Abs. 2 hatte der PA nunmehr – zusätzlich zu den oben genannten Gutachten – im Auftrag des Bundesministers für Justiz Gutachten über die Wettbewerbslage in einzelnen Wirtschaftszweigen zu erstatten. Die zentralen Bestimmungen des KartG 1988 für die Tätigkeit des PA waren in § 49 (Gutachten des PA) und dem XI. Abschnitt (§§ 112 – 121, verfahrens- und organisationsrechtliche Bestimmungen) geregelt.

Die durch die Kartellgesetznovelle 1993 eingeführte Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen brachte die nächste Erweiterung des Aufgabengebietes des PA. Dieses blieb bis zur Kartellrechtsreform 2002 im wesentlichen unverändert.

5. Art. V BGBl I 2002 I/62.

6. Früher ÖAKT (Österreichischer Arbeiterkammertag), heute: Bundesarbeitskammer (in weiterer Folge als BAK bezeichnet).

7. Früher Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, heute: Wirtschaftskammer Österreich (in weiterer Folge als WKÖ bezeichnet).

8. siehe M. Szecei, H. Wehsely, Alte Kartelle neu geprüft, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 4/75, 33 ff.

9. F. Schönherr zitiert in V. Straberger, *Kartellgesetz 1972*, Eisenstadt 1973.

Die folgende Darstellung von Aufgaben und Arbeitsweise des PA erfolgt auf Grundlage der kartellrechtlichen Regeln, wie sie bis zum 30. Juni 2002 gegolten haben und beschreibt insbesondere die wesentlichen Aktivitäten der letzten zwanzig Jahren seines Bestehens.

2.2 Aufgaben des PA (§ 112 KartG)

Die Erstattung von Gutachten erfolgte im Auftrag des Kartellgerichtes nach § 49, d.h. zum Vorliegen folgender Umstände:

- Der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung von Kartellen und von vertikalen Vertriebsbindungen;
- des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung;
- der für Maßnahmen zur Abschwächung oder zur Beseitigung der marktbeherrschenden Stellung von „Medienunternehmen“ maßgeblichen Umstände,
- sowie der für die Untersagung eines Zusammenschlusses maßgeblichen Umstände.

In allen diesen Fällen war das Kartellgericht zur Einholung von PA-Gutachten verpflichtet, aufgrund der Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit aber nicht an die Aussagen des Gutachtens bzw. die durch das Gutachten zum Ausdruck gebrachten Empfehlungen gebunden. Bei diesen Gutachten handelte es sich weniger um Rechtsgutachten sondern um solche ökonomischer Art, wobei die Ermittlung von Tatsachen und daraus abzuleitenden wirtschaftlichen Auswirkungen – d.h. im Sinne volkswirtschaftlicher Gesichtspunkte – im Vordergrund stand. Allerdings ist aus den grundsätzlichen Wertungen des KartG unmittelbar abzuleiten, welcher Konnex zwischen rechtlicher und wirtschaftlicher Beurteilung in kartellrechtlichen Sachverhalten gegeben ist.

Neben den genannten Gutachten im Auftrag des Kartellgerichtes bestand weiterhin die 1988 eingeführte Aufgabe, im Auftrag des Bundesministers für Justiz Gutachten zur Wettbewerbslage in einzelnen Wirtschaftszweigen zu erstatten. Ein derartiger Auftrag wurde dem PA nur ein einziges Mal erteilt, nämlich zur Untersuchung der Wettbewerbslage in der Mineralölwirtschaft in den Jahren 1989/90.

2.3 Organisationsrechtliche Bestimmungen

Der PA setzte sich aus zwei Geschäftsführern und sechs weiteren Mitgliedern zusammen (§ 113). Dabei wurden drei Mitglieder (sowie drei Ersatzmitglieder) von der Bundesregierung auf Grund eines Vorschlages der BAK dem Bundespräsidenten zur Bestellung vorgeschlagen. Zwei Mitglieder (sowie zwei Ersatzmitglieder) wurden auf Grund eines Vorschlages der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft (zuletzt WKÖ), ein Mitglied (und ein Ersatzmitglied) auf Grund eines Vorschlages der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs (im Weiteren als Präko bezeichnet) bestellt. Die Bestellung der beiden Geschäftsführer, welche sich halbjährlich in der Geschäftsführung abwechselten (§ 115), erfolgte auf Grund übereinstimmender Vorschläge von BAK und WKÖ.

Gegenüber dem KartG 1988 hatte sich mit der Novelle 1993 insofern eine Änderung ergeben, als bislang die Präko kein eigenes Vorschlagsrecht gehabt hatte, sondern über den Vorschlag der WKÖ in den Kreis der PA-Mitglieder einbezogen worden war. Seitens der Arbeiterkammer wurde schon bislang regelmäßig ein PA-Mitglied aus dem Kreis der Mitarbeiter des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) vorgeschlagen; dabei handelte es sich jeweils um den „Volkswirtschaftlichen Referenten“ des ÖGB. Es wird deutlich, dass die Parität bei der Zusammensetzung des Ausschusses durch die Vorschlagsrechte der Kammern (d.h. der Sozialpartner BAK, WKÖ, Präko) hergestellt wurde. Die von den Kammern nominierten PA-Mitglieder (inklusive der beiden Geschäftsführer acht Personen) und die beiden Geschäftsführer stammten – mit der eben genannten Ausnahme – aus dem jeweiligen Mitarbeiterkreis. Die Mitglieder des PA waren somit nicht haupt- sondern nebenberuflich als Gutachter für das Kartellgericht tätig. Die Zugehörigkeit zum PA war unvereinbar mit der Stellung als Mitglied des Kartellgerichtes, des Kartellobergerichtes oder als Kartellbevollmächtigter (§ 113 Abs. 4).

Nicht nur der hauptberufliche Hintergrund der PA-Mitglieder machte Bestimmungen hinsichtlich ihrer Rechtsstellung erforderlich. Mit § 114 Abs. 1 wurde festgelegt, dass sie bei Ausübung ihrer Tätigkeit an keine Weisungen gebunden waren. Außerdem bestand für sie ebenso wie für die Beisitzer des Kartellgerichtes und des Kartellobergerichtes die Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit. Die beiden Geschäftsführer genossen in ihrer Position besonderen Schutz, indem sie ihres Amtes nur auf Grund eines Disziplinarerkenntnisses des Oberlandesgerichtes Wien enthoben werden konnten. Die übrigen Mitglieder waren durch den Präsidenten des Oberlandesgerichtes Wien auch dann abzurufen, wenn es die Stelle beantragte, die sie vorgeschlagen hatte (§ 114 Abs. 2). Gerade letztere Bestimmung wurde – trotz gesetzlich festgelegter Weisungsfreiheit – von Kritikern der Konstruktion des PA immer wieder als Indiz für eine mangelnde Unabhängigkeit der Ausschuss-Mitglieder interpretiert: „Zwischen dieser Abhängigkeit von Interessenorganisationen einerseits und der Aufgabe, Wissenserklärungen, nicht Willenserklärungen ..., abzugeben, andererseits besteht ein erhebliches Spannungsverhältnis“¹⁰.

§ 113 Abs. 4 stellte dem PA in Aussicht, vom Oberlandesgericht Wien notwendiges weiteres Personal beigelegt zu bekommen. Diesem Versprechen des Gesetzgebers wurde seitens der Justizverwaltung zu keinem Zeitpunkt Rechnung getragen; allerdings bleibt festzuhalten, dass das Kartellgericht selber zu keinem Zeitpunkt mit überreichen Ressourcen ausgestattet worden ist. So mussten sich alle Senate des Kartellgerichts die Geschäftsstelle mit dem PA teilen.

10. N. Gugerbauer, Kommentar zum Kartellgesetz, Springer Verlag, Wien u.a. 1994, 378 f.

2.4 Verfahrensrechtliche Bestimmungen

Bei der Erstellung von Gutachten in Einzelfällen wurde der PA ausschließlich im Auftrag des Kartellgerichtes tätig. Für Gutachtens-Beschlüsse sah § 117 Abs. 1 vor, dass der PAKT seine Beschlüsse mit Stimmeinhelligkeit trifft. Für den Fall des Nichtzustandekommens der Stimmeinhelligkeit waren die Äußerungen der einzelnen Mitglieder auszufertigen (sog. getrennte Gutachten, § 117 Abs. 2). Beschlussfähigkeit war bei Anwesenheit von mindestens je einem der von WKÖ bzw. BAK nominierten Mitglieder gegeben.

Für die im nächsten Punkt dargestellte Arbeitspraxis des PA waren die in § 118 angeführten Auskunftspflichten von Bedeutung: Die zur Gutachtenserstattung erforderlichen Auskünfte und Belege waren dem PA in Kartellverfahren vom Kartellbevollmächtigten und den Kartellmitgliedern, bei Verfahren über die Untersagung einer vertikalen Vertriebsbindung von bindendem und gebundenen Unternehmern, im Zusammenhang mit unverbindlichen Verbandsempfehlungen vom empfehlenden Verband, bei Missbrauchsverfahren (Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung) vom Antragsteller und Antragsgegner sowie in Zusammenschlussverfahren von allen am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen zu erteilen bzw. vorzulegen (Verpflichtung). Bei Gutachten zur Wettbewerbslage in einzelnen Wirtschaftszweigen waren die der Branche angehörenden Unternehmer sowie deren Verbände und Vereinigungen auskunftspflichtig.

Vor der Abgabe von im Auftrag des Kartellgerichtes zu erstattenden Gutachten konnte der PA seinerseits Sachverständigengutachten einholen (§ 119).

Zu den hier aufgezählten offiziellen Erkenntnisquellen sei festgehalten, dass sich die Beschränkung des Kreises der Auskunftsverpflichteten insbesondere bei der Erstellung von Gutachten im Zusammenhang mit Unternehmenszusammenschlüssen als hinderlich erwies: Die Frage des Entstehens oder der Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung der zusammenschließenden Unternehmen war – ohne genaue Kenntnis über die Marktanteile konkurrierender (und daher nicht auskunftspflichtiger) Unternehmen erlangen zu können – in quantitativer Hinsicht in einzelnen Fällen nicht befriedigend zu beantworten.¹¹ Weiters ist festzuhalten, dass der PA keine Möglichkeit hatte, geforderte und nicht zur Verfügung gestellte Belege – etwa im Wege von verpflichtenden Auskunftsverlangen oder Durchsuchungen – sicherzustellen. Nach § 118 Abs. 2 konnte das Kartellgericht gegebenenfalls die Erteilung der notwendigen Auskünfte und die Vorlage der entsprechenden Belege innerhalb angemessener Frist auftragen. Gegenüber dem PA gegebene unrichtige Auskünfte waren von keiner Bußgeldandrohung erfasst.¹² Die so umrissenen Rahmenbedingungen machen klar, dass der umfassenden „Wahrheitsfindung“ durch den PA durch eine mangelnde Kompetenzzuweisung durch den Ge-

11. Siehe auch R. N. Reitzner, Konzentrationsprozesse in der österreichischen Bauwirtschaft, in diesem Band.

12. Siehe Gugerbauer, wie Anm. 10, 384 ff.

setzgeber relativ enge Grenzen gesetzt waren. Dies mag damit zusammenhängen, dass der PA in seiner grundsätzlichen Konzeption niemals als echte Kartellbehörde angelegt war, sich aber durch die rechtlichen und faktischen Entwicklungen dieser Rolle annehmen musste.

Abschließend ist hervorzuheben, dass die Aktivitäten des PA im wesentlichen auf die beim Kartellgericht anhängigen Verfahren beschränkt waren.

3. Überblick über die grundsätzliche Arbeitsweise des PA

Der Arbeitsablauf des PA bei einem im Einzelfall zugewiesenen Gutachtensauftrag des Kartellgerichtes war wesentlich durch die mit der Novelle 93 eingeführten Fristen (§ 49 Abs. 3 KartG) bestimmt: Nach Einlangen¹³ des Gutachtensauftrages wurde dem PA grundsätzlich eine dreimonatige Frist zur Erstattung des Gutachtens eingeräumt. (Ausnahme: Gutachten über Normen-, Typen- und Rationalisierungskartelle, welche innerhalb eines Monats abzugeben waren). Eine Verlängerung dieser Fristen konnte – abgesehen vom Fall der Prüfung von Unternehmenszusammenschlüssen – durch den jeweiligen Senatsvorsitzenden des Kartellgerichtes auf Antrag des PA oder des jeweiligen Kartellbevollmächtigten oder Antragstellers erfolgen. Vor allem im Bereich der Missbrauchsverfahren fiel es dem PA als „nebenberuflicher Sachverständiger“ bei den immer aufwändigeren und komplexeren Verfahren schwer, die Fristen einzuhalten. In seltenen Fällen ist es daher zu überlangen Verfahren vor dem PA gekommen. Dies wurde allerdings ausnahmslos im Einvernehmen mit den betroffenen Verfahrensparteien durchgeführt.

Der durch die erwähnten Fristen für den PA zur Gutachtenserstattung vorgegebene Zeithorizont bedingte üblicherweise unmittelbar eine kurzfristig vorgenommene Einberufung des Ausschusses durch den jeweiligen Geschäftsführer, der für die gesamte Terminkoordination verantwortlich zeichnete. In einer ersten Besprechung des zu begutachtenden Falles wurde die notwendige Vorgangsweise festgelegt. Insbesondere wurde in dieser Phase auch eine vorläufige Liste der zu Auskunftsgesprächen einzuladenden Personen erarbeitet. Diese enthielt jeweils neben den oben genannten, zur Auskunftserteilung verpflichteten Personen auch sonstige sachkundige Kontaktpersonen. Letztere kamen etwa aus dem Kreis der konkurrierenden Unternehmen, von Unternehmen aus dem vor- und nachgelagerten Bereich (Lieferanten und Abnehmer), Unternehmensverbänden, wissenschaftlichen Einrichtungen, Konsumentenschutzorganisationen, Vertreter der Gebietskörperschaften und nicht zuletzt aus der Gruppe der antragslegitimierten Institutionen.

Mit den genannten Personen wurden in weiterer Folge Informationsgespräche geführt und der zu begutachtende Sachverhalt – unter Beachtung der gesetzlichen Verschwiegenheitspflichten und im Rahmen der durch das Kartellgesetz jeweils

13. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Geschäftsstelle des PA und des Kartellgerichtes im wesentlichen von den gleichen Mitarbeitern ausgeführt worden ist.

vorgegebenen Kriterien – unter verschiedenartigen Gesichtspunkten diskutiert. Hervorzuheben ist der Aspekt der Freiwilligkeit der Informationserteilung, was die zweite Gruppe von Auskunftspersonen anbelangt. Um zu möglichst offenen Aussagen von Personen aus dieser Gruppe und somit zu wertvollen Informationen zu gelangen, musste sichergestellt werden, dass es zu keiner die Geschäftsinteressen dieser Personen beeinträchtigenden Protokollierung kam. „Heikle“ Aussagen wurden daher häufig unter dem Hinweis gemacht, sie nicht in eine Mitschrift aufzunehmen. Im Laufe der Untersuchungen ergänzte der PA üblicherweise die Liste der zu Gesprächen einzuladenden Personen.

Sofern für notwendig erachtet, wurde seitens des PA umgehend ein Katalog von durch die auskunftspflichtigen Personen schriftlich zu beantwortenden Fragen ausgearbeitet und an diese übermittelt. Vereinzelt bediente sich der PA auch der Möglichkeit, zu speziellen Aspekten des Falles Sachverständigengutachten einzuholen.

Auf die so skizzierte Art und Weise versuchte der PA, möglichst umfassend relevante Informationen zur Beurteilung des jeweiligen Sachverhaltes zu erhalten. Vor der Erstattung des Gutachtens wurden die zusammengetragenen Informationen von den Mitgliedern des PA diskutiert-, bzw. der Versuch einer Bewertung unternommen. Dieser häufig sehr intensive Diskussionsprozess führte in der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle dazu, dass gegenüber dem Kartellgericht ein gemeinsames Gutachten abgegeben werden konnte. In seiner Rechtsprechungspraxis schloss sich das Kartellgericht – obwohl rechtlich in seiner Entscheidung nicht an das PA-Gutachten gebunden – in seinem Beschluss regelmäßig den durch das Gutachten ausgesprochenen Empfehlungen an.

Der von Kritikern des PA fallweise geäußerten Unterstellung, die Ausschuss-Mitglieder hätten bei ihrer Gutachtenserstattung infolge entsprechender Vorgaben durch die sie entscheidenden Organisationen interessenorientiert gehandelt, entbehre jeglicher faktischen Grundlage: Die eigene langjährige Tätigkeit der Autoren innerhalb des PA erlaubt die Aussage, dass sich dessen Mitglieder bestmöglich um Objektivität bemühten und dadurch auch in der Lage waren, dem Kartellgericht brauchbare, hinsichtlich ihrer wettbewerbsökonomischen Wirkung ausgeglichene Gutachten zu liefern. Dies wird letztlich auch durch die weitgehende Übernahme der Gutachtensempfehlungen in die Beschlüsse des Kartellgerichtes belegt.

Ein für die Arbeit des PA über den gesamten Zeitraum seiner Tätigkeit hinderlicher Umstand resultierte aus dem Mangel an unmittelbarer Unterstützung seitens der Justizverwaltung für die Durchführung seiner Untersuchungen. Im oben zitierten Kommentar zum Kartellgesetz 1972 wird diesbezüglich ausgeführt: „Ferner soll dem Paritätischen Ausschuss¹⁴ ein Büro mit qualifizierten Fachkräften zur Verfügung gestellt werden. Es ist an vier Bedienstete der Verwendungsgruppe A gedacht.“ Im Tätigkeitsbericht des Kartellobergerichtes für das Jahr 1973 wird festgehalten: „Die Bemühungen, geeignete Personen für die Anstellung als Hilfs-

14. Auch bei Direktziten wird bereits auf die neuen Rechtschreibregeln Rücksicht genommen.

kräfte des Paritätischen Ausschusses zu finden, waren zum Jahresende noch nicht abgeschlossen.“ Dieses Vorhaben wurde über fast dreißig Jahre nicht einmal ansatzweise realisiert; sogar die Protokollierung seiner Gespräche blieb seinen Mitgliedern vorbehalten. Das so umschriebene Versäumnis führte insbesondere in Phasen starker Arbeitsbelastung zu erheblichen praktischen Problemen und verhinderte gleichzeitig eine stärker an ökonomischen Kriterien orientierte Wettbewerbsaufsicht.

Die hier versuchte zusammenfassende Darstellung der Arbeitsweise des PA kann für die letzten zweiundzwanzig Jahre seines Bestehens als gültig festgestellt werden; auch in den Jahren davor (1973 bis 1980) scheint davon grundsätzlich nicht abgewichen worden zu sein.

4. Schwerpunkte der Gutachtenstätigkeit des PA während einiger Phasen seines Bestehens

4.1 Tätigkeitsschwerpunkte zu Beginn der Siebzigerjahre

Mit dem Kartellgesetz 1972, welches jenes aus dem Jahr 1951 vollständig ersetzte und als inhaltliches Novum v.a. eine Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen gebracht hatte, wurde auch eine Überprüfung der zu jener Zeit bestehenden Kartellvereinbarungen notwendig: „Aufgrund der Übergangsbestimmungen des Kartellgesetzes stand vor dem PA als erstes die Aufgabe, sämtliche registrierte Kartelle im Hinblick auf das Kriterium der „volkswirtschaftlichen Rechtfertigung“ neu zu überprüfen“¹⁵.

Zu Beginn des Jahres 1972 waren im Kartellregister (Anlage A-D) insgesamt 78 Kartelle, 15 Preisbindungen der zweiten Hand, 50 Empfehlungen sowie 99 marktbeherrschende Unternehmen, in Summe daher 242 kartellrechtliche Sachverhalte eingetragen. Die größte Anzahl von Kartellvereinbarungen war in den Branchen „Metall“ (15), „Nahrungs- und Genussmittel“ (12), „Chemie“ (9) sowie „Papier“ (8) anzutreffen.

Von den 63 Kartellen, welche gemäß § 127 KartG 1972 ihre Übertragung angemeldet hatten und somit zu überprüfen waren, enthielt über die Hälfte Preis- und/oder Quotenbestimmungen, bei den restlichen Vereinbarungen handelte es sich größtenteils um Konditionenkartelle, je eine Vereinbarung war den Kategorien „Preismeldestelle“, „Rationalisierungsvereinbarung“ sowie „Preisbindung der zweiten Hand“ zuzuordnen. 22 Kartelle – darunter 9 Preisbindungen der 2. Hand und 7 Preis- und/oder Quotenvereinbarungen verzichteten auf ihre Eintragung und lösten sich somit freiwillig auf.¹⁶

Aus dem Jahresbericht 1973 des PA lassen sich die damals für die Begutach-

15. Siehe Szecei, Wehsely, Alte Kartelle neu geprüft, wie Anm. 8, 37 ff.

16. Ebd.

tung von Kartellen (d.h. für deren volkswirtschaftliche Rechtfertigung) maßgeblichen Grundsätze ablesen:

Hinsichtlich der Preis- und Quotenkartelle wurde konstatiert, dass es zu deren Bildung meist in geschützten-, durch relativ große Homogenität der Güter und hohe Kapitalintensität charakterisierten Zweigen der Volkswirtschaft gekommen war. Den rechtfertigenden Argumenten der Stabilität der Versorgung sowie der Sicherung der Arbeitsplätze wäre in der Entstehungszeit der meisten dieser Kartelle – den frühen Fünfzigerjahren – Bedeutung zugekommen. Unter den (damals, d.h. zu Beginn der siebziger Jahre) aktuellen Rahmenbedingungen ziele die Wirtschaftspolitik jedoch auf die Erhaltung der globalen Vollbeschäftigung (und nicht auf die Erhaltung jedes einzelnen Arbeitsplatzes) bei möglichst großer Mobilität der Arbeitskräfte und der sonstigen Produktionsfaktoren. Dadurch wäre die günstigste Branchen- und Betriebsgrößenstruktur herbeizuführen, wobei die Erhaltung inländischer Produktionen aus dem Gesichtspunkt preisgünstiger Versorgung des Inlandsmarktes notwendig und nützlich sein könne. „Der PA (ließ sich) von dem Grundsatz leiten, dass Quotenabsprachen nach Möglichkeit eliminiert oder bei Vorliegen gewichtiger Gründe zumindest flexibler gestaltet werden müssen. ... Der PA hofft, dass die von ihm angestrebte Flexibilität der Quotensysteme die weitere Strukturverbesserung in den betreffenden Branchen erleichtern wird.“ Hinsichtlich der Preiskartelle wurde die Auffassung vertreten, dass diesen nur dann die volkswirtschaftliche Rechtfertigung zugestanden werden könne, „wenn spezielle Umstände vorliegen, die über den bloß allgemein geltend gemachten Kartellzweck der Verhinderung eines „ruinösen“ Wettbewerbs hinausgehen“. Dies könne etwa bei einer stark konzentrierten Marktmacht auf der Nachfragerseite oder beim „Zusammenschluss“ mehrerer kleinerer Unternehmen gegen ein großes gegeben sein.

Konditionenvereinbarungen wurden im Verhältnis zu Preis- und Quotenkartellen als „mindere Art von Wettbewerbsbeschränkungen“ angesehen; ihnen gegenüber wurde eine „im Hinblick auf die gewünschte Förderung des Preiswettbewerbes bei uneingeschränktem Qualitätswettbewerb ... eher grundsätzlich positive Haltung eingenommen“.

Als Ergebnis der gemäß den oben skizzierten Grundsätzen durchgeführten Überprüfung wurde festgestellt, dass keines der „Altkartelle“ gänzlich unverändert fortgeführt wurde. Die gegenüber den Kartellanten durchgesetzten Veränderungen betrafen insbesondere die Lockerung (Flexibilisierung) der Quotensysteme sowie die Beseitigung von „reinen“ Preisabsprachen. Allerdings „wurde kein wirtschaftlich bedeutendes Kartell, keines von den gewachsenen „Altkartellen“ aufgelöst. ... Die Kartelle sind, kurzum, mehr oder minder leicht geschoren davongekommen.“¹⁷ Die obsolet gewordenen Preisbindungen der 2. Hand waren durch Verzicht auf eine weitere Eintragung weitestgehend verschwunden. Zeitliche Befristungen von Kartellen konnten wegen der bestehenden Gesetzeslage nicht erreicht

17. Ebd., 40.

werden. Durch das Übertragungsverfahren war die Kapazität des PA vollständig in Anspruch genommen worden; als erschwerend wirkten sich dabei das Fehlen einer Auskunftspflicht sowie von Ermittlungsbefugnissen aus.

An dieser Stelle seien einige Beispiele angeführt, welche die Erwägungen des PA bei der Beurteilung der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung von zu jener Zeit neu einzutragenden Kartellen erkennen lassen.

Im Jahresbericht 1976 des PA wird zum „Sortenbereinigungsverfahren österreichischer Papiererzeuger“ ausgeführt: „Die Firmen [...] beabsichtigen von der Firma [...] die fabrikmäßige Erzeugung von Hygienepapier zu übernehmen. Nach Auffassung des Paritätischen Ausschusses ergibt sich aus dem Ausscheiden des letztgenannten Unternehmens zwar eine mögliche Verringerung der Wettbewerbsintensität, doch bringt es strukturell eine Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit der beiden heimischen Produzenten gegenüber der Importkonkurrenz mit sich. Diese Auswirkung lässt die aufgezeigte mögliche Verringerung der Wettbewerbsintensität zwischen den heimischen Erzeugern als vertretbar erscheinen. Der Paritätische Ausschuss hat daher gegen die Eintragung dieses Kartells keine Einwendungen erhoben.“

Zur „Verkaufsgemeinschaft steirischer Ziegelwerke G“ – einem neu eingetragenen Preis- und Konditionenkartell – wird festgestellt: „Der Paritätische Ausschuss prüfte die Frage der grundsätzlichen Zweckmäßigkeit einer Kartellregelung, der ein in anderen Bundesländern marktbeherrschendes Unternehmen, nämlich [...], angehört. Dieses Unternehmen hat in der Steiermark einen Marktanteil von rund 25 %. Zweck des Kartells ist vor allem die Hebung des technischen Standards und damit die Schaffung der Voraussetzungen für das Bestehen der Ziegelwerke im technologischen Wettbewerb mit anderen Baustoffen. Das Kartell bietet daher den kleineren, auf gewerblicher Basis produzierenden Firmen die Möglichkeit, ihre Stellung zu behaupten. Eine Koordination der [...] wird von den Antragstellern auch deshalb für notwendig erachtet, weil 65 % der Aufträge von größeren Bauträgern ... erteilt werden. In seinem Gutachten sprach sich der Paritätische Ausschuss für die Beseitigung aller Vertragsbestimmungen aus, die ... ein Quotenkartell bewirkt hätten und empfahl eine Befristung des Kartells auf 3 Jahre.“

Im Jahresbericht 1979 des PA wird zum „Marktregelungsvertrag Ski“ ausgeführt: „Das Ski-Kartell hat eine Preisbindung der 2. Hand zum Gegenstand. ... Der Preisbindung ... unterliegt nur die sogenannte Katalogware. Sondermodelle, Auslaufmodelle, ... sind nicht der Preisbindung unterliegender Vertragsgegenstand. Den Vertragspartnern ist es bis ... untersagt, Katalogware im Set anzubieten und zu verkaufen. ... Der Paritätische Ausschuss ... hat das später dem Kartellgericht vorgelegte Vertragswerk in den Vorgesprächen ganz wesentlich beeinflusst und insbesondere folgende Regelungen bzw. Abänderungen ... angeregt: 1) Befristung des Gesamtkartellvertrages mit zwei Jahren ... 2) Festlegung des Nettoaufschlages für

Händler mit ... % 3) Befristung der Setklausel bis Die ... Befristung entspricht vor allem der Überlegung, dass es zum Zeitpunkt der Diskussion der Kartellgründung unklar war, ob die vorgesehene Vereinbarung ihre wirtschaftlichen Ziele ... erreichen könnte und darüber hinaus, ob nicht die Beseitigung des Preiswettbewerbes bei Katalogware den exzessiven Preiswettbewerb bei Skiern auf Bindungen, Skischuhe und Skibekleidung verlagern würde.“

4.2 Die Phase zwischen 1980 und dem EWR Beitritt Österreichs im Jahre 1994

4.2.1 Allgemeines

Schon die soeben skizzierte Phase der Übertragung von „Altkartellen“ war unter dem Aspekt einer fortschreitenden Integration Österreichs in den europäischen Wirtschaftsraum zu betrachten. Die EWG-Abkommen (u.a. Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) waren ebenso wie das KartG 1972 mit Jahresanfang 1973 in Kraft getreten. Die für den EWG-Raum geltenden Wettbewerbsbestimmungen (Artikel 85 „Kartellverbot“, Artikel 86 „Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung“) wurden damit für Österreich mittelbar relevant, indem die im KartG festgelegten Ausnahmen als nicht geltend erklärt wurden, sofern ein Kartell geeignet wäre, den unter die Abkommen fallenden Handelsverkehr zu beeinträchtigen (§ 5 Abs. 2). Ebenso wurde durch § 24 Abs. 2 bestimmt, dass die volkswirtschaftliche Rechtfertigung „jedenfalls nicht gegeben (ist), wenn ein Kartell mit dem guten Funktionieren“ dieser Abkommen „unvereinbar ist“.

Die wirtschaftliche Verflechtung Österreichs mit dem EWG- bzw. EFTA-Raum nahm in weiterer Folge kontinuierlich zu, wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen heimischer Unternehmen entfalteten unter den sich so gestaltenden Rahmenbedingungen (etwa sich öffnenden Produktmärkten, erhöhtem Importdruck) veränderte praktische Relevanz. Die Tätigkeit des PA entwickelte sich im zu betrachtenden Zeitraum unter diesen allgemeinen Gesichtspunkten.

4.2.2 Kartellvereinbarungen

Wie weiter oben bei der Beschreibung einzelner zu begutachtender Kartelle erwähnt, war der PA bereits im Zeitraum vor 1980 dazu übergegangen, bei Neueintragen jeweils eine zeitliche Befristung zu empfehlen, um spätestes vor Ablauf dieser Fristen und entsprechenden Verlängerungsanträgen Zweck, Wirkungsweise, Notwendigkeit der Weiterführung der Kartelle, etc. unter den dann gegebenen Rahmenbedingungen überprüfen zu können. Im KartG 1972 waren jedoch keine Bestimmungen zur automatischen Befristung von Kartellen enthalten gewesen. Unbefristet eingetragene Kartelle – nämlich jene aus der Gruppe der 1972 zur Übertragung angemeldeten „Altkartelle“ – konnten bis auf weiteres ungeprüft weiterbestehen, sofern sich nicht aus durch die Kartellanten vorgenommenen Änderungen der Vertragsbestimmungen (z.B. Preis-, Quotenänderungen) der Anlass für entspre-

chende Gutachten zur volkswirtschaftlichen Rechtfertigung ergab. Ansonsten bestand nur die Möglichkeit, einen Antrag zur Löschung eines Kartells zu stellen (wegen nicht mehr vorliegender volkswirtschaftlicher Rechtfertigung); damit wäre ein Prüfungsverfahren in Gang zu setzen gewesen. Erst das Anfang 1989 in Kraft getretene KartG 1988 brachte die automatische, mit höchstens fünf Jahren begrenzte Befristung der Genehmigungsdauer von Kartellen (§ 24 Abs. 1). Weiters wurde in den Schluss- und Übergangsbestimmungen gemäß § 148 Abs. 2 bestimmt, dass „Kartelle, die nach dem Kartellgesetz in das Kartellregister eingetragen worden sind und die keine Bagatellkartelle sind, ... als genehmigt im Sinn des § 23 (gelten). Die Genehmigung dieser Kartelle gilt bis zum 31. Dezember 1993.“ Damit war auch für die Gruppe der „Altkartelle“ ein Ablaufdatum festgelegt worden.

Voraussetzung für die Bewilligung eines Kartells war u.a. die durch § 24 Abs. 1 Z 6 KartG 72 (später durch § 23 Abs. 3 KartG 88) geforderte volkswirtschaftliche Rechtfertigung. Grundlage für die Begutachtung der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung von Kartellen waren § 24 Abs. 2 KartG 1972 bzw. § 23 Abs. 3 KartG 1988: Beide §§ verlangten die Vereinbarkeit des Kartells mit den weiter oben genannten internationalen Verträgen. Inhaltlich gleichlautend auch die weitere Umschreibung der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung: „Bei der Prüfung der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung ist ferner auf die Interessen der Letztverbraucher besonders Bedacht zu nehmen. Bei ... Preisbindungen ist die volkswirtschaftliche Rechtfertigung jedenfalls nicht gegeben, wenn die einzelnen Spannen die üblicherweise gewährten überschreiten oder an sich überhöht sind. Bei anderen Kartellen ...“ war „auch darauf Bedacht zu nehmen, ob das Kartell zur Vermeidung schwerwiegender betriebswirtschaftlicher Nachteile notwendig“ war. Die zitierten Bestimmungen lassen erkennen, dass bei der Begutachtung der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung einem breiten Spektrum von einzel- und gesamtwirtschaftlichen Aspekten Platz eingeräumt wurde. Neben den zu erwartenden Auswirkungen der wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen auf die Produktmärkte, auf die Wettbewerbssituation, waren jedenfalls auch Letztverbraucherinteressen und wirtschaftliche Situation der kartellierenden Unternehmen in die Überlegungen miteinzubeziehen. Etwas genauer werden diese Aspekte bei den weiter unten folgenden Fallbeschreibungen erkennbar.

Was die Kartelle betreffende Gutachtenstätigkeit des PA anbelangt, so waren anfangs der achtziger Jahre Verfahren bezüglich der in den Jahresberichten des PA ausgewiesenen Kategorien „Vertragsänderungen“ und „Preisänderungen“ vorherrschend: für 1981 wurden die entsprechenden Zahlen mit 35 bzw. 38 angegeben; weiters waren 13 Verfahren bezüglich Beitritten zu Vereinbarungen registriert worden. In der Mitte der Periode verschob sich das Verhältnis zunehmend in Richtung der Preisänderungen betreffenden Verfahren (1983 Verhältnis 53 : 14), wesentlich mitbedingt durch die im Marktregelungsvertrag Ski enthaltenen Produkte.

In weiterer Folge ging die Zahl der Verfahren in beiden Kategorien deutlich zurück und blieb überwiegend im einstelligen Bereich (beispielsweise 1990 bzw.

1993: 4 bzw. 2 Vertragsänderungsverfahren sowie 7 bzw. 6 Preisänderungsverfahren). Beitritte zu Vereinbarungen erreichten 1983 mit 21 Verfahren ihre Höchstzahl, ab diesem Jahr ging die Zahl laufend zurück (1993: 5 Verfahren). Neuanmeldungen von Kartellen erfolgten innerhalb dieser Periode jeweils im einstelligen Bereich (1980: 6, 1988: 2, 1992: 2 Verfahren). Aus der zeitlich befristeten Genehmigung der Eintragung von Kartellen resultierten im Zeitablauf entsprechende Verlängerungsanträge, wobei deren Zahl mit Ausnahme des Jahres 1992 (12 Verfahren) ebenfalls jeweils im einstelligen Bereich blieb. Schließlich waren in den Jahren 1988 bis 1990 eine Reihe von Verfahren zu § 3 Nahversorgungsgesetz (generelles Verbot des Verkaufs unter dem Einstandspreis) abzuwickeln gewesen.

Um einen Eindruck hinsichtlich der durch den PA angestellten Überlegungen zur volkswirtschaftlichen Rechtfertigung von wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen zu vermitteln, seien wiederum einige Fälle beschrieben.

Im Jahresbericht 1982 wird zum neu eingetragenen „Übereinkommen über eine marktpolitische Zusammenarbeit im Verkauf von Hartplattenerzeugnissen im Inland“ ausgeführt: „Das eingetragene Kartell beinhaltet eine quotenmäßige Aufteilung des Inlandabsatzes, eine Festlegung der Verkaufspreise nach dem Nettopreisystem, die Anwendung einheitlicher Rabatte und Konditionen im Verkauf sowie einheitliche Zahlungs- und Lieferbedingungen. Die Lieferung ... soll nur über Werkshändler und Großverbraucher erfolgen. Durch das Kartell soll die bisherige Verkaufspolitik fortgesetzt und damit eine bestmögliche Versorgung des Inlandsmarktes zu kostengerechten Nettopreisen sichergestellt werden. Der Paritätische Ausschuss hat die volkswirtschaftliche Rechtfertigung des Kartells bejaht, jedoch eine Befristung des Vertrages bis ... als notwendig erachtet.“

Im selben Jahr wird hinsichtlich einer zur Eintragung beantragten Preisbindung der 2. Hand erklärt: Der PA hält daher fest, „dass die vom Gesetzgeber geforderte ökonomische Rechtfertigung der gegenständlichen Preisbindung der zweiten Hand nicht gegeben ist. Der ... Vertragszweck, beim Markengerät [...], den Markt über den Vertrieb durch beratungsfähige Fachhändler ordnend zu gestalten, ist durch ein in der wettbewerbsbeschränkenden Wirkung geringeres, aber den Zweck in gleicher Weise erfüllendes Mittel, nämlich dem einer selektiven Vertriebsbindung erreichbar.“

Zur Verlängerung des im Jahr davor eingetragenen Quoten- und Preiskartells „Polystyrol-Hartschaumstoffe“ wurde im Jahresbericht 1984 festgestellt: Der PA „erörterte die wirtschaftliche Situation des Kartells. Während diese Branche vor Eintragung des Kartells ... durch Überkapazitäten, Absatzrückgang und Preiskampf, der zu argen Substanzverlusten führte, gekennzeichnet war, setzte in ein- einhalb Jahren des Bestehens des Kartells eine spürbare Beruhigung auf diesem Markt ein. Eine Stabilisierung der Preise auf einem angemessenen Niveau ermöglichte den Firmen einen allmählichen Abbau der entstandenen Verluste und erlaubt Anstrengungen bei Produktentwicklung und -verbesserung. Produktspezialisierungen ermöglichen weitere Kostensenkungen und mit gemeinsamen Maßnahmen

in der Werbung erhofft man den Marktanteil in Konkurrenz mit anderen Dämmstoffen zu halten. Gleichzeitig geht der Kapazitätsabbau weiter, mit dem Ziel einer gesunden Anpassung an das zu erwartende Marktvolumen. Angesichts dieser positiven Entwicklung erachtete der Paritätische Ausschuss eine Verlängerung ... bis ... als volkswirtschaftlich gerechtfertigt.“

Zum Kartellvertrag „Vereinigung Österreichischer Papiergroßhändler“ wird erklärt: „Das Kartell brachte eine Vertragsänderung zur Anmeldung, die u.a. eine wesentliche Erweiterung des Vertragsgegenstandes vorsah, und zwar in der Weise, dass auch die vom Papiergroßhandel getätigten Papiereinfuhren in den Geltungsbereich der Kartellvereinbarung einbezogen werden sollten. Die Anwendung des festgelegten Kalkulationsschemas hätte sich nicht nur auf ÖPA Ware zu beschränken, sondern sich auch auf Ware gleichgültig welcher Herkunft zu erstrecken. Dies hätte zur Folge, dass grundsätzlich alle vom ... Papiergroßhandel vertriebenen Papiere und Kartone ohne Rücksicht auf ihre Herkunft vom Kartell erfasst werden würden. Gegen diese Regelung hat der Paritätische Ausschuss aus volkswirtschaftlichen und integrationspolitischen Erwägungen Bedenken erhoben und empfahl dem Kartell die Streichung dieser Bestimmungen. Gleichzeitig wurde eine Befristung ... angeregt. Unter diesen Voraussetzungen konnte der Paritätische Ausschuss die Vertragsänderung als volkswirtschaftlich gerechtfertigt erachten.“

In den Jahren 1985 und 1987 sah der PA u.a. die jeweils zeitlich befristete Eintragung einiger Kartelle aus dem Baustoffbereich (Betonfertiggaragen, Kooperationsvertrag Ziegeldecken, Oberösterreichisches Transportbetonkartell, Betongroßflächendecken Oberösterreich, Salzburg, Tirol) als volkswirtschaftlich gerechtfertigt an, wobei es jeweils um die Festlegung von Produktionsquoten sowie die Rationalisierung von Erzeugung und Vertrieb ging. Stellvertretend für die Beurteilung dieser Neueintragungen sei die Feststellung zur erwähnten Vereinbarung Betongroßflächendecken wiedergegeben (Jahresbericht 1987): „Der Vertrag beinhaltet eine Regelung der Produktion durch die Festsetzung von Quoten, wobei Quotenüberschreitungen und -unterschreitungen von bis zu 5 % toleriert werden. Weiters wird eine Zusammenarbeit auf den Gebieten der Erzeugung, des Verkaufs, der Marktforschung sowie der Werbung vereinbart. Hinsichtlich Preisgestaltung und Verkaufskonditionen bleiben die Kartellanten ungebunden. Mit dem ... Kartell soll der Branche während einer zeitlich begrenzten Periode durch eine gewisse Marktberuhigung die Gelegenheit zu einer Lösung ihres Kapazitäts- bzw. Strukturproblems gegeben werden. Weiters soll das Kartell die Stellung der Mitgliedsfirmen im Hinblick auf Importe aus der BRD zu Grenzkosten festigen.“

Im Jahresbericht 1989 wird zum Kartell „Polystyrol-Hartschaumstoff“ ausgeführt: „Aufgrund des bisherigen Kartells war es für die Branche möglich, ursprünglich vorhandene Überkapazitäten weitgehend abzubauen und den bestehenden Verdrängungswettbewerb mit der Folge von Unternehmenszusammenbrüchen sowie seine negativen Auswirkungen auf die Produktqualität und Marktentwicklung zu vermeiden. ... Das Kartell ist einem hohen Importdruck ... ausgesetzt. ...

Aufgrund dieser Umstände erachtete der Paritätische Ausschuss das ... Kartell bis ... für volkswirtschaftlich gerechtfertigt, auch um der Branche nach Anpassung der Kapazitäten einen geordneten Rückzug aus dem Kartell ... zu ermöglichen.“

Stark zusammenfassend lässt sich die Beurteilungspraxis des PA somit dahingehend umschreiben, dass Vereinbarungen zu einem geordneten strukturellen Wandel positiv begutachtet wurden, sofern von ausreichendem Wettbewerb auf den jeweils zu betrachtenden Märkten auszugehen war. Dabei wurde regelmäßig darauf gedrungen, das jeweils „mildeste“ wettbewerbsbeschränkende Mittel zur Lösung des Strukturproblems (nicht selten durch unternehmerische Fehleinschätzungen bzw. Fehlinvestitionen verursacht) zur Anwendung kommen zu lassen. Abrupte Einbrüche innerhalb verschiedener Branchen, verbunden mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation, konnten damit vielfach verhindert werden. Ein moderateres Tempo des Strukturwandels wurde bewusst in Kauf genommen. Gleichzeitig wurde versucht, die integrationspolitischen Anforderungen zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang sei aus dem Jahresbericht 1989 zitiert: „Aus den Erfahrungen des „PA“ ist feststellbar, dass die Bedeutung der traditionellen Kartelle im Sinken ist. Dies ist auf mehrere Ursachen zurückzuführen:

1. Im Zuge der Vorbereitungen einzelner Unternehmen auf die Anforderungen des europäischen Binnenmarktes wird offenbar die Bedeutung nationaler Kartelle im Hinblick auf die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gering eingeschätzt. Namhafte Mitglieder bestehender Kartelle gehen internationale Beteiligungen/Kooperationen ein und sind immer weniger bereit, ... kartellvertragliche Bindungen, die ihren Bewegungsspielraum einengen, aufrecht zu erhalten. Dieser ... Trend hat bereits zu Veränderungen in bestehenden Kartellen geführt, bedingt aber auch gewisse Verunsicherungen in noch ... funktionsfähigen Vereinbarungen.
2. Bestehende Preiskartelle haben auch die Funktion, im Vertragswege Preisveränderungen, die im Rahmen der freiwilligen Preiskontrolle der Paritätischen Kommission zur Kenntnis genommen wurden, rechtlich abzusichern. Lang anhaltende Konjunktur mit erheblichen Produktivitätssteigerungen und zunehmender Wettbewerb auf dem nationalen Markt und auf internationaler Ebene haben die Bedeutung der genannten Einrichtung für die effektive Preisbildung auf dem Markt sinken lassen, da die auf diesem erzielbaren Preise häufig unter dem zur Kenntnis genommenen Niveau liegen. Die Preispolitik eingetragener Kartelle ist damit erheblich schwieriger geworden, da i.S. ihrer volkswirtschaftlichen Rechtfertigung auf Dauer die eingetragenen Preise nicht wesentlich über den auf dem Markt erzielbaren liegen dürften.
3. Der „PA“ hat bei seinen Gutachten verstärkt darauf Bedacht genommen, ob strukturpolitische Ziele von Kartellen (Rationalisierung, Strukturbereinigung) auch tatsächlich erreicht wurden bzw. ob überhaupt die Chance besteht, in absehbarer Zeit die entsprechenden Maßnahmen umzusetzen. Der „PA“ hat sich

in mehreren Gutachten für eine kürzere Verlängerung der Geltungsdauer ausgesprochen, um den Druck zu strukturpolitischen Anpassungen zu erhöhen.“

Nachdem Österreich im Jahr 1990 den Antrag auf Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften gestellt hatte, ergab sich für den PA die unmittelbare Notwendigkeit, seine bei der Beurteilung der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung angewandten Grundsätze zu überprüfen. Im Jahresbericht 1990 wird in diesem Zusammenhang ausgeführt: „Der „PA“ war schon seit dem österreichischen Freihandelsabkommen bestrebt, keine Vertragsklauseln positiv zu beurteilen, die zu einer Abschottung des österreichischen Marktes oder zu einer ... Behinderung von Importen geführt hätten. Aus diesem Grund (waren) ... wiederholt Vertragsänderungen vorzunehmen. Im Falle von Preiskartellen wurde und wird verstärktes Augenmerk darauf gelegt, dass die für die kartellierten Produkte verlangten Preise in etwa jenen in den westlichen Haupthandelsländern entsprechen. Es wurde auch zunehmend ... darauf geachtet, dass die im nahen Ausland verlangten und erzielten Preise dem österreichischen Niveau entsprachen. Bei Rationalisierungskartellen, deren Ziel es ist, österreichische Erzeuger wettbewerbsfähiger zu machen, hat der „PA“ sich jeweils für kurzfristige Eintragungen der Regelungen ausgesprochen, um ... Druck auf die Verwirklichung der Zielsetzungen auszuüben. ... Der „PA“ hat bei der positiven Begutachtung von Kartellverträgen auch darauf geachtet, dass die Wettbewerbsfähigkeit der am Kartell teilnehmenden Unternehmen durch die Vereinbarung gefördert wird. ... Ein neues Kartell wurde nicht eingetragen, vielmehr hat der Trend zur Auflösung von Kartellen angehalten. ... Im Zuge der Hinterlegung von Vertriebsbindungen nach § 20 KartG 1988 wurde deutlich, dass in einer Reihe von Branchen Vertragsklauseln in Geltung standen, die gegen § 7 KartG verstießen, indem sie Exporte in die Länder der EG bzw. EFTA genauso untersagten wie Importe aus diesen Ländern. Der eklatanteste Fall waren die sog. Vertriebsregelungen im KFZ-Handel. Über Intervention des „PA“ wurden diese Restriktionen aus den Verträgen genommen.“

Die durch den Beitrittsantrag bzw. die nunmehr angelaufenen EWR-Verhandlungen vorgezeichnete Beurteilungsrichtlinie wird ebenso durch den Jahresbericht 1991 zum Ausdruck gebracht. Neben den oben zitierten Aspekten ist folgendes anzuführen: „... der Ausschuss (hat) die beantragten Vertragsverlängerungen ... bis längstens Ende 1993 befristet, um eine etwaige Anpassung an Erfordernisse zu ermöglichen, die sich aufgrund der Verwirklichung des europäischen Wirtschaftsraumes bzw. je nach dem Stand der Beitrittsverhandlungen ergeben. ... Darüber hinaus hat der Ausschuss verstärkt darauf Bedacht genommen, dass sich in den Verträgen keine Regelungen finden, die dazu führen würden, etwaige Wettbewerber vom Marktzutritt auszuschließen. Im Rahmen der Gutachtenstätigkeit hat der Ausschuss stets unterschieden, ob Kartelle in offenen oder geschützten Bereichen agieren. Grundsätzlich werden Kartelle in geschützten Branchen nicht als volkswirtschaftlich gerechtfertigt beurteilt. ... Nach Auffassung des Ausschusses kann ein Kartell keinesfalls ein Dauerersatz für Strukturanpassungen sein. Wurden im Rahmen des Kartells Strukturbereinigungen nicht realisiert, so hat sich der Aus-

schuss für eine kürzere Verlängerung der Geltungsdauer bzw. eine letztmalige Verlängerung in mehreren Gutachten ausgesprochen, ...“

Unter den oben skizzierten Aspekten wurden die beiden 1991 zur Eintragung angemeldeten Kartelle beurteilt; so wurde hinsichtlich des Kartells „Betonbewehrungsstahl“ ausgeführt: „Mit gegenständlicher Kartellvereinbarung versuchen inländische Erzeuger durch die Abstimmung ihrer Erzeugnisprogramme rationeller und kostengünstiger zu fertigen. Mit der Produktionsabstimmung soll vor allem die Erzielung größerer Loseinheiten erreicht bzw. vermieden werden, dass unrationelle Losgrößen von jedem Werk erzeugt werden müssen. Im Wege dieser Rationalisierung kann sowohl die Stellung am heimischen Markt wie auch die Konkurrenzfähigkeit gegenüber Importeuren, die mit niederpreisigen Produkten den ... Markt beliefern, gestärkt werden. Mit vorliegender Vereinbarung ... kann diesem Konkurrenzdruck standgehalten und die Überlebensfähigkeit der beteiligten Firmen sowie die Aufrechterhaltung der Arbeitsplätze gesichert werden. Im Rahmen der Prüfung wurde allerdings festgestellt, dass der ... Vertragstext in einigen Punkten zur Abschottung des österreichischen Marktes führen könnte, ... Im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit internationalen Verträgen im Sinne § 7 Abs. 1 Kartellgesetz 1988 ... und zur Beseitigung von ... und sonstigen vertraglichen Behinderungen des freien Warenverkehrs ... mussten diese Bestimmungen entfallen. Der „PA“ achtete darauf, dass das Kartell in einem außenhandelsoffenen Bereich mit einem liberalen Importregime agiere ...“

Die Bemühungen des PA um eine mit den integrationspolitischen Zielen übereinstimmende „Kartellpolitik“ werden auch durch einen „Informellen Brief des PA an alle Kartellbevollmächtigten“ aus 1992 dokumentiert: Nachdem die Gespräche hinsichtlich der Inhalte neu einzutragender oder zu verlängernder Kartelle häufig einen Mangel an Verständnis hinsichtlich der sich ändernden Rahmenbedingungen seitens der Kartellanten und deren Vertretern erkennen ließen, sah sich der PA zu einer unmissverständlichen Klarstellung veranlasst. Im Brief wurde den Kartellbevollmächtigten in Erinnerung gerufen, dass durch „das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum ... die Wettbewerbsregeln der EG von den EFTA-Staaten vollinhaltlich zu übernehmen (sind). Diese Wettbewerbsvorschriften richten sich direkt an die Unternehmen und gelten mit Inkrafttreten des EWR-Abkommens unmittelbar in Österreich.“ (Jahresbericht 1992)

Wie aus der obigen Darstellung erkennbar ist, betraf die Gutachtenstätigkeit des PA innerhalb dieses Zeitraumes v.a. Industriekartelle. Ein Novum stellte die 1989 vom PA durchgeführte sogenannte Branchenuntersuchung dar: Im Auftrag des Justizministers wurde gemäß § 112 Abs. 2 KartG die Wettbewerbslage in der Mineralölwirtschaft betrachtet. Nachdem Unterlagen von Fachverbänden sowie von Unternehmen der Branche eingeholt worden waren und eine Reihe von Informationsgesprächen abgeschlossen gewesen war, kam der PA zu einer gemeinsamen zusammenfassenden Beurteilung der Marktgegebenheiten. Hinsichtlich der daraus abzuleitenden Konsequenzen konnte jedoch keine einvernehmliche Auffassung er-

zielt werden, was zu voneinander abweichenden wettbewerbspolitischen Anregungen der von der Wirtschaftskammer bzw. der Arbeiterkammer entsandten Mitglieder des PA führte. Letztere verlangten ein stärker wettbewerbsorientiertes Verhalten der Marktteilnehmer sowie die Aufgabe bestehender Empfehlungen und Bindungen.

Ebenfalls außerhalb des üblichen Tätigkeitsmusters des PA lag die Begutachtung eines zur Genehmigung vorgelegten Verhaltenskartells von acht heimischen Bankinstituten: 1991 hatte die Bundesarbeitskammer infolge des gleichzeitigen Inkrafttretens einheitlicher Girokontoführungsgebühren den Antrag gestellt, die involvierten Banken zur Anmeldung eines Verhaltenskartells aufzufordern; in weiterer Folge wurde der PA vom Kartellgericht zur Gutachtenserstattung beauftragt. So wie bei der oben erwähnten Branchenuntersuchung kam der PA zu einer gemeinsamen Beurteilung der Sachlage, nicht aber zu gemeinsamen Schlussfolgerungen. Die von der Wirtschaftskammer nominierten Mitglieder gingen davon aus, „dass eine Beschlussfassung über ein abgestimmtes Verhalten als nicht erwiesen angenommen werden kann. ... Die [...] hat mit ihrer Ankündigung der Gebührenerhöhung de facto die Preisführerschaft übernommen, der die anderen Banken aufgrund ihrer schlechten betriebswirtschaftlichen Lage gefolgt sind. Die gemeinsame Erhöhung per 1.1.1991 war eine einmalige Vorgangsweise, da die nachfolgenden Gebührenveränderungen bereits zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in verschiedenen Ausmaßen bzw. Systemen vorgenommen wurden ... Die Vertreter ... erachteten deshalb die Erhöhung der Girokontoführungsgebühren zum 1.1.1991 für volkswirtschaftlich gerechtfertigt.“ Im Gegensatz dazu vertraten die von der Arbeiterkammer nominierten Mitglieder die Ansicht, „dass die Vorgangsweise der Banken am 1.1.1991 nicht als eine rein zufällige und marktbedingte Verhaltensweise interpretiert werden kann, sondern von einer bewussten Eliminierung des aus einer einseitigen Gebührenanhebung eventuell resultierenden Wettbewerbsnachteils auszugehen war. ... es (sei) erwiesen, dass es im Laufe des Jahres 1990 zu einer wiederholten intensiven „Fühlungnahme“ zwischen den Instituten gekommen war. Die Diskussion über die Medien sei daher nur Teil einer Strategie gewesen. Durch die mit 1.1.1991 erfolgte einheitliche Anhebung der Kontoführungsgebühren war ... der Tatbestand eines volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigten Verhaltenskartells gegeben.“¹⁸ Schließlich wurde (Anfang 1993) der Antrag auf Genehmigung des gemeldeten Sachverhalts als Verhaltenskartell vom Kartellgericht zurückgewiesen. In der Begründung wurde u.a. ausgeführt: „Es ist daher davon auszugehen, dass nur (noch) bestehende Kartelle einer Genehmigung durch das Kartellgericht unterliegen. Da die antragstellenden Banken nach Einbringung des Genehmigungsantrages zu unterschiedlichen Zeitpunkten eigenständig voneinander unabhängige Gebührenfestlegungen vorgenommen haben, liegen aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, durch die der Wettbewerb tatsächlich beschränkt wird, in keiner erkennbaren Weise (mehr) vor. Da

18. Jahresbericht 1992.

zum Zeitpunkt der Entscheidung des Kartellgerichtes kein Kartell vorliegt, ist der Genehmigungsantrag zurückzuweisen.“

Die beiden letzten Fallbeispiele zeigen, dass die Erstellung einheitlicher Gutachten – obwohl prinzipiell angestrebt – nicht generell erfolgte. Die durch das Kartellgericht überwiegend verfolgte Linie, sich in seinen Beschlüssen an den Gutachten des PA zu orientieren, fand bei getrennten Gutachten logischerweise ihre Grenze. Mit anderen Worten: Mit der Abgabe divergierender Gutachten war das Risiko des „Unterliegens“ verbunden.

Im letzten Jahr der „Vorbeitriffsphase“ (der EWR-Beitritt Österreichs erfolgte Anfang 1994, ein Jahr später wurde die EU-Mitgliedschaft realisiert) setzte der PA seine Bemühungen um eine Anpassung der wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen an die neuen Rahmenbedingungen fort und erklärte (Jahresbericht 93): „Infolge einer konsequenten wettbewerbsorientierten Gutachtenstätigkeit des „PA“ haben die traditionellen Kartelle in den vergangenen Berichtsjahren zunehmend an Bedeutung verloren. Diese Tendenzen haben sich durch das bevorstehende Inkrafttreten des EWR und die ... Annäherung an die EU konkretisiert und verstärkt. ... Durch die Kartellgesetznovelle 1988 wurde verfügt, dass die unbefristeten Kartelle mit 31.12.1993 auslaufen und es dem jeweiligen Kartellbevollmächtigten überlassen bleibt, Anträge auf Genehmigung befristeter Kartelle zu stellen. Davon haben nur ungefähr die Hälfte dieser Kartellbevollmächtigten Gebrauch gemacht. Ferner ist zu bedenken, dass die meisten derzeitigen Preis- und Quotenkartelle bei Anwendung des EU-Rechtes keine Chance auf ein Weiterbestehen haben dürften, sofern sie – was zu erwarten ist – den zwischenstaatlichen Handel zwischen EU-Staaten und Österreich berühren. Der „PA“ wird daher im Hinblick auf etwa anzuwendende EU-Wettbewerbsregeln, aber auch wegen der allgemein für gut geheißenen Tendenz zu mehr Wettbewerb prüfen, ob ein niedrigerer Regulierungsgrad für diese Kartelle ausreichend ist.“

4.2.3 Unverbindliche Verbandsempfehlungen

Ein für die Aktivitäten des PA auch quantitativ bedeutendes Aufgabengebiet bezog sich auf die Überprüfung von unverbindlichen Verbandsempfehlungen. Solche Empfehlungen von Preisen, Preisgrenzen oder Kalkulationsrichtlinien durch gesetzliche berufliche Interessenvertretungen von Unternehmern („Verbände“) an ihre Mitglieder mussten dem PA gegenüber schriftlich angezeigt werden, und waren auf ihre volkswirtschaftliche Rechtfertigung hin überprüfbar.

Die Notwendigkeit, derartige Empfehlungen herauszugeben, wurde von den Verbänden häufig mit den mangelhaften Preiskalkulations-Kenntnissen ihrer überwiegend kleinen Mitglieder begründet.

Üblicherweise stützte sich der PA bei seinen diesbezüglichen Untersuchungen auf die beim Preisunterausschuss der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen erzielten Ergebnisse (kostenbedingte Preisanpassungen in der vom Preisunterausschuss akzeptierten Höhe); d.h. die unverbindlich empfohlenen Prei-

se wurden auf ihre Übereinstimmung mit den entsprechenden Beschlüssen des Preisunterausschusses hin überprüft, gegebenenfalls – etwa auch bei mangelnder Aktualität – korrigiert.

In diesem Zusammenhang sei auf das Spannungsverhältnis zwischen kostenbedingten Preisanpassungserfordernissen und darauf beruhenden Preisempfehlungen und am Markt durchsetzbaren Preisen hingewiesen. Durch die Preisempfehlung wird den jeweiligen Verbandsmitgliedern eine Richtlinie für ihre Preisgestaltung bzw. eine Hilfestellung für ihre Kalkulation geboten, d.h. gewissermaßen "Preisdisziplin" nahegelegt, die Unverbindlichkeit der Empfehlung ermöglicht dem einzelnen Unternehmen aber abweichendes Preisverhalten und damit eine den Konkurrenzverhältnissen angepasste Preisgestaltung. Befolgt die Verbandsmitglieder die „Empfehlung“ generell, so wäre dies als starkes Indiz für das Vorliegen eines Preiskartells zu werten.

Die angedeuteten Überlegungen waren auch Teil der vom PA angelegten Beurteilungskriterien hinsichtlich der Überprüfung der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung der Empfehlungen. Im Jahresbericht des PA aus dem Jahr 1991 wurde festgehalten: „Der Paritätische Ausschuss hat im Berichtsjahr sowohl bei Preiskartellen als auch bei unverbindlichen Verbandsempfehlungen eine intensive Preisüberprüfung vorgenommen, zumal vom Kartellgericht der Standpunkt eingenommen wurde, dass die Bezugnahme auf die von der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen zur Kenntnis genommene Preisänderung nicht den Nachweis für die volkswirtschaftliche Rechtfertigung darstellt.“

Die Begutachtung unverbindlicher Verbandsempfehlungen beanspruchte, wie eingangs gesagt, einen erheblichen Teil der Tätigkeit des PA; allerdings wurde durch die in den Jahresberichten des PA enthaltene Statistik zur Sitzungstätigkeit hinsichtlich der verschiedenen zu begutachtenden Sachverhalte der damit verbundene Aufwand anteilmäßig nicht wirklich erkennbar: So wurden beispielsweise für 1982 181 abgehaltene Einzelsitzungen des PA ausgewiesen, wovon 48 – übrigens die höchste Anzahl zwischen 1979 und 1993 – auf die Behandlung von Verbandsempfehlungen entfielen; wegen der erwähnten, jeweils vom Preisunterausschuss durchgeführten Überprüfung der Angemessenheit von Preiserhöhungen, ist der damit verbundene Zeitaufwand vergleichsweise wesentlich niedriger zu veranschlagen. Die Anzahl der jährlich zu begutachtenden Verbandsempfehlungen nahm im hier dargestellten Zeitraum tendenziell ab und erreichte mit 15 (1992) und 17 (1993) die niedrigsten Werte. Nichtsdestotrotz nahm die Gesamtzahl der im Kartellregister eingetragenen Verbandsempfehlungen insgesamt zu; dazu folgender Vergleich: Waren Ende 1972 45 Eintragungen festzustellen, so waren es Ende 1987 86 (wobei allein ein Verband 26 Empfehlungen eingetragen hatte) und Ende 1991 96 (wobei wiederum ein Verband mit nicht weniger als 29 Empfehlungen vertreten war).

Mit der Kartellgesetznovelle 1993 wurde der Modus zur Behandlung unverbindlicher Verbandsempfehlungen wesentlich geändert: Die bislang obligatorische

Mitteilung an den PA entfiel. Die Verbandsempfehlungen mussten nun dem Kartellgericht unter Anschluss einer Begründung angezeigt werden und konnten nach einer Wartezeit von einem Monat hinausgegeben werden (§ 32). Ein Widerrufsauftrag konnte auf Antrag dann erteilt werden, wenn sie entgegen den Bestimmungen des § 32 hinausgegeben worden war oder wenn ihre volkswirtschaftliche Rechtfertigung nicht gegeben war. Derartige Anträge wurden in den folgenden Jahren immer wieder von der Bundesarbeitskammer gestellt, dessen ungeachtet wurde der PA nicht mehr regelmäßig sondern nur noch fallweise zur Begutachtung der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung von unverbindlichen Verbandsempfehlungen herangezogen.

4.3 Der Zeitraum zwischen 1994 und dem Ende der Tätigkeit des PA im Jahre 2002

4.3.1 Allgemeines zur Umstellung auf das europäische Wettbewerbsrecht

Die Befassung mit den Ende 1993 ausgelaufenen und zur befristeten Verlängerung angemeldeten „Altkartellen“ verursachte im ersten Halbjahr 1994 außerordentlich intensive Aktivitäten des PA: Von 31 „unbefristet“ eingetragenen Kartellen stellten 15 Verlängerungsanträge; bis zum 30.6. dieses Jahres mussten die diesbezüglichen Gutachten fertiggestellt sein, wobei trotz der in den vorangegangenen Jahren erfolgten Aufklärungsversuche des PA weitere erstaunlich mühsame „Überzeugungsarbeit“ zu leisten war. Die in den meisten der zur Verlängerung vorgelegten Verträge unverändert enthaltenen Preis- und Quotenbestimmungen wurden seitens des PA infrage gestellt (im Sinne der weiter oben angeführten Überlegungen), die Kartellmitglieder dazu aufgefordert, nicht genehmigungsfähige Vertragsbestimmungen zu eliminieren, bzw. als volkswirtschaftlich gerechtfertigt anzusehende Vereinbarungen vorzulegen. Gleichzeitig von den Kartellmitgliedern beantragte Erhöhungen der Kartellpreise wurden seitens des PA im Hinblick auf die zu erwartende Nicht-Eintragung von Preiskartellen zurückgewiesen.

Zur Verdeutlichung der Haltung des PA sei das Kartellverbot in Artikel 53 Abs. 1 EWR-Vertrag in Erinnerung gerufen:

Mit diesem Abkommen unvereinbar und verboten sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken, insbesondere

- a) die unmittelbare oder mittelbare Festsetzung der An- oder Verkaufspreise oder sonstiger Geschäftsbedingungen;
- b) die Einschränkung oder Kontrolle der Erzeugung, des Absatzes, der technischen Entwicklung oder der Investitionen;
- c) die Aufteilung der Märkte oder Versorgungsquellen; [...]

In diesem Zusammenhang sei M. Erhart¹⁹ zitiert: „Mit dem Inkrafttreten des EWR ist das EWR- (und dadurch inhaltlich das EG-) Kartellverbot der Art 53 und 54 EWRA in Österreich unmittelbar anwendbares Recht geworden. ... Das EWR/EG-Kartellverbot gehört nunmehr zu den gesetzlichen Verboten, welche vom Kartellgericht ... bei der Prüfung der Zulässigkeit eines Kartells nach § 23 Z 2 KartG jedenfalls zu überprüfen und zu beachten sind.“ Beziehungsweise: „Das Kartellverbot ... ist auf bestehende Vereinbarungen dann nicht anwendbar, wenn sie innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des EWR derart abgeändert werden, dass sie gar nicht mehr unter das Kartellverbot fallen“.²⁰

Die unmittelbare Wirkung des Kartellverbotes auf europäischer Ebene beeinflusste die Sichtweise des PA gegenüber Kartellvereinbarungen ganz wesentlich. Da aufgrund der Praxis der EWG-Organen das Zuständigkeitskriterium der Zwischenstaatlichkeit weitgehend unbedeutend erschien, ersetzten die strengeren und in erster Linie rechtlichen Bewertungsparameter der Art. 85 Abs. 1 und 86 EWG-Vertrag²¹ die bisher vom PA gepflogene volkswirtschaftliche Betrachtungsweise. Dieser Übergang der Beurteilungsmaßstäbe erfolgt nicht schockweise, sondern in einem gewissen Übergangszeitraum.

Das Ergebnis der Bemühungen des PA war letztlich die Beseitigung aller Preiskartelle, andererseits wurden die Quotenkartelle entweder gänzlich aufgegeben oder während einer kurzen Übergangsfrist von starren auf flexible Systeme umgestellt. Die Regelungsinhalte der vom PA als volkswirtschaftlich gerechtfertigt begutachteten Vereinbarungen beschränkten sich nunmehr im wesentlichen auf Konditionen, Rationalisierungs- oder Spezialisierungsbestimmungen sowie auf Marktinformationsverfahren in anonymisierter Form. Das vom PA angestrebte Ziel, einen „niedrigeren Regulierungsgrad“ der Kartelle herbeizuführen und damit – unter Berücksichtigung des EWR-Kartellverbots – zu als volkswirtschaftlich gerechtfertigt anzusehenden Vereinbarungen zu kommen, konnte daher erreicht werden.

Dazu im Jahresbericht 1994: „Bis zum Berichtsjahr ... bestanden 10 horizontale Preiskartelle, die ... einer volkswirtschaftlichen Prüfung zu unterziehen waren. Der „PA“ konnte bei der Mehrzahl dieser Kartelle feststellen, dass die Kartellpreise von den Kartellanten nicht ... eingehalten wurden, sondern dass mit Rücksicht auf die Marktsituation Preisabschlüsse vorgenommen wurden; den verbindlichen Charakter ... hatten sie im Laufe des letzten Jahrzehnts infolge des verstärkten Wettbewerbsdrucks verloren. Gegenüber schwächeren bzw. weniger gut informierten Marktteilnehmern wurden die offiziellen Kartellpreise eher durchgesetzt. Aufgrund der Diskussion mit dem „PA“ ... verzichteten die Kartellanten auf die Fortsetzung der jeweiligen Preiskartelle.“

19. M. Erhart, Zur neuen Rolle des EG-Rechts im österreichischen Kartellrecht, in: *Ecolex* 9/94; Erhart war zu diesem Zeitpunkt gleichzeitig Mitglied des PA.

20. M. Erhart, Anpassung von Altkartellen an das EWR-Recht, in: *Ecolex* 3/94.

21. Nimmehr Art. 81 Abs. 1 und Art. 82 EG.

Die folgenden Beispiele dokumentieren das Ergebnis der veränderten Sichtweise gegenüber Kartellvereinbarungen:

- Das Kartell der Kohlensäureindustrie (alter Regelungsinhalt: Preise, Quoten, Gebietsaufteilung) beschränkte sich nunmehr auf Konditionen sowie eine Bezugsbindung und wurde 1997 gelöscht.
- Baustahlgitter: alter Regelungsinhalt: Preise, Quoten, Konditionen; neu: Rationalisierung, Konditionen. Löschung 2002.
- Werksübereinkommen Drahtindustrie: alt: Preise, Quoten, Konditionen; neu: Konditionen; Löschung 1997.
- Top Ski Förderungsvereinbarung: alt: Preise, Konditionen; neu: Konditionen; Löschung 1997.
- Zementindustrie: alt: Preise, Quoten, Konditionen; neu: flexible Quoten, Konditionen; Löschung 1995.
- Bahnsammelladungskonferenz und Autosammelladungskonferenz: Die beiden Kartelle waren als Preis- und Rabattvereinbarungen eingetragen gewesen. Der PA sah eine Verlängerung als nicht volkswirtschaftlich gerechtfertigt an.

In einigen Zweifelsfällen wurde von den Kartellen um eine Einzelfreistellung bei der ESA (EFTA Surveillance Agency) angesucht: Als Beispiel ist hier das „Kabelkartell“ (in diesem waren das Kartell zum Vertrieb von isolierten Leitungen und das Kabel-Evidenzbüro während des Verlängerungsverfahrens zusammengefasst worden) zu nennen, welches als Preis-, Quoten- und Konditionenvereinbarung eingetragen gewesen war. Der PA erachtete – ebenso wie in vergleichbaren Fällen – sowohl Kartellpreise als auch Quoten als nicht eintragungsfähig. Eine veränderte, weiterhin Quoten enthaltende Vereinbarung wurde der ESA vorgelegt; schließlich (1996) kam es zur Eintragung einer um die Quoten bereinigten Rationalisierungs- und Konditionenvereinbarung welche 1999 gelöscht wurde.

Nachdem 1993 6 Kartelle gelöscht worden waren, kam es 1994 zur Löschung von weiteren 23 Kartellen. Ende des Jahres bestanden nur noch 31 Kartelle (davon 6 Bagatellkartelle), 2 der Vereinbarungen (Zementindustrie s.o., Gipskartonplatten) standen unmittelbar vor ihrer Löschung.

4.3.2 Kartellvereinbarungen

In den darauffolgenden Jahren blieb der PA bei seiner grundsätzlich restriktiven Haltung hinsichtlich der Eintragung neuer wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen, wobei in keinem Fall sogenannte hard-core-Kartelle (Preis-, Quoten-, Gebietsabsprachen) als volkswirtschaftlich gerechtfertigt begutachtet worden sind. Zwischen 1994 und 1998 wurden lediglich 5 neue Kartelle mit „niedrigem Regulierungsgrad“ eingetragen. Ende 2002 waren nur noch 4 Kartelle im Kartellregister eingetragen, die nach 1994 neu genehmigt worden sind.²²

In der Zeit seit 1994 konnte die Entstehung neuer Kartelltypen bzw. Vertriebsbindungssysteme insbesondere im Bereich der Abfallwirtschaft beobachtet wer-

den. Im Jahresbericht 1994 wurde diesbezüglich ausgeführt: „Die Deregulierung von bisher ausschließlich oder weitgehend dem Staate vorbehaltenen wirtschaftlichen Tätigkeiten bedeutet nicht, dass diese Wirtschaftsbereiche unreguliert bleiben. Teils ... bedienen sich die von der Deregulierung betroffenen Unternehmen selbst einer kartellrechtlich relevanten Regulierung. ... Die Vorgaben des Abfallwirtschaftsgesetzes ... förderten eine Zusammenarbeit der betroffenen Unternehmen, die weitgehend einer Kartellbildung (bzw. dem Abschluss von Vertriebsbindungen) gleichkommt. ... Im Berichtsjahr waren zwei derartige Kartelle zu prüfen: ein umfassendes System zur Entsorgung von Abfällen und ein auf die Entsorgung von Altkühlschränken spezialisiertes System.“ Bezüglich letzterer Vereinbarung („Umweltforum Haushalt“) kam der PA schließlich zu einer positiven Einschätzung, der andere der beiden Fälle (ARA-Kartellverfahren) konnte vom Kartellgericht bislang nicht abgeschlossen werden. Die später positiv begutachteten Kartelle „Umweltforum Starterbatterien“ und „33 kg Gasflaschen“ sind ebenfalls dieser Kategorie zuzuzählen. Abgesehen vom umfassenden Kartellverfahren um die Zulässigkeit des umfassenden Entsorgungssystems der ARA (Altstoff Recycling Austria AG), betrafen die restlichen genannten Kartellsachverhalte ausschließlich die Einführung von einheitlichen Entsorgungsbeiträgen bzw. die einheitliche Anwendung von Pfändern zur wettbewerbsneutralen Sicherung hoher Altstoff-Rücklaufquoten. Gegenüber den verhältnismäßig geringfügigen wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen dieser Vereinbarungen wurde den nachweislich positiven ökologischen Auswirkungen der Vorzug im Rahmen der Beurteilung gegeben. Darüber hinaus wurde sichergestellt, dass die zur Genehmigung vorgelegten Vereinbarungen die Erfüllung der ökologischen Zielsetzungen mit den das wettbewerbliche Marktgeschehen am geringsten beeinträchtigenden Mitteln herbeiführen konnten.

Über den weiteren Beobachtungszeitraum nahm die Relevanz und die Anzahl der zur Genehmigung vorgelegten und tatsächlich eingetragenen Kartelle immer weiter ab. Während Ende 1998 noch 22 Kartelle (davon 5 Bagatellkartelle) im Kartellregister eingetragen waren, bestanden am 31.12.2002 nur noch 18 genehmigte Kartelle (davon 4 Bagatellkartelle).

Abschließend ist zum Thema Kartellvereinbarungen auszuführen, dass die durch den Paradigmenwechsel 1994 herbeigeführte restriktive Sichtweise des PA sicherlich dazu beigetragen hat, dass vom Instrument der Kartellgenehmigung seitens der Unternehmen und der Verbände nur mehr wenig Gebrauch gemacht wurde; während die volkswirtschaftliche und eingeschränkt rechtliche Beurteilung des PA dem Kartellgericht eine Grundlage für die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Wettbewerbsbeschränkung bieten sollte, war und ist es die Aufgabe der

22. Es sind dies das Empfehlungskartell der Verbände der Lichtspieltheater und der Audiovisions- und Filmindustrie (K120), das Kartell betreffend die Einhebung eines Pfandes für 33 kg Gasflaschen (K121), das Umweltforum Starterbatterien (K116) und das Mühlenkartell (K123).

Amtsparteien, verdeckte und die Volkswirtschaft schädigende Absprachen und abgestimmte Verhaltensweisen aufzudecken und entsprechend sanktionieren zu lassen. Der wettbewerbspolitische Erfolg dieser Institutionen lässt sich nicht zuletzt daran ermesen, wie effektiv sie gegen diese Schädigungen des Marktmechanismus einschreiten. Dass dies von einem sozialpartnerschaftlich organisierten Kartellvollzugssystem nicht mit letzter Konsequenz verlangt werden konnte, ist politökonomisch nachvollziehbar. Inwieweit die neugeschaffenen Institutionen diesen Anforderungen gerecht werden können, muss zum gegenwärtigen Zeitpunkt dahingestellt bleiben.²³

4.3.3 Vertikale Vertriebsbindungen

Das Kartellgesetz 1988 hatte in § 20 ausdrücklich den Tatbestand der vertikalen Vertriebsbindung in das österreichische Kartellrecht eingeführt und diesen bei den Bestimmungen über Kartelle eingeordnet; mit der Kartellgesetznovelle 1993 wurde ein eigener Abschnitt für vertikale Vertriebsbindungen geschaffen und diese vom generellen Durchführungsverbot ausgenommen. Anstelle dessen führte der Kartellgesetzgeber – wie sich später herausstellen sollte aus Sicht des EU-Rechtes durchaus fortschrittlich – die Missbrauchsaufsicht über vertikale Vertriebsbindungen ein. Auf Basis dieser Bestimmung kam es seit Mitte der Neunziger Jahre allerdings nur in wenigen Fällen zu Verfahren bezüglich der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung vertikaler Vertriebsbindungen vor dem PA. Dieser aus rückblickender Sicht endgültigen Befundaufnahme stand noch die folgende Vermutung des PA im Jahresbericht 1994 gegenüber: „In Österreich wird seit Jahren eine Auseinandersetzung über die Ursache der im Verhältnis zu zahlreichen EU-Ländern hohen österreichischen Preise für Konsumgüter geführt. Hierbei spielt die Vermutung, dass dies unter anderem auf wettbewerbwidrige Vertriebsbindungen bzw. Vertriebsbindungspraktiken (z.B. Behinderung von Parallelimporten durch internationale Konzerne, illegale Preisbindungen) zurückzuführen sei, eine große Rolle. Dies erklärt die relativ große Anzahl von Anträgen der Amtsparteien gegen vertriebsbindende Unternehmen. Diese wirtschaftspolitische Auseinandersetzung über die Vertriebsbindungen hat sich seit der EWR-Mitgliedschaft verschärft ...“ Die Bedeutung der laufenden Kontrolle vertikaler Vertriebsbindungen hat auch wegen der Ressourcenausstattung der Amtsparteien und der wettbewerbspolitischen Hauptausrichtung auf Kartellaufsicht und Fusionskontrolle rasch abgenommen und verebbte mit dem Anstieg der angezeigten Vertriebsbindungsverträge beim Kartellregister vollends; zum Stichtag 31.12.2002 waren 1411 vertikale Vertriebsbindungen eingetragen (Tätigkeitsbericht des Kartellgerichtes 2002).

Zwischen 1995 und 2002 wurde ein einziges Verfahren wegen Unzulässigkeit

23. Siehe dazu auch M. Böheim, *Austrian Competition Policy: Quo vadis?*, in: *Austrian Economic Quarterly*, 4/2002, 188 f.

einer vertikalen Vertriebsbindung geführt, das bis zum PA gelangte. Es handelte sich dabei um die Beschwerde eines nicht zum Zug gekommenen Generalvertreters einer Tennisballmarke gegen die exklusiven Lizenzverträge des Österreichischen Tennisverbandes mit anderen Ballfirmen (26 Kt 525/01). Da zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine Entscheidung des Kartellgerichtes in der Sache ergangen ist, wird hier von weiteren Ausführungen abstand genommen.

Eine größere Rolle spielten Vertriebsverträge indirekt als Nebenbedingungen in Missbrauchs- und Kartellverfahren.

4.3.4 Unverbindliche Verbandsempfehlungen

Das Institut der unverbindlichen Verbandsempfehlung hat seit dem EWR-Beitritt in einigen Verfahren eine gewisse, wenn auch untergeordnete Rolle gespielt. Dabei hat die Amtspartei Bundesarbeitskammer eine genaue Kontrolle bezüglich der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der angezeigten Verbandsempfehlungen durchgeführt, während aus Sicht der Amtspartei Bund (inhaltlich versteckte sich in diesem Fall dahinter die Wettbewerbsabteilung des Wirtschaftsministeriums) das Institut als solches in Frage gestellt und unter Zuhilfenahme verschiedener Kommissionsentscheidungen²⁴ als mit Art. 85 Abs. 1 EWG-Vertrag (Art. 81 (1) EG) unvereinbar angegriffen worden ist. Die rein rechtlichen Erwägungen zur Subsumption einer unverbindlichen Verbandsempfehlung nach KartG unter den Kartellverbotstatbestand führte das Kartellgericht selber durch, während der PA damit beauftragt wurde, die wirtschaftliche Berechtigung neu angezeigter Verbandsempfehlungen zu beurteilen.

Je nach Art und Inhalt der unverbindlichen Verbandsempfehlung wurden die einzelnen Positionen der Kalkulationen durch Vergleich mit der Entwicklung ähnlicher Preisindizes verglichen und die Produktivitätsfortschritte der einzelnen Branchen mit sogenannten Produktivitätsabschlägen berücksichtigt. Gleichzeitig wurde allerdings festgestellt, dass sich die unverbindlichen Preisempfehlungen der Verbände am Markt nicht realisieren ließen, und diese den Mitgliedsunternehmen lediglich als Benchmark für ihre eigene Kalkulation dienen konnten. Aufgrund dieser Tatsache hat die „Attraktivität“ von unverbindlichen Verbandsempfehlungen spürbar abgenommen (Stand 01.01.1994: 84, Stand 31.12.2002: 75).

In der Handvoll Gutachten, die der PA in dieser Regelungsmaterie abgeben musste, ist es dem PA regelmäßig gelungen, dämpfend auf die Verbandsempfehlungen einzuwirken.

4.3.5 Missbrauch einer Marktbeherrschenden Stellung

Der eigentliche Tätigkeitsschwerpunkt des PA verschob sich mit dem EWR-Beitritt Österreichs auf Untersuchungen im Bereich des Missbrauches einer marktbeherrschenden Stellung und vor allem der Fusionskontrolle – der sich dieses Kapitel

24. KE - Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf, ABI. L 312 vom 23.12.1995, S. 79, KE - Fenex, ABI. L 181 vom 20.07.1996, S. 28.

widmet. Durch die Kartellgesetz-Novelle 1993 wurde die Antragsberechtigung im Missbrauchsverfahren auf Unternehmer ausgedehnt, deren „rechtliche oder wirtschaftliche Interessen durch das zu untersagende Verhalten berührt werden“ (§ 37 Z 3). Kennzeichnend für diese Untersuchungsverfahren war, dass obgleich die absolute Anzahl von Missbrauchsverfahren überschaubar war (zwischen 1994 und 2002: 18 Fälle), die Komplexität der Fragestellungen hinsichtlich der Umstände für das Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung und der Erfüllung des Missbrauchsverhaltens immer bedeutender wurde. Dies hing sicherlich mit der parallelen Entwicklung entsprechender Problemlösungen (z.B. die Essential-Facility Doktrin) auf europäischer Ebene zusammen, die auch in die österreichische Anwendungspraxis eingeführt wurden.

Im Bezug auf Verfahren wegen Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung stellte der PA in seinem Jahresbericht 94 fest: „Das allgemeine Antragsrecht gemäß Kartellgesetz hat sich ... auch in diesem Bereich bewährt ... Verfahren wegen Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung sind ... strittige Verfahren. Daher sind auch die Vorarbeiten, die der „PA“ für die Erstellung seines Gutachtens benötigt, häufig wesentlich umfassender und aufwendiger als die bei anderen Verfahren.“ Obgleich dem PA von Gesetzeswegen nur 3 Monate Gutachtenfrist eingeräumt waren, erwies es sich vor allem in diesen Verfahren häufig für nötig entsprechend längere Prüfzeiträume in Anspruch zu nehmen. Im amtswegig eingeleiteten Verfahren gegen die größten in Österreich tätigen Mineralölkonzerne benötigte der PA über ein Jahr für die Fertigstellung des Endgutachtens.

Nachfolgend sollen drei wichtige Missbrauchsverfahren des PA in der gebotenen Kürze dargestellt werden:

Über die Jahreswende 1995/1996 wurde aus Sicht des PA das von der Öffentlichkeit meistbeachtete Missbrauchsverfahren überhaupt durchgeführt²⁵: der Antrag der Oscar Bronner GmbH auf Aufnahme der Tageszeitung „Der Standard“ in das Hauszustellungssystem der Firma Mediaprint („Neue Kronenzeitung“, „Kurier“)²⁶. Weiterer Gegenstand des Verfahrens war die Durchführung von Kombi-Inserataktionen²⁷ („Power-Pack“) durch die Tageszeitungen der Mediaprint-Gruppe, die geeignet erschienen, eine kritische Inseratenmenge von anderen Tageszeitungen abzuziehen. Vor allem hinsichtlich der aus rechtlicher Sicht bedeutenderen Frage der Öffnung des Vertriebssystems eines marktbeherrschenden Unternehmens zugunsten des Mitbewerbs, gingen die Meinungen der einzelnen PA Mitglieder beträchtlich auseinander. So kam es in diesem Verfahren zu einem der wenigen Fälle einer getrennten Gutachtenserstattung durch die PA Mitglieder. Während ei-

25. Die wesentlichen Sachverhaltselemente werden hier nur in aller Kürze ausgeführt, da deren grundlegenden Darstellungen schon in zahlreichen Kommentaren zu den damaligen Gerichtsentscheidungen erfolgt ist. Siehe z.B. K. Wessely, Der Fall Mediaprint-Hauszustellung, in: *Medien und recht*, 16 (1998), 311-314.

26. 26b Kt 630/95, die wesentliche Enderledigung erster Instanz datiert vom 25.01.2000.

27. Siehe dazu die Entscheidung des KOG vom 26.02.1996, 16 Ok 1/96.

ne Gruppe der Mitglieder die ökonomische Notwendigkeit einer vom Postvertrieb getrennten frühzeitigen Zustellung für Qualitätstageszeitungen als wesentlichen Wettbewerbsparameter betonte und die Aufnahmeweigerung der Mediaprint in das eigene Hauszustellungssystem als Missbrauch deutete, kam die zweite Gruppe von Mitgliedern zum Schluss, dass es dem Standard durchaus zugemutet werden könnte, eine Hauszustellung zumindest punktuell aufzubauen, und zwar in den großen Ballungsräumen und unter Umständen mit Partnerunternehmen. Das Kartellgericht entschied sich in dieser Problemstellung den EuGH im Wege einer Vorabentscheidung (nunmehr Art. 234 EG) zu befragen. Dies ist bis dato auch das einzige vom Kartellgericht vorgelegte Vorabentscheidungsverfahren. In diesem durchaus bemerkenswerten Urteil legte der EuGH²⁸ die wesentlichen Parameter für die Berufung eines Unternehmens auf die Essential Facility Doktrin fest. Insgesamt war aus dem EuGH-Urteil abzuleiten, dass die Mediaprint nicht verpflichtet war, den Standard in ihr Zustellsystem aufzunehmen.

Ein von der wirtschaftlichen Bedeutung und den damit verbundenen Rechtsfragen interessantes Verfahren stellte die Rechtssache *Telaustria Verlags GmbH gegen die Post und Telekom Austria AG*²⁹ (PTA) dar, mit der sich der PA zwischen Dezember 1997 und April 1998 zu beschäftigen hatte. Dabei ging es um die Frage der Ausschreibungspflicht der PTA für die Herausgabe der Amtlichen Telefonbücher in Österreich.

In den Jahren vor 1992 kam die Rechtsvorgängerin der PTA, die Post- und Telegraphenverwaltung (PTV) als Anstalt ohne Rechtspersönlichkeit, ihrer rechtlichen Verpflichtung zur Herausgabe der Amtlichen Telefonbücher in der Form einer Eigenregieleistung nach. Während die individuellen Druckaufträge an regional aufgeteilte Druckereibetriebe vergeben worden waren, bediente sich die PTV zweier Firmen zur Anzeigenakquisition: der Wiener Werbegesellschaft (WWG) und der Österreichischen Werbegesellschaft (ÖWG). Mit den durch diese Gesellschaften gewonnenen Inserenten hatte die PTV insoweit unmittelbaren Kontakt, als Abrechnung und Inkasso für die entgeltlichen Werbeeinschaltungen direkt durch die PTV vorgenommen worden waren. Das damals erstellte Branchenverzeichnis (heute: „Gelbe Seiten“) beinhaltete insgesamt nur jene Firmen, die bereit waren, für die Aufnahme ein Entgelt zu leisten; diese Branchenverzeichnisse boten daher keinen vollständigen Überblick über die regional ansässigen Wirtschaftsbetriebe. Insgesamt erfassen die Branchenverzeichnisse daher nur einen geringen Teil (ca. 12 %) der Wirtschaftstreibenden. Da durch diese Werbeerträge die Gesamtkosten für das Amtliche Telefonbuch nicht (vollständig) abgedeckt werden konnten, entstanden der Republik Österreich in den Jahren vor 1992 erhebliche Verluste. Die Verteilung der Telefonbücher erfolgte über das Postzustellsystem.

Infolge der mangelhaften Selbstfinanzierbarkeit des Amtlichen Telefonbuches

28. EuGH – Oscar Bronner vom 26.11.1998, C7/97.

29. 26 Kt 289/97.

ging die PTV dazu über, die Herausgabe ab dem Jahr 1992 vollständig einem privaten Unternehmen zu übertragen.

Nach den Angaben der PTA wurden zwecks Besorgung der Herausgabe der Telefonbücher im Jahre 1991 mit einigen Verlagsunternehmen Gespräche geführt, wobei nur der Rechtsvorgänger des Herold Verlages bereits einschlägige Vorkenntnisse aufweisen konnte. Seitens der Republik Österreich entschied man sich für den Abschluss eines Vertrages über einen siebenjährigen Betriebsversuch mit dem Vorgänger des Herold Verlages. Infolge dieses Auslagerungsvorganges wurden die Firmen IWG und Herold damit beauftragt, das Amtliche Telefonbuch samt Branchenverzeichnis zu bearbeiten und herzustellen, wobei die PTV sowohl die benötigten Datensätze zur Verfügung stellte, als auch die Verteilung gegenüber den Telefonbuchnutzern übernahm. Der Herold Verlag hatte die Herstellung der Telefonbücher in erster Linie über den Verkauf von Anzeigenflächen in den weißen und gelben Seiten des Amtlichen Telefonbuches und subsidiär durch den Verkauf der Telefonbücher selbst zu finanzieren. In den ersten drei Jahren schrieb der Herold Verlag infolge der hohen Aufbaukosten bedeutende Verluste. Ab der Telefonbuchausgabe 1995/96 hatte Herold darüber hinaus einen sukzessive ansteigenden Anteil der Einnahmen aus dem Geschäft mit dem Amtlichen Telefonbuch an die PTV abzuführen, wodurch auch die Lizenzgebühren für die überlassenen Datensätze abgegolten waren. Dieses als Betriebsversuch bezeichnete Vertragsverhältnis endete mit der Produktion der Auflage 1997/98 des Amtlichen Telefonbuches.

Da das Vertragsverhältnis mit 31.12.1997 befristet war, musste die PTA zeitgerecht neuerlich die Frage der Organisation der Herausgabe der allgemeinen Telefonteilnehmerverzeichnisse klären. Die PTA hatte sich entschlossen, in mehreren Anläufen eine öffentliche Suche nach einem Herausgeber für das Amtliche Telefonbuch durchzuführen, und diese Suche durch eine zeitlich abgestimmte Aufforderung in nationalen und internationalen Zeitschriften (z.B. Wiener Zeitung, Financial Times) und durch individuelle Einladungen an bekannte Verlagsunternehmen einzuleiten. Interessenten sollten bis 13.6.1997 ein bindendes Offert legen; diese Frist wurde um zwei Wochen verlängert. Trotz lebhaften Interesses an den Ausschreibungsunterlagen war nach Ablauf der Frist lediglich ein Anbot (das des Herold Verlages) eingelangt. Bereits am 12.6.1997 wurde seitens der Telaustria ein Schlichtungsverfahren vor der Bundesvergabekontrollkommission wegen behaupteter Rechtswidrigkeit des Ausschreibungsvorganges eingeleitet. In weiterer Folge wurde eine Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten anhängig gemacht. Später hatte sich die PTA offenbar vor dem 4.9.1997 mit dem Herold Verlag über die Herausgabe des Telefonbuches und das Beteiligungskonzept geeinigt. Mit Aktienkaufvertrag vom 3.12.1997 übernahm die PTA einen Anteil in der Höhe von 26 % an der Herold Business Data AG und war somit mit der Herausgabe des Amtlichen Telefonbuches betraut.

In diesem Verfahren kam der PA nach ausführlicher Würdigung der Einzelum-

stände, eingehender Vertragsprüfung und Erhebung internationaler Vergleichsmodele zu dem Schluss, dass das Vorbringen der Antragsteller nicht ausreichte und aus den eigenen Erhebungen nicht abgeleitet werden konnte, dass ein Missbrauchsbestand gesetzt wurde.

Zwischen Dezember 2000 und März 2001 untersuchte der PA die Vorwürfe der Hobex AG gegenüber den bedeutendsten Bankunternehmen Österreichs wegen verzerrender Wettbewerbsbedingungen im Zahlungsverkehr:

Die Firma Hobex AG trat im Verfahren als Tochtergesellschaft des Raiffeisenverbandes Salzburg auf; Hauptgeschäftsfeld der Hobex war das Anbieten und Durchführen unbarer Zahlungsvorgänge für Unternehmer im Endkundengeschäft. Die Vertragspartner der Hobex waren überwiegend gewerbliche Handels- und Tourismusunternehmen, welche im Kassenbereich eigene (von Hobex verkaufte), systemspezifische Zahlungseinrichtungen (Terminals) aufstellen, mit Hilfe derer bargeldlose Transaktionen durchgeführt werden können.³⁰ Die Abbuchung vom Bankkonto des jeweiligen Kunden erfolgte mittels Lastschriftverfahrens, wofür die Bankleitzahl der kontoführenden Bank, die Kontonummer des Kunden und dessen Unterschrift zur Ermächtigung für die Abbuchung notwendig waren. Vergleichbare Zahlungsverfahren werden im Rahmen von Dauerschuldverhältnissen mit z.B. Telekombetreibern und Energieversorgern von diesen angeboten. Die für die Transaktion notwendigen Daten (Bankleitzahl und Kontonummer) wurden üblicherweise im Wege der Debitkarte (auch Bankkarte, Bankomatkarte) des jeweiligen Kunden verarbeitet; dazu las der Hobex-Terminal den Magnetstreifen der betreffenden Karte. Technisch war es auch möglich, diese Daten per Hand in den Terminal einzugeben. Das gleiche Verfahren bot auch die Deutsche Bank über ein eigenes Terminalsystem in Österreich an.

Wettbewerber der Hobex war die Europay Austria Zahlungssysteme GmbH, welche ein Gemeinschaftsunternehmen aller wesentlichen, in Österreich tätigen Banken darstellte. Geschäftszweck der Europay war es unter anderem, ebenfalls ein Verfahren zur Durchführung unbarer Zahlungsvorgänge der gewerblichen Wirtschaft zur Verfügung zu stellen. Sie bediente sich dabei ausschließlich des Pin-Code-Verfahrens, welches andere Merkmale aufweist³¹ als das von der Hobex angebotene Lastschriftverfahren.

Nach Vereinbarung zwischen dem jeweiligen Kunden und seiner Geschäfts-

30. Die Hobex verfügte über eine interne Sperrdatenliste, worin Kunden angeführt waren, bei denen es in der Vergangenheit Probleme mit der Abbuchung vom Konto gegeben hatte. Diese Daten stammten nicht unmittelbar von den Banken. Die Hobex übernahm keine Garantie für die Rechnungsbeträge. Die Kunden hatten gegen die Belastung ihres Kontos binnen 42 Tagen ein Widerspruchsrecht.

31. Je nach Nachfrage durch den Vertragspartner bot die Europay einen Online- oder einen Offline-Dienst an. Online erlaubte das Pin-Code-Verfahren eine Online-Bonitätsprüfung und Sperrdatenabfrage anhand der unmittelbaren Bankdaten; die Antragstellerin brachte darüber hinaus vor, dass die Europay auch die Rechnungsbeträge garantierte.

bank verblieben die zur Nutzung überlassenen Bankomat- und Kundenkarten im Eigentum der jeweils herausgebenden Bank, wobei den Bankkunden eine jährliche Gebühr neben den verwendungsbezogenen Buchungszeilengebühren in Rechnung gestellt wurde.

Zwischen den Anbietern des Lastschriftverfahrens (Hobex, Deutsche Bank) einerseits und einzelnen Banken als Debitkarten begebenden Stellen bzw. der Europay andererseits war es zu mehreren Rechtsstreitigkeiten über die Zulässigkeit der Nutzung der Debitkarten für das Verfahren der bargeldlosen Transaktionen gekommen. Schlussendlich entschied der Oberste Gerichtshof in einem UWG Verfahren³² gegen die Hobex, welcher eine vereinbarungslose Nutzung der Bankdebitkarten untersagt wurde.

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens war nun die Höhe des Nutzungsentgeltes für die bankeigenen Debitkarten der Bank Austria bzw. Creditanstalt durch die Hobex. Auf Basis der mit Kunden der Bank Austria bzw. Creditanstalt durchgeführten Transaktionen ergab sich bei Verfahrenseinleitung ein theoretisches Entgelt für die einmalige Nutzung des Datensatzes von ca. ATS 27,-.

Der PA stellte fest, dass die verlangte Nutzungsgebühr (Interchange-Fee) die Hobex in ihren Wettbewerbshandlungen gegenüber der Europay wesentlich behinderte und die beiden Bankinstitute der Bank Austria Gruppe eine relativ marktbeherrschende Stellung gegenüber der Hobex innehatten. Der PA bot dem Kartellgericht abschließend mehrere Entscheidungsempfehlungen, wonach die Nutzungsgebühr der Bankeigenen Debitkarten auf einen Betrag zwischen 0 und ATS 5,- gestellt werden sollte.

4.3.6 Zusammenschlüsse

Die mit der KartG Novelle 1993 eingeführte Fusionskontrolle erwies sich und erweist sich noch heute als Tätigkeitsschwerpunkt der Kartellbehörden. Das Verfahren ist in erster Linie durch seine strikten Zeitvorgaben gekennzeichnet, nachdem ein Zusammenschlussantrag nur innerhalb von fünf Monaten nach Einlagen untersagt werden kann. Die dem PA vom Gesetz zugestandene Frist von drei Monaten erwies sich als in manchen Fällen zu lange, da dem erkennenden Senat des Kartellgerichtes – durch den bereits bei der Übermittlung der Unterlagen an die Amtsparteien und deren vierwöchige Prüfungsantragsfrist abgelaufenen Zeitraum – nicht mehr viel Zeit für die Ausarbeitung der Entscheidung blieb.

Der PA war die Institution, welche die ersten expeditiven Vorstöße der Kartellaufsicht in Richtung einer Erteilung struktureller Auflagen vollzog. Entgegen den Intentionen der europäischen Fusionskontrolle³³, wonach die Kommission einem problematischen Zusammenschluss erst dann zustimmt, wenn die Antragsteller ausreichende Zusagen bzw. Modifikationen an ihrem Zusammenschlussvorhaben

32. Rs 4 Ob 135/00g vom 15.07.2000. vorgelegt als Beilage 9.

33. Fusionskontrollverordnung Nr. 4064/89.

abgegeben haben, kann das Kartellgericht, bevor es daran geht, einen Zusammenschluss zu untersagen, prinzipiell aus eigenem Aufträgen vorschlagen, die geeignet sind die Rechtskonformität des Zusammenschlusses herzustellen (§ 42b Abs. 4 KartG). Für ein in kürzester Zeit abzuführendes informelles Verhandlungsverfahren zur Verhängung notwendiger Auflagen bzw. zur Erreichung sinnvoller Zugeständnisse scheint das gerichtliche Verfahren weniger gut geeignet als das formlose Auftreten einer Verwaltungsbehörde.

Die erste effektive strukturelle Auflage schlug der PA im Zusammenschlussverfahren Bauholding/ Strabag³⁴ vor, in der Form von drei zu veräußernden Asphaltmischanlagen³⁵. Ebenso empfahl der PA in der Zusammenschlussache Kika/Leiner/Michelfeit³⁶ die Abgabe nicht unwesentlicher Umsätze durch Standortveräußerung.

Demgegenüber untersuchte der PA auch die kooperativen Komponenten angemeldeter Zusammenschlüsse, damit es nicht zu der vereinfachten Herstellung eines Kartells über „die Hintertür“ der Fusionskontrolle kommen konnte.³⁷

Rückblickend bleibt aber festzuhalten, dass es bei den bis 31.12.2002 in das Kartellregister eingetragenen Zusammenschlüssen (2735) nur in den wenigsten Fällen (max. 1%) zu ernsthaften Prüfungsanträgen der Amtsparteien gekommen ist. Dabei bleiben jene Fälle unberücksichtigt, in denen eine Amtspartei zusätzliche Auskünfte im Wege einer Stellungnahme an das Kartellgericht einholen wollte und einen Prüfungsantrag „vorsichtshalber“ eingebracht hat.

Im nachfolgenden sollen wiederum drei wichtige Verfahren vor dem PA näher beleuchtet werden:

Im Jahr 2001 meldete die Wolters-Kluwer-Beteiligungs GmbH, eine 100 % Tochter der niederländischen Wolters-Kluwer Gruppe, die Übernahme der Linde Verlag Wien GmbH beim Kartellgericht an.³⁸ Wolters-Kluwer war darüber hinaus u.a. seit 1997 zu 40 % am Manz-Verlag beteiligt.³⁹ Der PA erachtete den österreichischen Markt für die Verlegung rechtswissenschaftlicher Erzeugnisse für relevant und rechnete die Marktanteile des Manz-Verlages der Verlagsgruppe zur Gänze zu. Aufgrund der durch die Fusion zu erwartenden Verstärkung der ohnehin starken Marktposition des Verlages Manz empfahl der PA den Zusammenschluss zu untersagen, wenn Wolters-Kluwer nicht bereit gewesen wäre, die Beteiligung

34. 25 Kt 105/98.

35. Siehe auch den Beitrag R. Reitzner, Konzentrationsprozesse in der österreichischen Bauwirtschaft, in diesem Band.

36. 25 Kt 48,49/99.

37. Siehe dazu z.B. das Prüfverfahren anlässlich der Übernahme der Tankstellen der Avanti durch die Shell, 25 Kt 543/97.

38. 25 Kt 124/99.

39. Zum Sachverhalt und gesamten Vorbringen im Verfahren siehe G. Pleschiutznig, in: Fusionen und Übernahmen 2001, Wettbewerbsbericht der AK Wien, 2002, 39.

an Manz soweit zu reduzieren, dass Wolters-Kluwer keinen – auch gesellschaftsrechtlich – wesentlichen Einfluss auf Manz nehmen konnte. Das Kartellgericht sprach die Untersagung aus.

Neben dem Missbrauchsverfahren Bronner/Mediaprint fand auch der Zusammenschluss Format/Profil⁴⁰ als Verfahren in der Medienbranche starke öffentliche Beachtung. Dabei beabsichtigten die Verlagsgruppe „Kurier“ und die Verlagsgruppe „NEWS“ im September 2000 einen Zusammenschluss derart durchzuführen, dass die Verlagsgruppe „Kurier“ ihre Magazine in die neue Verlagsgruppe „NEWS“ einbrachte und hierfür einen Anteil von 30 % am neuen Unternehmen erhalten sollte. Begründet wurde dieser Zusammenschluss im wesentlichen mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Nachrichtenmagazins Profil der Verlagsgruppe „Kurier“. Der Umstand, der auf besondere öffentliche Kritik stieß, lag darin begründet, dass mit dem Zusammenschluss alle wesentlichen österreichischen politischen Wochenmagazine unter einheitliche wirtschaftliche Kontrolle gebracht werden sollten. Dieser Zusammenschluss war einer der wenigen Fälle, wo die Mitglieder des PA zu keiner gemeinsamen Lösung kommen konnten. Es handelte sich dabei um den einzigen Fall, bei dem es sogar insgesamt drei differenzierte Beurteilungen gegeben hat. Dies dokumentiert gleichzeitig die Möglichkeit, diese Medienfusion hinsichtlich verschiedener Aspekte unterschiedlich zu beurteilen. Im Gegensatz zum Gutachten eines zweiten (externen) vom Kartellgericht berufenen Gutachters, welcher sich vorbehaltlos positiv zum Zusammenschluss geäußert hatte, sah man im PA die Probleme im Zusammenhang mit der Zusammenführung wesentlicher meinungsbildender Politmagazine durchaus differenziert. Übereinstimmend wurden allerdings die wesentlichen Parameter der Fallprüfung eingeschätzt. Der PA erkannte, dass Medien auf zwei wettbewerbsrechtlich relevanten Märkten tätig sind, die aber wirtschaftlich miteinander verbunden sind: dem Lesermarkt einerseits und dem Anzeigenmarkt andererseits.

Im Ergebnis sprach sich ein Mitglied des PA vollständig gegen das Vorhaben aus, da sowohl auf dem Leser-, wie auf dem Anzeigenmarkt eine marktbeherrschende Stellung entstehen bzw. ausgebaut werden würde. Vier Mitglieder waren der Meinung, dass eine Marktbeherrschung auf dem Anzeigenmarkt nicht nachzuweisen war, eine solche jedoch hinsichtlich des Lesermarktes vorgelegen hat. Darüber hinaus war es nach den Kriterien des § 42b Abs. 3 Zif. 1 nicht erwiesen, dass der Zusammenschluss zur Erhaltung oder Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen notwendig und volkswirtschaftlich gerechtfertigt war. Zwei Gutachter hingegen sahen den Zusammenschluss als für den Bestand des Magazins „Profil“ notwendig und unabdingbar an, da sonst – bei Marktaustritt des „Profil“⁴¹ – die Medienvielfalt beeinträchtigt werden könnte. Im Ergebnis war die Mehrheit der Ausschussmitglieder daher für eine Untersagung

40. 26 K1 342, 369, 380-383/00.

bzw. für eine strengere Auflagenerteilung durch das Kartellgericht. Das Kartellgericht entschied zugunsten der Zusammenschlusswerber und nahm die von diesen gegebenen Verhaltensauffagen an.⁴²

Im Zusammenschlussverfahren Spar/Maximarkt⁴³ ging es um die mittelbare Übernahme der Maximärkte durch die Spar AG.

Die Fa. Maximarkt betrieb Märkte des Lebensmitteleinzelhandels (LEH) an insgesamt sechs Standorten mit dem Schwerpunkt Oberösterreich. Diese Märkte erwirtschafteten im Jahr 2001 einen Nettoumsatz von ca. 145 Mio. €. Maximarkt beschäftigte ca. 950 Mitarbeiter. Die Märkte werden als Großformen des LEH geführt – sogenannten SB-Warenhäuser – und verfügten sowohl hinsichtlich der Sortimentsbreite und -tiefe über ein umfangreiches Warenangebot (ca. 55000 Artikel). Der Umsatz von Maximarkt verteilte sich im wesentlichen wie folgt: Food/Non-Food I 80%, Non Food II 18%, Gastronomie 2%.

Die Spar-Organisation (Filialen und Selbständige) erwirtschaftete im Jahr 2000 im Bereich des LEH einen Gesamtumsatz von über 2900 Mio. €, wobei auf die vertriebsgebundenen (Systempartner) und frei belieferten Spar-Kaufleute ein Anteil von knapp unter 1000 Mio. € entfiel. Die Spar Organisation bediente sich in erster Linie dreier verschiedener Vertriebsformen: Spar, Eurospar, Interspar. Die Vertriebsform Interspar stellte den mit den Maximärkten vergleichbaren Großflächenmarkt dar. Alle Interspar-Märkte standen im mittelbaren Eigentum der Spar AG; österreichweit wurden zur Zeit des Gutachtens 50 Interspar-Märkte betrieben, davon acht in Oberösterreich. Von den selbstständigen Kaufleuten des Spar-Systems wurden 851 Betriebsstandorte geführt, 318 davon in Oberösterreich.

Als bisherige Eigentümerin der Maximärkte gab die Raiffeisen Ware Austria AG als Verkaufsmotiv an, sich auf das eigentliche Kerngeschäft zurückziehen zu wollen und Geld für Investitionen in mittel- und osteuropäischen Märkten zu lukrieren. Die Veräußerung von Maximarkt stellte keinen Notverkauf dar; Maximarkt stellte ein funktionierendes und erfolgreich wirtschaftendes Unternehmen des LEH dar.

Der PA wendete auf den vorliegenden Fall die für die LEH-Branche üblichen Untersuchungs- und Abgrenzungsmethoden – gestützt auf die Praxis der EU-Kommission und des deutschen Bundeskartellamtes – an. Der einzige Unterschied zu herkömmlichen Fällen lag darin, dass der PA davon absah, die übliche Bemessung der Einzugsgebiete von LEH-Betrieben gemäß der herkömmlichen 20 Autominuten Regel der Kommission⁴⁴ auf den vorliegenden Fall anzuwenden, sondern nutzte für die Bestimmung der Kernkundengebiete eine Vollerhebung der Kundenströme, die in den Maximärkten an den Kundenkassen während zweier repräsentativer

41. Die Einstellung dieses Magazins wurde seitens seiner Eigentümer in Aussicht gestellt, sollte das Zusammenschlussvorhaben scheitern.

42. Die Entscheidung ist u.a. abgedruckt in *medien und recht* 19 (2001), 49-58.

43. 25 Kt 59/02.

44. KE – Kesco/Tuco.

Zeiträume durchgeführt worden waren. Insgesamt führte dies zu dem Befund, dass für die Wettbewerbslage in Oberösterreich eine Reihe von Verhaltensaufgaben zu Lasten der Spar AG, welche die geschäftspolitische Selbständigkeit der Maximärkte erhalten sollte, als ausreichend für eine positive Begutachtung erachtet werden konnte.

5. Schlusswort

Insgesamt betrachtet, hat der PA während der Dauer seines Bestehens die an ihn delegierten Aufgaben im Wesentlichen erfüllen können. Mit dem EWR-Beitritt hat er versucht mit seinen spärlichen verfahrensrechtlichen Mitteln als aktives Untersuchungsorgan im Dienste des Kartellgerichtes tätig zu sein, und die Entscheidungsfindung des Kartellgerichtes mit wirtschaftlich ausgewogenen Lösungsvorschlägen zu erleichtern. In diesem Sinne sei der Beitrag mit folgenden Worten aus dem letzten Tätigkeitsbericht des Kartellgerichtes an das Kartellobergericht abgeschlossen:

„Die Befundnahme und die Gutachten des Paritätischen Ausschusses bildeten eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Entscheidungen des Kartellgerichtes. Der Paritätische Ausschuss führte einerseits umfangreiche Erhebungen durch und stellte andererseits dem Kartellgericht die ökonomische Expertise zur Verfügung.“



TEIL III

*Fallstudien
zu Konzentrations und Kartellierungsprozessen*



PETER EIGNER

Konzentration, Privatisierung und Internationalisierung: Österreichs Banken seit den 1990er Jahren

Der Befund einer Zeitenwende scheint unbestritten. Ein Paradigmenwechsel zieht sich durch Politik, Gesellschaft und Wirtschaft. Von diesem regelrechten „Systemumbau“ wurde auch die heimische Kreditwirtschaft erfasst.¹ Österreichs Bankenlandschaft ist im letzten Jahrzehnt in heftige Bewegung geraten. Fusionen und Übernahmen mehrten sich. Als Verursacher des Wandels sind mehrere – interne wie externe – Faktoren auszumachen, die schlagwortartig unter den Begriffen Internationalisierung, Privatisierung und Konzentration zusammengefasst werden können. Liegt der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen auf den jüngsten Entwicklungen im österreichischen Kreditwesen, so beschränkten sich die Auswirkungen des Strukturwandels bei weitem nicht auf das letzte Jahrzehnt, und es scheint daher sinnvoll, im vorliegenden Beitrag gegebenenfalls bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts zurückzublicken.

Vorausgegangen war den aktuellen Entwicklungen eine lange Phase eines verschärften Wettbewerbs, an deren Ende das neue Kreditwesengesetz (1979) stand, das das Universalbankenprinzip² für nahezu alle Sektoren der österreichischen Geldwirtschaft festschrieb. War damit der letzte bedeutende Schritt zu einer ‚Ausstrifizierung‘ des Kreditwesens (nach dem NS-Zwischenspiel) getan, so konnte man in diesem Zusammenhang bereits ein weiteres Konfliktfeld ausmachen: Das österreichische Bankwesen ließ sich als ein stark regulierter Wirtschaftsbereich charakterisieren, was spätestens seit Österreichs verstärkten europäischen Integrationsbe-

1. Vgl. dazu G. Randa, *Österreichs Banken auf dem Weg nach Europa – kein Sonderweg, in: Vom Schilling zum Euro. Festschrift Adolf Wala*, hrsg. von K. Liebscher, Wien 2002, 149-167.
2. Universalbanken betreiben nicht nur das Mobilbankgeschäft, sondern besorgen de facto alle Arten von Finanzierungen und Bankdienstleistungen und sind weiters in teils erheblichem Ausmaß an Industrieunternehmungen beteiligt. Dies unterschied die Aktienbanken anfänglich von den Sparkassen und den genossenschaftlichen Sektoren. Die Vorteile einer das ganze Spektrum an Bankdienstleistungen sowie von Wertpapier-, Fonds- und Versicherungsprodukten anbietenden Universalbank bestehen in weitreichenden Synergien, einer starken Risikostreuung und einer hohen Anpassungsfähigkeit an Nachfrageverschiebungen. *Oesterreichische Nationalbank (OeNB), Unterrichtspaket Geld & Währung, Das österreichische Finanzwesen*, Wien 1999, 8.

mühungen zu einer Reihe von Anpassungsnotwendigkeiten führte. Der Rahmen spannt sich somit von der Austrifizierung zur Europäisierung des Bankensektors. Generell sind für Österreichs Banken aus der EWR-Teilnahme bzw. dem EU-Beitritt eine Reihe von neuen Anforderungen erwachsen: Die Anpassung der wichtigsten, das Bankwesen betreffenden Grundlagen an die EU-Richtlinien, kurz die Europäisierung, war und ist das bestimmende Thema des Kreditsektors. Dass hier auch unterschiedliche Geschäfts- bzw. Bankkulturen aufeinander zu stoßen scheinen, zeigt dann insbesondere die Geschichte um das österreichische Bankenkartell. Neue Anforderungen sind weiters hinsichtlich der europäischen bzw. globalen Wettbewerbsfähigkeit der Banken entstanden. Das Wettbewerbsumfeld der Universalbanken in Österreich hat sich grundlegend verändert. Die Expansion heimischer Kreditinstitute in die Reformstaaten des früheren „Ostblocks“ muss vor dem Hintergrund geschmälerter Erträge im Inland gesehen werden.

Verschärfter Wettbewerb und der Trend zur Universalbank

Die Entwicklung des Kreditsektors in Österreich war nach 1945 von erheblichen Marktanteilsverschiebungen charakterisiert. Bis zur Geldwertstabilisierung 1951/52 hatten im Speziellen die Aktienbanken Marktanteilsgewinne zu verzeichnen gehabt, kurzfristige Transaktionen – einer ihrer Schwerpunkte – dominierten die Geschäftsstruktur, während langfristige Bestände als Folge von Krieg und Inflation vernichtet worden waren.³ Die sich danach abzeichnende Entwicklung des langfristigen Geschäftes hatte hingegen andere Sektoren, v. a. Sparkassen, Hypothekenbanken und später auch Raiffeisenbanken, deutlich bevorzugt. Dem allmählichen Eintritt Österreichs in die Konsumgesellschaft entsprach die Begünstigung spareinlagenintensiver und – denkt man an die regional weit gestreuten Lohn- und Gehaltsempfänger, deren Anteil am Volkseinkommen weit stärker angestiegen war als die Einkommen der Selbstständigen – dezentraler Kreditinstitutgruppen. Für Aktienbanken und private Bankhäuser hingegen hatte sich die Tatsache, dass der ‚kleine‘ Sparer bzw. Anleger im Allgemeinen nicht zu ihren typischen Kunden zählte, nachteilig ausgewirkt.⁴ Dies umso mehr, als sich noch zu Beginn der 1960er Jahre die einzelnen Kreditsektoren im wesentlichen auf ihre angestammten Kunden⁵ konzentrierten und Marktanteilsverschiebungen bis dahin vor allem auf unterschiedlichen Versorgungsgraden mit Bankdienstleistungen sowie auf unterschied-

3. Dazu und im Folgenden Th. Theurl, Österreich, in: H. Pohl (Hrsg.), Europäische Bankengeschichte, Frankfurt am Main 1993, 588.

4. Nach Zahlenangaben zum jeweiligen Anteil der Kreditinstitutssparten an den Gesamteinlagen konzentrierten sich die Anteilsverluste der Banken und Bankiers eindeutig auf die Zeitspanne 1953 bis 1964, während danach nur mehr geringere Einbußen zu verzeichnen waren. E. Magerl, L. Pötzberger, Die Struktur des österreichischen Kreditwesens und seine rechtliche Situation, in: Österreichische Bankwissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), Das Kreditwesen in Österreich, Wien 1968, 153-173.

lichen Wachstumsraten der Kundengruppen beruht hatten. In der Folge begann sich die traditionelle Kundengruppenorientierung der einzelnen Kreditsektoren zu weiten, bislang eher vernachlässigten Geschäftsbereichen bzw. Kundengruppen wurde verstärktes Augenmerk geschenkt.⁶ Österreichs Kreditapparat drängte zum Universalbankengeschäft.

Dieser Trend ist vor dem Hintergrund des stark geregelten und oft als „geschützt“ bezeichneten österreichischen Kreditsektors zu verstehen. Erklärt sich einiges an staatlicher Einmischung zunächst aus dem Chaos der Nachkriegszeit, der politischen und wirtschaftlichen Ungewissheit, so traf die Einschätzung starker Reglementierung auch noch auf Österreichs Geldinstitute in den 1960er Jahren zu: Die Bewilligung zur Errichtung von Kreditinstituten oder einer Zweigstelle oblag dem Finanzministerium, Sparkassen waren örtlich durch das Regionalitätsprinzip enge Grenzen gesetzt. Ferner standen Habenzinsabkommen (1948; mit Obergrenzen für Einlagezinsen) sowie die Festlegung der einzelnen Sektoren auf bestimmte Transaktionen und Produkte einem freieren Wettbewerb entgegen.⁷

Die Entwicklung der Bilanzvolumina der einzelnen Sektoren verdeutlicht die Einbußen, die der Bankensektor, insbesondere die Aktienbanken, in den 1960ern zu verzeichnen hatte. Ihr Anteil ging zwischen 1960 und 1970 von 31 auf 28 Prozent zurück, bezieht man die Bankiers mit ein von 33,4 auf 30,7 Prozent der Gesamtbilanzsumme. Deutliche Marktanteilsgewinne wiesen hingegen die stark steuerbegünstigten Bausparkassen und Raiffeisenbanken auf. Der Anteil der ländlichen Kreditgenossenschaften (inkl. Genossenschaftliche Zentralbank AG) stieg von 13,9 auf 18,1 Prozent, jener der Bausparkassen von 1,4 auf 4 Prozent.⁸

-
5. Die typischen und wichtigsten Kundengruppen der Banken waren in Industrie, Handel und Großgewerbe zu finden, die Sparkassenkundschaft konzentrierte sich auf das Segment der unselbstständig Erwerbstätigen und Privaten, auf die Kommunen und Teile des Mittelstandes. Die Raiffeisenbanken stützten sich auf die ländliche Bevölkerung, auf Lagerhäuser, Molkerei- und sonstige Genossenschaften, während der Volksbankensektor seine Kundschaft in der Unternehmerschaft von Kleingewerbe und Einzelhandel fand. Unselbstständige und Bewohner ländlicher Gebiete wuchsen erst mit einer gewissen Zeitverschiebung in Einkommensschichten hinein, die sie verstärkt Bankdienstleistungen nachfragen ließen. Vgl. dazu K. Pale, Die Rolle des Sparkassensektors in der österreichischen Kreditwirtschaft, in: K. Fuchs, M. Scheithauer (Hrsg.), Das Kreditwesen in Österreich, Wien 1983, 205.
 6. H. Klauhs, Der Wettbewerb der Kreditunternehmungen, in: Österreichische Bankwissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), Das Kreditwesen in Österreich, Wien 1968, insb. 296 ff; allgemein dazu auch G. Tichy, Drei Phasen des Strukturwandels im österreichischen Kreditapparat, in: Österreichisches Bank-Archiv VIII, 307 ff.
 7. Theurl, Österreich, wie Anm. 3. 589. Die Rechtsgrundlage derartiger Regelungen bildete der Paragraph 36 des Kreditwesengesetzes, der die Spitzenverbände der Kreditinstitute zum Abschluss von Abkommen – insbesondere über die Zins- und Provisionssätze und über den Wettbewerb – ermächtigte. Diese Abkommen werden, sofern sie vom Finanzministerium für verbindlich erklärt werden, in den Rang einer Verordnung gehoben. Neben dem Habenzins- und dem Wettbewerbsabkommen ist hier auf eine Reihe von Regelungen banktechnischer Natur, etwa das Zahlschein-, das Lastschrift- und das Lohnkontenabkommen hinzuweisen. Siehe dazu Magerl, Pözelberger, Struktur des österreichischen Kreditwesens, wie Anm. 4, 169.

Veranlasst durch diese Marktanteilsverluste, begannen sich die Banken ab den 1960er Jahren zunehmend an neuen Kundenkreisen zu orientieren: Das Eindringen ins Spareinlagengeschäft, die Schaffung von Personal-Kleinkrediten, der Ausbau des Zweigstellennetzes, die Propagierung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs und der Errichtung von Gehaltskonten zielten auf die für die Banken neue Kundengruppe des 'kleinen' Sparerers bzw. Kreditnehmers. Produktneuerungen der 1960er Jahre waren das Programm- bzw. Prämiensparen, wengleich sich die Kunden erst an die längere Bindungsfrist und an die Verpflichtung zur Legitimierung gewöhnen mussten. Die Tendenz zur Angebotsverbreiterung lässt sich auch bei den anderen Kreditsektoren nachzeichnen: Eine Intensivierung des Werbeaufwands, vermehrte Zweigstellengründungen und Bemühungen um Industriekreditkunden charakterisierten die Entwicklung im Sparkassensektor. Auch die Raiffeisenkassen, Hypothekenanstalten und Bausparkassen verfolgten den Ausbau vernachlässigter Geschäftsbereiche. Weitere Konkurrenten waren der Kreditwirtschaft in den Versicherungsgesellschaften und in ausländischen Investmentfonds erwachsen.⁹

Begleitet wurde diese Phase des „Qualitätswettbewerbs mittels Produktinnovation und Werbung“, die bis Mitte der 1970er Jahre andauerte, von einem Kampf um neue Filialen.¹⁰ Die Zahl der Bankstellen (Haupt- und Zweiganstalten) wuchs zwischen 1960 und 1970 von 2.829 auf 3.261 an. Der relativ deutliche Filialzuwachs seit Beginn der 1960er Jahre führte jedoch innerhalb weniger Jahre zu einem Umdenkprozess. Die Kreditinstitutsverbände begannen um die Zahl der Bewilligungen und die Verteilung auf die einzelnen Sektoren zu feilschen. Der Regelung ihrer Konflikte diente der Wettbewerbsausschuss. Von Bankenseite wurden insbesondere die ungleiche Verteilung steuerlicher Lasten auf die Geldinstitute (Begünstigung der Sparkassen durch Steuerbefreiung) bzw. das Faktum mehrerer zusätzlicher Begünstigungen (z. B. Mündelsicherheit nur Sparkassen und Hypothekenanstalten zugesichert) kritisiert.¹¹

Im Gefolge des immer härter werdenden Konkurrenzkampfes zeigte sich, dass einige gesetzliche Bestimmungen, etwa des Kreditwesengesetzes, nicht mehr zeitgemäß waren: das österreichische Bankwesen war ein stark regulierter Wirtschaftsbereich geblieben. Im Mittelpunkt der Forderungen stand ein neues Kredit-

8. Zahlen nach Tichy, Drei Phasen des Strukturwandels, wie Anm. 6, 310. Weit dramatischere Marktanteilsverluste wies der Bankensektor in den 1950er Jahren auf. 1953 belief sich der Anteil des Bankensektors an der Bilanzsumme des Kreditapparates noch auf 47 Prozent. Gewinner waren Sparkassen und Raiffeisenbanken.

9. Vgl. dazu Kluhns, Wettbewerb, wie Anm. 6, 302 f.

10. J. Christl, R. Sigmund, Österreichs Bankenlandschaft seit der KWG-Novelle 1986, in: CA-Quarterly 1989, H. 2, 16 f. Kurz zur Vorgeschichte: Nach 1945 wurden zunächst sehr wenige Ansuchen um Erlaubniserteilungen nach dem Kreditwesengesetz gestellt. Zu Beginn der 1950er Jahre waren dann die Wünsche bereits so zahlreich, dass sich die Kreditinstitutsverbände auf eine gemeinsame Vorgangsweise einigten und 1952 ein erstes sogenanntes Zweigstellenabkommen schlossen, an dem allerdings der Bankensektor kaum beteiligt war. Siehe Magerl, Pötzelberger, Struktur des österreichischen Kreditwesens, wie Anm. 4, 160.

wesengesetz (KWG).¹² Es ging dabei um einen legistischen Nachvollzug, denn die Spitzeninstitute der Sparkassen und der Genossenschaftssektoren waren neben ihren Sonderfunktionen immer mehr zu Universalbanken geworden.

Mitte 1977 wurde die bisher an die Genehmigung des Finanzministeriums gebundene Filialgründung freigegeben. Dies löste einen Filialboom aus, der mit einem entsprechenden Beschäftigungszuwachs verbunden war und bis etwa 1980 dauerte. Die Zahl der Bankstellen (Hauptanstalten und Zweigstellen) stieg von 3.261 (Ende 1970) auf 4.971 (Ende 1980) an, wobei mittlerweile auch ein stärkerer Konzentrationsprozess im österreichischen Geldwesen – v. a. im Raiffeisensektor – eingesetzt hatte, ging doch die Zahl der Hauptanstalten in diesem Zeitraum von 2.024 auf 1.595 zurück.¹³ Im Gefolge dieses Liberalisierungsschrittes mehrten sich die Stimmen, die auf eine Finalisierung des Kreditwesengesetzes drängten. Im Jänner 1979 konnte das neue KWG endlich beschlossen werden.

Das Kreditwesengesetz (KWG – BGBl 63/1979) brachte die rechtliche Verankerung des Universalbankenprinzips mit sich. Der Geltungsbereich des KWG, das als deutliches äußerliches Zeichen der institutionellen Reorganisation den Schutz der Bezeichnung Bank für die Gruppe der Aktienbanken und Bankiers aufhob, erstreckte sich nunmehr – mit ganz wenigen Ausnahmen – auf alle Geldinstitute.¹⁴ Dem KWG waren folgende ordnungspolitische Zielsetzungen zugrunde gelegt worden: Rechtssicherheit, Verfassungskonformität, Erhalten der Funktionsfähigkeit des Kreditapparates, Gläubiger- und Konsumentenschutz. Die geforderte Liberalisierung kam im Entfall der Filialgenehmigung und in der Ermöglichung einer freien Habenzinsbildung zum Ausdruck.¹⁵

Die Freigabe der Habenzinsen im Jahr 1980 stand in einem engen Zusammenhang mit der Zinshausse im Ausland, die zu beträchtlichen Abflüssen an Wäh-

11. Zur unterschiedlichen Wettbewerbssituation siehe Klauhs, Wettbewerb, wie Anm. 6, 291 ff. Zu den Unterschieden der Besteuerung siehe weiters W. Feyl, Die steuerlichen Probleme der Kreditwirtschaft, in: Österreichische Bankwissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), Das Kreditwesen in Österreich, Wien 1968, 305 ff. Eine Angleichung der unterschiedlichen Besteuerung der einzelnen Kreditinstitutgruppen (im Rahmen des 2. Abgabenänderungsgesetzes) und eine Neuregelung der Mündelsicherheit konnte erst 1977 erzielt werden. Jahresbericht des Verbandes österreichischer Banken und Bankiers 1977, 51 (Mündelsicherheit), 54 (2. Abgabenänderungsgesetz).

12. Doch während ein neues Postsparkassengesetz und eine Nationalbanknovelle 1969 vom Parlament beschlossen werden konnten, gelangten das Kreditwesengesetz und das Sparkassengesetz erst ein Jahrzehnt später zur Beschlussfassung. Über ein neues, der österreichischen Rechtsordnung angepasstes Kreditwesengesetz lag bereits 1949 ein Entwurf des Finanzministeriums vor, der jedoch nicht zur Regierungsvorlage kam. Danach dauerte es bis 1955, bis ein neuerlicher Entwurf zur Begutachtung ausgesandt wurde, doch auch dieser erfuhr keine parlamentarische Behandlung. Siehe dazu O. Lucius, Das österreichische Kreditwesengesetz, in: K. Fuchs, M. Scheithauer (Hrsg.), Das Kreditwesen in Österreich, Wien 1983, 261.

13. Zahlen nach F. Divok, Struktur des Bankwesens in Österreich, Frankfurt am Main 1982, 23.

14. Das ebenfalls 1979 erlassene Sparkassengesetz (BGBl 64/1979), das den Sparkassen die juristische Grundlage für die Tätigkeit als Universalbank schuf, ist hingegen als Spezialvorschrift ein reines Organisationsgesetz für Sparkassen.

rungsreserven geführt hatte, und leitete schließlich die letzte Wettbewerbsphase im österreichischen Kreditsektor ein, jene eines heftigen Preiswettbewerbs. Versuche, nach Auslaufen des Habenzinsabkommens ein Abkommen über die Verzinsung der täglich fälligen Gelder, über die Höhe der Vorschusszinsen und über die freiwillige Vergütung bei Prämiensparverträgen zu erzielen, scheiterten. Mit dem neuen Sparkassengesetz von 1979 fiel das Regionalitätsprinzip, das das Filialnetz einer Sparkasse auf ihre Sitz- oder Haftungsgemeinde beschränkt hatte. Das Gesetz setzte den Konzentrationsprozess neuerlich in Gang und löste eine wahre Übernahme- und Fusionslawine unter den Sparkassen aus, insbesondere seitens der Zentralsparkasse und der Ersten Österreichischen Sparkasse, da dies einen billigen Weg darstellte, das Filialnetz auszudehnen und gleich Marktanteile mit zu übernehmen. Von 1980 bis 1998 verschwanden durch Fusionen rund 100 selbstständige Sparkassen. Der Sparkassensektor zerfiel, die Girozentrale verlor nach und nach ihre Funktion als Spitzeninstitut des Sektors. Bereits damals tauchten diverse Fusionsüberlegungen über den Sparkassensektor hinaus auf, ausgelöst durch eine Studie, die besagte, dass Banken und Versicherungen zu Allfinanzkonzernen zusammenwachsen würden.

Die Novellierung des Kreditwesengesetzes im Jahr 1979 hatte einen Liberalisierungsschritt bedeutet und dem Kreditapparat den Weg in Richtung Universalbanken gewiesen. Bezüglich der Struktur der sektoralen Marktanteile hatten sich trotz des verschärften Wettbewerbs nur mehr geringfügige Veränderungen ergeben. Die Tendenz zur Universalisierung und die immer stärker zu Tage tretende Bilanzsummenorientierung (die Banken hatten dem Bilanzsummenwachstum einen höheren Stellenwert eingeräumt als dem Ertragswachstum) hatten allerdings ihre Kehrseite, und diese hieß kontinuierlich sinkende Eigenmittelausstattung (verstärkt durch die Belastung aus der 1980 beschlossenen Sonderabgabe von Kreditunternehmungen) und Profitabilität. Die Banken hatten aus den hohen Zinsen keinen großen Nutzen ziehen können, da ihre Zinsaufwendungen stärker angestiegen waren als die Zinserträge. Auf die besorgniserregende Verschlechterung der Ertragsspannen und der Eigenkapitalstruktur der österreichischen Banken in den 1970er und 80er Jahren hatten auch zwei OECD-Studien 1980 bzw. 1985 hingewiesen.¹⁶ Von 1968 bis 1982 ermäßigte sich die Kapitalausstattung der großen österreichischen Banken

15. Weitere Neuregelungen gegenüber der bisherigen Gesetzeslage umfassten die Definition und Aufzählung der Bankgeschäfte, das Vier-Augen-Prinzip, die Begrenzung der Höhe von Einzelkrediten, die Verankerung der Möglichkeit einer aktivseitigen Kreditkontrolle, die Kodifikation des Bankgeheimnisses sowie eine Reihe von Bestimmungen über die Einlagensicherung (der Bankenverband wählte zu diesem Zweck die Form eines Gegenseitigen Haftungsabkommens). Vgl. dazu auch Lucius, Kreditwesengesetz, wie Anm. 12, 263.

16. Es handelte sich dabei um die OECD-Studie „Costs and Margins in Banking. An International Survey“ von 1980 bzw. um die Anschlussstudie aus dem Jahr 1985. Dazu und im Folgenden Jahresbericht des Verbandes österreichischer Banken und Bankiers 1984, 29 f.

von 6,1 auf 2,2 Prozent (capital ratio A). Diese Entwicklung wurde auf Wettbewerbsverschärfungen inner- und außerhalb des Kreditapparates zurückgeführt und resultierte 1985 im Abschluss der sogenannten Ordnungspolitischen Vereinbarungen mit der Festlegung von Mindestsätzen für Kreditzinsen sowie Maximalsätzen für Einlagenzinsen bzw. eines Wettbewerbsabkommens, das sich gegen umstrittene Werbemethoden richtete.

Zentrales Anliegen der ersten Novelle zum KWG 1986 war dann die Verschärfung der Eigenmittelbestimmungen und die Sicherstellung einer ausreichenden Haftkapitalunterlegung, die um Bestimmungen zur Großkreditregelung und zur Bankenaufsicht ergänzt wurden.¹⁷ Durch eine neue Bestimmung, die es Sparkassen, Raiffeisenbanken, Volksbanken und Landes-Hypothekenbanken erlaubte, ihre Bank in eine Aktiengesellschaft einzubringen, kam eine Strukturreform im österreichischen Bankwesen in Gang. Die Zusammenfassung der legislatischen Grundlagen im KWG 1986 stellte den letzten Schritt zur Austrifizierung des Kreditwesens dar.

Reif für Europa?: Österreichs „geschützter Bankensektor“ in den 1990er Jahren

Die bisher letzte Entwicklungsstufe des österreichischen Geld- und Bankwesens wurde mit der Entscheidung Österreichs, an der europäischen Integration teilzunehmen, eingeleitet. Österreichs Banken standen somit vor der Aufgabe, den Anpassungsprozess an die europäischen Rechtsverhältnisse weiter voranzutreiben. Als *Terminus Technicus* für diese Anpassungsnotwendigkeiten wählte man den Begriff der „Harmonisierung“, worunter die Schaffung gleicher (Rechts)Normen zu verstehen ist. Als Instrument der Harmonisierung gelten die Richtlinien der EG-Kommission. Zur Erreichung der Kompatibilität der Wettbewerbsbedingungen und der aufsichtsrechtlichen Bestimmungen wird zwischen zwei unterschiedlichen Wegen unterschieden:¹⁸ Unter der institutionellen Harmonisierung ist die Angleichung der legislatischen Grundlagen zu verstehen, der Weg der funktionellen Harmonisierung zielt hingegen auf die Vereinbarung der Vertriebs- und Niederlassungsfreiheit der europäischen Banken und deren Kontrolle nach den Vorschriften des jeweiligen Heimatlandes (Heimatlandkontrolle bei gewisser Mindestharmonisierung). Die folgenden Ausführungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sie sollen jedoch exemplarisch deutlich machen, mit welchen Anpassungserfordernissen Österreichs Kreditwirtschaft konfrontiert war bzw. ist.

17. Dazu und im Folgenden A. Stanzel, Bankenaufsicht – von der nationalen zur internationalen Kooperation, in: Vom Schilling zum Euro. Festschrift Adolf Wala, hrsg. von K. Liebscher, Wien 2002, 179.

18. H. E. Büschgen, Allgemeine Entwicklungslinien, in: Europäische Bankengeschichte, hrsg. von H. Pohl, Frankfurt am Main 1993, 473.

Im österreichischen Wertpapier- und Kreditverkehr fand sich ein höherer Liberalisierungsgrad als in vielen EU-Ländern. So entsprachen das Devisengesetz 1946 in Zusammenhang mit der Novelle 1992 und drei devisenrechtlichen Kundmachungen, weiters das Börsegesetz 1989 und das Kapitalmarktgesetz 1992 den Anforderungen des EU-Rechtsrahmens. Als unzureichend erwiesen sich hingegen einige Bestimmungen des KWG 1986. Ein neues Bankwesengesetz sollte die relevanten EU-Richtlinien in österreichisches Recht transformieren. Ebenfalls zu adaptieren war das Nationalbankgesetz von 1984. Äußerst umstritten war und ist die Frage der Sparsbuch- bzw. Wertpapier-Anonymität. Österreich sah sich mit Vorwürfen konfrontiert, damit ein Instrument der Geldwäsche anzubieten bzw. keine Verfolgung der Verletzung von Insiderbestimmungen zu ermöglichen. Zur Sicherstellung einer internationalen Wettbewerbsgleichheit mussten spezifische Belastungen der heimischen Banken im Kredit- und Wertpapierbereich abgebaut werden, etwa die Sonderabgabe von Banken, die Kreditvertragsgebühr, die Börsenumsatzsteuer, eine Reihe von Gebühren oder die Mindestreservepflicht für Einlagen mit langen Laufzeiten.¹⁹ Es fehlte Österreichs Banken also noch in einigen Bereichen an der nötigen Europareife.

Die Ablösung des KWG 1986 durch das Bankwesengesetz 1993 (BWG, BGBl 1993/532, im Rahmen der Finanzmarktanpassungsgesetze) war auf die raschen internationalen Weiterentwicklungen im Bankenaufsichtsrecht zurückzuführen. Wesentliche Neuerung dabei war die risikogewichtete Kapitalunterlegung, die auf eine Empfehlung des Cooke-Komitees zurückging.²⁰ Mit dem Finanzmarktanpassungsgesetz 1993 wurde das gesamte EU-Recht im Bereich der Finanzmärkte in österreichisches Recht transformiert. Doch auch das als „Jahrhundertgesetz“ titulierte BWG musste bereits nach kürzester Zeit novelliert werden.

Mit der ersten Bankwesengesetz-Novelle (BGBl 1996/445) wurde die EU-Großkredit-, Konsolidierungs- und Einlagensicherungs-Richtlinie vollständig in innerstaatliches Recht umgesetzt. Zu den wesentlichsten Änderungen zählten die Anpassung der Bemessungs- und Berechnungsgrundlagen von Großveranlagungen, die Neugestaltung der Jahresabschlüsse (Bankengruppen sind in Hinkunft auf konsolidierter Basis zu beaufsichtigen) und die Ausdehnung der Einlagensicherungsbestimmungen auf juristische Personen. Infolge der Novellierung des § 40 des Bankwesengesetzes ist die Eröffnung eines Wertpapierdepots als Anknüpfung einer dauernden Geschäftsbeziehung zu sehen und nur nach erfolgter Legitimierung des Kunden zulässig. Durch die Einführung strenger Bestimmungen zur Verhinderung der „Geldwäsche“, durch die Schaffung einer Meldestelle für Ver-

19. Jahresbericht des Verbandes österreichischer Banken und Bankiers 1988, 13.

20. Ferner sah der Paragraph 20 des BWG starke Eingriffe in private Vermögensrechte vor, im Speziellen in die Eigentümerrechte an einem Kreditinstitut. Durch Umsetzung der Eigenmittel- und Solvabilitätsrichtlinien der EU dienen Eigenmittel nicht nur der Unterlegung von Aktiva und außerbilanziellen Geschäften, sondern werden auch als Maßstab für die quantitative Begrenzung bestimmter Aktiva benützt.

dachtsfälle und durch Änderungen im Strafgesetz (die Schaffung eines Straftatbestandes „Geldwäscherei“) konnte ein den EU-Richtlinien entsprechender Standard hergestellt werden.²¹ Die Anonymität der Sparbücher war eine Art „Heilige Kuh“ der Geschäftskultur der österreichischen Banken. Während Österreichs Banken die längste Zeit auf ihrem Standpunkt beharrten, dass sich das Sparbuch sowieso nicht für Geldwäscheaktionen eigne, sah die EU-Kommission darin einen Verstoß gegen ihre Geldwäscherichtlinie. Österreich arbeitete von Beginn an bei der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) mit und entsprach mit der Aufhebung der Sparbuchanonymität im Jahr 2000 einer ihrer Forderungen. Auch die Novelle zum Börsegesetz (Oktober 1993) stellte einen wichtigen Schritt zur Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den österreichischen Finanzmarkt mit der Europäischen Union dar, indem sie – neben einer Erweiterung der Prospekthaftung und der Verbesserung der Handelsaufsicht – der Forderung nach der Schaffung eines Straftatbestandes „Insiderhandel“ entsprach.²²

Mittels der zweiten BWG-Novelle (BGBl 1996/753) fanden die EU-Kapitaladäquanzrichtlinie (RL 93/6/EWG) und die Wertpapierdienstleistungsrichtlinie (RL 93/22/EWG) Berücksichtigung. Mit dem Wertpapieraufsichtsgesetz (WAG) wurde eine dem Finanzministerium nachgeordnete, ausgegliederte Wertpapieraufsichtsbehörde geschaffen. Der Beitritt Österreichs zur EU zog ferner eine Änderung der Rahmenbedingungen für die Mindestreserve nach sich. In Ergänzung einer zweimaligen Senkung der Mindestreservesätze im Jahr 1995 wurde mit der Aufhebung der Anrechenbarkeit des Kassenbestandes auf die Mindestreserve ein weiterer Anpassungsschritt an die Usancen in den EU-Mitgliedsstaaten vollzogen. Die zweite Hälfte der 1990er Jahre kann generell als „Modernisierungsphase“ charakterisiert werden. Anpassungserfordernisse wurden vor allem auf drei Ebenen spürbar, 1. hinsichtlich des Kapitalmarktparadigmas, 2. in Reaktionen der Universalbanken auf den Strukturwandel im Bankensektor und 3. hinsichtlich der strategischen Positionierung und Erreichung der dafür nötigen Mittel.²³ Hier seien wieder nur einige Änderungen beispielhaft erwähnt. Der Forderung nach einer transparenten Rechnungslegung im Sinne des Kapitalmarktparadigmas entsprechend veröffentlichten die Bank Austria Creditanstalt und die Erste Bank 1999 erstmals Konzerngeschäftsberichte nach internationalen Accounting Standards (IAS). Auch der Rückzug aus jenen Bereichen, die nicht zu den Kernkompetenzen der Banken zählten, also aus den Nichtbank-Beteiligungen, und die Reinvestition im ange-

21. Stanzel, Bankenaufsicht, wie Anm. 17, 177.

22. Jahresbericht des Verbandes österreichischer Banken und Bankiers 1993, 11 bzw. 17. Die Novelle verpflichtete alle wesentlichen Marktteilnehmer, geeignete Maßnahmen zur Hintanhaltung von Insidergeschäften zu treffen. Zu diesem Zweck empfahlen die Fachverbände ihren Mitgliedsinstituten, den sog. Standard Compliance Code, einen einheitlichen Verhaltenscodex, der den bankinternen Umgang mit noch nicht veröffentlichten Informationen regelt, zu unterzeichnen und umzusetzen. Ebd., 11.

23. Dazu und im Folgenden Randa, Österreichs Banken, wie Anm. 1, 156 ff.

stammten Kerngeschäft entsprachen dem neuen kapitalmarkttheoretischen Gedankengebäude.

Ein endgültiges Urteil steht noch aus, ein vorläufiges Fazit fällt vorsichtig positiv aus. In vielen Bereichen konnte Österreich bereits seine Europareife beweisen, gleichzeitig ist der Anpassungsbedarf und -druck auf Österreichs Banken kaum geringer geworden. Die Bilanzstrukturen lassen kaum höhere Ertragssteigerungen (zumindest nicht im Inland) erwarten, ferner hatten die Liberalisierungstendenzen das Auftreten neuer Anbieter in bislang auf den Bankensektor konzentrierten Marktsegmenten mit sich gebracht. Die zwischen 1985 und 1989 verlauteten Ordnungspolitischen Vereinbarungen ließen mit der Festlegung von Mindestsätzen für Kreditzinsen bzw. Maximalsätzen für Einlagenzinsen anfänglich eine Art „Kartellstrategie“ als Reaktion der Banken erkennbar werden. Doch spätestens seit Österreichs EU-Beitritt scheint dies keine gangbare Alternative zu sein. Mittlerweile hat eine breite Reformdiskussion über Rationalisierungs- und Einsparungsmöglichkeiten, Preispolitik, Geschäftsstruktur eingesetzt. Eine mögliche Alternative scheint in einer Konzentration auf die Hoffnungsmärkte in Mittel- und Osteuropa zu liegen, wo sich Österreichs Banken wichtige Positionen erobern konnten.

Die zunehmende internationale Orientierung der österreichischen Banken ist eine weitere Begleiterscheinung des verstärkten Konkurrenzkampfes. Ihre Anfänge reichen bis in die 1970er Jahre zurück.

Die Internationalisierung der österreichischen Banken

Grenzüberschreitende Kooperationen stellten in den 1960er und 70er Jahren für europäische Banken einen wesentlichen Zwischenschritt für die Internationalisierung ihrer Präsenz und Geschäftstätigkeit dar. So schlossen sich auch die führenden österreichischen Banken den neu entstandenen Bankenclubs an.²⁴ Die Creditanstalt-Bankverein (in der Folge Creditanstalt bzw. CA) trat 1971 der EBIC-Bankengruppe bei, 1974 wurde die damalige Länderbank Mitglied der ABECOR, 1977 wurde die Unico-Bankengruppe unter Beteiligung der Raiffeisen Zentralbank (RZB) gegründet. Diese Bankenzusammenschlüsse brachten nicht den erhofften Erfolg, die Clubs fungierten zunehmend nur noch als Freundschaftsclubs, die in erster Linie dem Informations- und Erfahrungsaustausch dienten. So erfolgte fast zwangsläufig ein weiterer Schritt in Richtung Internationalisierung. Die österreichischen Banken begannen erste Niederlassungen unter eigenem Namen im Ausland zu gründen. Schrittmacher war wieder die Creditanstalt, die 1980 in London eine erste Auslandsfiliale eröffnete. Girozentrale und Länderbank zogen bald nach und eröffneten gleichfalls Filialen in der englischen Hauptstadt. In der Folge wurden zahlrei-

24. Vgl. dazu Büschgen, Allgemeine Entwicklungslinien, wie Anm. 18, 480 ff; Randa, Österreichs Banken, wie Anm. 1, 151 ff.

che kommerzielle Repräsentanzen in den Hauptstädten der Wirtschaftsregionen in Niederlassungen umgewandelt. Durch rasche Expansion entwickelte sich aus den ersten ‚Brückenköpfen‘ ein multilaterales Netzwerk, so erhöhten sich die Auslandsaktiva von 1970 bis 1985 (gemäß Monatsausweisdaten) mehr als dreimal so stark wie die Bilanzsumme, ihr Anteil verdoppelte sich auf über 20 Prozent.²⁵ Das Auslandsgeschäft war somit in Größenordnungen vorgedrungen, die einer strategischen Fundierung bedurften. Eine besonders rasche und unvorsichtige Auslandsexpansion hatte die Länderbank vollzogen, die Folge waren große Verluste.

Einen weit stärkeren Schub erhielt die Internationalisierung im europäischen Bankensektor in umgekehrter Richtung durch den explosionsartigen Aufschwung des Wertpapierhandels ab der Mitte der 1980er Jahre. Die Zahl der Auslandsfilialen österreichischer Kreditinstitute stieg von 4 (1985) über 15 (1990) auf 24 (2000) und belief sich Ende 2002 auf 25 (dazu kommen noch 46 Repräsentanzen im Ausland).²⁶ Fast parallel dazu, ab 1986/87 erfolgten auf der politischen Ebene mehrere Weichenstellungen in Richtung Internationalisierung. Oberste Priorität kam der vollständigen wirtschaftlichen Integration Österreichs zu. Dies war gleichbedeutend mit einer schrittweisen Angleichung an den ordnungspolitischen Rahmen der EG. In diesem Zusammenhang ist der Schwenk auf eine Privatisierungspolitik ab 1986 zu sehen. Durch die Tatsache, dass die Banken gleichermaßen selbst Objekt der Privatisierung waren wie auch etliche ihrer Industriebeteiligungen, veränderten sich ihre operativen und strategischen Rahmenbedingungen. In einer zweiten Privatisierungswelle ab Anfang der 1990er Jahre (eingeleitet durch das Privatisierungsgesetz 1991²⁷) standen der Rückzug der öffentlichen Hand als Bankier und damit die Beseitigung wettbewerbsverzerrender Haftungsbedingungen im Mittelpunkt, was einer Forderung der EU-Kommission entsprach. Für Österreichs Banken galt es wettbewerbspolitisch, sich überlebensfähige Größenordnungen zu sichern sowie ein neues ausgewogenes Verhältnis zwischen den neuen Universalbankgruppen untereinander und zu den Spezialbanken zu erreichen. Insbesondere die letzte Privatisierungswelle wurde von einer zunehmenden Bankenkonzentration begleitet.

Seit der Ostöffnung stehen die Reformstaaten als einer der letzten europäischen Wachstumsmärkte im besonderen Blickpunkt der österreichischen Banken. Bereits wenige Monate nach dem Fall des Eisernen Vorhangs, 1990, wandelte die Creditanstalt ihre langjährige Repräsentanz in Budapest in eine Filiale um und gab damit den Startschuss für eine erfolgreiche Entwicklung. Bank Austria Creditanstalt (seit der Fusion mit der HypoVereinsbank bzw. HVB größte internationale Netzwerk-

25. Ebd., 153. Dieser Anteil schwankt in den letzten Jahren zwischen 25 und 29 Prozent.

26. Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien 2003, 418 bzw. Presseausendung der OeNB vom 11. März 2003.

27. Dieses ermächtigte den Finanzminister ohne weitere Befassung des Parlaments und der Bundesregierung, Creditanstalt und Länderbank vollständig zu privatisieren. K. Grubelnik, Die Rote Krake. Eine Bank erobert Österreich, Wien 1998, 205.

bank Zentral- und Osteuropas – die Tochterbanken trugen im Geschäftsjahr 2002 mehr als die Hälfte zum Gesamtergebnis der Bank bei), Erste Bank und Raiffeisen Zentralbank (RZB) haben eigene Banknetzwerke in Tschechien, der Slowakei, Slowenien, Polen oder Ungarn aufgebaut und sind teilweise sogar zu Marktführern geworden. Österreichs Banken beschritten dabei unterschiedliche Wege. Die RZB oder die Österreichische Volksbanken AG setzten primär auf Eigen Gründungen von Tochterinstituten, während Erste Bank und Bank Austria Creditanstalt ihre Osteuropa-Imperien in erster Linie durch Akquisitionen formten. Die neue strategische Positionierung der Banken erforderte höheres Eigenkapital wie Risikotragfähigkeit. Von Privatisierung, Konzentration und Internationalisierung ging somit ein „logischer Anstoß“ zur Suche nach internationalen Partnerschaften aus. Auch dieser Entwicklungstrend lässt sich am Beispiel der österreichischen Bankenkonzentration nachvollziehen.

Der Prozess der österreichischen Bankenkonzentration

Die 1990er Jahre waren für Österreich eine Zeit des wirtschaftlichen Umbruchs. Der EU-Beitritt gab dem Land einen neuen wirtschaftspolitischen Rahmen. Die meisten Branchen sahen sich mit einem verschärften Wettbewerb konfrontiert, darunter auch Österreichs Kreditapparat. So ist in Österreichs Bankenlandschaft fast kein Stein auf dem anderen geblieben. Das Fusions- und Übernahmskarussell begann sich erstmals 1991 zu drehen. Als großer Gewinner – ob dies geschäftsmäßig auch zutrifft, wird die Zukunft weisen – entpuppte sich dabei eine frühere Sparkasse, die Zentralsparkasse, die innerhalb eines Jahrzehnts zum führenden Geldinstitut Österreichs aufstieg.

Das Übernahmekarussell

1991 schlossen sich die Wiener Zentralsparkasse (Z) und die durch mehrere misslungene Auslandsgeschäfte geschwächte Länderbank zur Bank Austria²⁸ zusammen und verdrängten – gemessen an der Bilanzsumme – das bislang führende Kreditinstitut, die Creditanstalt, knapp von der Spitze der Rangliste der größten Banken des Landes. Beide Banken ergänzten sich, was Geschäftsfelder und Kundenstruktur betraf, gut: Während die Z über viele billige Spareinlagen verfügte, war die Länderbank im Auslands-, Wertpapier- und im Industriegeschäft stark. Schwieriger als die Zusammenführung der Geschäftsfelder dürfte jene der unterschiedlichen Unternehmenskulturen der beiden Institute gewesen sein, ein fast schon historisches Phänomen, das große Fusionen begleitet. 1997 erfolgte die in

28. Zur Fusion von Z und Länderbank siehe auch R. A. Haiden, P. Haiss, *Merger Management am Beispiel der Bank Austria*, in: A. Mosser (Hrsg.), *Konzentration und Ausgliederung im Unternehmensbereich* (Veröffentlichungen der Österreichischen Gesellschaft für Unternehmensgeschichte, 18), Wien 1996, 113 ff.

mehrfacher Hinsicht aufsehenerregende Übernahme der Creditanstalt durch die Bank Austria, die 2002 mittels einer Vollfusion vollzogen wurde. Der neue österreichische Bankengigant heißt seither Bank Austria Creditanstalt.

Girozentrale und Österreichisches Credit-Institut schlossen sich 1992 zur Giro-Credit zusammen, womit die Girozentrale signalisierte, dass sie von nun an nicht nur Spitzeninstitut des Sparkassensektors war, sondern eine Filialbank bzw. eine kleine österreichweite Universalbank.²⁹ Der 1994 erfolgte Zusammenschluss von GiroCredit und Bank Austria bildete nur eine Übergangslösung. 1997 übernahm die Erste Österreichische Spar-Casse bzw. Erste Bank die GiroCredit und benannte die Erste Bank der österreichischen Sparkassen AG um. So entstand eine Bankengruppe mit 670 Mrd. S Bilanzsumme, 360 Filialen, 7.700 Mitarbeitern und 600.000 Kundenverbindungen und damit Österreichs Nummer 2. Zuletzt ist auf die Fusion der BAWAG mit der PSK im Jahr 2000 zu verweisen, wodurch diese Gruppe zur Nummer 3 in Österreich aufstieg. Auch der Raiffeisensektor hatte sich für die PSK interessiert, aus wettbewerbspolitischer Sicht wäre aus dieser Übernahme allerdings in einigen ländlichen Regionen fast eine monopolartige Situation entstanden.³⁰ Damit kontrollieren die drei größten österreichischen Kreditinstitutionsgruppen (Bank Austria, Erste und BAWAG) nun rund 50 Prozent des heimischen Marktes.

Waren die bisherigen Fusionen und Übernahmen durch inländische Unternehmen geprägt, so erfolgte mit der Übernahme der Bank Austria durch die deutsche Großbank HypoVereinsbank (HVB) im Jahr 2000 erstmals im Bankensektor eine Übernahme größeren Ausmaßes durch ein ausländisches Institut. Es war dies die größte Transaktion der österreichischen Wirtschaftsgeschichte. Die Zustimmung der sozialdemokratisch regierten Gemeinde Wien zum Verkauf wurde als politischer Tabubruch gewertet, die Übernahme als Beginn der Umsetzung eines umfassenden Privatisierungsprogramms für die Beteiligungen der Bank Austria interpretiert. Als global player war die Bank Austria zu klein, als regionaler Spezialist wahrscheinlich zu groß. So musste selbst nach der CA-Übernahme weiter nach kräftigen Partnern gesucht werden, um dem Dilemma „Too small to be big, too big to be small“ zu entgehen. Ein zweites Motiv der Übernahme dürfte in der Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion bestanden haben.³¹ Der frühere Bank Austria Creditanstalt Generaldirektor Randa interpretiert die Übernahme als notwendigen „Konsolidierungsschritt“ nach der „Phase des Markteintritts“, „um den Kapitalmarkt von der Tragfähigkeit des Engagements zu überzeugen“.³²

Die Bank Austria, die zu diesem Zeitpunkt über 19.000 Mitarbeiter hatte und über 655 Filialen sowie eine Bilanzsumme von 2.022 Mrd. S verfügte, wurde mit

29. Grubelnik, Krake, wie Anm. 27, 173.

30. Fusionen und Übernahmen 2000, Wettbewerbsbericht der AK-Wien, Teil 2 Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik, Wien 2001, 49.

31. Ebd.

32. Randa, Österreichs Banken, wie Anm. 1, 166.

einem Schlag zum unumstrittenen Marktführer in den Hoffnungsmärkten Osteuropas, dort, wo sich auch andere österreichische Banken relativ stark engagiert hatten. Die HVB rückte durch die Übernahme der BA-CA auf Rang drei des europäischen Bankenrankings. Der Umstrukturierungsprozess dürfte jedoch noch nicht zu Ende sein. Im März 2003 kündigte die HypoVereinsbank an, 25 Prozent der Bank Austria Creditanstalt wieder an der Wiener Börse platzieren zu wollen. Die Börseneinführung ist gerade im Gange. Erreicht wurde auf alle Fälle das angestrebte Ziel der (Banken)Privatisierung. Der Anteil der Republik Österreich am Eigenkapital des Bankensektors reduzierte sich von 15 Prozent 1990 auf nahezu null. Die ordnungspolitischen Vorstellungen der EU sind in Bezug auf Corporate Governance allgemein verbindlich geworden. Gleichzeitig sind aber etliche Institute vom Bild einer breit gestreuten börsennotierten Aktiengesellschaft noch weit entfernt.

Die Zentralsparkasse und Kommerzbank Wien, die „Z“, ist mit den Übernahmen der Länderbank bzw. der Creditanstalt, der die längste Zeit „monetären Visitenkarte“³³ Österreichs, zum größten Finanzinstitut des Landes aufgestiegen. Die unter Einfluss der Gemeinde Wien stehende „rote“ Z hatte sich das Bankhaus des Großbürgertums, die „schwarze“ CA einverleibt. Dass eine Sparkasse eine Bank übernahm – und noch dazu mit der Creditanstalt die größte und bedeutendste österreichische Bank – erschütterte Österreichs Bankenlandschaft. Drei Angebote für die Übernahme der Bundesanteile der CA lagen vor, jenes der Bank Austria, jenes eines österreichischen Konsortiums unter Führung von EA-Generali und der Ersten Österreichischen Spar-Casse und jenes der Karl Wlaschek Privatstiftung. Die als Berater der Republik fungierende Investmentbank J. P. Morgan reihte – nach einer Bewertung der im Gesetz mit der CA-Privatisierung verknüpften Prinzipien (1. Österreichische Lösung, 2. Beitrag zur Verbesserung der Bankenstruktur, 3. entsprechend den Möglichkeiten des Kapitalmarktes) – die Bank Austria, von der das lukrativste Angebot vorlag, auf Platz 1.

Beleuchtet man diese Übernahme ein wenig näher, stößt man auf eine Geschichte, die einen mit einem dichten Beziehungsgeflecht zwischen Politik und Wirtschaft im Österreich der Zweiten Republik konfrontiert. So verschlechterte die CA-Übernahme die Beziehungen der beiden Großparteien und damaligen Koalitionspartner SPÖ und ÖVP und brachte die Große Koalition an den Rand des Zerbrechens. Die Übernahme war jedoch nicht nur innenpolitisch höchst umstritten, Kritik wurde auch hinsichtlich mehrerer Begleiterscheinungen der Übernahme laut, etwa des beherrschenden Einflusses der Bank Austria auf die Kontrollbank oder ihrer Dominanz über die Wiener Börse. Mit der Bank Austria verfügte Österreich nunmehr über einen Finanzkonzern, der größer war als sein Staatshaushalt. Ihr Marktanteil unter den Finanzinstituten betrug nach der Übernahme 25 Prozent,

33. So bezeichnete ihr ehemaliger Generaldirektor und Ex-Finanzminister Hannes Androsch die CA, zitiert nach Grubelnik, Krake, wie Anm. 27, 11.

in fast allen Segmenten des Universalbankwesens war die Bank Austria Marktführer, „einschließlich Darlehen am öffentlichen Sektor, Unternehmen und Privatkunden sowie Wertpapier und Emissionsgeschäft, in den Bereichen Vermögensverwaltung, Leasing und Immobilienfinanzierung“³⁴. Für Österreichs Großindustrie gab es fast keinen Weg mehr an dem ‚Riesen‘ vorbei. Von den österreichischen Top 2000-Unternehmen unterhielten 94 Prozent entweder mit der Bank Austria oder mit der Creditanstalt eine Geschäftsverbindung.³⁵ Im Auslandszahlungsverkehr betrug der Marktanteil des Konzerns mehr als 80 Prozent. Und selbst bei den Privatkunden täuscht die österreichweite Quote von 21 Prozent über regionale Konzentrationen – etwa in Wien, wo jeder Zweite Kunde des neuen Riesen ist – hinweg. Nicht zuletzt aufgrund dieser Machtfülle wurden der Bank Austria bei der Prüfung der Übernahme durch die EU-Kommission einige Auflagen gemacht: Teile ihrer Beteiligungen an der Österreichischen Kontrollbank und an der Investkredit sowie das Mehrheitspaket an der GiroCredit mussten abgegeben werden.

Tabelle 1: Die Expansion der Zentralsparkasse zur Bank Austria Creditanstalt

	Bilanzsumme Mrd. S	Filialen Inland	Filialen Ausland	Mitarbeiter
1969 Ende Ära Neubauer	23	69		1.800
1977 Ende Ära Mantler	62	85		3.600
1990 Ende Ära Vak	255	226		5.300
1991 nach Fusion mit LB	482	380	30	9.590
1997 nach Fusion mit CA	1.569	517	148	19.340
2002	5.408	449	900	29.716*

*... davon 17.800 Mitarbeiter/innen im Ausland

Quelle: K. Grubelnik, Die Rote Krake. Eine Bank erobert Österreich, Wien 1998.

Indirekt dürfte die Übernahme der Creditanstalt zugleich Auslöser einer anderen Geschichte gewesen sein, jener um das österreichische Bankenkartell. Diese Episode belegt, dass die Schwierigkeiten des Anpassungsprozesses des heimischen Kreditapparates an die EU-Normen nicht nur legistischer Natur waren und sind. Hier scheinen zwei unterschiedliche Wirtschaftskulturen und Grundverständnisse aufeinander zu treffen.

Wenige Monate nach der CA-Übernahme erschütterte ein Selbstmord eines Bankers, nach eigenen Angaben wegen einer umstrittenen Personalentscheidung, Österreich. Der Banker dürfte nicht verkraftet haben, in das durch die CA-Übernahme verursachte Postenkarussell bzw. Ränkespiel geraten zu sein, und hinterließ, um sich an den Verantwortlichen zu rächen, eine Art politisches Te-

34. Gerhard Randa, zitiert nach ebd., 40.

35. Dazu und im Folgenden ebd., 42.

stament, eine Anklageschrift gegen das System, „das ihn zuerst groß gemacht hatte und an dem er schließlich zerbrach“³⁶. Die Vorwürfe gipfelten in dem Urteil: „Wir haben jetzt in Österreich eine Bank, die sich eine Regierung hält.“³⁷ Das enge Zusammenspiel von Politik und Wirtschaft in Österreich, insbesondere aber der Einfluss der Parteipolitik auf die Besetzung wichtiger Sektoren und Posten der Wirtschaft – die Aufteilung in eine rote und eine schwarze Reichshälfte bildete einen Eckpfeiler der österreichischen Nachkriegsordnung –, können hier als ein Konfliktfeld herausgefiltert werden, das sich als eigener Untersuchungsgegenstand lohnen würde.³⁸ Weiterer Bestandteil dieses Testaments waren aber neben der Anklage des parteipolitisch bedingten Postenschachers auch Aufzeichnungen über die monatlich stattfindenden Treffen österreichischer Banker im sogenannten Lombard-Club.

„Einem fröhlichen Kaffeekranz-Kartell ... auf die Schliche gekommen“³⁹ – Das österreichische Bankenkartell

Österreichs Banken sind international wieder einmal ins Gerede gekommen, dies jedoch sicher anders, als sie es sich gewünscht hätten. Am 11. Juni 2002 verhängte EU-Wettbewerbskommissar Mario Monti, der den Lombard-Club als „eines der schockierendsten Kartelle in der EU-Geschichte“ bezeichnete, gegen die acht, an diesen Treffen teilnehmenden österreichischen Banken wegen in der EU streng verbotener Preisabsprachen eine Strafe von insgesamt 124,46 Mio. Euro. Es war dies das bislang höchste Strafgeld, das die EU-Kommission gegen ein Bankenkartell verhängte und die insgesamt sechsthöchste Kartellstrafe der EU.

Von den Strafen sind die führenden österreichischen Banken betroffen, die Bank Austria (mit 30,38 Mio. € Strafgeld), die Erste Bank (37,69 Mio. €), die Raiffeisen Zentralbank (30,38 Mio. €), die Bank für Arbeit und Wirtschaft (7,59 Mio. €), die Raiffeisenlandesbank Niederösterreich (1,52 Mio. €), die Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank (1,52 Mio. €), die Österreichische Postsparkasse (7,59 Mio. €) und die Österreichischen Volksbanken (7,59 Mio. €). Gegen das Urteil wurde Berufung eingelegt.

Kurz ein Blick auf die Vorgeschichte: Im Juli 1999 erhielt die für Wettbewerbsfragen zuständige Generaldirektion IV der Kommission der Europäischen Gemeinschaft ein Schreiben, wonach sich die Vorstandsvorsitzenden der führenden österreichischen Banken regelmäßig bei Speis und Trank im renommierten Wiener Hotel Bristol zu geheimen Absprachen über Inter-Banken-Kredite zu besonders

36. Ebd., 11; im Detail zur Praschak-Affäre ebd., 26 ff.

37. So lautet ein Satz aus dem Abschiedsbrief des Bankers an seine Frau. Zitiert nach ebd., 36.

38. Ein Beispiel der Verquickung von Banken und Politik war die „Ostmilliarde“ der Gemeinde Wien, eine Exportförderungsaktion, die den Reformstaaten zugute kommen sollte, siehe ebd., 33 f. Zum Proporz: Der Vorstand der Länderbank bestand jeweils aus zwei ÖVP- und zwei SPÖ-Mitgliedern, ebd., 64.

39. So der aus dem Amt geschiedene Wettbewerbskommissar der EU, Karel van Miert.

günstigen Konditionen träfen. Anderen Quellen zufolge erfolgten Durchsuchungen von EU-Ermittlern bereits im Juni 1998, die FPÖ hatte die Banken in Brüssel angezeigt. Und diesen Angaben zufolge sei letztlich der Selbstmord eines Vorstandsmitglieds der Österreichischen Kontrollbank Anlass der Untersuchungen gewesen: Der Banker war selbst Teilnehmer der mit Ausnahme der Ferienzeit monatlich stattfindenden Treffen des Lombard-Clubs und hatte darüber Gesprächsnotizen hinterlassen. Nach eingehender Prüfung gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, dass hier mit großer Wahrscheinlichkeit ein Kartell unter Verstoß gegen Artikel 81 Absatz 1 lit. C) EGV geschlossen wurde. Ziel dieser Absprachen wäre der Schutz des österreichischen Bankenmarktes vor der ausländischen Konkurrenz gewesen, dies wäre eindeutig kartellrechtswidrig.

Konkret lautete der Vorwurf, dass die Banken zwischen 1994 und 1998 „in vielfältigen Gesprächsrunden“ (rund 300 soll es insgesamt gegeben haben) ihr Wettbewerbsverhalten abgestimmt hätten, wobei die Absprachen insbesondere auch Änderungen von Zinssätzen und Gebühren (etwa Wechselgebühren) betroffen hätten. Es handelte sich dabei nicht ausschließlich um Treffen hochrangiger Manager, sondern um Zusammenkünfte auf unterschiedlichsten Ebenen, jener der Zweigstellenleiter, der Zinsexperten, der Immobilienspezialisten, der Firmenkundenbetreuer, etc. Die Absprachen waren umfassend und galten „bis ins kleinste Dorf“, wie es ein Institut treffend formulierte.

Wie sich bald herausstellte, trafen bei diesem Konflikt zwei unterschiedliche Auffassungen von Wettbewerb zutage, zwei unterschiedliche Kulturen. Die betroffenen österreichischen Banken und ihre Manager zeigten sich nach außen höchst verwundert über die Vorwürfe. Zielen die Zusammenkünfte nach ihrem eigenen Dafürhalten darauf ab, durch „diszipliniertes Marktverhalten“ einen „aufgehetzten, unkontrollierten Preiskampf“ zu vermeiden und so zu einem „kontrollierten“, „vernünftigen“, „geordneten“, „gelinderten“ oder „besonnenen“ Wettbewerb zu gelangen, so sah die EU-Wettbewerbskommission darin letztlich nichts als Ausreden und Euphemismen für Verfälschungen und Einschränkungen des Marktgeschehens. Kartellartige Absprachen und Vereinbarungen waren dem österreichischen Kreditsektor nicht fremd. Historisch wurzelt das Bankenkartell in den 1980er Jahren, der Lombard-Club folgte den zuvor erwähnten kartellähnlichen „Ordnungspolitischen Vereinbarungen“ mit ihren festgelegten Zinssätzen. Doch mit Österreichs EU-Beitritt im Jahr 1995 hatte sich die Gesetzeslage geändert, und Kartellabsprachen wurden verboten. Österreichs Banken bestritten weiters die Vorwürfe, indem sie auf ihre trotz aller Vereinbarungen geringen Gewinnmargen im Spar- und Kreditgeschäft verwiesen. Tatsächlich wurden viele der im Lombard-Club getroffenen Absprachen nie eingehalten und die Zusammenkünfte im Bankenjargon als „Club der Meineidbauern“ bezeichnet.⁴⁰ Einiges Kopfschütteln löste im In- und Ausland auch die Tatsache der lückenlosen Beweislage aus. Es fanden sich fast alle Proto-

40. Kurier, 10. Juni 2002, 17.

kolle der Treffen, obwohl bereits 1997 ein Mitglied der Runde beantragt hatte, die alten Protokolle zu vernichten und keine weiteren Gesprächsnotizen mehr zu verfassen. Dieses – mit einem österreichischen Terminus wohl am besten als ‚pat-schert‘ zu titulierende – Verhalten wurde auf die Buchhaltermentalität und das gegenseitige Misstrauen der Kartellteilnehmer zurückgeführt. Es dürfte wohl auch keine Überinterpretation sein, in der Einschätzung des österreichischen Bankenkartells als „fröhliches Kaffeekranz-Kartell“ durch den EU-Wettbewerbskommissar jenes Unverständnis über die gängige Praxis der heimischen Banken, ihren Wettbewerb abzustimmen, widergespiegelt zu finden.⁴¹

Nicht weiters verwunderlich litt das Image der heimischen Banken unter dieser Affäre. Laut einer vom Standard in Auftrag gegebenen Umfrage sprach sich nach Bekanntwerden der Bankpraktiken eine klare Mehrheit von 73 Prozent für eine schärfere Gangart gegen die Banken aus.⁴² Österreichs Banken stehen seither verstärkt im Blickpunkt der österreichischen Öffentlichkeit und der EU-Organisationen.

Dies belegt ein weiteres aktuelles Beispiel. Im Jänner 2003 wurde bekannt, dass drei österreichische Großbanken, die Bank Austria Creditanstalt, BAWAG/PSK und Erste Bank/Sparkassen ein Joint Venture für die gemeinsame Abwicklung des Zahlungsverkehrs – in Form einer gemeinsamen Gesellschaft – planen würden, ein entsprechender Feststellungsantrag liege beim Kartellgericht.⁴³ Auch der Raiffeisensektor plane seinen Beitritt. Insgesamt würde die neue Zahlungsverkehrsallianz mehr als 75 Prozent des Zahlungsverkehrs (ohne Raiffeisen immer noch mehr als 50 %) abwickeln, betroffen davon wären mehr als 4.500 von 5.300 Bankhauptanstalten und Zweigstellen. Dies rief mehrere Kritiker auf den Plan. Die errechneten Kosteneinsparungen von 30 Prozent müssten unmittelbar an die Bankkunden weitergegeben werden, lautete etwa die Forderung der Arbeiterkammer, insbesondere da die Kosten im Zahlungsverkehr in den vergangenen zehn Jahren rasant angestiegen wären. Ferner würde die Zahlungsverkehrsallianz der Banken zu einer spürbaren Beeinträchtigung des Wettbewerbs führen, sie würde die Kostenstruktur vereinheitlichen, die Preise angleichen, es würde zu weniger Wettbewerb kommen. Somit sei die geplante Bankenkooperation eindeutig ein Kartell und volkswirtschaftlich nur sinnvoll, wenn das Kartellgericht durch Auflagen sicherstelle, dass die Banken die Einsparungen unmittelbar an die Kunden weitergeben. Die Banken sahen das naturgemäß anders. Die Zahlungsverkehrsallianz sei als „Nonprofit-Unternehmen“ informell auch von EU-

41. Das Wort Kaffeekränzchen (von Kaffeekranz würde kaum ein Österreicher sprechen) dürfte als Assoziation nicht von ungefähr – wahrscheinlich mit einem leise ironischen Unterton – auf Österreich angewendet worden sein. Ein nobler Rahmen und natürlich Speis und Trank waren fixer Bestandteil der Zusammenkünfte.

42. Der Standard, 24. Juni 2002.

43. Mittlerweile bekundeten auch einige deutsche Banken ihre Absicht, Zahlungsverkehrs-Joint-Ventures ins Leben zu rufen.

Seite als unbedenklich eingestuft worden. Man rechne daher mit einer Zusage der EU-Wettbewerbsbehörde.

Zu der gesteigerten Sensibilität der letzten Jahre kommt hinzu, dass Banken in Österreich seit jeher im Mittelpunkt heftiger Polemiken und Attacken standen. Mit Schlagworten wie „Bankenmacht bzw. -herrschaft“ war und ist man schnell zur Stelle, was nicht zuletzt auf den riesigen Beteiligungsbesitz einiger Geldinstitute zurückzuführen war und ist. Vorwürfe und Angriffe kamen bzw. kommen von politisch linker wie rechter Seite. Seit geraumer Zeit schwelt etwa ein latenter Konflikt zwischen dem österreichischen Justizminister Böhmdorfer und den Banken. Böhmdorfers Ex-Anwaltskanzlei brachte kurz nach der EU-Strafe Strafanzeige gegen die am Kartell beteiligten Banker auch in Österreich ein. Oft ist es schwierig, zwischen berechtigter Kritik und ungerechtfertigten Vorwürfen, die gerade im Falle des behaupteten Bankeneinflusses Verschwörungsszenarien gleichkommen, zu unterscheiden. So tauchten 1994 erste Informationen⁴⁴ bzw. Vorwürfe über einen geheimen Datenhandel der Banken auf. Demzufolge verfügten die Banken über ein lückenloses Informations- und Überwachungssystem über ihre Privatkunden.⁴⁵ Die gesammelten Daten würden von den Banken an die Firma Dataservice Organisations- und Datenverarbeitungs GmbH, jetzt data austria Datenverarbeitungs GmbH gemeldet und von dort auch wieder abgerufen. Dieser Vorwurf mündete in eine parlamentarische Anfrage betreffend Datenschutz bei Bankkrediten. Im Mittelpunkt stand dabei die sogenannte UKV-Liste (unerwünschte Kontoverbindungen), auf der Informationen in verschlüsselter Form eingegeben und abgerufen werden könnten. Das österreichische Bundesministerium für Finanzen schloss Anfang 1995 die Erhebungen ab, wobei jedoch keine Verletzungen des Bankwesengesetzes durch teilnehmende Kreditinstitute festgestellt werden konnten.

Auswirkungen der österreichischen Bankenkonzentration

Zwischen 1990 und 2002 ist die Zahl der Bankstellen (Hauptanstalten bzw. Zweigstellen, ohne Sonderbanken und Bausparkassen) von 5.558 (davon 1.122 Hauptanstalten) auf 5.306 (davon 824 Hauptanstalten) zurückgegangen.⁴⁶ Die Zahl der Auslandsfilialen heimischer Kreditinstitute ist dem Trend der Internationalisierung folgend von 9 (1990) auf 25 (2002) angewachsen, ferner wurden 46 Repräsentanzen im Ausland betrieben.

Unter Einbeziehung der Sonderbanken und Bausparkassen ist die Zahl der Bankstellen in den 1980er Jahren von 4.971 (1980) auf 5.707 (1990) angewachsen und blieb danach relativ konstant.⁴⁷ Erst in den letzten Jahren ist eine deutli-

44. „trend“ Nov. 94.

45. Vgl. dazu auch <http://www.geocities.com/sastreport/uk.html>.

46. Daten: OeNB.

47. Daten nach Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch 2003, 417 f und Pressedienst der OeNB, 11. März 2003: Anzahl der Kreditinstitute in Österreich und deren Beschäftigter.

che Reduktion von 5.686 (1997) auf 5.378 Bankstellen (2002) zu beobachten. Die Zahl der Hauptanstalten ist der steigenden Konzentration gemäß von 1210 im Jahr 1990 kontinuierlich auf 907 im Jahr 2002 gesunken, die Zahl der Zweigstellen ist nach einer Ausbauphase in den 1980er Jahren ab dem Beginn der 90er Jahre bis 1997 relativ konstant geblieben. Ende Dezember 2002 wurden 4.471 Zweigstellen gezählt.

Der Rückgang von 75 Bankstellen 2002 gegenüber 2001 war allein auf die Reduktion von Zweigstellen zurückzuführen. Der seit einigen Jahren zu beobachtende Trend zur Reduktion des Bankstellennetzes hat sich somit 2002 verstärkt fortgesetzt und ist in erster Linie auf Standortzusammenfügungen der Bank Austria Creditanstalt zurückzuführen.

Die Anzahl der Banken ist seit 1990 um rund 20 Prozent zurückgegangen. Dieser Prozess des Rückgangs selbstständiger Institute ist ganz überwiegend auf Fusionen und Übernahmen und nur zu einem geringen Teil auf Schließungen bestehender Institute, insbesondere Regionalbanken, zurückzuführen. Diese Entwicklung trifft für ganz Europa zu. Der österreichische Bankenkonzentrationsprozess fügt sich in mehrfacher Weise gut in die europäische Entwicklung. Unter den Zusammenschlüssen dominierten solche eher kleinerer und von der Rechtsform her vergleichbarer Banken auf nationaler Ebene.⁴⁸ Dies gilt für Europa und Österreich ebenso wie die Beobachtung, dass grenzüberschreitende Fusionen bzw. Übernahmen von großen Kreditinstituten, die zur Herausbildung echter „Eurobanken“ (wie im Falle der Bank Austria und der HVB) geführt hätten, selten blieben. Dies stützt die These, dass der „europäische Bankenmarkt“ noch immer in erster Linie eine Zusammenfügung sehr spezifischer, national geprägter Teilmärkte ist.

Unter den Motiven für Fusionen und Übernahmen wird im Allgemeinen zwischen internen und externen Faktoren unterschieden.⁴⁹ Als interne Begründungen werden Marktanteilsgewinne auf reifen Märkten, economies of scale, economies of scope, Beschränkung des Wettbewerbs, Principal-Agent-Probleme, beschränkte Rationalität und Herdentrieb angeführt. Extern wird auf die Wirtschafts- und Währungsunion verwiesen. Mit dem Wegfall nationaler Währungen fallen in einigen Bereichen auch die letzten nationalen Mauern – der Euro wird als Katalysator eines verstärkten Integrationsprozesses wirken, ein Abebben der Fusionswelle ist dadurch nicht zu erwarten. Ein weiterer externer Beweggrund wird auf Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie zurückgeführt. Die besondere Kostenstruktur dieses Bereichs fördert die Bildung größerer Einheiten.

Zu den bisherigen Motiven für Fusionen und Übernahmen gesellte sich mit der geplanten Neuregelung der Eigenkapitalhinterlegungsvorschriften (kurz Basel II)

48. Vgl. S. Paul, Der Konzentrationsprozess am europäischen Bankenmarkt, 60 f, siehe www.ruhr-uni-bochum.de/ikf/semesterbericht/sb53.pdf; Europäische Zentralbank, Mergers and Acquisitions, 10 f; M. Piazzolo, Bankenkonzentration, 19.

49. Vgl. dazu die Wettbewerbsberichte der AK Wien.

ein weiterer Faktor hinzu, der dieser Entwicklung neue Dynamik verleihen könnte.⁵⁰ Die neue Eigenkapitalvereinbarung basiert auf drei Säulen: a) Mindestkapitalanforderungen, b) Überprüfung durch die Aufsicht, c) Marktdisziplin und Transparenz. Zwar konnte der erste Entwurf abgeschwächt werden, der – angloamerikanischen Verhältnissen nachgebildet – für die europäische, insbesondere auch die österreichische Wirtschaftsstruktur mit einem hohen Anteil an Klein- und Mittelbetrieben inakzeptabel war. Kompromissvorschläge lauten dahingehend, dass das externe Rating durch ein internes des Kreditinstituts ersetzt werden kann. Eine mögliche Folge könnten die Herausbildung stärker segmentierter Märkte und ein verstärkter Konzentrationsprozess sein.

Eine weitere Gefahr bei einer Realisierung von Basel II liegt in einer möglichen Untergrabung des stabilisierenden Einflusses der Bankenfinanzierung auf die Konjunktur.⁵¹

Auf den Beschäftigtenstand im österreichischen Bankwesen, der in den 1990er Jahren um einen Wert von 75.000 pendelte, hat der Konzentrationsprozess noch relativ wenig Auswirkungen gehabt. So zeichnete sich nach einer längeren Phase der Beschäftigtenreduktion (ab 1992, unterbrochen durch das Wachstumsjahr 1994) im Jahr 2000 erstmals seit 1994 ein leichtes Plus bei der Beschäftigung ab, das 2001 sogar übertraffen werden konnte. Verglichen mit dem Höchststand von 1992 lag der Mitarbeiterstand im Jahr 2002 nur um 1.353 Mitarbeiter bzw. 1,8 Prozent niedriger. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie sich die Fusionen und Übernahmen der Jahre 2000 und 2001 sowie der E-Day (die Währungsumstellung) auf den Beschäftigtenstand in der Zukunft auswirken werden. Die Prognosen sind nicht allzu günstig, so wurden seitens einiger Kreditinstitute Bereinigungen angekündigt.

Tabelle 2: Mitarbeiterstand im österreichischen Kreditwesen 1990-2002

1990	1992	1995	1997	1999	2000	2001	2002
74.597	77.132	76.257	75.244	74.775	75.071	76.373	75.779

Quelle: Wettbewerbsberichte der Arbeiterkammer Wien; Pressedienst der OeNB vom 11. März 2003.

Sektorell haben sich allerdings große Verschiebungen vor allem zwischen dem Sektor der Aktienbanken und Bankiers einerseits und dem Sparkassensektor andererseits ergeben, die auf die CA-Übernahme durch die Bank Austria zurückzuführen sind. Diese Fusion fand deutlichen Niederschlag in der Verteilung der Beschäftigten nach Kreditsektoren. Aktienbanken und Bankiers wiesen mit 25 Prozent Per-

50. Vgl. dazu Beiträge zur Wirtschaftspolitik 11, Fusionen und Übernahmen 2001, Wettbewerbsbericht der AK-Wien 2002, Teil 2 Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik, 47 f; H. Schimetschek, Finanzsystemstabilität im Umfeld liberalisierter Finanzmärkte, in: Vom Schilling zum Euro. Festschrift Adolf Wala, hrsg. von K. Liebscher, Wien 2002, 133.

51. Beiträge zur Wirtschaftspolitik 11, Fusionen und Übernahmen 2001, wie Anm. 50, 48.

sonalrückgang (2002 gegenüber 2001) die weitaus größten Personaleinbußen auf, der Sparkassensektor konnte mit einer zwölfprozentigen Zunahme des Beschäftigtenstandes seine Bedeutung als größter Arbeitgeber des österreichischen Kreditwesens weiter ausbauen.

Hingegen erwies sich die Verteilung der Bankstellen zwischen den Sektoren in den letzten Jahren als erstaunlich stabil. Nach Sektoren entfielen im Jahr 2001 44 Prozent der Bankstellen auf den Raiffeisensektor (stärkste regionale Präsenz), 27 Prozent auf die Sparkassen, 15 Prozent auf Aktienbanken und Bankiers, 10 Prozent auf den Volksbankensektor und 3 Prozent auf die Landes-Hypothekenbanken.⁵² Fast dieselben Relationen wurden bereits für 1991 ermittelt.

Seit 1990 ist der Konzentrationsgrad (Marktanteil gemessen an der Bilanzsumme) der fünf größten Kreditinstitute im österreichischen Bankensektor von 34,6 über 48,3 Prozent (1997) auf rund 61 Prozent (2001) angestiegen, womit Österreich im Mittelfeld der EU-Mitgliedsstaaten liegt. Der steigende Marktanteil der fünf größten österreichischen Institute ist auf die Zusammenschlüsse von Großbanken wie auf die Marktanteilsverluste der Regionalbanken zurückzuführen. Ähnlich wie in Deutschland dürfte aber – durch die große Bedeutung der dezentralen Sektoren – die faktische Konzentration höher liegen als die gemessene. Neben der Übernahme der PSK durch die BAWAG waren es starke Marktanteilsgewinne der beiden Marktführer und der RZB, die hier zu Buche schlugen.

Tabelle 3: Marktkonzentration (gemessen an der Bilanzsumme, in %) am österreichischen Bankenmarkt 1998 – 2001

	Marktanteil 1998	Marktanteil 1999	Marktanteil 2000	Marktanteil 2001
Top 10	57,5	59,4	67,2	69,3
Top 5	49,0	50,5	59,3	60,7
Top 4	45,0	46,3	56,4	57,5
Top 3	40,8	42,2	49,9	49,9
Top 2	35,7	36,7	42,0	41,8

Quelle: AK-Wien, Fusionen und Übernahmen 2001, Wettbewerbsbericht der AK-Wien 2001, Teil 2: Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik, Wien 2002, 55.

Kleinere Anbieter werden/wurden also entweder geschluckt, oder sie konnten ihre Marktanteile nicht halten. Allein auf die drei größten österreichischen Bankengruppen (Bank Austria Creditanstalt, Erste und BAWAG) entfielen 2001 rund 50 Prozent des heimischen Marktes.⁵³ Die herausragende Stellung der BA-CA geht daraus hervor, dass die nächstfolgende Erste nur rund 54 Prozent des Branchenleaders erreicht. Die Bilanzsummen von Erste und BAWAG erzielen zusammen rund

52. Ebd., 51.

53. Zahlen im Folgenden nach ebd., 49.

84 Prozent von jener der BA-CA. Allerdings musste der Branchenführer nach der Positionierung im HVB-Konzern und der Vollfusion zur Bank Austria Creditanstalt 2001 vor allem zu Gunsten der Erste Bank und der RZB Anteile abgeben. Insbesondere seit 1998 ist die Konzentration über alle Konzentrationsmaße deutlich gestiegen.

Die Konzentration liegt heute damit etwa so hoch wie der ungewichtete EU-Durchschnitt. Sie ist deutlich höher wie im fragmentierten, mehrstufigen deutschen Markt, zugleich aber deutlich niedriger als in den Niederlanden, Belgien oder Skandinavien. Der Anteil ausländischer Kapitalgeber (hochgerechnet auf die Bilanzsumme) stieg im gleichen Zeitraum von unter 5 auf rund 40 Prozent, wozu die Bank Austria Creditanstalt-Gruppe allein rund 29 Prozent beitrug. Eine höhere Auslandsbeteiligung seitens der Bayerischen Vereinsbank weist seit 1995 auch die BAWAG auf.

Tabelle 4: Vergleich der Marktkonzentration einiger Länder der EU 1985 – 1999

Gesamte Aktiva der jeweils fünf größten Kreditinstitute in Relation zu den kumulierten Aktiva der nationalen Kreditwirtschaft

	1985	1990	1995	1999
Belgien				
Deutschland	48,0	48,0	51,2	77,4
Griechenland	-	13,9	16,7	18,9
Italien	80,6	83,7	75,7	76,3
Niederlande	20,9	29,2	32,4	48,3
Österreich	72,9	73,4	76,1	82,3
	35,9	34,6	39,2	50,4

Quelle: S. Paul, Der Konzentrationsprozess am europäischen Bankenmarkt, 59.
www.ruhr-uni-bochum.de/ikf/semesterbericht/sb53.pdf

Die aufgezeigte Konzentrationstendenz wird – mit wenigen Ausnahmen – in sämtlichen Mitgliedsländern des Euro-Raumes deutlich, auffällig bleibt aber das unterschiedliche Konzentrationsniveau.⁵⁴ Hier wurde das einfachste, als Concentration Ratio 5 bekannte Maß für den Konzentrationsgrad verwendet. Die Heranziehung der Aktiva (bzw. der Bilanzsumme) bildet allerdings einen problematischen Maßstab für die Größe von Kreditinstituten und damit auch deren Konzentration, da dabei das immer wichtiger werdende außerbilanzielle Geschäft der Banken vernachlässigt wird. In den kleineren Ländern des Euro-Raums – mit Ausnahme Irlands und Luxemburgs – lag das Konzentrationsniveau am höchsten. Auch Österreich, das im Mittelfeld dieser Rangliste liegt, bildet eher eine Ausnahme, die auf die

54. Vgl. dazu und im Folgenden Paul, Konzentrationsprozess, wie Anm. 48, 59 f. Dementsprechend sollte, wenn von Wachstumsraten und Umsatzzuwächsen die Rede ist, sachgerechterweise auf die Zins- und Provisionserträge abgestellt werden, ebd., 60.

Struktur des heimischen Kreditsektors zurückzuführen ist. Ähnlich wie in Deutschland, das 1999 die niedrigste Konzentration aufwies, besteht der Kreditapparat aus einer relativ hohen Zahl kleinerer Institute, deren Rechtsform sie vielfach noch dazu vor einer Übernahme schützt.

Die Bankendichte – gemessen in Einwohnern pro Bankstelle – konnte in den letzten Jahren reduziert werden. Sie betrug 1990 1.391 und lag im Jahr 2001 bei 1.520.⁵⁵ Österreich ist zwar im EU-Durchschnitt noch immer ‚overbanked‘, doch ist eine deutliche Entwicklung zum Durchschnitt festzustellen.

Österreich weist im europäischen Vergleich einen äußerst geringen Offenheitsgrad auf. Dies betrifft sowohl die passiven als auch die aktiven Investitionen. In den letzten Jahren hat allerdings der Binnenmarkt langsam zu greifen begonnen. Zwischen 1990 und 2002 stieg die Anzahl der Kreditinstitute, die sich zu 100 Prozent im Auslandsbesitz befinden, von 14 auf 20 an, davon stammen 10 aus EU-Ländern.⁵⁶ Neun Kreditinstitute befanden sich im Jahr 2002 zu 50 bis unter 100 Prozent im Auslandsbesitz (gegenüber 10 im Jahr 1990). Stark zugenommen hat hingegen die Zahl der Zweigniederlassungen ausländischer Banken. Sie wuchs von 2 (1990) auf 7 (1995) an und lag nach einer beschleunigten Entwicklung im Jahr 2002 bei 18. Der Zusammenhang zwischen dem verstärkten Trend zur Errichtung von Zweigniederlassungen im Rahmen der Niederlassungsfreiheit und dem Beitritt zur Währungsunion ist evident. Darüber hinaus übten 2002 noch weitere 212 Kreditinstitute ihre Tätigkeit in Österreich auf Basis der Dienstleistungsfreiheit aus. Im Gegensatz dazu betrieben (Stand Ende 2002) inländische Kreditinstitute 25 Filialen und 46 Repräsentanzen im Ausland.

Österreichs Banken scheinen den Umstrukturierungsprozess relativ gut bewältigt zu haben.⁵⁷ Zwar sind noch nicht alle Auswirkungen sichtbar geworden, strukturelle Weiterentwicklungen könnten in einer fortschreitenden intrasektoralen Konsolidierung bestehen, doch auch sektorübergreifende Zusammenschlüsse, etwa zwischen Raiffeisen- und Volksbankensektor, könnten die Folge sein. Doch besitzt Österreich ein sicheres und stabiles Finanzsystem. Banken sind trotz verstärkter Konkurrenz durch heimische Investment- und Pensionsfonds weiterhin die bedeutendsten Finanzintermediäre in Österreich. Der wachsende Konkurrenzdruck hat einerseits zu einer verstärkten Konzentration auf das Kerngeschäft geführt (d.h. Abbau von Industrie-, Handels- und sonstigen Beteiligungen), zugleich wurden aber die Bemühungen verstärkt, sich durch eigene Tochtergesellschaften bzw. strategische Allianzen als umfassender Anbieter von Finanzdienstleistungen zu etablieren. Die wachsende internationale Verflechtung ist sowohl an den Aktivitäten

55. Beiträge zur Wirtschaftspolitik 11, Fusionen und Übernahmen 2001, wie Anm. 50, 51.

56. Daten nach Pressedienst der OeNB vom 11. März 2003; Beiträge zur Wirtschaftspolitik 11, Fusionen und Übernahmen 2001, wie Anm. 50, 54.

57. Vgl. dazu und im Folgenden Schimetschek, Finanzsystemstabilität, wie Anm. 50, 134 ff.

von ausländischen Finanzdienstleistungsunternehmen in Österreich als auch an der verstärkten Akquisitionstätigkeit der österreichischen Banken in den mittel- und osteuropäischen Nachbarländern zu erkennen. Problematischer scheint die Situation der Wiener Börse zu sein. Trotz zahlreicher struktureller Reformen in den letzten Jahren und einer Belebung der Börse durch die wachsende Zahl von Privatisierungen bedarf es weiterer Maßnahmen, die Attraktivität des österreichischen Kapitalmarktes weiter zu verbessern (mit dem Kapitalmarkt-offensive-Gesetz von 2001 wurden erste Schritte getan).

P.S.: Die Anzeichen einer Wende im Bankensektor scheinen sich zu verdichten. Im Jahr 2002 ist es erstmals seit Beginn der elektronischen Datenaufzeichnung im Jahr 1978 zu einer Verringerung der Gesamtbilanzsumme der österreichischen Kreditinstitute gekommen.⁵⁸ Ferner kündigt sich ein „Tabubruch“ an. Galten Kündigungen im Bankenbereich bisher als „unausgesprochenes Tabu“ – Personalabbau wurde bislang über Frühpensionierung und Nichtnachbesetzung von Stellen betrieben –, so sorgte die Ankündigung des Managements der Erste Bank, wonach 270 ihrer 4.000 Mitarbeiter gekündigt werden müssten, für „nervöse Spannung“ in der Bankenbranche.⁵⁹

58. R. Dobringer, M. Schandl-Greyer, Österreichs Kreditinstitute im Jahr 2002, in: Österreichisches Bank-Archiv 4/2003, 294.

59. Siehe http://www.orf.at/030718/64973txt_story.html/, abgefragt am 22.7.2003.



Konzentrationsprozesse in der österreichischen Bauwirtschaft¹

Einleitung

Bedingt durch die im Zweiten Weltkrieg entstandenen schweren Beschädigungen bzw. Zerstörungen von Gebäuden und baulicher Infrastruktur (Straßen, Bahnstrecken, Kanalisation, Leitungen, usw.) kam dem Bausektor eine Schlüsselstellung innerhalb der heimischen Wirtschaft im Zuge des Wiederaufbaus zu. Auch nach Beseitigung der unmittelbaren Kriegsschäden bestand ein enormer Nachholbedarf beispielsweise hinsichtlich der Herstellung von Wohnraum, der Errichtung eines der zunehmenden Motorisierung angepassten Strassennetzes (Autobahnen und Schnellstrassen) oder des Ausbaus moderner Bürogebäude und Betriebsstätten für Industrie und Gewerbe. Der langanhaltende Wachstumsprozess verschiedener Sektoren der heimischen Wirtschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bot der Bauwirtschaft einerseits entsprechende Betätigungsmöglichkeiten, gleichzeitig wurde das gesamtwirtschaftliche Wachstum durch die Expansion des Baugeschehens wesentlich mitverursacht.

Der Bauwirtschaft kam auch noch in der ersten Hälfte der 1990er Jahre mit jährlichen Zuwachsraten deutlich über jenen der Gesamtwirtschaft die Rolle einer Konjunkturstütze zu. Erst mit dem Jahr 1995 setzte eine entgegengesetzte Entwicklung ein: Mit Ausnahme von 1996 blieb seither das Wachstum der Branche hinter dem des Bruttoinlandsprodukts zurück. Im Jahr 2001 begann ein Schrumpfungsprozess, der nach derzeit vorliegenden Prognosen erst im Jahr 2003 beendet sein dürfte. Die folgenden Zahlen verdeutlichen diese Entwicklung:

Tabelle 1: Reale Veränderung des Bruttoinlandsprodukts und des Bauwesens in Österreich gegenüber dem Vorjahr

Jahr	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03
BIP	4,7	3,3	2,3	0,4	2,6	1,6	2,0	1,6	3,5	2,8	3,0	1,0	0,9	2,2
Bauwesen	7,3	7,1	4,1	2,8	8,2	1,1	3,0	0,0	3,4	2,4	0,4	-2,7	-1,0	1,5

Quelle: WIFO, Prognose September 2002.

1. Der Beitrag wurde zum Jahresende 2002 abgeschlossen. Auch die Abfrage der zitierten Webseiten erfolgte 2002.

Dementsprechend ging der Anteil des Sektors an der inländischen Wertschöpfung seit 1996 kontinuierlich von 7,5 % auf 6,9 % im Jahr 2001 zurück, bis 2003 wird eine weitere Reduktion auf 6,7 % erwartet.²

Trotzdem lag der Anteil des Bausektors am BIP verglichen mit jenem in anderen europäischen Ländern auch noch im Jahr 2001 über dem Durchschnitt und wurde lediglich vom Wert Spaniens übertroffen.

Tabelle 2: Bauwesen – Wertschöpfung in % des BIP real 2001

Ö	D	F	I	Sp	Bel	Nl	Schwed	Dä	Fi
6,9	4,8	3,9	4,8	7,7	4,6	4,8	3,4	3,8	3,8

Quelle: OECD, National Accounts.

Nachdem die Entwicklung der österreichischen Bauproduktion im Zeitraum 1998 bis 2002 hinter jener der Gruppe westeuropäischer Länder (neben den oben angeführten auch noch Großbritannien, Irland, Norwegen, Portugal und die Schweiz) zurückgeblieben war, scheint eine Redimensionierung der inländischen Bauaktivitäten in Gang gekommen zu sein, deren „Endpunkt“ ein mit anderen westeuropäischen Ländern vergleichbarer BIP-Anteil der Branche sein könnte. Dem so beschriebenen Entwicklungsprozess haben zuletzt auch die öffentlichen Hände nicht entgegengewirkt: Die für die Beschäftigungslage der Bauwirtschaft wesentlichen Aufträge von Bund, Ländern und Gemeinden, deren Anteil am Produktionswert des Sektors im Jahr 1990 noch ca. 39 % ausmachte, gingen auf zuletzt 35,5 % zurück.³ Das politische Ziel „Budgetsanierung“ bzw. „Nulldefizit“ hatte zuletzt Vorrang gegenüber dem Ziel einer antizyklischen Wirtschaftspolitik. Die Entwicklung der Beschäftigtenzahl im Bausektor zeigt den oben skizzierten Prozess in aller Deutlichkeit: Von etwa 269.000 Personen im Jahr 1994 fiel die Zahl kontinuierlich (Ausnahme wiederum 1996) und mit wachsender Geschwindigkeit seit 1999 auf rund 247.000 Personen (2001); für das Jahr 2002 wurde ein weiterer Rückgang auf 240.000 Beschäftigte prognostiziert.⁴

Im Rahmen der skizzierten Entwicklung sind die Umstrukturierungen, Unternehmenszusammenschlüsse und Unternehmensstrategien der österreichischen Bauindustrie zu betrachten. Es wird dabei in den folgenden Kapiteln auf die Struktur der österreichischen Bauwirtschaft Mitte der 1980er Jahre, zu Beginn der 1990er Jahre, die Einführung der Fusionskontrolle 1993 und die Konzentrationsvorgänge seither sowie auf Gemeinschaftsunternehmen im vorgelagerten Bereich der Baukonzerne eingegangen.

2. WIFO, Prognose September 2002.

3. Statistik Austria, GNACE – Produktion ohne Baunebengewerbe.

4. WIFO 9/02.

Unternehmensgruppen und Eigentumsverhältnisse in der österreichischen Bauwirtschaft um die Mitte der 1980er Jahre⁵

Die heimische Bauwirtschaft war in den 1980er Jahren von einer Gruppe von im internationalen Vergleich mittelgroßen Unternehmen dominiert, welche sich größtenteils in österreichischem Eigentum befanden. Die damals renommierten bzw. größten industriellen Bauunternehmen können folgenden vier Kategorien zugeordnet werden: a) Unternehmen im Eigentum inländischer Banken, b) österreichische Private, c) Gemeindeeigentum, d) Auslandstöchter. Auf die vier Kategorien wird im Folgenden genauer eingegangen.

a) Unternehmen im Eigentum inländischer Banken

Die Länderbank-Gruppe

Die Österreichische Länderbank AG, damals die zweitgrößte inländische Aktiengruppe, mehrheitlich im Besitz der Republik Österreich, hielt die Anteilsmehrheit an einer Reihe wichtiger Bauunternehmen.

An erster Stelle ist dabei die Allgemeine Baugesellschaft A. Porr AG zu nennen, welche ihre Geschäftstätigkeit in allen wichtigen Baubereichen entwickelt hatte und mit etwa 3600 Beschäftigten und einem Umsatz von über 3,6 Mrd. S (1983) das zweitgrößte inländische Bauunternehmen war. Zur Porr-Gruppe zählten die Organgesellschaft Allgemeine Straßenbau AG sowie Beteiligungen an der Transportbeton G & Co KG (restliche Anteile bei Universale, Teerag-Asdag), der Lieferasphalt G & Co OHG (weitere Anteile bei Stuag, Teerag-Asdag, Strabag) sowie der Solco Grundbau G & Co OHG (gemeinsam mit Hofman & Maculan). Weiters verfügte die Porr AG über eine Reihe ausländischer Tochterunternehmen. Es wird deutlich, dass vor allem im Vorproduktebereich (Beton, Asphalt) eine Verschränkung mit weiter unten zu nennenden Konkurrenten bestand.

Die Stuag Straßen- und Tiefbau-Unternehmung AG befand sich seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre – damals (1976) wurde die Anteilsmehrheit von der schweizerischen Stuag übernommen – zu 95 % im Eigentum der Länderbank. Zu den Beteiligungen der Stuag zählten u.a. die Asphaltmischwerk Betriebs G, die deutsche Stuabau Straßen- und Tiefbau G sowie die Basaltwerk Pauliberg G. 1984 wurde die deutsche J. Klug Bauunternehmung G erworben. Seit 1985 gehörte auch die Rella Bau G, die sich seit 1979 im Eigentum des zum Länderbank-Konzern zu zählenden Österreichischen Creditinstituts befand, zur Stuag-Gruppe.

Schließlich war noch die Aktiengesellschaft für Bauwesen als wesentliches Bau-Tochterunternehmen der Länderbank zu registrieren.

5. Zu den folgenden Ausführungen siehe R. N. Reitzner, Eigentumsverhältnisse in der österreichischen Wirtschaft, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 11 (1985).

Die Creditanstalt-Bankverein-Gruppe

Die in den 1980er Jahren größte inländische Bank, die Creditanstalt-Bankverein, ebenfalls mehrheitlich im Besitz der Republik Österreich, war auch Mehrheitseigentümerin des damals größten heimischen Bauunternehmens, der Universale-Bau AG (1983 ca. 3900 Beschäftigte bei einem Umsatz von rund 4 Mrd. S). Das Unternehmen verfügte u.a. über Beteiligungen an der Sonderbau G sowie der Unimac Planungs- und Bau G, Nfg KG, einem Gemeinschaftsunternehmen von Universale und Hofman & Maculan. Im Jahr 1979 wurde die ebenfalls zum Creditanstalt-Bankverein-Konzern gehörende Union-Bau AG mit der Universale verschmolzen.

Schließlich ist unter der Kategorie „Banken“ noch die Neue Reformbau G zu erwähnen, welche sich damals mehrheitlich im Eigentum der Konstruktiva AG zur Förderung des Bauwesens befand. Die Anteile an dieser hielten zu 40 % die Genossenschaftliche Zentralbank, zu 30 % die BAWAG, die restlichen Anteile befanden sich im Eigentum von Versicherungen und Privaten. Als Tochterunternehmen der Neuen Reformbau war die Betonfertigteilwerk-Süd G zu registrieren.

b) Österreichische Private

Größtes dieser Kategorie zuzuordnendes Unternehmen war die IL Bau AG (Eigentümerfamilien Haselsteiner, Lerchbaumer, Soravia u.a.) mit etwa 2000 Beschäftigten und einem Umsatz von rund 3,2 Mrd. S (1983). Zum IL Bau-Konzern gehörten etwa die Bauveg Bergbaugesellschaft sowie die 1983 erworbene Bau-AG Negrelli. Die Anteilsmehrheit an Letzterer war von der Girozentrale und Bank der österreichischen Sparkassen übernommen worden. Negrelli beschäftigte damals fast 1900 Personen und erwirtschaftete einen Konzernumsatz von ca. 1,6 Mrd. S. Zur Negrelli-Gruppe zählten beispielsweise die Baugesellschaft Menzel G, die Josef Senn und Sohn Hoch- und Tiefbau G und die GVB Grundverwertungs- und Beteiligungs G.

Die Hofman & Maculan Bau AG war mit etwa 1800 Beschäftigten und einem Umsatz von ca. 1,95 Mrd. S (1983) ein weiteres namhaftes privates Bauunternehmen, welches Beteiligungen u.a. an der Unimac Planungs- und Bau G Nfg KG, der Österreichischen Bohr- und Pfahlfundierungs G sowie der Hartl-Bau G hielt.

Als weiteres größeres Unternehmen in österreichischem Privateigentum ist noch die Bauunternehmung DI A. Kallinger mitsamt ihren Beteiligungsunternehmen Paco Baugesellschaft P. Auteried & Co und L. Böhm Pflasterunternehmen zu nennen.

c) Gemeindeeigentum

In diese Gruppe fiel eine Reihe von letztlich der Gemeinde Wien zuzuordnenden Unternehmen des Baubereiches: Die Wiener Betriebs- und Bau G (WIBEBA) stand zu 74 % im Eigentum der Wiener Holding, welche ihrerseits wiederum zu

100 % der Gemeinde Wien gehörte. Die restlichen 26 % an der WIBEBA wurden von vier großen inländischen Baufirmen gehalten. Die Fertigteilbau Wien G war über die Wiener Holding bzw. deren Tochter, die Wiener Hafen und Lager Ausbau- und Vermögensverwaltungsgesellschaft, eine Gemeinde Wien Tochter. 1982 wurde die Wiener Baustoff- und Betonsteinwerke von der Fertigteilbau Wien übernommen. Im Eigentum der Wiener Stadtwerke befand sich die Teerag-Asdag AG mit ihren Beteiligungen u.a. an der Astra Bau G Nfg OHG (50 % der Anteile befanden sich im Eigentum der Strabag), der Iso-Bau G und der Bau G E. Mörtl. Zuvor waren die von der Stadt Wien mehrheitlich beherrschten Bauunternehmungen in der Bauring Wien G zusammengefasst gewesen.⁶

d) Auslandstöchter

Als wichtigste Unternehmung dieser Gruppe ist die Strabag Österreich G und deren hundertprozentige Tochterunternehmung, die Strabag Bau G zu nennen, welche sich zur Gänze im Eigentum der deutschen Strabag AG befanden. Die Strabag war – wie oben erwähnt – gemeinsam mit Teerag-Asdag an der Astra Bau beteiligt und besaß 33 % der Anteile an der Lieferasphalt G & Co OHG, deren restliche Anteile Porr, Stuaq und Teerag-Asdag hielten. 1978 erfolgte die Beteiligung an der „LSH“ Fischer Baugesellschaft.

Weiters ist die Infrabau G zu erwähnen, deren Anteile sich zu je 50 % im Eigentum der deutschen Neue Heimat International G und der Tractus Betriebsbeteiligungs G befanden, und welche u.a. an der Projecta Bauvorbereitungs G beteiligt war.

Schließlich sind noch die Firmen Polensky & Zöllner, Beton- und Monierbau G, Töchter gleichnamiger deutscher Unternehmen, sowie die Mannesmann-Tochter Österreichische Rohrbau G zu erwähnen.⁷

Die beschriebene Situation bzw. Entwicklung läßt erkennen, dass bereits in den 1970er und 80er Jahren eine Reihe von Umstrukturierungen und Unternehmenskäufen – vor allem in den Kategorien „Banken“ und „Private“ – stattfand. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass zwischen den Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen Querverbindungen via Gemeinschaftsunternehmen bestanden, woraus auf eine Zusammenarbeit der Konkurrenten in Teilbereichen geschlossen werden kann. Letzteres wird durch den Umstand verdeutlicht, dass auch damals viele größere Projekte durch Arbeitsgemeinschaften der großen industriellen Bauunternehmen abgewickelt wurden.

6. O. Grünwald, F. Lacina, Auslandskapital in der österreichischen Wirtschaft, Wien 1970.

7. Ebd.

Die Situation zu Beginn der 1990er Jahre⁸

Der angesprochene Umstrukturierungs- und Konzentrationsprozess führte u.a. auch dazu, dass Ende der 1980er Jahre die quantitative Bedeutung von Unternehmensgruppen in mehrheitlich privatem, österreichischem Eigentum deutlich zugenommen hatte. Die folgende Darstellung beginnt daher mit dieser Gruppe.

a) Österreichische Private

Im Geschäftsjahr 1989/90 war die Bauindustrie Holding AG (bis 1986 „Ilbau“) mit etwa 4350 Beschäftigten und einem Umsatz von knapp 6 Mrd. S die größte österreichische Firmengruppe im Baubereich. Die Kapitalanteile befanden sich mehrheitlich im Eigentum der weiter oben genannten Familien (direkt sowie über die Kärntner Industrieholding) und zu ca. 18 % bei der Bankinvest-Zürich, einer Tochtergesellschaft der Girozentrale. Schwerpunkt der Unternehmensaktivitäten war der Industrie- und Hochbau, gefolgt von sonstigem Tiefbau, Straßenbau und Hohlraumbau. Wichtige Tochtergesellschaften des Unternehmens waren die Ilbau G, welche 1987 durch die Fusion der Ilbau G/Spittal mit der Ilbau G/Wien entstanden war, die Asphalt- und Beton Bau G, die Negrelli Bau G (mit welcher 1986 Löbner & Co sowie 1989 die drei Jahre zuvor erworbene Industriebau Baden G verschmolzen worden waren), die Baugesellschaft Menzel G sowie die Lenikus Bau G. Im Jahr 1986 wurden über die Asphalt- und Beton Bau G 49 % der Anteile an der Fertigteilebau Wien G, einem Tochterunternehmen der Wiener Holding erworben, welche 1988 wieder an die Mehrheitseigentümerin abgegeben wurden (in jenem Jahr wurde das Unternehmen in die Wiener Baustoffwerke AG umgewandelt). Die Bauindustrie Holding AG zählte zur Gruppe jener österreichischen Bauunternehmen, die sich relativ frühzeitig auf ausländischen Märkten engagierten. So wurde beispielsweise Mitte der 80er Jahre die IL Bau America Corp. gegründet, 1985 wurde die Geschäftstätigkeit in Polen aufgenommen, 1989 erfolgte eine 67 %ige Beteiligung an der Magyar Aszfalt KFT, 1990 wurden die Győrer Straßenbau G und drei Firmen in der ehemaligen DDR gegründet.

Die Maculan Holding AG (früher Hofman & Maculan Bau AG) war mit etwa 2800 Beschäftigten und einem Umsatz von ca. 4,1 Mrd. S im Jahr 1989 bereits der fünftgrößte heimische Baukonzern. Die Gruppe war in die Bereiche Bauausführung (Maculan Baubeteiligungs G), Immobilien und Bauträger (Infra Beteiligungs G) sowie Baustoffe und Umwelt (Maculan Industrieverwaltungs G) gegliedert. Wesentliche Beteiligungen der Holding waren die 1987 erworbene Polensky & Zöllner Bau G, die Uniprojekt Bau- und Innenbau G, die Seidl Hoch-, Tief- und Bahnbau G, die 1988 erworbene Beteiligung an der deutschen G. Hinteregger & Co, die ein Jahr danach erworbene Minderheitsbeteiligung an G. Hinteregger Hoch-, Tiefbau G/Bregenz, die Infra Bauträger und Immobilien G sowie die Ein-

8. Zum Folgenden vgl. R.N. Reitzner, Wem gehört Österreichs Wirtschaft wirklich?, Wien 1991.

Drittel-Beteiligung an der Projekta G, deren restliche Anteile der Konstruktiva AG und der Ekazent G zuzuordnen waren. Im Baustoffbereich bestanden die Beteiligungen an der Maba Betonwaren G, der Betonwerk L. Haindl G (jeweils zu 100 %) und an der Ebenseer Betonwerke G (90 %). Gemeinsam mit der Perlmooser Zementwerke AG wurde die Purator Kläranlagen G erworben. Die Maculan-Gruppe entwickelte ein hohes Expansionstempo vor allem in den sich 1989/90 öffnenden Märkten. 1989 und 1990 wurden Joint Ventures in Ungarn eingegangen, Ende 1990 wurde die Bauunion – Süd/Dresden, ein Unternehmen mit etwa 1200 Beschäftigten erworben. Die weiter forcierte Expansion v.a. in der ehemaligen DDR führte Mitte der 90er Jahre letztlich zum spektakulären Unternehmenszusammenbruch.

Nahezu ebenso groß – gemessen sowohl an der Beschäftigtenzahl als auch am Umsatz – wie die zuvor beschriebene Gruppe war Ende der 80er Jahre die ebenfalls in Privateigentum befindliche Ing. Mayreder, Kraus & Co Bau-Holding G. Die Holding war zu jeweils 100 % an der gleichnamigen Bau G, der gleichnamigen Leasing G sowie der Mayreder, Keil, List & Co G beteiligt. Weitere wichtige Beteiligungen bestanden an der deutschen Ing. Mayreder Bau G, der Fels- und Sprengtechnik G, der Grund- und Pfahlbau G sowie der WIBAU Gen. Anfang 1990 wurde ein Joint Venture in Ungarn eingegangen. Schwerpunkt der Unternehmertätigkeit waren Industriebau und Tiefbau.

b) Bankbeteiligungen

Weiterhin mehrheitlich im Eigentum der Creditanstalt-Bankverein – und damit dem Letzteigentümer Bund zuzuordnen – befand sich die Universale Bau AG, als deren wesentliche Inlandsbeteiligungen die 1986 erworbene Gebr. Brandner G, die H. Schuh & Co Spezial Abbruchunternehmen G, die Shopping City Süd Erweiterungsbau G & Co KG, die Universale Grundbau G, die Sonderbau G und die Transportbeton G & Co KG zu nennen waren. Unter den Auslandsbeteiligungen waren die deutsche Universale Bau G, die Alutrade Inc./USA sowie die Pivensa/Venezuela zu erwähnen. Bei Letzterer handelte es sich um ein Aluminium-Walzwerk, dessen Anteilsmehrheit von der Universale im Zuge eines schließlich misslungenen Diversifizierungsversuchs 1988 erworben worden war; bereits Mitte 1990 wurden 25 % der Anteile an die deutsche Metallgesellschaft AG abgegeben. Gemeinsam mit Porr, Maculan, Mayreder sowie Ed. Ast war die Universale an der Awstroj G & Co KG, einer Gesellschaft zur Durchführung von Bauaktivitäten in der UdSSR, beteiligt. Mitte 1990 wurde ein Joint Venture mit der ungarischen Baufirma Bula eingegangen.

Wesentliche Verschiebungen bei den Eigentumsverhältnissen waren in der Zwischenzeit bei den 1985 der Länderbank-Gruppe zugeordneten Unternehmen eingetreten. Bei der Allgemeine Baugesellschaft A.Porr AG war nunmehr die deutsche Gruppe um das Haus Hannover-Braunschweig/Srbik mit einer Beteiligung von ca. 26 % vor der Österreichische Länderbank (knapp über 25 %) sowie einer

Gruppe österreichischer Privater (ca. 20 %) die Hauptanteilseignerin. Als wichtige Organgesellschaften waren die Allgemeine Straßenbau AG, die Projektierungsbüro für Industrie-, Hoch- und Tiefbau G, die Union Baumaterialien G, die 1985 gegründete Schotter- und Betonwerke K. Schwarzl Betriebs G sowie die Porr International AG zu nennen. 1989 wurde die Porr-Gruppe umstrukturiert, wobei die Porr Technobau AG (als zentrale Bauabteilung für Tiefbau, Energiebau, Tunnel- und Brückenbau) sowie die Porr Umwelttechnik AG (zur Errichtung und Sanierung von Mülldeponien bzw. zur Reinigung von Erdreich) gegründet worden waren. Als weitere wesentliche Beteiligungen der Porr AG waren die Transportbeton G & Co KG, die Lieferasphalt G, die Chemco Bausysteme G, die Bahnbau Maier Betriebs G sowie die Porr Malaysia zu registrieren. 1990 wurden 25 % an der deutschen Wilhelm Radmer Bau AG, einem Unternehmen mit damals ca. 1500 Beschäftigten, erworben; gleichzeitig wurden 10 % der Anteile an der Porr International an Radmer abgegeben.

Bei der Stuaag Bau AG hatte die Österreichische Länderbank 1988 26 % und im darauffolgenden Jahr weitere 25 % der Anteile an die Tiroler Gruppe E. Fröschl/Ch. Schwemberger-Swarovski abgegeben. Die Stuaag war u.a. an der Hamberger Bau G, der Lieferasphalt G, der Transportbeton G & Co KG, der VAM – Österreichische Vialit G & Co KG, der WIBAU Gen sowie den deutschen Firmen J. Klug Bauunternehmung G, welche 1984 erworben worden war, Ost-Bau G & Co und Stuaabau Straßen- und Tiefbau G beteiligt. Die im Jahr 1985 vom ÖCI erworbene Rella Bau G war 1988 mit der Stuaag verschmolzen worden.

Somit verblieb nur noch die AG für Bauwesen im Mehrheitseigentum der Länderbank (60 %; 40 % Waagner Biro).

Bei der Neue Reformbau, ab Mitte 1990 eine Aktiengesellschaft, hatte sich insofern eine Änderung ergeben, als die Anteile an der Muttergesellschaft Konstruktiva AG nunmehr zu je einem Drittel von der BAWAG und der Raiffeisen Zentralbank Österreich AG gehalten wurden, weitere 28 % befanden sich im Eigentum der WBV Holding G (einem Tochterunternehmen von Zentralsparkasse und Wiener Städtische Versicherung).

c) Gemeindeeigentum

Bei der nach wie vor im Eigentum der Wiener Stadtwerke (und damit der Gemeinde Wien) befindlichen Teerag-Asdag AG kam es 1987 zur Ausgliederung der Verkaufsorganisation in die Teerag Handels G, welcher u.a. die Euphalt Handels G und die Bosch Handels G zugeordnet wurden. Im selben Jahr wurden 25 % an der Dr. Szabados Straßenbelagservice G erworben sowie die Tiefbau G/Bruck übernommen. Als 100 %ige Tochterunternehmen der Teerag-Asdag waren die Bau G E. Mörtl, die Bosch Bau G, die Bitu Bau G, die Iso Bau G sowie die gleichnamige deutsche Firma zu nennen. Weitere Beteiligungen bestanden u.a. an der Transportbeton G & Co KG, der Lieferasphalt G, der Astra Bau und der WIBAU Wirtschaftsgenossenschaft des Bauwesens.

Bei der weiterhin mehrheitlich zur Wiener Holding (Gemeinde Wien) gehörenden WIBEBA wurden 1990 von der Z-Trust-Holding AG – einer Tochtergesellschaft der Zentralsparkasse – die bis dahin von Maculan, Neue Reformbau, Porr und Universale über die Baubeteiligungs G gehaltenen 26 % der Kapitalanteile übernommen.

d) Auslandstöchter

Die Strabag Österreich AG, Tochter der deutschen Strabag AG, hatte 1989 ihre größte inländische Tochtergesellschaft, die Strabag Bau G eingegliedert. Wesentliche Beteiligungen der Strabag waren die DI Brandstetter & Co Bau G (100 %), die Gleitbau G und die Astra Bau G (jeweils 50 %), die LSH-Fischer Bau G (Anteilsmehrheit) sowie die Lieferasphalt G & Co KG (Anteilminderheit). 1989 wurden die Bittner Bau G & Co KG zur Gänze -, sowie Minderheitsbeteiligungen an der Asamer & Hufnagl Holding G, der Lieferasphalt G & Co OHG, der VAM Österreichische Vialit G & Co KG sowie der ungarischen Duna Consult G erworben. 1990 wurde ein Joint Venture mit drei ungarischen Firmen eingegangen (Strabag Hungaria Kft), wobei der Strabag-Anteil 50 % betrug.

1987 ging die v.a. im Stollen- und Tunnelbau sowie im Flusskraftwerksbau tätige Ed. Ast & Co Bau G, welche 1989 mit über 1000 Beschäftigten einen Umsatz von ca. 1,3 Mrd. S erzielte, zu 60 % ins Eigentum der deutschen Philipp Holzmann AG über.

Ein wesentliches Merkmal der eben skizzierten Entwicklungsphase der Bauindustrie war der Teilrückzug der Österreichischen Länderbank (und damit des Bundes) aus ihren wichtigsten Bau-Töchtern (Porr, Staug). Ebenso wird der Trend zum Engagement österreichischer Bauunternehmen auf den sich öffnenden ost- und mitteleuropäischen Märkten deutlich; daneben nahmen auch die Aktivitäten in der ehemaligen BRD erkennbar zu. Bei den Auslandstöchtern dominierten weiterhin deutsche Eigentümer. Insgesamt blieb der Auslandsanteil am Nominalkapital⁹ – trotz einer Zunahme gegenüber 1978 – auch im Jahr 1989 deutlich unter jenem in anderen Wirtschaftszweigen. Weiters ist zu bemerken, dass die Joint Ventures der großen inländischen Bauunternehmen im vorgelagerten Bereich (Beton, Asphalt) weiter Bestand hatten.

Exkurs: Unternehmenszusammenschlüsse und österreichisches Kartellgesetz

Die drei wesentlichen inhaltlichen Regelungsbereiche entwickelter Kartellgesetze bzw. von Gesetzen gegen Wettbewerbsbeschränkungen beziehen sich auf wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen (Kartelle), den Missbrauch einer marktherrschenden Stellung sowie auf Unternehmenszusammenschlüsse. Während der

9. Vgl. ebd.

oben beschriebenen Perioden und der innerhalb jener zustande gekommenen Unternehmenszusammenschlüsse enthielt das österreichische Kartellgesetz keine Bestimmungen zur Kontrolle von Fusionen. Zwar sah das Kartellgesetz 1972 die Anmeldung von Zusammenschlüssen zum Kartellregister binnen eines Monats nach ihrem Zustandekommen vor (§ 50 Abs. 1), allerdings hatte der Vorsitzende des Kartellgerichts die Eintragung in das Kartellregister ohne weitere Prüfung anzuordnen (Abs. 2). Auch mit dem Kartellgesetz 1988 änderte sich nichts an diesem Manko: Nunmehr war gemäß § 42 die Anzeige von Zusammenschlüssen – wiederum innerhalb eines Monats nach ihrem Zustandekommen – vorgesehen, in einer weiteren Textpassage wurden die Adressaten der Anzeigeverpflichtung genannt.

Wesentliche Begründung für das Fehlen einer Fusionskontrolle in Österreich war – vereinfacht ausgedrückt – die Argumentationslinie, wonach in einer kleinen, überwiegend offenen Volkswirtschaft mit im internationalen Vergleich entsprechend kleinen Unternehmen – im Sinne einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen bzw. der Volkswirtschaft – eher ein Bedarf nach Unternehmenskonzentration bestünde. Solche sinnvollen Konzentrationsvorgänge sollten daher auch nicht durch mühselige und letztlich „überflüssige“ Prüfungsvorgänge erschwert werden. Überwiegend ausgeblendet wurde dabei allerdings die Frage der sachlichen und v.a. der räumlichen Marktabgrenzung: In jenem Zeitraum waren viele Produktmärkte weniger als heute dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Überdies: wie sollte ohne Fusionskontrolle der Übernahme inländischer marktbeherrschender Unternehmen und damit im Extremfall der Übernahme ganzer, beispielsweise durch enge Transporträdien geschützter heimischer Teilmärkte durch sehr große nicht österreichische Unternehmen entgegengetreten werden?

Im Vorfeld der Sozialpartner-Verhandlungen zu einer weiteren Novellierung des Kartellgesetzes wurden die Möglichkeiten bzw. die Notwendigkeit zur Einführung des Instruments der Fusionskontrolle diskutiert und schließlich auch seitens der Arbeiterkammer in den Katalog der durch ein neues Kartellgesetz zu verwirklichenden Inhalte aufgenommen.¹⁰

Mit der Kartellgesetznovelle 1993 (Inkrafttreten 1.11.1993) wurde schließlich das entsprechende Instrumentarium geschaffen:¹¹

Die in § 41 KartG genannten Kriterien dienen zur Definition von Zusammenschlüssen. So ist beispielsweise der unmittelbare oder mittelbare Erwerb von Anteilen an einer Gesellschaft, die Unternehmer ist, durch einen anderen Unternehmer, sowohl dann, wenn dadurch ein Beteiligungsgrad von 25 %, als auch dann, wenn dadurch ein solcher von 50 % erreicht oder überschritten wird, als Zusammenschluss zu werten.

Für kleinere Unternehmenszusammenschlüsse (ab einem gemeinsamen Umsatz

10. R.N. Reitzner, Fusionskontrolle – ein Instrument der Wirtschaftspolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 15 (1989), 407-422.

11. Siehe auch den Beitrag von M. Tüchler in diesem Band.

der zusammenschließenden Unternehmen von 150 Mio. S) bestand weiterhin die Verpflichtung zur Anzeige beim Kartellgericht. Zusammenschlüsse von Unternehmen ab einem gemeinsamen Umsatz von 3,5 Mrd. S (§ 42 a Abs. 1) waren ab nun beim Kartellgericht anzumelden, sofern mindestens zwei der Unternehmen einen Umsatz von jeweils 5 Mio. S erreichten (Bagatellgrenze).

Innerhalb von vier Wochen konnten gemäß § 42 b Abs. 1 die Amtsparteien – bis zum 30.6.2002 die Bundesarbeitskammer, die Wirtschaftskammer Österreich, die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs sowie die Finanzprokuratur als Vertreterin des Bundes – die Prüfung des Zusammenschlusses beantragen.

Mit § 42 b Abs. 2 wurde festgelegt, dass das Kartellgericht den Zusammenschluss zu untersagen habe, wenn zu erwarten ist, dass durch den Zusammenschluss eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird.

Die in § 34 KartG gegebene Begriffsbestimmung legt fest, wann ein Unternehmen marktbeherrschend ist. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn das Unternehmen keinem oder nur unwesentlichem Wettbewerb ausgesetzt ist, oder dem Wettbewerb von höchstens zwei Unternehmen ausgesetzt ist und einen Marktanteil von mehr als 5 % hat, oder bei eigenem Marktanteil von mehr als 5 % zu den vier größten Unternehmen gehört, die zusammen einen Marktanteil von mindestens 80 % haben.

Trotz Vorliegens der Marktbeherrschung könnte die Nichtuntersagung erfolgen, sofern Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen eintreten, die die Nachteile der Marktbeherrschung überwiegen oder der Zusammenschluss zur Erhaltung oder Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen notwendig und volkswirtschaftlich gerechtfertigt ist. Die Nichtuntersagung kann auch unter Erteilung von Auflagen erfolgen (Abs. 3).

Mit der am 1.1.2000 in Kraft getretenen Kartellgesetznovelle 1999 wurden die für die Anmeldung und somit für die Zusammenschlusskontrolle relevanten Schwellenwerte auf 4,2 Mrd. S (weltweiter gemeinsamer Umsatz der zusammenschließenden Unternehmen), 28 Mio. S (Bagatellgrenze, d.h. Umsatz von mindestens zwei Unternehmen jeweils weltweit) hinaufgesetzt; zusätzlich wurde das Kriterium eingeführt, dass die beteiligten Unternehmen im Inland insgesamt 210 Mio. S Umsatz erzielen müssen (§ 42 a Abs. 1). Bei den für die Marktbeherrschung verwendeten Definitionen erfolgte die Ergänzung (§ 34 Abs. 1a), wonach nunmehr auch Unternehmen mit einem Marktanteil von mindestens 30 % als marktbeherrschend anzusehen sind (Marktbeherrschungsvermutung). Zusätzlich zum Antragsrecht der oben genannten Amtsparteien wurde nun auch das „Amtswegige Einschreiten“ im öffentlichen Interesse durch das Kartellgericht – auch im Fall von Unternehmenszusammenschlüssen – eingeführt (§ 44a). Schließlich wurde die Anzeigepflicht für kleinere Zusammenschlüsse beseitigt.

Durch die am 1.7.2002 in Kraft getretene „Kartellgesetznovelle 2002“ (u.a. Änderung des Kartellgesetzes 1988, Wettbewerbsgesetz) wurden tiefgreifende insti-

tutionelle Änderungen vorgenommen: Die Amtsparteienstellung der Bundesarbeitskammer, der WKÖ und der Präsidentenkonferenz wurde beseitigt und damit auch die Möglichkeit, bei Unternehmenszusammenschlüssen Prüfungsanträge zu stellen. Als neue Amtsparteien fungieren seither ausschließlich die neu eingerichtete Bundeswettbewerbsbehörde und der dem Justizminister unterstellte Bundeskartellanwalt; die neu eingerichtete, der Bundeswettbewerbsbehörde zugeordnete Wettbewerbskommission kann dieser gegenüber Empfehlungen zur Prüfung von Zusammenschlüssen abgeben.

Schließlich sei noch in Erinnerung gerufen, dass seit dem Beitritt Österreichs zum Europäischen Wirtschaftsraum (Anfang 1994) die einschlägigen Regelungen der EU auch im Bereich der Fusionskontrolle für Österreich wirksam geworden waren. Anders als etwa im Bereich Kartelle gibt es hier keine Überschneidungen, d.h. die Prüfungscompetenz liegt entweder bei der Kommission (Schwellenwerte gemäß Fusionskontrollverordnung; d.h. „große Zusammenschlüsse“) oder beim österreichischen Kartellgericht (sogenanntes one stop shop Prinzip).

Die folgende Darstellung wesentlicher Zusammenschlüsse von im Bausektor tätigen Unternehmen erfolgt vor dem eben skizzierten rechtlichen Hintergrund.

Konzentrationsvorgänge seit Einführung der Fusionskontrolle

Aus der Vielzahl der seit Ende 1993 angezeigten, angemeldeten bzw. einem Prüfungsverfahren unterzogenen Unternehmenszusammenschlüsse im Baubereich können nur die für die Marktstruktur des Sektors Entscheidendsten skizziert werden. Vorläufiger Endpunkt der Konzentrationsentwicklung ist die Herausbildung von drei großen österreichischen Baugruppen.

a) Das Entstehen der Bauholding-Strabag-Gruppe

Die bereits 1989 größte inländische Bau-Gruppe – die „Bauholding“ – setzte in den 1990er Jahren ihre Expansion zügig fort: 1994 übernahm die Bau Holding AG (Konzernumsatz 1992/93 knapp 14 Mrd. S, ca. 9000 Beschäftigte) von der LM Bauunternehmensbeteiligungs AG die von ihrer 100%igen Tochtergesellschaft, der schweizerischen Incipit AG gehaltenen Anteile an der F. Lang & Menhofer Bau G, einem Unternehmen mit damals etwa 700 Beschäftigten und einem Umsatz von ca 800 Mio. S. Im selben Jahr erfolgte die Verschmelzung der Konzerngesellschaften Asphalt & Beton, Negrelli, Menzel, Lenikus und Royer Bahnbau auf die Ilbau G.

Mit dem Anfang 1998 angemeldeten Erwerb der Anteilmehrheit an der Strabag AG/Köln – einem gemessen an der Bauleistung damals ca. zweieinhalb Mal so großen Konzern wie die Bau-Holding-Gruppe – durch ihre 100 %ige Tochtergesellschaft Ilbau G Deutschland bzw. durch die Bauholding Kernaktionärin Kihog G, setzte die Bau-Holding AG ihren bislang massivsten Expansionsschritt.

Vor der Beschreibung dieses Zusammenschlusses ist jedoch noch auf die in den

Jahren davor seitens der Strabag Österreich AG durchgeführten Unternehmenskäufe einzugehen: Nachdem 1991 die Tagger-Bau G erworben worden war, kam es 1994 zur Gründung von Strabag-Tochtergesellschaften in Kroatien, Slowenien und Tschechien.

Ende 1995 wurde bei der EU-Kommission der beabsichtigte Erwerb der Aktien der Stuaag-Bau AG durch die Strabag Österreich (50 %) und die Bank Austria Industrieholding G (die Tochtergesellschaft der Bank Austria AG erwarb 50 % minus eine Aktie) angemeldet. Gleichzeitig mit dem beabsichtigten Anteilskauf erwarb die Strabag eine Option auf die von der BA-Tochter gehaltenen Anteile. Nachdem die anmeldenden Unternehmen Strabag Österreich und Bank Austria 1994 einen gemeinsamen weltweiten Umsatz von über 5 Mrd. ECU- sowie einen gemeinschaftsweiten Umsatz von jeweils mehr als 250 Mio. ECU aufwiesen und gleichzeitig nicht mehr als zwei Drittel ihrer gemeinschaftsweiten Umsätze in ein und demselben Mitgliedstaat erzielten, war das Zusammenschlussvorhaben als eines von gemeinschaftsweiter Bedeutung im Sinne der Fusionskontrollverordnung bei der Kommission anzumelden. Stuaag befand sich seit 1991 (Erwerb der restlichen 48 % der Anteile von der Länderbank) zur Gänze im Eigentum der Gruppe Schwemberger-Swarovski/Fröschl und hatte ihrerseits im selben Jahr Baugesellschaften in der ehemaligen DDR von der Treuhandanstalt erworben und 1994 eine Tochtergesellschaft in Slowenien gegründet. (Die Bank Austria war durch die Zusammenführung von Zentralsparkasse und Österreichische Länderbank entstanden). Der Anteil von Stuaag am gesamten österreichischen Baumarkt wurde mit 5,3 % beziffert, jener der Strabag-Gruppe mit 3,6 %. Der Anteilserwerb wurde seitens der Kommission nicht als Zusammenschluss (konzentratives Gemeinschaftsunternehmen) sondern als kooperatives Gemeinschaftsunternehmen gewertet, da eine Koordinierung des Wettbewerbsverhaltens der Muttergesellschaften als wahrscheinlich angesehen wurde. Beide Muttergesellschaften blieben mit selbstständigen Tochtergesellschaften auf den selben Märkten tätig wie das Gemeinschaftsunternehmen (Stuaag). Bei der Bank Austria wurden in diesem Zusammenhang die Beteiligungen an der Porr AG (37,3 %) und vor allem die 100 %-Beteiligung an der WIBEBA als relevant angesehen (siehe Entscheidung der Kommission vom 15.1.1996). Das Verfahren wurde 1997 von der Kommission durch ein Verwaltungsschreiben abgeschlossen, wonach die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 85 Abs. 3 des EG-Vertrages („Freistellung vom Kartellverbot gem. Art. 85 Abs. 1“; nunmehr Art. 81) erfüllt seien. In diesem Zusammenhang wurde die oben erwähnte Option zur Kenntnis genommen. Durch die 1998 angemeldete Nutzung der Option seitens Strabag wurde die alleinige Kontrolle an der Stuaag hergestellt.

Die Prüfung des Zusammenschlusses Bau-Holding/Strabag

Nun zum oben bereits angesprochenen Erwerb der Strabag durch die Bau-Holding AG: Die Anmeldung des beabsichtigten Zusammenschlusses beim Kartellgericht hatte einen Prüfungsantrag der Amtspartei Bundesarbeitskammer zur Folge. Diese

musste bei einer ersten Überprüfung des von der Anmelderin dargestellten Sachverhaltes davon ausgehen, dass durch den Erwerb der Anteilsmehrheit an der Strabag/Köln auch deren Tochtergesellschaft, die Strabag Österreich AG und deren Tochtergesellschaften – beispielsweise seien die LSH-Fischer, die Astra-Bau, Brandstetter & Co, Tagger-Bau und insbesondere die Stuaag (50 % plus eine Aktie) genannt – in den Konzernbereich der Bau-Holding einbezogen werden würden. Die genannten, am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen waren in Österreich flächendeckend in allen Teilmärkten des Bausektors tätig; die bereits vor dem Zusammenschluss bestehende starke Marktstellung der Bau-Holding würde durch den Strabag-Erwerb weiter ausgebaut werden. Somit ergab sich die Notwendigkeit, zu untersuchen ob der Zusammenschluss zum Entstehen oder zur Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung führen würde.

Der vom Kartellgericht zur Gutachtenserstattung, d.h. zur Untersuchung des Zusammenschlusses im Sinne der weiter oben skizzierten Kriterien des Kartellgesetzes beauftragte Paritätische Ausschuss für Kartellangelegenheiten¹² hatte sich demnach zunächst mit der Frage der Marktabgrenzung in sachlicher und räumlicher Hinsicht zu beschäftigen und die Marktpositionen der beteiligten Unternehmen auf den relevanten Märkten zu bestimmen.

Bei der Betrachtung von Teilmärkten des Baubereichs wurde für den PA erkennbar, dass die zusammenschließenden Unternehmen insbesondere im Asphaltmischgutbereich sowie im Straßenbau sehr hohe Marktanteile erreichen würden. Die beiden genannten Bereiche stehen miteinander insofern in enger Wechselbeziehung, als Asphalt ein wichtiges Vorprodukt für den Straßenbau darstellt. Die vertikale Integration eines Unternehmens, welches in seinem regionalen Straßenbau-Markt gleichzeitig über eigene Asphaltmischkapazitäten verfügt, stärkt die Wettbewerbsposition dieses Unternehmens gegenüber Konkurrenten, die in einem dieser beiden Märkte nicht tätig sind. Einerseits wird die Marktstellung des integrierten Unternehmens durch die sichere Verfügbarkeit von Asphaltmischgut für regionale Bauaufträge gestärkt, andererseits sichert es durch die eigene Bautätigkeit Auslastung und Absatz in der Mischanlage. Bei starker Stellung auf beiden Märkten ist das Unternehmen in der Lage, Konkurrenten, die nicht über eine vergleichbare Position verfügen, vom Markt zu verdrängen bzw. von einem Markteintritt abzuhalten.

Für den sachlich relevanten Markt „Asphaltmischgut“ wurde festgestellt, dass zum damaligen Zeitpunkt knapp die Hälfte der in Österreich existierenden Asphaltmischanlagen im vollständigen oder teilweisen Eigentum der Zusammenschlusswerber stand. Andere heimische Bauunternehmen verfügten über keine ver-

12. Der Paritätische Ausschuss für Kartellangelegenheiten bestand bis zum 30.6.2002, bzw. mit einer Übergangsfrist bis Jahresende 2002 zur Erfüllung der vor Ende Juni erteilten Gutachtensaufträge; diese bezogen sich auf die wesentlichen vom Kartellgesetz abgedeckten Sachverhalte – Kartelle, Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, Unternehmenszusammenschlüsse. Siehe genauer im Beitrag von R.N. Reitzner und T. Taurer in diesem Band.

gleichbaren, d.h. ähnlich weitgespannten Mischanlagenetze. Die Untersuchung ergab weiters, dass für die Lieferung von Asphaltmischgut technisch und wirtschaftlich mögliche Lieferradien von etwa einer Stunde Transportzeit ausschlaggebend sind. Hinsichtlich der räumlichen Marktabgrenzung war daher für Asphaltmischgut auf die regionale Ebene abzustellen. Der PA stellte diesbezüglich schließlich eine überragende Marktstellung der zusammenschließenden Unternehmen für Gebiete in Niederösterreich und Tirol fest und empfahl daher dem Kartellgericht die Erteilung von Auflagen zur Rücknahme der Marktstärke in den genannten Regionen. Dieser Empfehlung schloss sich das Kartellgericht in seinem rechtskräftig gewordenen Beschluss auch an. In weiterer Folge wurden die hinsichtlich niederösterreichischer Gebiete erteilten Auflagen (Abgabe von Mischanlagen) erfüllt; die Frist zur Erfüllung der für Tirol relevanten Auflage wurde – nicht zuletzt wegen eines die Rohstoffversorgung der Mischanlage unterbindenden Bergsturzes – bislang zwei Mal verlängert.

Hinsichtlich des Straßenbau-Marktes wurde festgestellt, dass dieser durch die ausschlaggebende Auftraggeberfunktion von Bund, Ländern, Gemeinden und Sondergesellschaften (d.h. die öffentlichen Hände) charakterisiert wird. Damit unterliegen die Aufträge dem Regime für die öffentliche Auftragsvergabe (das Bundesvergabegesetz sah eine europaweite Ausschreibung ab einem Schwellenwert von 5 Mio. ECU vor). Allerdings konnte festgestellt werden, dass die Auftragsvergaben bislang zum weitaus überwiegenden Teil an in Österreich ansässige Unternehmen erfolgten. Der PA schloss daraus, dass in diesem Bereich potentieller Wettbewerb seitens noch nicht am Markt tätiger Unternehmen durchaus möglich wäre, faktische Gründe allerdings einen solchen Marktzutritt bislang offenbar erschwert hatten. Der Marktanteil der Strabag/Stuag hatte im Jahr vor dem Zusammenschluss etwa 30 % betragen, jener der Bau-Holding rund 13 %. Der in diesem Bereich größte Konkurrent, die Teerag-Asdag, kam auf etwa 17 %, danach rangierten Porr und die Alpine-Gruppe mit etwa 6 bzw. 5 %. Eine bundesländerweise Betrachtung ergab, dass sich die Marktanteile der zusammenschließenden Unternehmen zwischen 1994 und 1997 stark erhöht hatten. Eine besonders hohe fiktive Konzentration – mit bis zu zwei Drittel Marktanteil – war dabei in den Ländern Tirol, Vorarlberg, Steiermark, Niederösterreich, Burgenland und Kärnten erreicht worden. Zusammenfassend war daher festzustellen, dass die sich bildende Bau-Holding/Strabag-Stuag-Gruppierung im Straßenbau eine außerordentliche Marktstellung erlangen würde. Die seitens der Bundesarbeitskammer nominierten Mitglieder des PA empfahlen daher in ihrem diesbezüglichen Gutachtenstil die Erteilung von Auflagen für den Straßenbaubereich (eine Beschränkung des gemeinsamen Marktanteils auf etwa 30 % Marktanteil durch Abgabe einschlägiger Unternehmensaktivitäten). Dadurch sollten absehbare negative Folgen der Marktbeherrschung – wie eine potentielle Verringerung von Wettbewerb und daraus resultierende Preisniveaueffekte – hintangehalten werden.

Insgesamt wurde die Nichtuntersagung des Zusammenschlusses unter der Vor-

aussetzung der Erteilung von Auflagen empfohlen. Als positiv hervorzuhebender Aspekt des Vorhabens wurde insbesondere der Umstand gewürdigt, dass das Entstehen eines großen Baukonzerns mit einer Bauleistung von über 60 Mrd. S zur Stärkung der beteiligten Unternehmen im Wettbewerb auf ausländischen Märkten und damit auch zu positiven Beschäftigungswirkungen beitragen sollte.

Das Kartellgericht beschloss letztlich die Nichtuntersagung des Zusammenschlusses unter der Voraussetzung der Erfüllung der für den Asphaltmischgutbereich empfohlenen bzw. erteilten Auflagen. Es war dies der erste heimische Fall einer „Nichtuntersagung eines Zusammenschlusses unter Erteilung von Auflagen“.

Weiteres externes Unternehmenswachstum

Bereits im weiteren Verlauf des Jahres 1998 erfolgte der nächste große Expansionschritt der Bau-Holding, indem die Übertragung des Vermögens der ERA-Bau Holding AG – einer Unternehmensgruppe mit Tätigkeitsschwerpunkten im Hochbau und im Baurügergeschäft und einem Umsatz von etwa 6 Mrd. S – auf die Bau Holding AG beim Kartellgericht angemeldet wurde. Damit unmittelbar verbunden war die Beteiligung in Höhe von 50 % minus einer Aktie der Raiffeisen-Gruppe (Eigentümerin der ERA) – bestehend aus der Raiffeisenlandesbank NÖ-Wien, der Versicherungsanstalt der österreichischen Bundesländer Versicherungs AG und der BLR-Baubeteiligungs G – an der BIBAG Bauindustriebeteiligungs AG. Letztere hielt nun die Anteilsmehrheit an der Bau-Holding AG sowie der Strabag AG/Köln. Die Raiffeisen-Gruppe erreichte damit eine jeweils 25 %ige Stimmrechtsbeteiligung an den genannten Unternehmen. Die ERA hatte zuvor (1995) die Neue Reformbau AG sowie deren Muttergesellschaft, die Konstruktiva AG von deren damaligen Eigentümerinnen, der BAWAG, der Bank Austria, der Wiener Städtischen und der Raiffeisen Zentralbank Österreich erworben. 1996 übernahm die Neue Reformbau G von der in Konkurs gegangenen Hofman & Maculan Bau AG deren Tochtergesellschaften Uniprojekt Bau- und Innenbau G sowie die Hinteregger Hoch- und Tiefbau G.

Ebenfalls im Jahr 1998 machte die Strabag von ihrem Optionsrecht hinsichtlich der von der Bank Austria Industrieholding G gehaltenen Aktien der Stuaag Bau-AG (50 % minus eine Aktie) Gebrauch. Damit erlangte die Strabag die alleinige Kontrolle über die Stuaag. Dieser Vorgang war eine Folge des Fusionskontrollverfahrens Bank Austria/Creditanstalt. In diesem hatte sich die Bank Austria gegenüber der Kommission bzw. der Generaldirektion IV verpflichtet, entweder ihre Beteiligung an der Stuaag zu verkaufen oder die Beteiligung der Creditanstalt in der Höhe von 79,6 % an der Universale Bau AG abzugeben. Angesichts der von der Bank Austria gegebenen Zusagen hatte die Kommission 1997 den Zusammenschluss Bank Austria/Creditanstalt als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt (siehe Entscheidung der Kommission vom 11.3.1997).

Im Zusammenhang mit den beiden vorgenannten Zusammenschlüssen (ERA, Stuang) wurden seitens der Amparteien keine Prüfungsanträge gestellt.

In weiterer Folge waren einige konzerninterne Umstrukturierungen vorgenommen worden. Es sind hier vor allem die Verschmelzung der ERA-Bau Holding in die Ilbau G (1999) sowie die im Jahr 2000 erfolgte Verschmelzung von Strabag Österreich, Stuang und Ilbau zur Strabag AG hervorzuheben. Durch die Verschmelzung mit der Bau Holding Alpha Beteiligungsverwaltung AG wurde die Bau Holding Strabag AG Ende 2001 Hauptaktionärin und Muttergesellschaft der Strabag AG/Köln.¹³

Mit im Jahresdurchschnitt über 30.000 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von über 5,3 Mrd. Euro war die Bau Holding Strabag-Gruppe 2001 das weitaus größte von österreichischen Eigentümern dominierte Unternehmen der Bauindustrie.¹⁴ Haupteigentümerin der Bau Holding Strabag AG war die BIBAG Bauindustrie Beteiligungs AG mit zuletzt 51 % der Anteile (siehe Schaubild „Konzernstruktur“). 50 % plus eine Aktie an der BIBAG werden von den Familien Haselsteiner, Lerchbaumer, usw. sowie der KIHOG Kärntner Industrie Holding G gehalten; 25 % werden von der Raiffeisen-Holding NÖ-Wien über ihre Tochtergesellschaft Octavia Holding G-, bzw. weitere 24,99 % von der Uniqua Versicherungen AG über ihre Tochter Uniqua Beteiligungs-Holding gehalten.¹⁵

Im Juli 2002 wurde der Erwerb der Geschäftsanteile an der Leitner G, einem mittelgroßen niederösterreichischen Bauunternehmen, durch die Strabag AG beim Kartellgericht angemeldet. Dieser Zusammenschluss wurde einem Prüfungsverfahren unterzogen, welches bei Fertigstellung dieses Beitrages noch nicht abgeschlossen war.

Aktuellster Expansionsschritt des Konzerns scheint die zuletzt kolportierte Übernahme der Deutsche Asphalt, einer Tochterunternehmung der insolventen deutschen Philipp Holzmann-Gruppe zu sein.¹⁶

b) Die Bank Austria-Gruppe

Mit der Übernahme der Creditanstalt durch die Bank Austria im Jahr 1997 erfuhr die Gruppe der der Bank Austria zuzurechnenden Bauunternehmen eine wesentliche Erweiterung. Bis dahin gehörten die WIBEBA zu 100 %, die Porr AG zu 32,6 %, sowie die Stuang zu knapp 50 % der Bank Austria, mit der Creditanstalt kam auch die Beteiligung an der Universale (80,4 %) in deren Einflussbereich. 1998 wurden – wie oben dargestellt – die an der Stuang gehaltenen Anteile an die Strabag abgegeben. Ein Jahr später erfolgte der Zusammenschluss der Allgemeine Baugeellschaft A. Porr AG mit der Wiener Stadtwerke-Tochter Teerag-Asdag AG. Da-

13. Siehe www.strabag.at „Firmengeschichte“.

14. Siehe www.bauholding.at „Kennzahlen“.

15. Wirtschaftsblatt, 21.9.02. Zur Konzernstruktur siehe www.bauholding.at/Konzernstruktur.

16. Wirtschaftsblatt, 27.9.02.

bei wurde die Porr-Tochtergesellschaft Allgemeine Straßenbau AG (Allbau) in die Teerag-Asdag eingebracht und gleichzeitig der Anteil von Porr an Teerag-Asdag von bis dahin knapp 8,2 % auf zwischen 30 und 40 % aufgestockt. Die solcherart zusammengeschlossenen Unternehmen erreichten damit vor allem im Straßenbau mit etwa 24 % bzw. im gesamten Tiefbau mit ca. 21 % sowie auf regionaler Ebene im Bereich Asphaltmischanlagen hohe Marktanteile, blieben aber in den genannten Bereichen hinter den Positionen der Bau Holding/Strabag/Stuag-Gruppe zurück. Der so skizzierte Zusammenschluss erfuhr im Jahr 2000 insofern eine Änderung, als Porr durch Anteilserwerb an Teerag einen Beteiligungsgrad von 50 % überschreiten sollte.

Eine Momentaufnahme der „Bank Austria-Baugruppe“ für das Jahr 1999 ergab folgendes Bild:

Umsatzstärkster Teil war die Porr-Gruppe mit ca. 16,4 Mrd. S Umsatz und etwa 6500 Beschäftigten, die Teerag-Asdag-Gruppe erreichte mit etwa 4200 Beschäftigten einen Umsatz von 7,4 Mrd. S während die Universale-Gruppe mit etwa 2700 Beschäftigten auf einem Umsatz von knapp 7,5 Mrd. S kam. WIBEBA beschäftigte bei einem Umsatz von über 1,8 Mrd. S etwa 1000 Personen.

Zu Beginn des Jahres 2001 trennte sich die Bank Austria von den inländischen Bauaktivitäten der Universale (s.u.). In den Jahren 2000 und 2001 kam es zu konzerninternen Umstrukturierungen im Bank Austria Bereich: Eine Reihe von BA-Beteiligungen aus verschiedenen Wirtschaftszweigen wurde der B & C Holding G zugeordnet, unter anderem jene an der hauptsächlich im Hochbau und im Kommunalservice (Tiefbaubereich) tätigen WIBEBA; in einem weiteren Schritt erwarb die B & C die BA-Anteile an Porr (32,6 % bzw. 37,3 % der Stimmrechte). Die wesentlichsten Gesellschaften des Porr-Konzerns waren als Konzern-Dachgesellschaft die Allgemeine Baugesellschaft – A. Porr AG, sowie die vier Konzerntöchter Porr Technobau und Umwelt AG, Porr Projekt und Hochbau AG, die UBM Realitäten-Entwicklung AG sowie die Teerag-Asdag AG und deren jeweilige Tochtergesellschaften.¹⁷

Der Porr-Konzern erzielte 2001 mit im Jahresdurchschnitt ca. 9800 Beschäftigten einen Umsatz von ca 1,76 Mrd. Euro. WIBEBA kam mit knapp 1000 Beschäftigten auf ca 150 Mio. Euro Umsatz. Die der Bank Austria (und somit der deutschen Hypo Vereinsbank) zuzurechnende Porr-Teerag-Gruppe erzielte zuletzt bereits etwa 28 % ihrer Umsätze außerhalb Österreichs (hauptsächlich in benachbarten Ländern wie den mittel- bzw. osteuropäischen Nachbarstaaten, Deutschland und der Schweiz).

Porr-Teerag-WIBEBA bilden gemeinsam die zweitgrößte heimische Baugruppe.

Während der letzten Jahre wurden verschiedentlich Verkaufsabsichten hinsichtlich der Bank Austria (B & C)-Anteile an Porr kolportiert, die sich bislang jedoch noch nicht verwirklichten.

17. www.porr.at.

c) Die Alpine-Gruppe

Die im Konzern der Alpine Bau Holding zusammengefassten Unternehmen hatten 1995 einen Gesamtumsatz von etwa 4,5 Mrd. S erreicht; damit gehörte die Alpine-Gruppe – ebenso wie beispielsweise Mayreder – zu den größeren heimischen industriellen Bauunternehmen, sozusagen eine Stufe unterhalb der damals führenden Gruppierungen wie Strabag/Stuag, Porr und Bauholding. Zu der zur Gänze im Eigentum der Familie Pappas befindlichen Alpine-Bau Holding G zählten die AM Bauholding Beteiligungs G (deren restliche Anteile neben der zu etwa zwei Drittel beteiligten Alpine-Bau Holding die Privaten Aluta-Oltyan und O. Mierl hielten) und deren Tochtergesellschaft Alpine Bau G. Letztere verfügte als operatives industrielles Bauunternehmen über eine Reihe von Zweigniederlassungen in Österreich und Tochtergesellschaften in Deutschland und Tschechien. Als wesentliche Beteiligungen der Alpine Bau G waren die Acoton Gewerbe & Industrie Bau-träger G, die Alsat Spezialtiefbau G, die Fritz & Co Bau G, und die Altec-Alpine Umwelttechnik G zu nennen.

Anfang 1996 wurde der Erwerb der Anteile an der Mayreder Bau G durch die zu diesem Zweck gegründete Alpine- bzw AM-Tochter, die Hoch & Tief Bau Beteiligungs AG beim Kartellgericht angemeldet. Der Mayreder-Konzern, welcher 1995 etwa 4,7 Mrd. S Umsatz erzielt hatte, war zuletzt in erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Mayreder war als industrielles Bauunternehmen in allen Bausparten tätig gewesen und hatte auch Aktivitäten in den neuen deutschen Bundesländern und Tschechien entwickelt. Die Übernahme bezog sich auf den österreichischen Mayreder-Teilkonzern, d.h. die erwähnte Mayreder Bau G mit ihren Tochtergesellschaften wie beispielsweise die Bau G K. Beyer & Co, die Fels- und Sprengtechnik G sowie die Grund- und Pfahlbau G.

Mit der Anfang des Jahres 2001 beim Kartellgericht angemeldeten Übernahme der inländischen Baubereiche der Universale durch die Alpine Mayreder Bau G (Tochtergesellschaft der Alpine Holding G) wurde der nächste große Expansions-schritt vorgenommen. Das operative Inlandsgeschäft der Universale – nunmehr zwecks Übernahme durch die Alpine in die Universale Bau G & Co KG ausgegliedert – hatte im Jahr 1999 ein Umsatzvolumen von knapp 4,2 Mrd. S erreicht. Als namhafte Unternehmungen dieses Bereichs waren beispielsweise die Grund- und Sonderbau G, die Hazet Bauunternehmung G, die Schauer Eisenbahnbau G, die Universale Bahnbau G sowie die H. Schu & Co Spezial-Abbruchunternehmen G zu nennen. Die Anteilsmehrheit an der Universale war zuletzt von der Bank Austria-Tochter Creditanstalt gehalten worden.

Die beiden skizzierten Zusammenschlüsse waren in der jeweils angemeldeten Form vom Kartellgericht eingetragen worden. Die so entstandene Alpine Mayreder-Universale-Gruppe erzielte 2001 mit im Jahresdurchschnitt ca. 8400 Beschäftigten einen Umsatz von etwa 1,46 Mrd. Euro und war damit die drittgrößte Gruppierung der Branche.¹⁸ Die Gruppe erreichte einen hypothetischen aggregierten Marktanteil (im Jahr 2000) im Hochbau von knapp unter 10 %, im Tiefbau von et-

wa 13 % und verfügt mit Ausnahme des westlichsten Teils im gesamten Bundesgebiet über Anlagen im vorgelagerten Bereich (Asphaltmischgut). Zuletzt wurde darüber berichtet, dass von Universale nur noch ein „Schrumpfgebilde“ übriggeblieben sei, welches vor allem die im Hochbau tätige Universale Ost und die Universale-Filiale in Tirol umfasse.¹⁹ Die Niederlassungen in Kärnten, der Steiermark und in Oberösterreich seien mit jenen der Alpine zusammengelegt worden, jene in Salzburg wurde aufgelassen.

d) Die Swietelsky-Gruppe

Die ebenfalls in allen wesentlichen Bausparten tätige Swietelsky-Gruppe hatte ab Ende der 80er Jahre mit dem Aufbau von Niederlassungen in den sich öffnenden mittel- und osteuropäischen Märkten begonnen. Im Inland wurden beispielsweise mit dem Erwerb der K. Sedlmayer G (1999) sowie der Kallinger Bahnbau G (2001) eine Erweiterung des Geschäftsumfanges herbeigeführt. Letztere Unternehmung war bis dahin Tochter der in Konkurs gegangenen Bauunternehmung Dipl. Ing. A. Kallinger gewesen. Die Anteile an der Swietelsky Bau G werden zum größten Teil von der Dipl. Ing. Swietelsky Verwaltungs G gehalten. Wesentliche Konzernunternehmen sind neben den genannten Unternehmen die Swietelsky International Bau G, die Swietelsky-Wohnbau G, die Hoch-Tief-Bau-Imst G, die SNS-Bauträger G, die Kontinentale Bau G sowie die deutsche RPM Wiebe & Swietelsky G & Co KG. Im Geschäftsjahr 2001/2002 erzielte die Gruppe mit etwa 3500 Beschäftigten einen Umsatz von Knapp 490 Mio. Euro.

Anfang Oktober 2002 wurde der Erwerb der Geschäftsanteile an der Ast-Holzmann Bau G/Innsbruck – der Tiroler Niederlassung der Ast-Holzmann mit etwa 60 Beschäftigten – durch die Swietelsky Bau G beim Kartellgericht angemeldet. Wenig später betraf der Anmeldevorgang den Erwerb der Geschäftsanteile an der Stolten- und Tunnelbau Ast-Holzmann Bau G.

Ast-Holzmann war bislang eine Tochterunternehmung (über die Philipp Holzmann Österreich G) der deutschen Philipp Holzmann AG, welche trotz eines Rettungsversuchs der öffentlichen Hand im ersten Quartal 2002 insolvent geworden war. 1999 waren die österreichischen Tochtergesellschaften der Philipp Holzmann AG umstrukturiert worden und firmierten seither unter Ast-Holzmann. Dieser war als Tochterunternehmen die Held & Francke/Linz (Straßen- und Erdbau) zugeordnet, welche Anfang 2001 verkauft worden war. Im Jahr darauf wurde der Bereich Tunnelbau an die deutsche Muttergesellschaft abgegeben. Die Ast-Holzmann-Gruppe/Österreich beschäftigte im Jahr 2001 etwa 650 Personen und erzielte einen Umsatz von rund 170 Mio. Euro.²⁰

18. Zu den genannten Zahlen ist hinzuzufügen, dass es sich ebenso wie bei jenen der weiter oben geschilderten Unternehmen um Gesamtumsätze bzw. Gesamtbeschäftigtenzahlen handelt. Siehe auch Beiträge zur Wirtschaftspolitik – Wettbewerbsbericht der AK-Wien, Bände 5, 7, 9 und 11 aus den Jahren 1999, 2000, 2001 und 2002.

19. Wirtschaftsblatt 24.1.02.

Gemeinschaftsunternehmen im vorgelagerten Bereich

Es wurde bereits erwähnt, dass es zwischen großen österreichischen Bauunternehmen Querverbindungen in der Form von Gemeinschaftsunternehmen gibt – vor allem im vorgelagerten Bereich (Asphaltmischgut, Beton). Im Zusammenschlussfall Bau-Holding/Strabag wurde dieser Bereich etwas ausführlicher angesprochen. Die Problematik der Gemeinschaftsunternehmen im Baubereich soll hier anhand eines Beispiels weiter verdeutlicht werden.

Grundsätzlich lässt sich diese dadurch skizzieren, dass solche Gemeinschaftsunternehmen entweder in der Form des Unternehmenszusammenschlusses (konzentratives Gemeinschaftsunternehmen) oder in der des Kartells (kooperatives Gemeinschaftsunternehmen) einordenbar sind. Daraus folgt, dass die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens und seine Überprüfung entweder den oben dargestellten Kriterien der Zusammenschlusskontrolle oder jenen der Genehmigung von Kartellen unterliegt. Letztere können unter der Voraussetzung, dass sie als volkswirtschaftlich gerechtfertigt beurteilt werden, vom Kartellgericht genehmigt werden. (Verhaltenskartelle, Wirkungskartelle und Bagatellkartelle sind vom Durchführungsverbot des § 18 KartG ausgenommen, d.h. sie dürfen demnach ohne Genehmigung durchgeführt werden).

Wesentliche Bedingungen für die Wertung des Gemeinschaftsunternehmens als Zusammenschluss bestehen darin, dass dieses auf Dauer alle Funktionen einer selbstständigen wirtschaftlichen Einheit erfüllt und dass keine Koordinierung des Wettbewerbsverhaltens der Mutterunternehmen im Verhältnis zueinander oder im Verhältnis der Mutterunternehmen zum Gemeinschaftsunternehmen erfolgt. Voraussetzung dafür ist, dass sich die Mutterunternehmen aus dem jeweiligen Markt zurückziehen.

Der Fall „Asphaltmischwerk Leopoldau“

Im Laufe des Jahres 1998 meldeten die Teerag-Asdag und die Mayreder Bau G (damals schon Tochter der Alpine) den Zusammenschluss der neu gegründeten Asphaltmischwerk Leopoldau G & Co KG beim Kartellgericht an. Teerag betrieb zu diesem Zeitpunkt zwei Mischanlagen in Wien, während Mayreder eine solche im genannten Gebiet unterhielt. Die neue Gesellschaft sollte die Mischanlage an einem der beiden Teerag-Standorte erwerben und weiterbetreiben, während die Mayreder-Anlage in weiterer Folge aufgelassen werden würde. Asphaltmischgut verträgt wegen der kontinuierlichen Erkaltung bzw. der damit verbundenen Verfestigung – wie bereits ausgeführt – Lieferzeiten von etwa einer Stunde. Aus diesem Transportradius ergibt sich in diesem Produktmarkt der wesentlichste Hinweis zur räumlichen Marktabgrenzung. Nachdem die Gründerunternehmen – abgesehen von der beabsichtigten Aufgabe eines Mayreder-Standortes in Wien – im

20. www.ast-holzmann.at.

Asphaltmischgutbereich tätig blieben, rückte die oben allgemein umschriebene Fragestellung in den Vordergrund.

Die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (BAK) brachte daher einen Prüfungsantrag beim Kartellgericht ein. Der in weiterer Folge zur Erstellung eines Gutachtens beauftragte Paritätische Ausschuss kam bei der Untersuchung des Sachverhalts zum Ergebnis, dass am räumlich relevanten Markt, der sich unter Zugrundeliegung eines Transportradius¹ von 35 Kilometern abgrenzen ließ (unter den gegebenen Verkehrsverhältnissen wurde dies für die Fahrzeit von ca. einer Stunde als angemessen angesehen), zwölf Asphaltmischwerke tätig waren. Weiters wurde die Absicht einer Koordinierung des Wettbewerbsverhaltens konstatiert. Das Kartellgericht stellt in seinem Beschluss fest, dass die Gründungsunternehmer auf dem dem Markt des Gemeinschaftsunternehmens nachgelagerten Baumarkt tätig waren und jenes den weitaus überwiegenden Teil des Mischgutes an die Gründungsgesellschafter liefern würde. Eine Koordinierung des Wettbewerbsverhaltens der Gründungsgesellschafter sei daher nahe liegend. Dafür spreche auch der Umstand, dass Teerag über zwei weitere Mischwerke in Wien verfüge. Die Anmeldung des Zusammenschlusses wurde daher zurückgewiesen. Gegen diesen Beschluss brachten die Anmelderrinnen einen Rekurs ein. Zuvor war von ihnen ein Feststellungsantrag gestellt worden, wonach das Gericht – für den Fall, dass kein Zusammenschluss vorliege – aussprechen sollte, dass das beabsichtigte Vorhaben ein Absichtskartell in der Form eines Bagatellkartells darstelle (Bagatellkartelle unterliegen, wie oben erwähnt, nicht dem Durchführungsverbot bzw. Genehmigungsverfahren).

In einem weiteren Verfahrensschritt wurde vom Kartellgericht erneut die Frage der räumlichen Marktabgrenzung bzw. der auf diesem räumlichen Markt erkennbaren Marktanteile behandelt.

Der wie oben angeführt abgegrenzte Markt (ca. eine Stunde Fahrzeit, d.h. im Raum Wien maximal 35 km Lieferradius) hatte neben den Werken der Anmelderrinnen u.a. Anlagen der Allgemeine Straßenbau AG (Porr), der Ilbau G sowie zwei weitere Gemeinschaftsunternehmen (Oeyenhausen, Rauchenwart) enthalten, an welchen wiederum in einem Fall eine der Anmelderrinnen bzw. im zweiten Fall die Muttergesellschaft einer der Anmelderrinnen beteiligt waren (Beteiligung von jeweils unter 25 %). Unter den so skizzierten Bedingungen – und ohne Berücksichtigung der wegen der Beteiligungen an den Gemeinschaftsunternehmen den Firmen Teerag bzw. Alpine/Mayreder zurechenbaren Erzeugungsmengen bzw. Marktanteilen – stellte das Kartellgericht fest, dass das gegenständliche Kartell ein Bagatellkartell sei (ein solches liegt nach § 16 KarG vor, wenn es an der Versorgung 1) des gesamten inländischen Marktes einen Anteil von weniger als 5 % und 2) eines allfälligen inländischen örtlichen Teilmarktes einen Anteil von weniger als 25 % hat).

Gegen diesen Beschluss wandte sich die BAK in einem Rekurs. Dies insbesondere wegen der Nichteinbeziehung der Produktionsmengen der Anlagen Rauchen-

wart und Oeyenhausen in die Berechnung der Marktanteile. Eine Überprüfung der Beteiligungen an diesen Mischwerken hatte ergeben, dass Teerag an Rauchenwart einen Anteil von 20 % hielt (die restlichen Anteile verteilten sich gleichmäßig auf die Allgemeine Straßenbau AG, Stuang, Universale sowie Pittel+Brausewetter), während die Alpine (Mutter der Mayreder) zu 15 % an Oeyenhausen beteiligt war (restliche Anteile bei der Allgemeine Straßenbau AG, Stuang und Universale). Bei einer den jeweiligen Anteilen entsprechenden Zuordnung der Erzeugungsmengen der Standorte Rauchenwart und Oeyenhausen auf Teerag und Alpine/Mayreder ergab sich ein Anteil des Kartells von etwa 28 % am räumlich relevanten Markt. Damit wäre die Bagatellgrenze von 25 % überschritten, die Durchführung eines derartigen Absichtskartells bedarf der kartellgerichtlichen Genehmigung. Letztere erfolgt unter der im Kartellgesetz angeführten Bedingung der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung, d.h. erst nach Durchführung eines entsprechenden Überprüfungsverfahrens. Im von der BAK bekämpften Beschluss blieb überdies ungeprüft, ob es sich bei den Gemeinschaftsunternehmen Rauchenwart und Oeyenhausen um Unternehmenszusammenschlüsse oder – wie im Fall Leopoldau – um Kartelle handelte. Schließlich nahm der Spruch des Kartellgerichtes nach Ansicht der BAK auch nicht entsprechend Rücksicht auf den Umstand, dass sowohl Teerag als auch Alpine/Mayreder österreichweit Asphaltmischanlagen betrieben und damit Marktanteile von jeweils mehr als 5 % (dem zweiten Kriterium zur Qualifizierung einer wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarung als Bagatellkartell) erreichten. Diese Netze von Asphaltmischanlagen werden wegen der oben beschriebenen Transportradient-Situation dadurch charakterisiert, dass es zu einer Überlappung von jeweils räumlich relevanten Märkten kommt und damit auch zur Möglichkeit der Abstimmung des Wettbewerbsverhaltens über den jeweils räumlich relevanten Teilmarkt hinaus (Gruppen- bzw. Ketteneffekt).

Gegen Ende 1999 wurde der Rekurs durch das Kartellobergericht unter Hinweis auf die aus § 2 KartG resultierende Marktanteilsberechnung abgewiesen. Dabei ist darauf abzustellen, dass Unternehmen die in der in § 41 beschriebenen Form untereinander verbunden sind, als ein einziges Unternehmen zu gelten haben. Nach § 41 Abs. 1 Z 3 haben hiebei Beteiligungen unter 25 % jedenfalls außer Betracht zu bleiben.

Es bleibt festzustellen, dass die großen inländischen Bauunternehmen österreichweit Netze von Asphaltmischanlagen zur Belieferung der jeweiligen räumlichen Straßenbaumärkte betreiben. Diese Mischanlagen werden einerseits von den einzelnen Bauunternehmen bzw. ihren jeweiligen Tochterunternehmen selbst (als Alleineigentümerinnen) betrieben, gleichzeitig sind die Unternehmen mit unterschiedlichen Anteilen an einer Reihe von Gemeinschaftsunternehmen beteiligt. Letztere können solche kooperativen oder konzentrativen Charakters sein. Bei einem Beteiligungsgrad von unter 25 % werden die Marktanteile – gemäß oben angeführtem Kartellobergerichts-Beschluss – nicht den Gesellschaftern des Gemein-

schaftsunternehmens zugerechnet, verschwinden dadurch sozusagen aus der Markt-„Analyse“. Unter dem Blickwinkel der nach § 1 KartG gebotenen wirtschaftlichen Betrachtungsweise, wonach der wahre wirtschaftliche Gehalt und nicht die äußere Erscheinungsform des Sachverhalts maßgebend ist, eine problematische Sichtweise: Unter der Annahme, die großen Mischgutanlagenbetreiber, d.h. im wesentlichen die wenigen großen heimischen Baukonzerne, würden diese Anlagen ausschließlich in der Form von Gemeinschaftsunternehmen mit einem Beteiligungsgrad von jeweils unter 25 % unterhalten, so wären die gesamten so erzeugten Mengen und Marktanteile zum „Verschwinden“ gebracht.

Schlussbemerkung

Beim Versuch eines kurzen Resumees der zuletzt geschilderten Entwicklungsphase bzw. der in dieser zu beobachtenden Konzentrationstendenzen der österreichischen Bauindustrie ist wohl insbesondere auf den forcierten Internationalisierungsprozess der führenden Unternehmen hinzuweisen. An erster Stelle ist in diesem Zusammenhang an die massiven Aktivitäten der Bau-Holding zu erinnern, die seit der Übernahme der deutlich größeren deutschen Strabag zum Kreis der großen europäischen Unternehmen der Branche zu zählen ist. In räumlicher Hinsicht konzentrierten sich die Internationalisierungsbemühungen vor allem auf die Nachbarstaaten – und hier vor allem auf die sich seit Ende der 80er Jahre öffnenden Märkte Mitteleuropas. Diese Internationalisierung forderte mit der Insolvenz der Maculan auch ein namhaftes Opfer.

Der seit Mitte der 90er Jahre nur schwach wachsende- und zuletzt sogar schrumpfende Inlandsmarkt förderte den Konzentrationsprozess innerhalb des beschriebenen Zeitraumes und war wohl auch eine Ursache für verstärkte Bemühungen der Unternehmen auf den europäischen und internationalen Märkten. Eine Reihe renommierter heimischer Firmen wurde – wie oben skizziert – in größere Unternehmenseinheiten integriert und verschwand auf diese Weise gänzlich aus dem Baugeschehen. Insolvenzen und aus diesen teilweise resultierende Übernahmen von Unternehmen bzw. Unternehmensteilen bildeten eine Teilursache der Zusammenschlussaktivitäten.

Der infolge der sich verschlechternden konjunkturellen Situation bzw. gewisser Sättigungstendenzen in Teilmärkten verschärfende Wettbewerb führte dazu, dass sich industrielle Bauunternehmen vermehrt um gewerbliche (kleinere) Bauaufträge bemühten. Umgekehrt drängten gewerbliche Bauunternehmen in traditionell industrielle Bereiche. Auf diese Weise dürften sich die Grenzen zwischen industrieller und gewerblicher Bautätigkeit zunehmend verwischt haben.

Auf diesem Markt dürfte sich mit der Strabag-Übernahme das Gewicht der in heimischem Eigentum befindlichen Unternehmen gegenüber jenem ausländisch dominierter Firmen wieder erhöht haben. Auch Zusammenschlüsse wie die 51 %ige Beteiligung der Wayss & Freytag (einem Unternehmen der deutschen BHF-

Bank-Gruppe) an der Hamberger Beteiligungs AG und damit an der Hamberger Bau G (1995), die im selben Jahr erfolgte Übernahme der Bauunternehmung Stettin Hoch- und Tiefbau G durch die Österreichisches Schacht- und Tiefbauunternehmen G (Tochtergesellschaft der deutschen Thyssen Schachtbau G) oder der Eigentümerwechsel bei der Beton- und Monierbau G (die deutsche Heitkamp-Deilmann-Haniel G löste die deutsche Teerbau G im Jahr 2000 als Eigentümerin ab) dürften nichts an diesem Umstand geändert haben.

Bei den drei großen Gruppen der Bauindustrie ist die Alpine der Kategorie Privateigentum zuzurechnen. An der Bau-Holding-Strabag ist die Raiffeisengruppe wesentlich beteiligt, der größte Teil der Porr-Anteile ist über die B & C der Bank Austria zuzurechnen. Möglicherweise besteht für große Unternehmen der Branche weiterhin die Notwendigkeit Banken als (Mit-)Eigentümerinnen im Hintergrund zu haben.

Die Zusammenarbeit von Bauunternehmen in der Form von Arbeitsgemeinschaften und in jener von Gemeinschaftsunternehmen im vorgelagerten Bereich ist weiterhin üblich geblieben. Eine systematische Untersuchung des Charakters der Gemeinschaftsunternehmen und ihrer möglichen wettbewerbsbeschränkenden Auswirkungen durch die neuen Institutionen der Wettbewerbsaufsicht (Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt) könnte die Wettbewerbsintensität innerhalb der Branche künftig weiter erhöhen.

Schließlich ist festzuhalten, dass der österreichische Baumarkt – trotz der für öffentliche Auftraggeber bestehenden Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung ab einem bestimmten Schwellenwert – als ein Binnenmarkt anzusehen ist (hier sei der Generaldirektor der Porr zitiert, der im Zusammenhang mit Berichten hinsichtlich einer möglichen Verschränkung von Alpine und Porr meinte, dass „das Baugeschäft ein reines Binnengeschäft“ ist; (Q.: Wirtschaftsblatt 10.9.02). Weiteren massiven Konzentrationsschritten innerhalb der Branche scheinen daher aus kartellrechtlichen Gründen (Marktbeherrschung) bis auf weiteres relativ enge Grenzen gesetzt zu sein.



Telekommunikation in Österreich: vom Staatsmonopol zum regulierten Oligopol

Einleitung

Die moderne Telekommunikation begann in Österreich mit der Einführung der Telegrafie um die Mitte des 19. Jahrhunderts. Gemäß Hofkanzleidekret vom 25. Jänner 1847 waren die Errichtung und der Betrieb von Telegrafenanlagen dem Staat vorbehalten, Private bedurften einer staatlichen Bewilligung. Auch die Telefonie fiel unter die Geltung des staatlichen Fernmelderegals. Die Anfänge des Telefondienstes gingen jedoch auf private Initiative zurück. 1881 erteilte das k. k. Handelsministerium der „Wiener Privat-Telegraphen-Gesellschaft“ eine Konzession für den Telefonbetrieb in Wien, in einem Umkreis von 15 Kilometern um den Stephansdom. Erst 1886 stieg die Post- und Telegraphenverwaltung in die Telefonie ein und in der Folge wurde bis zur Mitte der 1890er Jahre das gesamte Telefonwesen verstaatlicht. Die erste umfassende Regelung des Fernmeldewesens erfolgte durch das Telgrafengesetz von 1924, das im Jahr 1949 durch ein neues Fernmeldegesetz abgelöst wurde. Als öffentliches Monopolunternehmen besorgte die Post- und Telegraphenverwaltung sowohl die Errichtung der notwendigen Infrastruktur als auch die Erbringung der Telekommunikationsdienste selbst. Bis 1972 war die analoge Vollautomatisierung erreicht.¹ Die in den 1990er Jahren durchgeführte Digitalisierung des Fernmeldeverkehrs bildete eine wichtige technische Voraussetzung für die Öffnung der Netze.

Internationale Entwicklungstrends seit den 1980er Jahren

In den 1980er Jahren setzte die Entwicklung zu einer Öffnung der Telekommunikationsmärkte ein – die historisch gewachsenen, staatlichen Monopole wurden in Frage gestellt. Als Vorreiter der Liberalisierung und Internationalisierung agierten die USA, Japan und in Europa Großbritannien. Auch im Rahmen der EG setzten Reformbestrebungen ein. Die traditionell monopolistisch organisierten Märkte der Informationsübermittlung sollten dem Wettbewerb geöffnet werden, zunächst mit

1. Vgl. Dragana Damjanovic, Regulierung der Kommunikationsmärkte unter Konvergenzbedingungen, Wien, New York 2002, 25 ff; 100 Jahre Telephonie in Österreich, hrsg. v. d. Post- und Telegraphenverwaltung, Wien 1981; E. Popp, 100 Jahre Telefonie in Österreich, Wien 1981.

Ausnahme des herkömmlichen Telefonnetzes. Alle neueren Systeme sollten im Wettbewerb mit einander stehen, insbesondere die neuen Mobilfunkmärkte. Man intendierte, alle technischen, wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen für ein einheitliches Leitungssystem zu schaffen, welches es zulässt, dass z.B. Telefongeräte in ganz Europa verwendet werden können. Ein weiteres Thema war der offene Netzzugang, also eine liberale Regelung, wer unter welchen Bedingungen als Benutzer des Netzes als Betreiber oder Anbieter von Datenübermittlungsdiensten auftreten darf. Die EU begann 1984 mit einer ersten Empfehlung betreffend die Harmonisierung auf dem Gebiete des Fernmeldewesens als erstem Schritt zur Liberalisierung.² 1986 folgten eine weitere Empfehlung und eine Richtlinie zur Öffnung der Märkte und Durchführung der Harmonisierung.³

Den zentralen Ausgangspunkt für die weitere Liberalisierung bildete das 1987 veröffentlichte Grünbuch⁴ über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte. 1988 folgte die EU-Richtlinie über Endgeräte⁵ sowie eine Entschließung des Rates.⁶ Damit wurde es möglich, an die öffentlichen Netze ein beliebiges serienmäßig typisiertes Endgerät anzuschließen. Vor der EU-Richtlinie über Endgeräte gab es 1987 eine Empfehlung⁷ und eine Richtlinie⁸ über die Einführung des Mobilfunkdienstes. Als nächster Schritt folgte die Richtlinie über die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs im Fernmeldewesen. 1990 wurde die Open Network Provision – ONP Rahmenrichtlinie⁹ erlassen, die die Marktöffnung von bestehenden Netzwerken und damit bestimmten Bereichen des Monopols der Post und anderer staatlicher Behörden vorsah. Die Richtlinie sollte privaten Unternehmungen erlauben,

2. Empfehlung des Rats vom 12. November 1984 betreffend die Durchführung der Harmonisierung auf dem Gebiet des Fernmeldewesens, 84/549/EWG, Abl L 298/49, 16.11.1984.
3. Richtlinie des Rates vom 24. Juli 1986 über die erste Phase der gegenseitigen Anerkennung der Allgemeinzulassungen von Telekommunikations-Endgeräten, 86/361/EWG, Abl L 217/21, 5.8.1986; Empfehlung des Rates vom 22. Dezember 1986 über die koordinierte Einführung des diensteintegrierenden digitalen Fernmeldenetzes (ISDN) in der Europäischen Gemeinschaft, 86/659/EWG, Abl L 386/36, 31.12.1986.
4. Grünbuch über die Entwicklung eines gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und Endgeräte vom 11. Juni 1987, COM [87] 290.
5. Richtlinie der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte, 88/301/EWG, Abl L 131/73, 27.5.1988.
6. Entschließung des Rates vom 30. Juni 1988 über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und -geräte bis 1992, 88/C 257/01, Abl C 257/1, 4.10.1988.
7. Empfehlung des Rates vom 25. Juni 1987 für die koordinierte Einführung eines europaweiten öffentlichen zellularen digitalen terrestrischen Mobilfunkdienstes in der Gemeinschaft, 87/371/EWG, Abl L 196/81, 17.7.1987.
8. Richtlinie des Rats vom 25. Juni 1987 über die Frequenzbänder, die für die koordinierte Einführung eines europaweiten öffentlichen zellularen digitalen terrestrischen Mobilfunkdienstes in der Gemeinschaft bereitzustellen sind, 87/372/EWG, Abl L 196/85, 17.7.1987.
9. Richtlinie des Rates vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzuganges (Open Network Provision – ONP), 90/387/EWG, Abl L 192/1, 24.7.1990.

auf den Telekommunikationsmärkten in der EG anzubieten und als Konkurrenten der bisherigen Monopolisten aufzutreten.

Diese Richtlinie legte die Grundzüge für die Schaffung einheitlicher Regeln fest, unter denen Anbieter von Fernmeldediensten Zugang zum öffentlichen Leitungsnetz erhalten. Ziel war, zu einer Belebung des Wettbewerbs und zu höherer Effektivität zu gelangen und dem Verbraucher niedrige Preise zu bringen. Die EÜ-Länder verpflichteten sich, einschlägige Normen im Bereich der Telekommunikation zu harmonisieren, um nicht mittels künstlicher Handelsbarrieren den Marktzugang zu erschweren. Sprachtelefonie, Telex und Betreiben eines Leitungsnetzes wurden von der Liberalisierung vorerst noch ausgenommen. Der letzte Schritt, der auf europäischer Ebene vor dem EWR-Beitritt Österreichs gesetzt wurde, war die Richtlinie 90/388/EWG¹⁰ über den Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten. Sie beinhaltete die Trennung von hoheitlichen und operativen Aufgaben.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen in Österreich seit dem EWR-Beitritt

Im Zuge der Liberalisierung des Telekommarktes in Österreich wurden seit den frühen 1990er Jahren neue rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen und der alte Monopolbetrieb Telekom (Teilbetrieb der Post- und Telegraphenverwaltung) wurde radikal umgestaltet.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Am 1. Jänner 1994 wurde Österreich Mitglied des EWR. Der Beitritt hatte zur Folge, dass zahlreiche Rechtsvorschriften der EU zu übernehmen waren. Im Hinblick auf die Öffnung des Telekommarktes wurden als erster Schritt die in Art. 7 RL 90/388/EWG genannten Angelegenheiten umgesetzt. Dies bedeutete, dass die Erteilung der Betriebsgenehmigungen, die Überwachung der Zulassung und der verbindlichen Spezifikationen, die Zuteilung der Frequenzen und die Überwachung der Nutzungsbedingungen von einer von den Fernmeldeorganisationen unabhängigen Einrichtung durchgeführt werden muss. Seit dem 1. Jänner 1993 wurde dies dem Fernmeldebüro übertragen, das einer von der Generaldirektion für die Post- und Telegraphenverwaltung unabhängigen Sektion des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr nachgeordnet war.¹¹ Die Regelungen der EU, welche sich mit jenen des EWR deckten, verlangten eine rechtliche und organisatorische Trennung zwischen Hoheitsverwaltung (Behörde) und Dienstleistungsreich.

10. Richtlinie der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste, 90/388/EWG, Abl L 192/10, 24.7.1990.

11. Bundesgesetz, mit dem das Bundesministeriumsgesetz 1986 und das Fernmeldgesetz geändert wurde, BGBl 1993/25.

Als wesentlicher legislativer Schritt wurde 1992 ein neues Fernmeldegesetz zur Anpassung an das EU-Recht geschaffen. Zentrale Punkte waren die Trennung der hoheitlichen von den betrieblichen Bereichen der Telekom (Post- und Telegraphenverwaltung) sowie das weitgehende Zurückdrängen des Hoheitsrechts und die verstärkte Betonung kaufmännischer Grundsätze. Das neue Fernmeldegesetz 1993 wurde am 18. Dezember 1992 beschlossen und es ist am 1. April 1994 in Kraft getreten.¹² Mit dieser Neuordnung des Telekommunikationsrechtes in Österreich wurden das alte Fernmeldegesetz aus dem Jahr 1949 sowie sieben weitere Gesetze ersetzt. Unverändert blieb vorerst das Post-Monopol als Netzbetreiber bei der Sprachtelefonie.

Das Fernmeldegesetz 1993 sah folgende Punkte vor:

- Die bis dahin hoheitlichen Vertragsverhältnisse der „Teilnehmer“ (Telefonkunden) werden in privatrechtliche umgewandelt und müssen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) verankert werden.
- Die reservierten Dienste (Telefonie, Telegramm und Telex) sowie Betrieb und Errichtung von Leitungsnetzen werden privaten Unternehmen geöffnet.
- Die neuen Unternehmen benötigen eine Bewilligung¹³, die nur vergeben wird, wenn die Post dadurch nicht in ihrem weiterhin bestehenden flächendeckenden Versorgungsauftrag beeinträchtigt wird.
- Alle betrieblichen Aktivitäten der Telekom (Post- und Telegraphenverwaltung), welche als Tätigkeiten der Hoheitsverwaltung anzusehen sind, werden der neuen Sektion IV des Verkehrsministeriums übertragen. Damit entsteht eine von der Telekom (Post- und Telegraphenverwaltung) unabhängige oberste Fernmeldebehörde. Hoheitliche Tätigkeiten sind z.B. die Vergabe von Funkfrequenzen oder Betriebszulassungen.
- Der Endgerätemarkt wird vollständig liberalisiert. Das heißt, Erwerb, Anschaltung und Nutzung von einmal serienmäßig typisierten Endgeräten ist künftig ohne Mitwirkung der Telekom (Post- und Telegraphenverwaltung) möglich.¹⁴

Ab 1. Jänner 1995 wurde Österreich EU-Mitglied und somit direkt in die EU-Entscheidungen eingebunden. Seit dem Fernmeldegesetz 1993 waren zwischenzeitlich weitere EU-Richtlinien¹⁵ und Empfehlungen¹⁶ bezüglich Liberalisierung und Harmonisierung im Bereich der Telekommunikation erlassen worden, nämlich

12. Bundesgesetz betreffend das Fernmeldewesen (Fernmeldegesetz 1993), BGBl 1993/908. Zur Liberalisierung und Regulierung des österreichischen Telekommunikationsmarktes siehe auch Damjanovic, Regulierung der Kommunikationsmärkte, wie Anm. 1, 34 ff; M. Holoubek, Liberalisierung und Regulierung im Telekommunikationsbereich, in: 100 Jahre Wirtschaftsuniversität Wien, Wien 1998, 307-338; ders., Telekommunikationsrecht, in: M. Holoubek, M. Potacs (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrechts, Wien 2002, 971 ff.

13. Fernmeldegesetz 1993 § 5 ff.

14. Fernmeldegesetz 1993 § 15.

über die Nutzung von Kabel-TV-Netzen und von alternativen Netzen für Telekommunikationsdienste¹⁷ sowie über die Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten.¹⁸ Noch fehlte eine taugliche gesetzliche Basis für den Betrieb alternativer Netze, da die EU die Marktöffnung alternativer Netze bereits vor der Liberalisierung der Sprachtelefonie forderte.¹⁹ Das „magische Datum“ für die vollständige Liberalisierung (auch der Spachtelefonie) war der 1. Jänner 1998. „Die ganze Liberalisierung nützt aber nichts, wenn nicht auch die Infrastruktur liberalisiert wird“, so der für Telekom zuständige Ministerialbeamte Dr. Alfred Stratil. Auch auf die hohen Mietleitungskosten wurde hingewiesen. Laut Fernmeldegesetz 1993 gab es einen Netzvorbehalt zugunsten der Telekom (Post- und Telegraphenverwaltung). Andere Netzbetreiber konnten zwar ein eigenes Netz errichten, mussten aber zunächst bei der Telekom (Post- und Telegraphenverwaltung) um Mietleitungen ansuchen. Erst wenn die Post die entsprechenden Leitungen nicht zeitgerecht zur Verfügung stellte, konnten die Betreiber selbst ein Netz bauen.²⁰

Mit 1. Juli 1996 hat die EU eine Richtlinie²¹ in Kraft gesetzt, welche die Markt-

15. Richtlinie 94/46/EG der Kommission vom 13.10.1994 zur Änderung der Richtlinien 88/301/EWG und 90/388/EWG, Abl L 268/15 vom 19.10.1994, insbesondere betreffend die Satelliten-Kommunikation; Richtlinie 96/2/EG der Kommission vom 16.1.1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG betreffend die mobile Kommunikation und Personal Communications, Abl L 20/59 vom 26.1.1996; Richtlinie 92/44/EWG des Rates vom 5.6.1992 zur Einführung des offenen Netzzugangs bei Mietleitungen, Abl L 165/727 vom 19.6.1992; Richtlinie 95/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.1995 zur Einführung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst, Abl L 321/6 vom 30.12.1995; Richtlinie 97/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.6.1997 über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation im Hinblick auf die Sicherstellung eines Universaldienstes und der Interoperabilität durch Anwendung der Grundsätze für einen offenen Netzzugang (ONP), Abl L 199/32 vom 26.7.97; Richtlinie 97/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.10.1997 zur Änderung der Richtlinien 90/387/EWG und 92/44/EWG des Rates zwecks Anpassung an ein wettbewerbsorientiertes Telekommunikationsumfeld, Abl L 295/23 vom 29.10.97.
16. Empfehlung der Kommission vom 8.1.1998 zur Zusammenschaltung in einem liberalisierten Telekommunikationsmarkt (Teil - Zusammenschaltungsentgelte), 98/195/95, Abl L 73/42 vom 12.3.1998, geändert durch die Empfehlung der Kommission vom 29.7.1998, 98/511/EG, Abl L 228/30 vom 15.8.1998 und durch die Empfehlung der Kommission vom 20.3.2000, 2000/263/EG, Abl L 83/30 vom 4.4.2000; Empfehlung der Kommission vom 8.4.1998 zur Zusammenschaltung in einem liberalisierten Telekommunikationsmarkt (Teil 2 – Getrennte Buchführung und Kostenrechnung), 98/7322/EG, Abl L 141/6 vom 13.5.1998.
17. Richtlinie 95/51/EG der Kommission vom 18.10.1995 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Aufhebung der Einschränkungen bei der Nutzung von Kabelfernschneuzen für die Erbringung bereits liberalisierter Telekommunikationsdienste, Abl L 256/49, 26.10.1995, berichtigt durch Abl L 308/59 vom 29.11.1996.
18. Richtlinie 96/19/EG der Kommission vom 13.3.1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten, Abl L 175/39 vom 10.7.1999.
19. Siehe FN 17 sowie APA Meldung vom 4.2.1997.
20. APA Meldung vom 31.5.1996.

öffnung alternativer Netze bereits vor der Liberalisierung der Sprachtelefonie (Anfang 1998) vorschrieb. Eine Novelle des Fernmeldegesetzes 1993 wurde daher nötig, die allerdings nicht zum vorgeschriebenen Termin fertiggestellt wurde. Österreich geriet unter Zugzwang und griff zu interimistischen Prozeßbewilligungen.

Der erste Liberalisierungsschritt im Bereich der Alternativnetze erfolgte für die Kabel-TV-Gesellschaften. Diese durften ab 1. August 1996 ihre Netze als breitbandige Info Highways, beispielsweise für das Internet, anbieten.

Ausnahmebewilligungen für die Alternativnetzbetreiber hat die oberste Fernmeldebehörde auf Antrag schon vorweg erteilt, beispielsweise an die Tiroler Landesenergiegesellschaft TIWAG und die UTA, die gemeinsame Telekom-Gesellschaft der Landesenergieversorger. Als nächsten Schritt hat die Oberste Fernmeldebehörde als „Regulator“ Ende 1997 an den Verbundkonzern und die in der UTA kooperierenden Landesenergiegesellschaften die behördliche Genehmigung zum Betrieb alternativer Telekomnetze erteilt. Diesen Alternativnetzen wurde damit erlaubt, Leitungen (z.B. Glasfaserleitungen), die von Unternehmen oder Institutionen für eigene Kommunikationszwecke errichtet wurden, an Dritte zu vermieten. Ausgenommen war von diesen Leistungen zum Zweck der Datenkommunikation aber noch die Sprachtelefonie. Davon abgesehen konnten diese Betreiber in Konkurrenz zur Post treten. Für die ÖBB wurde dagegen zunächst die Betriebsaufnahme noch verzögert. Die Bahn musste glaubhaft machen, dass sie das Geschäft mit den Alternativnetzen nicht aus der öffentlichen Defizitabdeckung für ihre Infrastruktur quersubventionierte.

1997 wurden die gesetzlichen Grundlagen für die weitere Öffnung des österreichischen Telekom-Marktes neu gestaltet. Das Telekommunikationsgesetz 1997 (TKG)²², es ist mit 1. Juli 1997 in Kraft getreten, löste das Fernmeldegesetz 1993 ab. Damit wurde auch eine neue Regulierungsbehörde geschaffen. Die regulatorischen Aufgaben wurden zweigeteilt. Für den Universaldienst sowie Grundsatzentscheidungen über Lizenzvergaben und die politisch-strategischen Grundsätze für die Regulierungstätigkeit blieb weiterhin das Infrastrukturministerium zuständig. Alle operativen Aufgaben und die begleitende Regulierung, wie Marktüberwachung, die Abwicklung der Lizenzvergaben, die Genehmigung von Tarifen in der Sprachtelefonie und das Frequenzmanagement wurden von einer ausgegliederten Telekombehörde wahrgenommen. Diese neue Regulierungsbehörde wurde im Herbst 1997 als GmbH gegründet.

Die Marktregulierung ist bei der Liberalisierung des Telekommunikationsbereichs aus wirtschaftlichen Gründen unerlässlich. Die Telekommunikationsdienstleistungen werden mit einer Netzwerktechnologie bereitgestellt. Die Digitalisierung bildete eine

21. Siehe FN 17.

22. BG 19.8.1997 mit dem ein Telekommunikationsgesetz (TKG 97) erlassen wird, das Telegraphenweggesetz, das Fernmeldegebührengesetz und das Kabel- und Satelliten-Rundfunkgesetz geändert werden sowie ergänzende Bestimmungen zum Rundfunkgesetz und zur Rundfunkverordnung getroffen werden, BGBl I 1997/100.

zentrale technische Grundlage für die Öffnung der Telekomnetze. Das Kennzeichen von Netzwerkindustrien ist der Umstand, dass für die Erbringung des Dienstes die Mitbenützung der Netze von Konkurrenten erforderlich ist. Wenn man ein Gespräch als Kunde von Anbieter A mit einem Kunden von Anbieter B führen möchte, so sind beide Telekommunikationsnetze an der Erbringung des Dienstes beteiligt.²³ Bei der Öffnung des Marktes verfügen bereits etablierte Anbieter, denen die bestehenden Infrastrukturen gehören und die schon zahlreiche Kunden haben, über erhebliche Wettbewerbsvorteile gegenüber Neueinsteigern. Wenn später, nach der Öffnungsphase, einige Anbieter auf dem Markt aktiv sind, kann es zur Kooperation in Formen von Absprachen und Kartellen auf Kosten der Kunden kommen. Deswegen bedarf der Telekommarkt einer nachhaltigen wettbewerbspolitischen Regulierung; es ist jedoch plausibel, dass im Zeitablauf von ursprünglich asymmetrischer Regulierung zu einem mehr traditionellen Wettbewerbs- bzw. Kartell-Reglement überzugehen ist.

Im Sinne „asymmetrischer Wettbewerbsbedingungen“ wurde in das Telekommunikationsgesetz 1997 eine Schutzklausel für kleinere neue Anbieter eingebaut. Ein Betreiber, der bereits über eine marktbeherrschende Stellung verfügt (vor allem der bisherige Monopolist Post und Telekom Austria) muss einem neuen Marktteilnehmer gegen Entgelt Zugang zu seinem Telekommunikationsnetz einräumen („Zusammenschaltungspflicht“).

Als marktbeherrschend gilt ein Unternehmen, wenn es über einen Marktanteil von mehr als 25 Prozent verfügt, wobei der „relevante Markt“ als Messgröße genommen wird. Die Regulierungsbehörde kann allerdings – etwa bei einem finanzstarken Mutterkonzern – festlegen, dass auch Marktanteile von weniger als 25 Prozent bereits als marktbeherrschend gelten.²⁴

Um im Wettbewerbsmarkt die flächendeckende Versorgung weiterhin zu garantieren, wurde der ehemalige Monopolist verpflichtet, einen Universaldienst aufrecht zu erhalten. Dieser hat bundesweit (für jeden Teilnehmer) je einen Telefonanschluss im öffentlichen Festnetz, den Zugang zu Notrufdiensten (kostenlos) und zu Auskunftsdiensten, zu öffentlichen Fernsprechverzeichnissen und eine flächendeckende Versorgung mit Telefonzellen bereitzustellen.²⁵

Für Sprachtelefoniedienste im Festnetz und im öffentlichen Mobilfunk und das öffentliche Anbieten von Mietleitungen ist eine Konzession nötig. Die Höhe der Konzessionsgebühr bestimmt der Verkehrsminister im Einvernehmen mit dem Finanzminister.

Die Konzessionsgebühr für Festnetzdienste wurde bewusst maßvoll angesetzt,

23. Vgl. R. F. Pelzel, *Deregulierte Telekommunikationsmärkte*, Heidelberg 2001, 21 ff.; TKC, *Telekommunikationsbericht 1998-1999*, Wien 2000, 9 ff.

24. TKG 97, § 33 Abs. 2.

25. Entsprechende Bestimmungen waren schon im Fernmeldegesetz 1993 enthalten. Im TKG 97 waren sie im 4. Abschnitt sowie in § 1 Abs. 2 Z 3, Abs. 3 und den §§ 62, 63, 111 Z 3, 123 Abs. 1 und 125 Abs. 8 geregelt.

um die Eintrittsschwelle für neue Anbieter niedrig zu halten.²⁶ Im Bereich der knappen Mobilfunkkonzessionen hat man die rechtlichen Voraussetzungen für Auktionsverfahren geschaffen.²⁷

In den fernmeldetechnischen Bestimmungen des TKG ist ein Abschnitt über „Adressierung und Nummerierung“, also die Zuteilung von Telefon- und Kommunikationsnummern enthalten. Darin ist u.a. festgehalten, dass ein Teilnehmer, wenn er seinen Telekom-Anbieter oder seinen Ort wechselt, seine Telefonnummer beibehalten kann („Nummernportabilität“²⁸).

Relevant für weitere Festnetzbetreiber neben der Post war die im TKG angeführte „Duldungspflicht“. Wenn beispielsweise ein Stromversorger für sein Hochspannungskabel ein Nutzungsrecht vom Grundeigentümer auf Basis des Starkstromwegegesetzes erlangt hat, kann er dieses ohne weitere Entschädigung auch für Telekommunikationsdienste nutzen.

Quersubventionierungen von Telekomtarifen, sei es bei der Post Telekom Austria, den Energieversorgern oder der Bahn, werden vom TKG, auch im Sinne der entsprechenden EU-Richtlinie, untersagt. Hierfür schreibt das Gesetz eine organisatorische oder rechnungsmäßige Trennung der verschiedenen Tätigkeiten vor.²⁹

Die neue Regulierungsbehörde, die Telekom Control Österreichische Gesellschaft für Telekommunikationsregulierung mbH (TKC), wurde als Gesellschaft des Bundes mit Sitz in Wien gegründet. Ihre wichtigsten Aufgaben waren Marktbeobachtung, Konzessionserteilungen, Genehmigung von Geschäftsbedingungen und Tarifen, Überwachung von Quersubventionsverboten und die Entscheidung von Streitigkeiten über Zusammenschaltungen.³⁰

Die Telekom Control GmbH übernahm die Überwachung des liberalisierten Marktes und war in bestimmten Fällen an Weisungen des Verkehrsministers gebunden. Zusätzlich wurde eine weisungsfreie, dreiköpfige Telekom-Control-Kommission geschaffen, die vor allem für civil-rights-Fälle zuständig ist und unter dem Vorsitz eines Richters steht. Der Richter wird aus einem Dreivorschlag des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs ausgewählt und die Kommission letztendlich von der Bundesregierung für fünf Jahre ernannt.³¹

Seit 1. April 2001 wurde die Telekom Control GmbH um den Fachbereich Rundfunk ergänzt,³² und die Telekom Control GmbH in die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR GmbH) umgewandelt.

26. RTR, Tätigkeitsbericht 2001, Wien 2002, 41.

27. Fernmeldegesetz 1993 i.d.F. BGBl I 1997/44, § 20 Abs. 3; TKG 97 § 17 Abs. 1 2. Satz.

28. TKG 97 § 52 Z 7, § 53 Abs. 1 u. § 54 Abs. 1 u. 3.

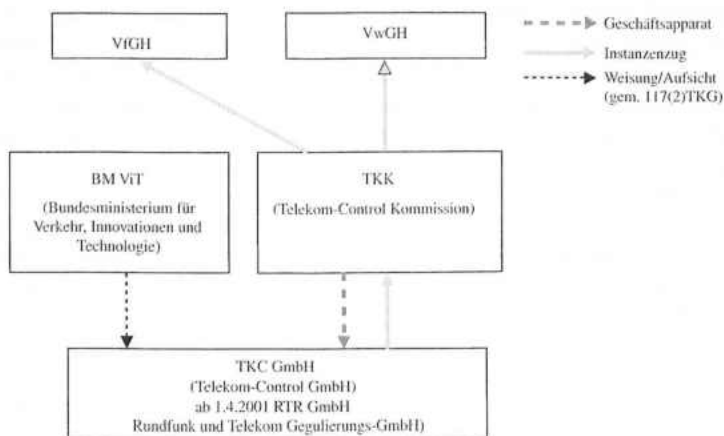
29. TKG 97 § 43.

30. TKG 97 § 106 ff.

31. TKG 97 § 111.

32. Privatradiogesetz vom 6.3.2001, BGBl I 2001/20.

Abbildung 1: Die Behördenstruktur der Telekomregulierung in Österreich



► Dieser außerordentliche Rechtsmittelzug gemäß § 115 Abs. 2 TKG wurde erst durch die Novelle BGBl I 26/2000, in Kraft seit 1.6.2000, ermöglicht. Auslöser für diese Novelle ist das Erkenntnis des VfGH (24.2.1999, B 1625/98 gg Connect), da vorher der Rechtszug an den VwGH gegen eine TKK Entscheidung bei einer Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag i.S.d. Art. 133 Z 4 B-VG ausgeschlossen war.

Nachdem auf EU-Ebene bis 1998 die vollständige Liberalisierung des Telekommarktes erreicht worden war, folgte, wie in diversen Richtlinien vorgesehen, eine Überprüfung des europäischen Regelungswerkes. Die Ergebnisse wurden im „Kommunikationsbericht 1999: Entwicklungen neuer Rahmenbedingungen für die elektronische Kommunikationsinfrastruktur und zugehöriger Dienste“³³ veröffentlicht. Auf der Grundlage dieser Vorschläge wurde ein Entwurf für eine neue Wettbewerbsrichtlinie erarbeitet, mit welcher verschiedene bestehende Liberalisierungsrichtlinien der Kommission in einem einheitlichen, übersichtlichen Rechtsakt konsolidiert werden sollen. Weiters basiert auf den Vorschlägen ein neues „Harmonisierungspaket“³⁴, das am 24. April 2002 in Kraft getreten ist und bis 25. Juli 2003 von den nationalen Gesetzgebern umzusetzen gewesen wäre.³⁵

33. KOM (1999) 539.

34. Es umfasst die Rahmenrichtlinie 2002/21/EG, Zugangsrichtlinie 2002/19/EG, Universalienrichtlinie 2002/22/EG und Genehmigungsrichtlinie 2002/20/EG, ABI 2002/L 108, 24.4.2002.

35. P. Lust, Netzzugang im neuen EU-Telekomrecht, in: Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 29 (2002), 33-38; Damjanovic, Regulierung der Kommunikationsmärkte, wie Anm. 1, 37 ff.

Reorganisation der Post- und Telegraphenverwaltung – Ausgliederung der Telekom

Die Post- und Telegraphenverwaltung (PTV) war bis 1. Mai 1996 Teil der Bundesverwaltung – organisiert als Sektion III des Verkehrsministeriums – und konnte in dieser Form weder über ihre Finanzen noch ihr Personal selbst entscheiden. Auch Beteiligungen konnten nicht eingegangen werden, da keine Rechtspersönlichkeit vorhanden war.³⁶

Die mit dem Fernmeldegesetz 1993 zugelassenen alternativen Netzbetreiber forderten massiv eine Gleichstellung der Post- und Telegraphenverwaltung mit anderen privaten Unternehmen hinsichtlich Haftungen, Steuern, Abgaben und Konzession, wobei die gemeinwirtschaftlichen Leistungen (z.B. Tarifbefreiungen) im Telekommunikationsbereich transparent zu machen, gesondert auszuweisen und durch den Staat bzw. Betreiber zu bezahlen sein sollten.³⁷

Die Post- und Telegraphenverwaltung war als Behörde von der Mehrwertsteuer befreit. Erst mit der Ausgliederung ab Mai 1996 musste sie zwanzig Prozent Mehrwertsteuer zu den Telefongebühren verrechnen.

In anderen europäischen Ländern wurde der Telekom-Bereich zum Teil wesentlich früher von der Post getrennt, etwa in Finnland, Schweden oder der Schweiz. In Schweden wurde die Post Anfang 1993 in fünf Aktiengesellschaften getrennt. In Österreich wurde lediglich eine Verwaltungseinheit geschaffen.³⁸

Ab 1993 wurde in Österreich an einer rechtlichen Grundlage für eine Ausgliederung gearbeitet, 1995 waren die Vorbereitungen für die Ausgliederung der Post und Telegraphenverwaltung bereits weit gediehen, doch kam es infolge der Neuwahlen im Herbst noch einmal zu einer Verzögerung. Man hatte bereits ab 1. Jänner 1995 die Post und Telekom Austria Beteiligungsgesellschaft gegründet, im Rahmen derer die Ausgliederung der Telekom aus dem Budget und deren Ausstattung mit eigener Rechtspersönlichkeit bis 1996 realisiert werden sollte. Der Bund hat der Gesellschaft dann jedoch lediglich seine Beteiligung an der Radio Austria AG und der Österreichischen Fernmeldetechnischen Entwicklungs- und Förderungsgesellschaft übertragen.

Schließlich schuf man nach der erneuten Regierungsbildung mit dem Poststrukturgesetz, das am 1. Mai 1996 in Kraft trat, eine Rechtsgrundlage für die tatsächliche Ausgliederung.³⁹

Die Post und Telekom Austria Beteiligungsgesellschaft wurde mit In-Kraft-Treten des Poststrukturgesetzes wieder gelöscht. Dafür rief man eine Post- und Telekommunikationsverwaltungsverwaltungsgesellschaft (PTBG) ins Leben, die ihrerseits für die

36. Vgl. K. Döll, Die historische Entwicklung der analogen und digitalen Mobiltelefonie in Österreich, Dissertation, Wien 2002, 186 ff.

37. APA Meldung 26.11.1993.

38. APA Meldung 24.8.1992; APA Meldung 25.5.1994.

39. BG 30.4.1996 über die Einrichtung und Aufgaben der Post und Telekommunikation AG, BGBl I 1996/201.

Verwaltung der ebenfalls neu gegründeten Post und Telekom Austria AG (PTA) zuständig war. Die PTA war als Gesamtrechtsnachfolgerin der PTV in die drei Divisionen Postdienst, Telekommunikation und Postbus gegliedert. Bei der Division Telekommunikation war auch das Profit Center Mobilfunk sowie die Datakom Austria AG (vormals Radio Austria AG) angesiedelt.⁴⁰ Damit war die rechtlich organisatorische Trennung zwischen Telekommunikation und Post abgeschlossen. Der Mobilfunkbereich der Division Telekom wurde im November 1996 rückwirkend per 1. Mai 1996 in die bereits im April d. J. als Mantelgründung errichtete Mobilkom Austria AG übertragen.

Damit konnte für die Mobilkom Austria ein strategischer Partner gesucht werden. In Betracht gezogen wurden fünf ausländischen Telekomgesellschaften, den Zuschlag erhielt in der ersten Jahreshälfte 1997 schließlich die STET International Netherlands N.V. (eine Beteiligungskonstruktion der Telecom Italia).⁴¹

Mit der Gründung der PTBG und der PTA war auch die Ausgliederung aus dem Bundesbudget vollzogen. Die PTBG musste von den rund 109 Mrd. Schilling „alte“ Postschulden rund 45 Mrd. Schilling übernehmen. Der Bund haftete einschließlich Zinsen bis zu 50 Mrd. Schilling. Auf die PTA entfielen rund 64 Mrd. Schilling der früheren Postschulden.⁴²

Mit 1. Jänner 1998 wurde der Telekom-Bereich aus der PTA ausgegliedert. Die Telekom Austria AG wurde als Tochter der PTA gegründet. Im Zuge dieser Neustrukturierung wurde der Schuldenberg der PTA reduziert und ein Teil ihrer Tochter Telekom Austria AG zugewiesen. Die Mobilkom Austria und die Datakom wurden mit der Gründung der Telekom Austria zu Enkelgesellschaften der PTA.

Mit einer Novellierung des Poststrukturgesetzes im Jahr 1998 wurde jetzt der Privatisierungsauftrag gesetzlich festgelegt: die Unternehmensbereiche Postdienst, Postautodienst und Telekommunikationsdienst der Telekom Austria AG sind nach Maßgabe von Privatisierungskonzepten gemäß Poststrukturgesetz § 11a Abs. 1 zu privatisieren.⁴³ Die PTBG erhielt den Auftrag, in Abstimmung mit den von der Privatisierung betroffenen Unternehmen die Privatisierungskonzepte zu erstellen.⁴⁴

Der Telekom-Bereich machte Gewinne, kam aber durch die Liberalisierung des Jahres 1998 immer stärker unter Wettbewerbsdruck. Zudem drückte die Zinsbelastung aus den hohen Altschulden der PTA auf die Ergebnisse.

Nach der erfolgten Umstrukturierung startete im Frühjahr 1998 die Suche nach einem strategischen Partner für die Telekom Austria. Schließlich erwarb die Telecom Italia (TI) über die STET International Netherlands N.V. ein Paket von 25 Prozent plus einer Aktie. Die Verträge wurden am 22. Dezember 1998 unterzeich-

40. Vgl. Döll, Die historische Entwicklung, wie Anm. 36, 188 ff u. 274.

41. TKC, Telekommunikationsbericht 1998-1999, wie Anm. 23, 21; Döll, Die historische Entwicklung, wie Anm. 36, 198.

42. Kurier, 18.9.1996.

43. Novelle 1998 zum Poststrukturgesetz, BGBl 1999/31, § 1 Abs. 4.

44. Novelle 1998 zum Poststrukturgesetz, BGBl 1999/31, § 11a Abs.1.

net. Im Jahr 2000 wurden 22,4 Prozent der Telekom Austria aus dem Besitz der ÖIAG an die Börse gebracht. Erster Tag der Börsennotiz der Telekom Austria AG war der 21. November 2000. Der Telekom Italia war im Syndikatsvertrag ein Veto-recht gegen den Börsengang eingeräumt worden, sollte der Kurs mehr als 25 Prozent unter dem (fiktiven) Wert liegen, den die TI gezahlt hatte (11,87 Euro). Als Kompensation für den Verzicht auf das Veto erhielt die TI zusätzliche Anteile im Ausmaß von 4,7 Prozent und erhöhte ihre Beteiligung somit auf 29,78 Prozent.⁴⁵ Im April 2002 gab die Telecom Italia Mobile ihren Rückzug aus der Mobilkom Austria bekannt und im Juni 2002 kaufte die Telekom Austria die Anteile zurück.⁴⁶ Im November 2002 hat die Telekom Italia etwa die Hälfte ihrer Beteiligung an der Telekom Austria an einen Finanzinvestor verkauft.

Die Entwicklung des österreichischen Telekommarktes seit den 1990er Jahren

Weit reichende technologische Neuerungen und die Liberalisierung des Telekommarktes brachten in den 1990er Jahren eine erhebliche Entwicklungsdynamik mit sich. Im Jahr 1999 wurde in Österreich die Volldigitalisierung abgeschlossen, die Mobiltelefonie gehörte in den 1990er Jahren zu den am schnellsten wachsenden Wirtschaftszweigen überhaupt und auch der Onlinebereich erzielte beeindruckende Wachstumsraten.

Im Festnetzbereich trat ab 1997 eine große Zahl von neuen Anbietern auf. Mittlerweile ist aber eine Konsolidierung feststellbar. Nach der Euphorie der ersten Jahre machte sich seit der zweiten Jahreshälfte 2000 eine gewisse Ernüchterung breit.⁴⁷

In den folgenden Ausführungen wird zuerst auf den Bereich Festnetz-Telefonie und danach auf die Mobilnetze eingegangen, ehe abschließend einige allgemeine wirtschaftliche Entwicklungen erörtert werden.

Festnetz

Die Anzahl der Festnetzanschlüsse hat vor der Liberalisierung große Zuwachsraten aufgewiesen, gegen Ende des 20. Jahrhunderts ist jedoch eine gewisse Marktsättigung eingetreten. 1980 bestanden in Österreich etwa 2,3 Millionen Anschlüsse, 1990 bereits rund 3,3 Millionen, seit 1997 hat sich die Anzahl bei ungefähr vier Millionen Zugangskanälen eingependelt.⁴⁸ Auch das Gesprächsvolumen im Fest-

45. TKC, Telekommunikationsbericht 1998-1999, wie Anm. 23, 21; Telekom Austria, Geschäftsbericht 2000, Wien 2001, 47; Die Presse, 2.11.2000 u. 7.12.2000; Döll, Die historische Entwicklung, wie Anm. 36, 282 f. Im Jahr 2000 wurde die PTBG mit der PTA verschmolzen und in die ÖIAG eingegliedert. Ebd., 194.

46. Döll, Die historische Entwicklung, wie Anm. 36, 286.

47. Arbeiterkammer Wien, Fusionen und Übernahmen. Wettbewerbsbericht der AK-Wien 2001, Teil 2 – Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik, Wien 2002, 109.

netz stagniert seit den späten 1990er Jahren bei ungefähr 13 Milliarden Minuten pro Jahr, die Onlinezeiten⁴⁹ haben jedoch noch von 4,8 Milliarden Minuten im Jahr 2000 auf 10,3 Milliarden im Jahr 2001 zugenommen.⁵⁰

Die Festnetzumsätze gehen angesichts des Preisdruckes durch den Wettbewerb infolge der Liberalisierung seit 1998 zurück.

Tabelle 1: Festnetzumsätze (Sprachtelefonie)

Jahr	Festnetzumsätze in Mrd. Euro
1997	1,96
1998	2,03
1999	1,99
2000	1,88
2001	1,74

Quelle: RTR-Daten

Die Telekom Austria verfügt nach wie vor über eine marktbeherrschende Stellung auf dem Festnetzanschlussmarkt. Ihr waren im September 2000 95 Prozent der bestehenden Anschlüsse und im Dezember 2001 noch 92,9 Prozent der Anschlüsse zuzurechnen.⁵¹ Durch die Marktöffnung für andere Anbieter büßte sie jedoch erhebliche Marktanteile bei den Festnetzgesprächen ein.

Die Zahl der Konzessionsinhaber geht nach hohen Zuwachsraten von 1997 bis 2000 nun bereits wieder zurück. Bis zum 31. Dezember 2002 wurden insgesamt seit der Marktöffnung im Festnetzbereich 94 Sprachtelefoniekonzessionen und 88 Mietleitungskonzessionen erteilt. Im Jahr 2002 wurden nur noch neun Konzessionsanträge eingebracht und 44 Konzessionen sind bis Ende 2002 wieder erloschen (durch Zurücklegung bzw. Widerruf). Damit reduzierte sich die Zahl der Konzessionsinhaber auf 96 Unternehmen, von denen Ende 2002 jedoch nur 58 im Festnetzbereich operativ tätig waren.⁵²

48. H. Berrer u.a., Effekte der Telekom-Liberalisierung, Projektbericht, Institut für Höhere Studien, Wien, Mai 2003, 12. In den angegebenen Zahlen sind neben den traditionellen Telefonanschlüssen (Plain Old Telephone Service/POTS) auch breitbandige Zugangskanäle, etwa ISDN- und Multi-ISDN-Anschlüsse enthalten, deren Anteil seit 1998 erheblich zugenommen hat. Zum Jahresende 2001 bestanden rund 800.000 ISDN und 300.000 Multi-ISDN-Anschlüsse.

49. Die Onlineminuten werden erst seit 2000 gesondert erhoben.

50. Generell ist zu den Zahlenangaben anzumerken, dass die neuesten Daten für 2002 und 2003 bei Fertigstellung des Beitrages noch nicht vorlagen. Die RTR gibt an, dass wegen der Umstellung des innerösterreichischen Rechtsrahmens im Zuge der Transponierung der europarechtlichen Vorgaben, die bis 25.7.2003 abgeschlossen hätten sein sollen, erst auf dieser Basis aktuelle Markterhebungen durchgeführt werden können. RTR, Kommunikationsbericht 2002/1, Wien 2003, 49.

51. RTR-Daten.

52. RTR, Kommunikationsbericht 2002/1, wie Anm. 50, 52.

Zu den größten alternativen Festnetzanbietern gehören die UTA Telekom AG mit 460.000 Telefon- und 330.000 Internetkunden⁵³, die eTel Austria AG mit 42.000 Geschäfts- und 85.000 Privatkunden⁵⁴ sowie die Tele2 Telecommunication Services GmbH mit 450.000 Kunden⁵⁵.

Tabelle 2: Festnetz-Marktanteile im Jahr 2000

	Regional	National	Ausland
Telekom Austria	81,5 %	81,6 %	62,2 %
UTA	3,7 %	3,4 %	5,8 %
tele2	3,4 %	2,3 %	4,6 %
tele.ring	3,0 %	3,0 %	4,5 %
Telekabel	1,6 %	0,6 %	1,7 %
Andere	6,8 %	9,1 %	21,2 %

Quelle: RTR, Telekommunikationsbericht 2000, Wien 2001, 83.

Tabelle 3: Festnetz-Marktanteile der Telekom Austria nach Gesprächsminuten in den Jahren 2000 und 2001

	Sept. 2000	Dez. 2000	Sept. 2001	Dez. 2001
Ortsgespräche	73,0 %	67,2 %	60,3 %	58,9 %
Ferngespräche	50,0 %	51,0 %	45,8 %	46,2 %
Auslandsgespräche	53,0 %	48,0 %	45,2 %	45,1 %

Quelle: RTR-Daten nach Berrer u.a., Effekte der Telekom-Liberalisierung, Wien 2003, 14.

Besonders bei den Fern- und Auslandsgesprächen sind die Kunden rasch zu alternativen Anbietern übergegangen. Dies war hauptsächlich durch die Zunahme von Telefonieverkehr über Call-by-Call und Carrier Preselection möglich geworden,⁵⁶ in den Ballungsräumen haben aber auch schon alternative Anbieter von Anschlüssen (z.B. UTA) an Bedeutung gewonnen.

Mobilfunk

Der heimische Mobilfunkmarkt wies in den ersten Jahren enorme Wachstumsraten auf, mit einer Marktdurchdringungsrate von mehr als 80 Prozent dürften aber hier

53. Presseaussendung der UTA vom 29.1.2003.

54. Presseaussendung der eTel vom 5.3.2003.

55. Presseaussendung von Tele2 vom 18.3.2002.

56. Im Call-by-Call Verfahren wählt sich der Kunde über eine eigene Vorwahl zu einem alternativen Betreiber ein. Bei Carrier Preselection wird diese Einwahl automatisch bei jedem Gespräch durch die Telekom Austria hergestellt. In beiden Fällen hat der Kunde einen Anschluss der TA und nimmt alternative Betreiber nur als sog. Verbindungsbetreibler in Anspruch. Arbeiterkammer Wien, Wettbewerbsbericht 2001, Teil 2, wie Anm. 47, 110.

Grenzen für die Gewinnung von Neukunden erreicht sein. Wachstumspotential bieten neue Dienstleistungen wie MMS (Mobile Messaging Service) und UMTS.

Die Zahl der Teilnehmer im Mobilnetz erhöhte sich von knapp 10.000 im Jahr 1985 auf etwa 600.000 im Jahr 1996 und mehr als sechs Millionen im Jahr 2000. 2001 trat eine deutliche Abflachung des Zuwachses auf.⁵⁷

Tabelle 4: Teilnehmer im Mobilnetz in den Jahren 1985 bis 2001

Jahr	Teilnehmer im Mobilnetz	Zuwachs gegenüber Vorjahr in %
1985	9.760	
1990	73.700	
1995	383.540	
1996	598.710	56,1
1997	1,165.000	94,6
1998	2,273.000	95,1
1999	4,143.000	82,3
2000	6,120.000	47,7
2001	6,760.000	10,5

Quelle: Berrer u.a., Effekte der Telekom-Liberalisierung, 16.

Die Zunahme des Gesprächsvolumens im Mobilnetz ging etwas langsamer vor sich als jene der Teilnehmer. Die Zahl der Gesprächsminuten erhöhte sich von 2,03 Milliarden im Jahr 1998 auf 3,84 Milliarden (1999), 5,97 Milliarden (2000) und 8,01 Milliarden im Jahr 2001.⁵⁸

Im Gegensatz zum Festnetz wuchsen im Mobilnetz auch die Umsätze mit der Sprachtelefonie rasant an.

Tabelle 5: Umsätze in den Mobilnetzen 1997 bis 2001

Jahr	Umsatz in Mrd. Euro	Zuwachs gegen Vorjahr in %
1997	0,56	
1998	0,85	51,8
1999	1,33	56,5
2000	1,85	39,1
2001	2,19	18,4

Quelle: RTR-Daten.

57. RTR-Daten. Vgl. auch H. Otruba, Der liberalisierte Telekommarkt in Österreich, RTR-GmbH 2001.

58. RTR-Daten.

Die Sättigungstendenzen manifestierten sich im Jahr 2001 bereits in einem geringeren Zuwachs der Kunden und der Umsätze.

Der Mobilfunkdienst war bereits von der Post- und Telegraphenverwaltung eingeführt worden. In der Phase der Ausgliederung der Telekom Austria hatte man die Mobilfunktochter Mobilkom errichtet, die ihre Dienste unter der Marke A1 anbot. Sie verzeichnete im Jahr 1995 Zuwächse von monatlich 8.000 bis 9.000 Teilnehmern.

Den Mobilfunkmarkt teilen sich im wesentlichen drei große Anbieter: Mobilkom, T-Mobile und One (Connect Austria). Die im Dezember 2000 gestartete tele.ring hat vorerst noch relativ geringe Marktanteile, gewinnt jedoch laufend neue Kunden dazu. Mit den im November 2000 im Rahmen einer Versteigerung vergebenen UMTS-Lizenzen kommt noch ein weiterer Anbieter auf den Markt, die Hutchison 3G Austria GmbH.

Tabelle 6: Marktanteile der Mobilfunkanbieter

Jahr	Mobilkom (A1)	max.mobil, seit April 2002 T-Mobile	Connect (One)	tele.ring
1.7.1998	73,53	26,47		
1.7.1999	57,74	35,86	6,40	
1.7.2000	50,03	33,77	16,20	
1.7.2001	43,19	34,14	19,16	3,50
1.7.2002	43,90	31,0	20,9	4,20
1.7.2003	44,39	29,25	20,20	6,16

Quelle: RTR-Daten.

Der Marktanteil der Mobilkom Austria ist mit dem Auftreten der neuen Konkurrenten deutlich zurück gegangen und hat sich innerhalb von vier Jahren halbiert. Lag er zu Beginn 1998 noch bei 80 Prozent, fiel er im Jahr 2000 unter 50 Prozent. Seit 2001 hat sich der Marktanteil des ehemaligen Monopolisten bei über 40 Prozent stabilisiert. T-Mobile kam 2003 auf ungefähr 30 Prozent, One (Connect Austria) auf ein Fünftel des Gesamtmarktes und tele.ring auf rund sechs Prozent.⁵⁹

Wirtschaftliche Auswirkungen

Während der dynamischen Wachstumsphase des Telekomsektors etablierten sich zahlreiche Marktteilnehmer. Die Börsenkapitalisierung des ehemaligen Monopolisten lag zum Jahresende 2002 bei 4,8 Milliarden Euro. Die Telekom Austria Gruppe wies seit 1998 folgende Kennzahlen aus:

59. RTR-Daten, Zugriff unter <http://www.rtr.at> am 25.6.2003.

Tabelle 7: Kennzahlen der Telekom Austria Gruppe 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Umsatzerlöse Telekom* (in Mio. Euro)	2.830,4	2.948,2	2.814,4	2.659,7	2.506,8
Umsatzerlöse Mobilkom (in Mio. Euro)	913,1	1.243,3	1.501,0	1.713,2	1.909,4
Beschäftigte					
Festnetz	k. A.	15.529	14.375	11.630	10.213
Mobilkommunikation.	k. A.	2.191	2.768	3.438	3.529
Datenkommunikation	k. A.	888	963	877	779
Internet	k. A.	37	195	368	367

Einschließlich Auslandsaktivitäten

* Festnetz, Datenkommunikation und Internet

Quelle: Geschäftsbericht 2002 der Telekom Austria; Wettbewerbsbericht der AK Wien 2001, Teil 2, 111.

Für die anderen Betreiber zusammen wurden vom Verband alternativer Telekom-betreiber folgende Kennzahlen erhoben:

Tabelle 8: Kennzahlen der alternativen Betreiber in Österreich 1998-2001

	1998	1999	2000	2001
Umsatz (in Mio. Euro)*	474,76	1.029,45	1.922,37	2.425,62
Beschäftigte	3.425	5.085	5.414	5.692

* Kennzahl umfasst Festnetzdienste und Mobilfunk, Umfrage des VAT unter den Mitgliedern.

Quelle: Verband alternativer Telekombetreiber.

Der ehemalige Monopolist hat im Jahr 1998 im Festnetzbereich 20.300 Arbeitnehmer beschäftigt. Bis 2001 wurden die Jobs in den Bereichen Festnetz, Datenkommunikation und Internet auf eine Anzahl von 12.875 reduziert,⁶⁰ hingegen stieg die Zahl der Beschäftigten im Mobilkombereich von 2.191 im Jahr 1999 auf 3.529 im Jahr 2002 an. Die Nachfrage der alternativen Anbieter nach Arbeitskräften nahm bis 2001 rasant zu. Ihr Beschäftigtenstand erhöhte sich von 3.425 (1998) um zwei Drittel auf 5.692 (2001).

Insgesamt arbeiteten in der Telekombranche, einschließlich Equipmentindustrie, um die Jahrtausendwende mehr als 42.000 unselbstständig Beschäftigte.⁶¹

Die Telekom-Dienstanbieter setzten Investitionsvorhaben in einem gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Ausmaß um. Die Telekom Austria wies alljährlich hohe

60. Schwere Vorwürfe der TA gegen den Regulator, www.telekom-presse.at, 3.10.2002; Geschäftsbericht 2002 der Telekom Austria 2002.

61. Wirtschaftskammer Österreich, Telekom. Der Telekommunikationsmarkt in Zahlen, Wien März 2003, 2.

Zugänge bei den Sachanlagen aus und auch die alternativen Betreiber mussten sich entsprechend engagieren, um am Wachstumsboom der Branche partizipieren zu können.

Tabelle 9: Sachanlagenzugänge bei der Telekom Austria und Investitionen der alternativen Telekombetreiber

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sachanlagenzugänge in Mio. Euro bei der TA	311	930	920	983	918	812	662
Investitionen der alternativen Anbieter in Mio. Euro	375	146	577	808	1182	1028	/
Gesamt	686	1.076	1.497	1.791	2.100	1.840	/

Quelle: Berrer u.a., Effekte der Telekom-Liberalisierung, 18; Geschäftsbericht 2002 der Telekom Austria.

Die Telekom-Investitionen hatten sich vor der Liberalisierung, in den Jahren 1992 bis 1997, pro Jahr im Durchschnitt auf 1,079 Milliarden Euro belaufen. In den Jahren 1998 bis 2001 lagen sie dann durchschnittlich bei 1,807 Milliarden Euro – eine Steigerung um zwei Drittel.⁶² Seit dem Jahr 2000 übertraf das Investitionsvolumen der alternativen Anbieter jenes der Telekom Austria.

Im Festnetzbereich schloss die Telekom Austria im Jahr 1999 die Digitalisierung ab, die Investitionen in die neuen breitbandigen Anschlüsse (ADSL) gerieten in der zweiten Jahreshälfte 2002 etwas ins Stocken. Von den alternativen Betreibern investierten auch die UTA, tele.ring und Telekabel in einem erheblichen Ausmaß in die Festnetz-Infrastruktur.

Der Mobilfunkbereich wies die größten Wachstumsraten auf, wobei die Infrastruktur erst laufend errichtet werden musste. Während die Telekom Austria in den Jahren 1999 bis 2001 wesentlich mehr in den Festnetzbereich investierte als ihre Tochter Mobilkom in den Mobilbereich, flossen bei den alternativen Betreibern 1999 bis 2001 mehr als zwei Drittel der Investitionen in den Mobilnetzbereich.⁶³ Bis zum September 2001 wurden 14.743 Sendestationen für den Mobilfunk errichtet, von denen man etwa 10 Prozent (1.422) gemeinsam nutzte.⁶⁴

Die Auktionen der knappen Mobilfunkfrequenzen brachten erhebliche Einnahmen für den Fiskus. Die Mobilkom (A1) und max.mobil/T-Mobile entrichteten für ihre GSM 900 Lizenzen 1994 bzw. 1996 jeweils ein Konzessionsentgelt von 290,691 Millionen Euro, Connect Austria (One) bezahlte für die GSM 1800 Lizenz im Jahr 1998 167,148 Millionen Euro und tele.ring schließlich 2000 für die GSM 1800 Lizenz 98,108 Millionen Euro.⁶⁵ Im Jahr 2002 gelangten noch einige Fre-

62. Berrer u.a., Effekte der Telekom-Liberalisierung, wie Anm. 48, 18.

63. TKC, Telekommunikationsbericht 2001, Wien 2002, 137.

64. Wirtschaftskammer Österreich, Telekom, wie Anm. 61, 6.

quenzpakete aus den Frequenzbereichen 900 und 1800 zur Vergabe. T-Mobile erwarb zwei Frequenzpakete im Umfang von 2 x 2,6 MHz sowie 2 x 2,2 MHz für zusammen 9,6 Millionen Euro, Mobilkom erwarb ein Frequenzpaket im Umfang von 2 x 2,6 MHz für 5,2 Millionen Euro.⁶⁶ Mobilkom, max.mobil/T-Mobile, Connect, Mannesmann, Hutchison und 3G Mobile erwarben Lizenzen für Mobilfunkdienste der dritten Generation (UMTS).⁶⁷ Die Versteigerung der UMTS-Konzessionen im November 2000 brachte dem Fiskus insgesamt 831,595 Millionen Euro ein.⁶⁸

Der Wettbewerb wurde durch die Öffnung des Marktes und das Auftreten zahlreicher neuer Anbieter erheblich intensiviert, was sich in einem deutlichen Rückgang der Preise äußerte. Dazu trugen die Konkurrenz unter den Festnetzanbietern, unter den Mobilnetzanbietern und die Substitution von Festnetztelefonie durch Mobildienste bei. Während sich das Umsatzverhältnis Festnetz zu Mobilkommunikation von 1997 bis 2000 von vier zu eins auf eins zu eins änderte, sanken die Festnetzpreise bis zum Jahr 2000 auf ein Fünftel und im Mobilfunk auf ein Drittel des Wertes von 1997.⁶⁹

In einer Analyse des Instituts für höhere Studien wird alleine die kumulierte Konsumentenrente durch die Preissenkungen für die Jahre 1999 bis 2001 auf 2,6 Milliarden Euro geschätzt.⁷⁰ Die durchschnittlichen Einsparungen für die einzelnen Kunden sind nach diesen Berechnungen wie folgt ausgefallen:

Tabelle 10: Einsparungen pro Festnetzanschluss und Mobiltelefonieilnehmer

	1999	2000	2001	Summe
Festnetzanschlüsse	3,939.131	3,997.482	3,996.617	
Einsparung Basis 1998/Jahr/ FeN-Anschluss in Euro	25,48	37,53	74,04	137,05
Mobil-Teilnehmer	4,143.261	6,120.000	6,760.000	
Einsparung Basis 1998/Jahr/ MoN-Teilnehmer in Euro	64,77	104,49	169,88	339,13

Quelle: Berrer u.a., Effekte der Telekom-Liberalisierung, 71.

65. RTR, Telekommunikationsbericht 2000, Wien 2001, 87.

66. RTR, Kommunikationsbericht 2002/1, wie Anm. 50, 52.

67. RTR, Telekommunikationsbericht 2000, wie Anm. 65, 87.

68. Folgende Frequenzpakete wurden erworben: Die Mobilkom Austria AG erwarb 2 x je 2 x 5 MHz gepaart und 2 x je 1 x 5 MHz ungepaart um zusammen 171,508 Millionen Euro, die max.mobil Telekommunikation Service GmbH 2 x je 2 x 5 MHz gepaart und 2 x je 1 x 5 MHz ungepaart um zusammen 170,418 Millionen Euro, die Connect Austria Ges. f. Telekommunikation GmbH 2 x je 2 x 5 MHz gepaart für 120,056 Millionen Euro, die Mannesmann 3G Mobilfunk GmbH 2 x je 2 x 5 MHz gepaart für 113,152 Millionen Euro, die Hutchison 3G Austria GmbH 2 x je 2 x 5 MHz gepaart und 1 x 1 x 5 MHz ungepaart für 139,023 Millionen Euro und die 3G Mobile Telecommunications GmbH 2 x je 5 MHz gepaart für 117,439 Millionen Euro. Döll, Die historische Entwicklung, wie Anm. 36, 233.

69. TKC-Jahresbericht 1999/2000, nach: Wirtschaftskammer Österreich, Telekom, wie Anm. 61, 6.

70. Berrer u.a., Effekte der Telekom-Liberalisierung, wie Anm. 48, 70.

Dem Ergebnis dieser Studie ist allerdings entgegen zu halten, dass durch die zunehmende Verlagerung vom Festnetz zur Mobiltelefonie und durch Zusammenschaltungsentgelte die resultierenden Telefonkosten für die Kunden in vielen Fällen sogar gestiegen sind.

Neben all den unmittelbaren wirtschaftlichen Effekten ist aber nicht zuletzt auf die Bedeutung des Telekombereichs als Standortfaktor und Querschnittstechnologie hinzuweisen. Hochentwickelte Telekomdienstleistungen bilden heutzutage eine unverzichtbare Standortvoraussetzungen für weite Bereiche der Ökonomie, etwa für e-commerce, diverse content industries, sowie generell einen bedeutenden Faktor für Standortentscheidungen hochentwickelter Wirtschaftsbranchen. So gehen von einem leistungsfähigen Telekomsektor erhebliche Spill-Over-Effekte auf die Gesamtwirtschaft aus. In diesem Sinne muss die Regulation des Marktes gewährleisten, dass sich einerseits keine organisierte Marktmacht herausbildet, die für überhöhte Preise auf Kosten der Gesamtwirtschaft missbraucht wird, dass aber andererseits auch auskömmliche Rahmenbedingungen für weitere Investitionen der Telekomanbieter absehbar sind.⁷¹

71. Für detailliertere Überlegungen dazu, unter Bedachtnahme auf die neuesten EU-Richtlinien, siehe Lust, Netzzugang, wie Anm. 35, 33 ff.

Medienkonzentration in Österreich¹

1. Wettbewerbspolitische Rahmenbedingungen

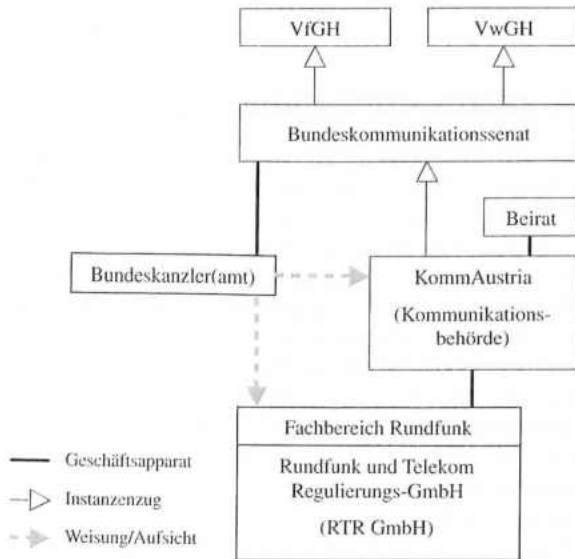
Die österreichische Medienlandschaft befindet sich in einer Phase des Umbruchs, der durch technologische Herausforderungen, Stichwort Digitalisierung, sowie durch die von der Europäischen Union eingeforderten Liberalisierungsschritte befördert wird. Für die Wettbewerbsbedingungen am österreichischen Medienmarkt ergibt sich daraus ein differenziertes Bild. Einerseits sorgt die Rundfunkliberalisierung wie auch die Liberalisierung des Fernsehmarktes für die Erhöhung der Wettbewerbsintensität, andererseits nimmt die Medienkonzentration, vor allem bei den Printmedien, von Jahr zu Jahr zu. Dieses Wechselspiel von Liberalisierung und Marktkonzentration hat eine Reihe von Änderungen in den wettbewerbspolitischen Rahmenbedingungen ausgelöst, die nicht zuletzt auf die Dynamik des Medienbereichs zurückzuführen sind.

Nach dem Aufbrechen des ORF-Monopols im Rundfunkbereich durch das Inkrafttreten des Regionalradiogesetzes (RRG)² im Jahr 1994, wurde 2001 auch der österreichische Fernsehmarkt durch das Privatfernsehgesetz (PrTV-Gesetz)³ liberalisiert. Die Umgestaltung des Rundfunkmarktes führte 2001 zur Einführung des Privatradiogesetzes (PrR-Gesetzes)⁴, das das Regionalradiogesetz ersetzte. Gleichzeitig wurde im Rahmen der TelekomControl GmbH⁵ der bestehende Fachbereich Telekom durch den Fachbereich Rundfunk ergänzt, und die TelekomControl in die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR GmbH) umgewandelt. Im Fachbereich Rundfunk wurde die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) als Regulierungsbehörde eingerichtet, die die Privatrundfunkbehörde und die Kommission zur Wahrung des Regionalradiogesetzes ersetzte.⁶ Der KommAustria obliegt auch die zuvor von den Fernmeldebehörden wahrgenommene Rundfunk-

-
1. Der Beitrag wurde Ende Februar 2003 fertig gestellt.
 2. Regionalradiogesetz vom 9.7.1993, BGBl 506/1993.
 3. Privatfernsehgesetz vom 31.7.2001, BGBl I 84/2001.
 4. Privatradiogesetz vom 6.3.2001, BGBl I 20/2001.
 5. Die TelekomControl GmbH wurde 1997 zum Zweck der Regulierung des liberalisierten Telekommunikationsmarktes gegründet und am 1. April 2001 in die RTR GmbH umgewandelt.
 6. Die KommAustria konnte nicht als weisungsfreie Behörde eingerichtet werden, weil die dafür erforderliche $\frac{2}{3}$ -Mehrheit bei der parlamentarischen Beschlussfassung des KommAustria Gesetzes (KOG) nicht zustande gekommen ist. BGBl I 32/2001.

frequenzverwaltung. Im Rahmen der RTR GmbH ist die KommAustria aber auch zuständig für die Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen zur Einführung digitalen terrestrischen Fernsehens in Österreich, wozu eine „digitale Plattform“ ins Leben gerufen wurde.

Abbildung 1: Die Behördenstruktur der Rundfunkregulierung in Österreich



Quelle: RTR GmbH (<http://www.rtr.at/>) (Zugriff am 15.01.2003).

Nach § 2 Abs. 1 des KOG obliegt der KommAustria (1) die Erteilung von Zulassungen für die Veranstaltung von Rundfunk, (2) die Erteilung von Bewilligungen zur Errichtung und zum Betrieb von Sendeanlagen für die Veranstaltung von Rundfunk (auch für den ORF) und (3) die Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über private Rundfunkveranstalter. Die KommAustria kann nach diesen gesetzlichen Vorgaben den Wettbewerb steuern und fungiert zudem als Aufsichtsbehörde für den privaten Rundfunk. Als beratendes Gremium (§ 4 KOG) wurde der KommAustria ein sechsköpfiger Rundfunkbeirat⁷ zur Seite gestellt, der vor Erteilung einer Rundfunkzulassung Stellungnahmen abgeben darf. Der fünfköpfige Bundeskommunikationssenat (§ 12 KOG)⁸ ist die erste Berufsstanz gegenüber Entscheidungen der KommAus-

7. Die Mitglieder des Rundfunkbeirats werden von der Bundesregierung für die Dauer von sechs Jahren ernannt.
8. Die Mitglieder des Bundeskommunikationssenates werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung auf sechs Jahre ernannt. Drei der fünf Mitglieder müssen dem Richterstand angehören.

tria und ist auch die Aufsichtsbehörde gegenüber dem ORF. Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) und der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) dienen als Zweit- und Letztinstanzen bei Berufungen gegen Entscheidungen der zuständigen Behörden und stellen ein übergeordnetes formales Regulativ im gesamten Instanzenzug dar.

Die Neuorganisation der Rundfunkregulierung ist aber nur ein Aspekt einer umfassenden Umgestaltung des wettbewerbspolitischen Rahmens im Medienbereich, der sich vor allem durch die Kartellgesetznovelle 2002 grundlegend veränderte. Neben der umfassenden institutionellen Reform des Wettbewerbs- und Kartellrechts⁹ – Schaffung einer Bundeswettbewerbsbehörde, einer Wettbewerbskommission und eines Bundeskartellanwalts – finden sich im neuen Kartellgesetz auch materiell-rechtliche Bestimmungen für den Medienbereich. Nachdem bereits in der Kartellgesetznovelle 1993 der Tatbestand des Medienzusammenschlusses (§ 42c KartG) eingeführt worden ist, und als Untersagungsgrund für einen Zusammenschluss eine zu erwartende Beeinträchtigung der Medienvielfalt (§ 42c Abs. 5 KartG) formuliert wurde, kam es im Kartellgesetz 2002 auch inhaltlich zu einer Präzisierung des Begriffs der Medienvielfalt. So versteht der Gesetzgeber nunmehr „unter Medienvielfalt eine Vielfalt von selbständigen Medienunternehmen (...), die nicht im Sinne des § 41 KartG¹⁰ verbunden sind und durch die eine Berichterstattung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Meinungen gewährleistet wird.“ (§ 35 Abs. 2a KartG). Diese Präzisierung koppelt die Medienvielfalt somit an die Zahl der im Medienbereich tätigen selbstständigen Unternehmen bzw. an die Eigentümerstrukturen und geht nicht mehr von einer abstrakten Vielfalt aus, die auch dann gesichert wäre, wenn ein Medienunternehmen eine Berichterstattung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Meinungen gewährleistet.

In Anlehnung an das Europäische Wettbewerbsrecht wurde im neuen Kartellgesetz der Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung generell verboten. So kann rein theoretisch ein einmaliger Missbrauch, der geeignet ist, die Medienvielfalt zu beeinträchtigen, bis zur Entflechtung führen (§ 35 Abs. 2 KartG) bzw. nachträgliche Sanktionen bei der Zusammenschlusskontrolle auslösen (§ 42b Abs. 7 KartG). Die bislang beklagte Zahnlosigkeit des Kartellrechts insbesondere im Medienbereich wurde auf diese Weise beseitigt. Allerdings wird erst die Praxis zeigen, ob solche nunmehr möglichen wettbewerbspolitischen Eingriffe in die Medienlandschaft auch vorgenommen werden.¹¹

9. Bundesgesetz mit dem das Bundesgesetz über die Einrichtung einer Bundeswettbewerbsbehörde (Wettbewerbsgesetz – WettbG) erlassen und das Kartellgesetz 1988, das Strafgesetzbuch und das Bundesfinanzgesetz 2002 geändert werden, BGBl 600/1988 idF BGBl I 62/2002.

10. Im § 41 KartG wird der Begriff des Zusammenschlusses von Unternehmen definiert.

11. Eingriffe dieser Art sind aber in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. So stellte jüngst der Leiter der neuen Wettbewerbsbehörde, Prof. Walter Barfuß, fest, dass trotz aller öffentlich geäußelter Bedenken, eine nachträgliche Entflechtung unrealistisch und „*nichts anderes als eine theoretische Spielerei*“ ist. H. Kordik, Haben es nicht mit Narren zu tun, Interview mit Walter Barfuß, in: profil, 20.1.2003, 60 f.

Zusammenfassend kann aber gesagt werden, dass sich die wettbewerbspolitischen Eingriffsmöglichkeiten im Medienbereich durch neue Institutionen sowie materiell-rechtliche Bestimmungen verbessert haben und die Missbrauchskontrolle erhöht wurde.

2. Printmedien

Anfang 2001 hat die Meldung über die Genehmigung des Zusammenschlusses der Kurier-Zeitschriften Verlagsbeteiligungs AG (ZVB) mit dem News-Verlag durch das Oberlandesgericht Wien einigen Staub aufgewirbelt. Der Justizminister wurde aufgefordert, die sogenannte 'FORMIL'-Fusion zu unterbinden, weil der ohnehin hohe Konzentrationsgrad am Printmedienmarkt weiter gesteigert werden würde. Trotz dieser Bedenken wurde der Zusammenschluss mit zusätzlichen Auflagen genehmigt und der Justizminister verzichtete auf einen Rekurs gegen das Urteil des Kartellgerichts. Die Aufregung um die 'FORMIL'-Fusion wirft ein Schlaglicht auf die aktuelle Situation am Printmedienmarkt. Folgt man der Statistik der Bestandsentwicklung der Tageszeitungen in Österreich, so lässt sich ein drastischer Rückgang der Tageszeitungen von 29 im Jahr 1991 auf 16 im Jahr 2000 feststellen. Im Gegensatz dazu stieg die Zahl der Wochenzeitungen von 154 Mitte der 1990er Jahre sprunghaft auf 191 im Jahr 2000 an (Abbildung 2).

Abbildung 2: Bestandsentwicklung von Tages- und Wochenzeitungen in Österreich

	1953	1991	1995	2000
Tageszeitungen	34	29	18	16
Wochenzeitungen	156	147	154	191

Quelle: Verband Österreichischer Zeitungen (Hrsg.), Pressehandbuch 2001, Wien 2002, XXVI.

Die gegenläufige Entwicklung bei Tages- und Wochenzeitungen lassen im ersten Moment keinen Schluss darüber zu, ob die Konzentration im Printmedienbereich zu- oder abgenommen hat.¹² Um Aussagen darüber treffen zu können, müssen die Eigentümerstrukturen und jeweiligen Marktanteile genauer untersucht werden.

Eine Rangliste der 10 größten Printmedienunternehmen Österreichs (Abbildung 3) zeigt, dass nach den Kriterien Umsatz und Mitarbeiter drei Verlagsgruppen eine dominante Marktposition einnehmen: Mediaprint-Gruppe, Styria Media AG, News-Gruppe. Mit der Verbindung zwischen der News-Gruppe und der Mediaprint entstand ein Konzerngeflecht, das einen mehr als doppelt so hohen Umsatz als der zweitgrößte Konkurrent (Styria Media AG) aufweist.

12. Im Vergleich dazu weist die Schweiz in etwa fünfmal so viele Tageszeitungen auf als Österreich. U. Saxer, Ringen um die mediale Selbstbehauptung. Die Mediensysteme Österreichs und der Schweiz im Vergleich, in: Neue Zürcher Zeitung, 21.7.2000.

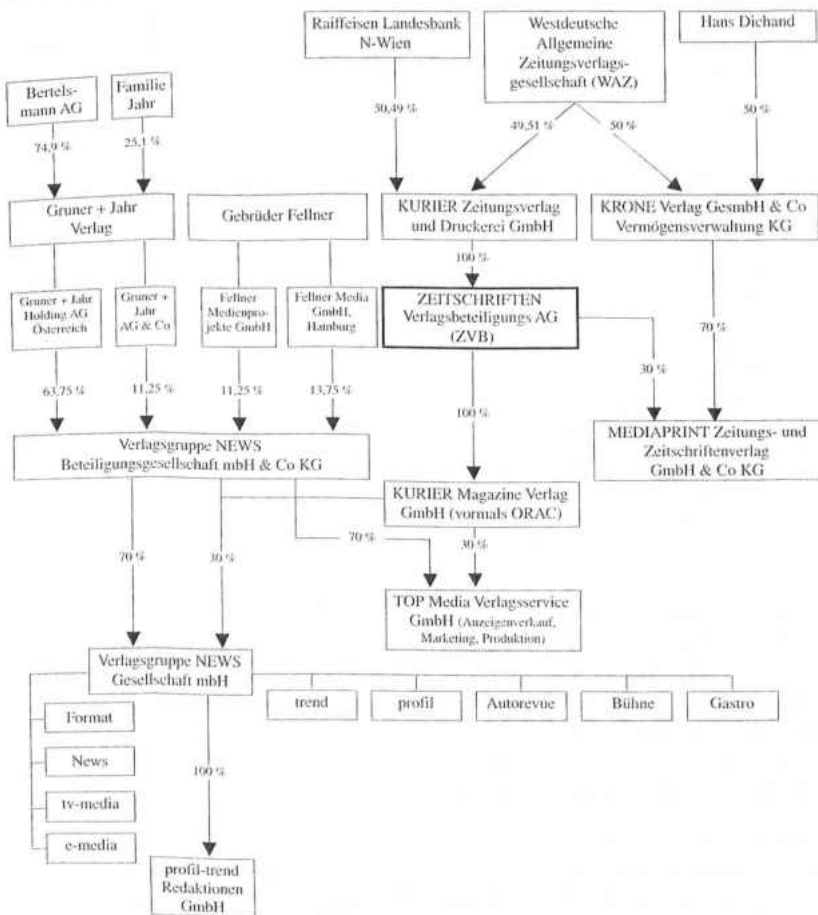
Abbildung 3: Die 10 größten Printmedienunternehmen in Österreich (2000/2001)

Rang	Unternehmen	Produkte	Umsatz (in Mio. €)	Beschäftigte
1	Mediaprint-Gruppe	Kronen Zeitung, U-Express, Kurier	510,0	2.100
2	Styria Media AG	Kleine Zeitung, Die Presse, Die Furche	300,0	2.300
3	News-Gruppe	News, Format, profil, trend	189,0	528
4	Vorarlberger Medienhaus	Vorarlberger Nachrichten	87,2	650
5	Landesverlags- Gruppe	OÖ-Rundschau	87,2	600
6	NÖ-Pressehaus	NÖ-Nachrichten, NÖ-Rundschau	79,9	450
7	Tiroler Tages- zeitungs-Gruppe	Tiroler Tageszeitung, Bezirksblatt Tirol, Salzburg, Burgenland	72,7	600
8	Wimmer-Gruppe	OÖ-Nachrichten	72,7	k.A.
9	Der Standard	Der Standard	43,6	209
10	Vereinigte Familiapress	Die Ganze Woche	40,0	70

Quelle: Arbeiterkammer Wien, Fusionen und Übernahmen 2001. Wettbewerbsbericht der AK Wien, Teil 2, Wien 2002, 88.

Ergänzt man das Bild durch die Eigentümerstrukturen wird die Marktkonzentration sichtbar. Die Zeitschriften Verlagsbeteiligungs AG, die nunmehr einen 30 %-Anteil am News-Verlag hält, ist als Kurier-Tochtergesellschaft mit 30 % an der Mediaprint beteiligt. Die in Abbildung 4 dargestellte Konzernverflechtung zwischen Kurier, Kronen Zeitung und Verlagsgruppe News belegt, dass die zwei größten Tageszeitungen Österreichs und ein Großteil der Wochen- und Monatsmagazine in einer in sich verschachtelten Eigentümerstruktur zusammengefasst sind.

Abbildung 4: die Konzernverflechtungen zwischen Mediaprint und News-Gruppe



Quelle: Arbeiterkammer Wien, Fusionen und Übernahmen 2000. Wettbewerbsbericht der AK Wien, Teil 1, Wien 2001, 36.

Nach den Daten der Media-Analyse (1. Halbjahr 2002)¹³ verfügen demnach die Kronen Zeitung und der Kurier über eine Nettoreichweite¹⁴ von 43,3 % bzw. 11,1 %, was in etwa einer Leserschaft von 3,65 Mio.¹⁵ entspricht (Abbildung 5). Am Magazinmarkt dominieren die Wochen- und Monatsblätter der News-Kurier-Gruppe mit einem Leseranteil, der ebenfalls über 50 % liegt (Abbildung 6).

Abbildung 5: Media-Analyse für das 1. Halbjahr 2002 bei Tageszeitungen (Reichweite in %)¹⁶

	Österreich	Burgenland	Kärnten	Oberösterreich	Niederösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
Kronen Zeitung	43,3	64,3	47,1	40,3	49,0	42,4	49,7	30,6	4,8	44,1
Kleine Zeitung	12,6	2,4	61,3	-	0,1	0,6	51,8	2,4	0,5	0,7
Kurier	11,1	15,6	2,2	1,9	20,7	1,7	2,0	6,3	1,3	25,3
Der Standard	5,8	2,4	2,4	2,8	5,8	2,4	3,8	3,7	4,6	13,4
Die Presse	5,5	3,5	3,3	2,6	6,9	2,2	4,1	3,1	2,5	11,3
OÖ Nachrichten	5,4	-	-	28,6	2,2	1,2	0,1	0,2	-	0,2
Tiroler Tageszeitung	4,9	-	0,1	-	0,2	-	-	60,1	0,2	0,1
Salzburger Nachrichten	4,2	0,9	0,8	2,2	1,6	42,7	1,1	1,6	0,3	2,2
Vorarlberger Nachrichten	3,1	-	-	-	0,2	-	-	-	72,4	0,2
Wirtschaftsblatt	1,4	1,9	0,3	0,7	1,7	1,8	0,8	0,9	1,9	2,4
Neue Kärntner Tageszeitung	1,2	-	16,0	-	0,3	-	-	-	-	-
Neues Volksblatt	1,1	-	-	6,0	0,4	-	-	-	-	-
Neue Vorarlberger Tageszeitung	0,8	-	0,1	-	0,1	-	-	-	18,0	-

Für die Wiener Zeitung wurde im 2. Halbjahr 2002 keine Reichweite erhoben.

Quelle: www.media-analyse.at/data/ma102/ (Zugriff am 13.01.2003).

Die Daten der Media-Analyse belegen eindrucksvoll die dominante Marktposition der Kronen Zeitung nicht nur auf österreichischer Ebene, sondern auch in vier Bundesländern (Burgenland, Oberösterreich, Niederösterreich, Wien). In weiteren

13. Die Media-Analyse für das 1. Halbjahr 2002 beruht auf 8.768 repräsentativen Interviews bei einer Grundgesamtheit von 6,7 Mio. potenziellen Zeitungsläsern ab 14 Jahren.

14. Die Reichweite ergibt sich aus der Zahl jener Personen, die ein Printmedium einmal in einem Erscheinungsintervall nutzen. Bei der Nettoreichweite werden Doppel- und Mehrfachnutzungen verschiedener Medien herausgerechnet.

15. Davon entfallen auf die Kronen Zeitung 2,91 Mio. und auf den Kurier 742.000 Leser.

16. Die Nettoreichweite für sämtliche Tageszeitungen in Österreich betrug im Berichtszeitraum 73,9 %.

drei Bundesländern (Kärnten, Salzburg, Steiermark) rangiert die Kronen Zeitung nur knapp hinter der jeweils führenden Regionalzeitung. In Tirol hält sie unangefochten den 2. Rang hinter der Tiroler Tageszeitung und nur in Vorarlberg spielt die Kronen Zeitung keine Rolle. Dort dominieren allerdings die Vorarlberger Nachrichten mit einer Reichweite von mehr als 70 % den Markt. Die Gesamtübersicht zeigt, dass auf nationaler wie auch auf Bundesländerebene eine jeweils starke Marktkonzentration bei Tageszeitungen zu beobachten ist.

Abbildung 6: Media-Analyse für das 1. Halbjahr 2002 bei Wochenzeitungen und regionalen Wochenzeitungen

Wochenzeitungen (Magazine)	Reichweite in %	Leserschaft in 1.000
News	17,5	1.175
Die Ganze Woche	17,0	1.142
tv-media	14,6	979
e-media (14-tägig)	8,4	564
profil	8,0	537
tv-spielfilm (14-tägig)	6,7	453
Format	5,8	387
Freizeit Revue	5,0	334
Bunte	3,4	229
Sportwoche	3,0	204
Der Spiegel	2,7	181
Stern	1,8	119
Falter	1,4	91
	Reichweite in %	Leserschaft in 1.000
regionale Wochenzeitungen		
OÖ Rundschau	10,9	733
NÖ Nachrichten	10,7	720
Salzburger Fenster (14-tägig)	4,7	317
Salzburger Woche	3,6	242
Linzer Rundschau	3,1	210
Die Steirische	3,1	207
NÖ Rundschau	1,8	123
BF - Die Burgenlandwoche	1,5	98

Quelle: www.media-analyse.at/data/ma102/

Ergänzt man das Bild durch die Marktanteile, die sich aus der jeweiligen Druckauflage ergeben, so verfestigt sich der Eindruck von einem hochkonzentrierten Printmedienmarkt in Österreich (Abbildung 7). Im Vergleich zu Deutschland, wo

die Printmedienkonzentration ebenfalls als sehr hoch eingeschätzt wird – 2002 betrug der Marktanteil der 4 größten Wettbewerber (C4-Wert) gemessen in der anteiligen Druckauflage 38,6 %¹⁷ – liegt der vergleichbare Wert in Österreich bei 73,6 %¹⁸. Die Tageszeitungen der Mediaprint-Gruppe (Kronen Zeitung und Kurier) erzielen dabei einen gemeinsamen Marktanteil von 55,4 %, jene der Styria-Verlagsgruppe (Kleine Zeitung und Die Presse) von 17,9 %. Somit decken die beiden größten Printmedienkonzerne in Österreich fast 75 % des Tageszeitungsmarktes ab.

Abbildung 7: Der Konzentrationsgrad am österreichischen Tageszeitungsmarkt 2001

Erscheinungszeitraum (Mo.-Sa.)	Druckauflage	in %	verbreitete Auflage im Inland	in %	verkaufte Auflage	in %
Kronen Zeitung	1.035.320	44,2	924.112	45,0	876.303	47,6
Kleine Zeitung	293.313	12,5	277.664	13,5	253.746	13,8
Kurier	262.931	11,2	203.316	9,9	180.898	9,8
OÖ Nachrichten	132.349	5,7	118.957	5,8	102.330	5,6
Die Presse	125.730	5,4	103.020	5,0	76.127	4,1
Tiroler Tageszeitung	116.656	5,0	107.928	5,3	89.719	4,9
Der Standard	115.772	4,9	90.089	4,4	68.734	3,7
Salzburger Nachrichten	103.679	4,4	88.741	4,3	76.410	4,2
Vorarlberger Nachrichten	72.668	3,1	69.492	3,4	66.370	3,6
Wirtschaftsblatt	55.505	2,4	44.312	2,2	31.702	1,7
Neue Vorarlberger Tageszeitung	14.095	0,6	12.797	0,6	7.031	0,4
Salzburger Volkszeitung	12.465	0,5	11.633	0,6	10.229	0,6

Quelle: Österreichische Auflagenkontrolle ÖAK (www.oek.at/daten/ja/fatz0.htm) (Zugriff am 24.01.2003).

Die marktbeherrschende Stellung der News-Mediaprint-Gruppe ergibt sich aber nicht allein aus dem hohen Marktanteil am Lesermarkt, sondern auch aus der Dominanz bei der Anzeigenakquisition, in der Produktion und im Vertrieb. Nach der Verflechtung zwischen der Kurier Magazine Verlag GmbH mit der Verlagsgruppe News ist die ZVB jeweils mit 30 % an der TOP Media und der Mediaprint beteiligt, wodurch sie indirekt einen Großteil des Anzeigenvolumens, der Druckkapazitäten und der Vertriebskanäle kontrolliert. Als Reaktion darauf gründeten Der Standard und Die Presse Anfang April 2001 mit der Printexpress Zustell Service

17. Siehe dazu Media Perspektiven – Basisdaten, Daten zur Mediensituation in Deutschland 2002, Frankfurt am Main 2002.

18. Basiswert ist die Druckauflage. Für die verbreitete Auflage im Inland bzw. für verkaufte Auflage ergeben sich C4-Werte von 75,5 % bzw. 81,7 %.

GmbH ein gemeinsames Hauszustellungssystem für Wien, Niederösterreich und das nördliche Burgenland, wodurch zumindest in Ostösterreich die Vertriebswege von zwei großen Verlagsgruppen beherrscht werden.

Anzeigenakquisition und Vertrieb erfüllen zentrale Funktionen beim wirtschaftlichen Überleben von Printmedien. Das kommt vor allem dann zum Tragen, wenn sich die Rahmenbedingungen verschlechtern, wie das 2002 der Fall war, als das Werbevolumen in den Printmedien um 3 % sank.¹⁹ Diesem Einbruch am Werbemarkt, der sich dementsprechend dramatisch auf der Einnahmenseite niederschlug, standen steigende Ausgaben im Vertriebsbereich gegenüber, da die Post AG ihre Tarife für den Printmedien-Versand ab 1. Januar 2002 in zwei Schritten drastisch erhöhte. Beispielsweise stiegen die Versandkosten für eine 60 g schwere Tageszeitung 2002 um 105 % und 2003 um weitere 87 %, was einem Gesamtanstieg von 282 % entspricht. Der gesamte Preisanstieg für eine 100 g schwere Tageszeitung betrug 167 %, für eine 100 g schwere Wochenzeitung 152 % und für ein 400 g schweres Wochenmagazin 27 %.²⁰

Diese sich öffnende Schere zwischen sinkenden Einnahmen und steigenden Ausgaben erhöht vor allem für kleine Printmedien den wirtschaftlichen Druck. Das könnte dazu führen, dass eine Reihe unterkapitalisierter Zeitungs- und Zeitschriftenverlage entweder ihren Betrieb einstellen müssen²¹ oder sich bei Vertrieb und Anzeigenakquisition den Großen anschließen, was zur weiteren Marktkonzentration im Printbereich beitragen würde.

Um wirtschaftlichen Schwierigkeiten von Printmedien entgegen zu wirken und um die Meinungsvielfalt aufrecht zu erhalten, wurde 1985 im Presseförderungs-gesetz²² die allgemeine Förderung und die besondere Förderung zur Erhaltung der Medienvielfalt eingeführt. Die allgemeine Presseförderung zielt dabei auf den teilweisen Ausgleich von Versandkosten und Telefon- und Fernschreibgebühren. Die besondere Presseförderung hingegen soll die Medienvielfalt im gesamten Bundesgebiet sowie in den Bundesländern sicherstellen.²³ In den Genuss besonderer Presseförderung kommen laut Presseförderungs-Novelle 1999 allerdings nur Printmedien, deren Anzeigenanteil in den vorangegangenen 5 Jahren nicht mehr als 22 % betrug. Das hatte zur Folge, dass Der Standard und die Salzburger Nachrichten seit dem Jahr 2000 keine besondere Presseförderung mehr erhielten²⁴ und somit die gleiche Summe an allgemeiner Presseförderung wie die Kronen Zeitung.

19. Siehe dazu Focus Media Research (www.focusmr.com) (Zugriff am 31.1.2003).

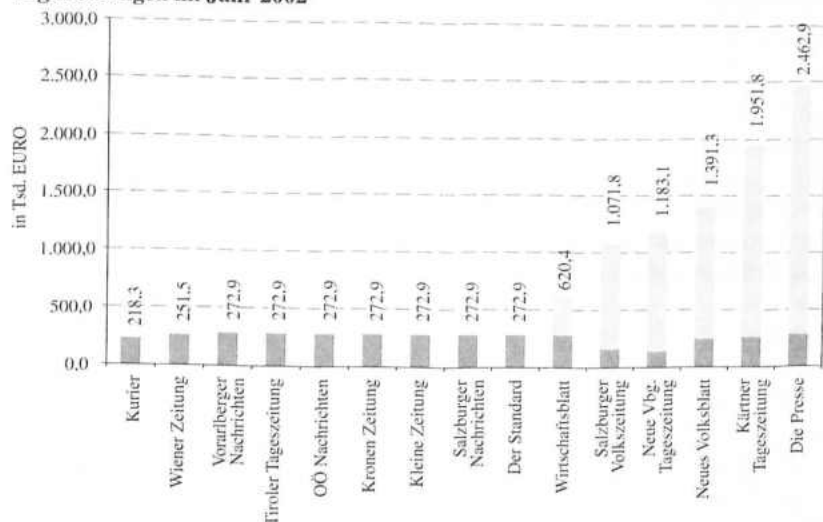
20. Errechnet aus den Tarifabellen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Post AG für den Versand von Tageszeitungen und Wochenzeitungen (gültig ab 1.1.2002).

21. So mussten bereits 2001, also noch vor der Tarifierhöhung und dem Rückgang des Anzeigenvolumens, die Grazer Neue Zeit, die Vorarlberger Gratis-Zeitung Das kleine Blatt und die Oberwarther Zeitung Konkurs anmelden bzw. ihren Betrieb einstellen. Arbeiterkammer Wien, Fusionen und Übernahmen 2000. Wettbewerbsbericht der AK Wien, Teil 2, Wien 2001, 88.

22. Presseförderungsgesetz 1985, BGBl 228/1985 idF BGBl 194/1999.

23. Der Beschluss über die Zuteilung der Presseförderung obliegt der Bundesregierung (§ 4 Presseförderungsgesetz 1985).

Abbildung 8: Allgemeine und besondere Presseförderung für österreichische Tageszeitungen im Jahr 2002



Quelle: Eigene Darstellung nach www.voez.at/download/PF_MinisterR_14-8-2002.pdf (Zugriff am 16.01.2003).

Aus der Abbildung 8 geht hervor, dass ein Großteil der österreichischen Tageszeitungen 2002 etwa in gleicher Höhe allgemeine Presseförderung erhielt, und lediglich sechs Publikationen besondere Presseförderung. Ob durch diese durchaus gesetzeskonforme Ungleichverteilung der Fördergelder auch die Medienvielfalt aufrecht erhalten werden kann, ist zu bezweifeln, vor allem wenn zwischen vergleichbaren Publikationen wie Der Standard und Die Presse eine Förderdifferenz von Euro 2,19 Mio. besteht.

Allgemeine Presseförderung haben im Jahr 2002 auch insgesamt 45 Wochenzeitungstitel erhalten, wobei sich die Förderungen zwischen Euro 7.760 (z.B. Murtaler Zeitung, Obersteirische Nachrichten, Badener Zeitung) und Euro 78.652 (z.B. News, Falter, Die Furche, Die Österreichische Bauernzeitung) bewegen (Abbildung 9).

24. Nach dem im Gesetz vorgeschriebenen Stufenmodell wird der Förderbeitrag um ein Drittel gekürzt, wenn der Anzeigenanteil im Durchschnitt der letzten 5 Jahre erstmals über 22 % liegt. Liegt er zweimal in Folge über 22 %, dann werden zwei Drittel der Fördersumme gekürzt. Liegt er in dreimaliger Folge über 22 % besteht keine Förderwürdigkeit mehr.

Abbildung 9: Allgemeine Presseförderung für österreichische Wochenzeitungen im Jahr 2002

Auswahl	Allgemeine Presseförderung (in Euro)
Falter	78.652,00
Die Furche	78.652,00
News	78.652,00
NÖN	78.652,00
Oberösterreichische Rundschau	78.652,00
Die Österreichische Bauernzeitung	78.652,00
Wiener Kirchenzeitung	78.652,00
Zur Zeit	75.550,20
tv-media	62.921,60
Neue Freie Zeitung	62.809,20
Sportwoche	39.326,00
profil	31.460,80
Volksstimme	27.820,80
Rupertusblatt	23.402,10
SPÖ-aktuell	19.408,00

Quelle: Eigene Darstellung nach www.voez.at/download/PF_MinisterR_14-8-2002.pdf (Zugriff am 16.01.2003).

Neben der Presseförderung dient auch die Publizistikförderung der Unterstützung periodischer Druckschriften zur Erhaltung ihrer Vielfalt und Vielzahl.²⁵ Gefördert werden soll in diesem Fall aber die politische Bildungsarbeit, die periodische Druckschriften überregional und nicht nur für ein Fachpublikum erbringen. Ein Beirat im Bundeskanzleramt empfiehlt dem Parlament förderungswürdige Publikationen, die den im Publizistengesetz gestellten Forderungen entsprechen müssen. Im Jahr 2002 wurden insgesamt rund Euro 397.000 an 118 Zeitschriften ausgeschüttet, womit im Vergleich zum Jahr 2000 die Förderungen um 3,85 % gekürzt wurden. Die Einzelförderungen reichen von Euro 1.602 (z.B. Nicaragua-Nachrichten, Der Neue Merkur, Entwicklung und Politik) bis Euro 10.044 (Saat).²⁶

Welchen Effekt die Presseförderung und Publizistikförderung auf die Medien- und Meinungsvielfalt in Österreich haben, ist schwer überprüfbar. Sie erscheinen allerdings in einer Printmedienlandschaft, die auf regionaler wie auch nationaler Ebene von einigen wenigen Marktteilnehmern dominiert wird, wie ein Tropfen auf dem heißen Stein. Es besteht daher Anlass zur Sorge, dass die Zahl der österreichi-

25. Bundesgesetz über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik 1984, BGBl 538/1984.

26. Siehe dazu <http://derstandard.at/?ressort=Foerderung> (Zugriff am 23.1.2003).

schen Printmedien, vor allem aber der für die Meinungsbildung so wichtigen Tageszeitungen, weiter sinken wird. Ob damit auch ein Rückgang der Meinungsvielfalt einhergehen wird, ist nicht unbedingt daraus ableitbar aber durchaus zu befürchten.

3. Rundfunk

Während im Printmedienbereich eine über die letzten Jahrzehnte zunehmende Marktkonzentration zu beobachten ist, ist beim Rundfunk aufgrund von Liberalisierungsbestrebungen der Europäischen Union der umgekehrte Trend feststellbar. In Österreich schlug sich dieser Trend in der Auflösung des ORF-Monopols und der Etablierung einer dualen Rundfunkstruktur – öffentlicher sowie privatrechtlicher Rundfunk – nieder. Es ist bezeichnend, dass die Entwicklung einer dualen Rundfunkstruktur in Österreich nicht auf medienpolitische Initiativen der jeweiligen Bundesregierungen, sondern auf erfolgreiche Klagen gegen das Rundfunkmonopol vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof zurückzuführen ist.²⁷ Sie bildeten 1993 die Grundlage für die Verabschiedung eines Regionalradiogesetzes (RRG)²⁸, das zumindest am Radiomarkt die Zulassung privater Rundfunkanbieter ermöglichte. Bis zu diesem Zeitpunkt bestand in Österreich ein staatliches Rundfunkmonopol, in dem ausschließlich der Österreichische Rundfunk (ORF) seine TV- und Radioprogramme im österreichischen Bundesgebiet verbreiten durfte.²⁹ Im TV-Bereich wurde das ORF-Monopol allerdings durch ausländische, vor allem deutsche TV-Stationen durchbrochen, die über Satellit oder Kabelanschluss ihre Programme in Österreich ausstrahlten. 1997 wurde durch das Kabel- und Satellitenrundfunkgesetz die gesetzliche Grundlage für private Kabel-TV-Betreiber geschaffen, selbstständig Programm mit Werbeeinschaltungen zu produzieren. Die vollständige Dualisierung im TV-Bereich wurde aber erst durch die Zulassung von terrestrischem Privatfernsehen durch das Privatfernsehgesetz (PrTV-G)³⁰ im Jahr 2001 erreicht.

Die Liberalisierung des österreichischen Rundfunkmarktes kann aber nur dann

-
27. Das Urteil im Fall „Lentia“ (24.11.1993) des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes für den Fernsehbereich und das Urteil im Fall „Radio ABC“ (20.10.1997) im Radiobereich gründeten sich auf einen Verstoß gegen Artikel 10 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auf freie Meinungsäußerung, die das Gericht durch das ORF-Monopol nicht gewährleistet sah.
 28. Bundesgesetz, mit dem Regelungen über regionalen und lokalen Hörfunk erlassen werden, BGBl 506/1993. Es trat am 1.1.1994 in Kraft.
 29. Die rechtliche Basis dafür war das Bundesgesetz über die Aufgaben und die Einrichtung der Österreichischen Rundfunk Gesellschaft m.b.H. aus dem Jahr 1966 (BGBl 195/1966), das 1974 dahingehend novelliert wurde, dass der ORF in eine Anstalt öffentlichen Rechts umgewandelt wurde (BGBl 397/1974). Zudem wurde dem ORF in einem Bundesverfassungsgesetz die Unabhängigkeit zugesichert (BGBl 396/1974).
 30. BGBl I 84/2001.

nachhaltig sein, wenn die marktbeherrschende Stellung des ORF nicht dazu führt, dass das wirtschaftliche Überleben von Konkurrenten grundsätzlich gefährdet ist. Da sich der ORF im Gegensatz zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland sowohl über Gebühren als auch über Werbung finanziert,³¹ haben private Rundfunkanbieter von vorne herein einen Wettbewerbsnachteil, da sie sich schließlich über Werbeeinnahmen finanzieren müssen. Diese und andere Überlebenskämpfe flossen 2001 in ein neues ORF-Gesetz³² ein, das mit Beginn 2002 in Kraft trat. Neben institutionellen Änderungen wie der Umwandlung des ORF in eine Stiftung öffentlichen Rechts und der Einrichtung neuer Organe (Stiftungsrat, Generaldirektor, Publikumsrat) wurde auch der Programmauftrag des ORF erweitert und die Werbemöglichkeiten wurden eingeschränkt.³³ Welche Auswirkungen die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen auf die Wettbewerbssituation im Rundfunkmarkt haben, soll in den nächsten beiden Abschnitten genauer beleuchtet werden.

3.1 Der Radiomarkt in Österreich

Die Liberalisierung des österreichischen Radiomarktes war von Beginn an von rechtlichen Maßnahmen geprägt. So erkannte der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 27.9.1995 die im Regionalradiogesetz 1993 vorgesehenen Regelungen zur Frequenzverteilung als verfassungswidrig, womit die Frequenzverteilung hinfällig war und sich der Sendestart für einen Großteil der privaten Radiostationen verzögerte.³⁴ Erst 1997 ermöglichte die Novellierung des Privatradiogesetzes³⁵ die Zulassung von Regional- und Lokalradios, von denen ein Großteil am 1. April 1998 ihren Sendebetrieb aufnahmen. In den meisten Fällen wurde eine Sendelizenz auf 7 Jahre erteilt, wobei die Werbezeit auf 15 % der täglichen Sendezeit beschränkt wurde und Beschränkungen bei der Eigentümerstruktur von Privatradiostationen festgelegt wurden. So durften Tages- und Wochenzeitungen An-

31. Der Anteil der Programmgebühren betrug im Geschäftsjahr 2001 rund 45,0 %, jener aus Werbeerlösen 41,8 % und aus sonstigen Erlösen 13,2 % (ORF, Geschäftsbericht ORF 2001, Wien 2002). Die Gebühreneinhebung erfolgt über die Gebühren Info Service GmbH (GIS), die sich zu 100 % im Eigentum des ORF befindet.

32. Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk, BGBl I 379/1984 idF BGBl I 83/2001.

33. Die Werbezeiten im Fernsehen sind pro Tag und TV-Programm auf 42 Stunden begrenzt, was aber auch schon zuvor der Fall war. Allerdings wurde die Möglichkeit von Ringwerbung im Radio drastisch eingeschränkt. TV-Werbung für Printmedien darf maximal zwei Minuten pro Woche gesendet werden. Cross-Promotion ist ebenso verboten wie Product Placement, außer für Filme und TV-Serien und für Sport-, Kultur- oder karitative Sendungen, sofern sie nicht auf Rechnung des ORF gehen. Unterbrecherwerbung darf nur mehr bei Übertragungen von Ereignissen mit Pausen, die nicht der ORF bestimmt (z.B. bei Sport- und Kulturveranstaltungen), gesendet werden.

34. Lediglich die Antenne Steiermark in Graz und Radio Melody in Salzburg konnten 1995 ihren Sendebetrieb aufnehmen, da sie sich mit den Einspruchsparteien durch Einräumung einer Minderheitsbeteiligung geeinigt hatten.

35. BGBl I 41/1997.

teile an einem Anbieter in einem Ausmaß von bis 26 % halten und sich mit maximal 10 % an zwei weiteren Privatradiostationen in zwei anderen Bundesländern beteiligen. Kapitalgesellschaften aus Nicht-EU-Staaten durften nicht mehr als 25 % an privaten Hörfunkanbietern erwerben. Die Werbebeschränkung wurde schrittweise aufgehoben und entspricht nunmehr dem Niveau des ORF von 172 Minuten pro Tag.

Im Jahr 2000 erkannte der Verfassungsgerichtshof die Grundkonstruktion der Privatrundfunkbehörde als verfassungswidrig, wodurch sich eine abermalige Neustrukturierung des Hörfunkmarktes ergab. Es führte zur Errichtung der KommAustria als Regulierungsbehörde für den Mediensektor und zur Neuvergabe der Sendelizenzen der Privatradiostationen. Eine Änderung der Lizenzvergabe hat sich allerdings nur in einem Fall ergeben.³⁶ Die übrigen 22 Bewilligungen wurden an die bisherigen Lizenzinhaber vergeben. Allerdings wurde die Unterscheidung zwischen Regional- und Lokalradios aufgehoben. Aufgehoben wurde auch die Eigentumsbeschränkung für Printmedienunternehmen bei Rundfunkanbietern. Demnach darf ein Betreiber sich an mehreren Privatradios bis zu 100 % beteiligen, wenn sich die Versorgungsgebiete nicht überschneiden. Dadurch besteht nun erstmals die Möglichkeit zur Bildung von österreichweiten Sendeketten, deren Betreibern aber keine weiteren Lizenzen mehr zugesprochen werden dürfen. Dieser neue Umstand führte zu einer Neuorganisation der Beteiligungs- und Eigentümerstrukturen, was zur Ausbildung von zwei überregionalen privaten Hörfunkketten führte: der Antenne-Verbund mit Sendern in der Steiermark, Wien, Salzburg, Kärnten, Tirol und Vorarlberg und einer Kooperation mit dem Life-Radio in Linz und dem Sendeverbund Krone Hitr@dio mit 13 Stationen. Nach dem aktuellen Radiotest von FesselGfK für das 2. Halbjahr 2002 erreichen die Antenne Sender und der Krone Hitr@dio-Verbund jeweils einen Marktanteil von 4 %. Marktführer sind die Hörfunkprogramme des ORF mit 80 %. Alle anderen inländischen Privatsender erzielen gemeinsam einen Marktanteil von 17 %.

36. Die Wiener Lizenz von HitFM wurde an die Donauradio Wien GmbH, die Radio Arabella betreibt, neu vergeben.

Abbildung 10: Radio-Tagesreichweiten und Marktanteile in Österreich (2000-2002)

	Tagesreichweiten (in %)			Marktanteil (in %)		
	2000	2001	1. Halbjahr 2002	2000	2001	1. Halbjahr 2002
ORF Hörfunk	75,8	76,3	74,8	80	83	80
Hitradio Ö3	41,1	41,7	41,0	36	38	36
Regionalradios	38,2	37,4	36,6	38	39	38
Österreich 1	7,4	7,4	7,6	4	5	4
FM 4	3,1	3,6	3,5	2	2	2
Privatradios	22,7	20,2	22,8	17	15	17
*Antenne Sender	-	6,9	6,6	-	5	4
*Krone Hitr@dio	-	4,4	4,9	-	3	4
Rest	-	8,9	11,3	-	9	9

* Die Werte für die Antenne Sender und Krone Hitr@dio wurden 2001 zum ersten Mal ausgewiesen.

Quelle: Fessel-GfK Radiotests für 2000, 2001 und 1. Halbjahr 2002 beruhend auf 24.000 Interviews (2000, 2001) und 12.000 Interviews (1. Halbjahr 2002) bei über 10jährigen.

Bei der Analyse der Eigentümerstrukturen der Antenne Sender und der Krone Hitr@dios fällt auf, dass die drei dominanten Printmedienkonzerne – Mediaprint, Styria Media AG und News-Gruppe – auch am Privatradiomarkt äußerst aktiv geworden sind. In manchen Fällen lässt sich sogar eine Verflechtung zwischen den Konzernen feststellen. So ist die Medien 2000 Holding AG, an der die News Beteiligungsgesellschaft 24,9 % hält, an der Wiener Antenne Mix 102,5 zu 49 % und die der Styria Media AG gehörige „Die Presse“ VerlagsgmbH mit 26 % beteiligt. Die Antenne Steiermark gehört zu 26 % der Styria Media AG und zu 10 % der Medien 2000 Holding. Aber auch andere Printmedien haben sich an Privatradiostationen beteiligt, wie die Eigentümerin der OÖ Nachrichten, die J. Wimmer GmbH, mit 25,5% am Linzer Life-Radio, der Eigentümer der Tiroler Tageszeitung, der Schlüsselverlag J. S. Moser mit 26 % an der Antenne Tirol, an der auch die Medien 2000 Holding 10 % hält, und an der Antenne Vorarlberg mit 10 %, die zu 26 % der Eigentümerin der Neuen Vorarlberger Tageszeitung, der Eugen Russ Vorarlberger Zeitungsverlag und Druckerei GmbH gehört, an der auch die „Salzburger Nachrichten“ VerlagsgmbH & Co. KG mit 10 % beteiligt ist.³⁷

Die Liberalisierung des österreichischen Hörfunkmarktes muss daher als ambivalent bezeichnet werden. Zwar wurde durch das Regionalradiogesetz das ORF-Monopol im Hörfunkbereich beseitigt, aber begünstigt durch das neue Privatradiogesetz lässt sich seit 2001 eine fortschreitende Marktkonzentration am Privatradiomarkt beobachten. Dabei spielt das Konzerngeflecht von Mediaprint und News

37. Th. Steinmaurer, *Konzentriert und verflochten. Österreichs Mediensystem im Überblick*, Innsbruck 2002, 46-48.

durch ihre Beteiligungen an den Krone Hitr@dios und an den Antenne Sendern eine entscheidende Rolle. Aber auch der zweite große Printmedienverlag, die Styria Media AG, ist mit Beteiligungen an Radiostationen in der Steiermark und in Kärnten präsent.

So ist in jüngster Zeit ein oligopolistischer Radiomarkt in Österreich entstanden, in dem der ehemalige Monopolist, der ORF, den Großteil des Marktes und des Werbekuchens kontrolliert. Der ORF Hörfunk konnte nach Angaben von Focus Media Research 2001 Werbeinnahmen in der Höhe von Euro 166,0 Mio. oder 78 % im Vergleich zu Euro 46,2 Mio. oder 22 % der Privatradios erwirtschaften. Das entspricht zwar einem Rückgang von fast 7 % im Vergleich zum Vorjahr, drückt aber dennoch die Vormachtstellung des ehemaligen Staatsmonopolisten aus.

Welche Auswirkungen der duale Radiomarkt auf die Vielfalt der gesendeten Programme haben wird, hängt einerseits sehr stark davon ab, inwieweit der gesetzlich festgelegte Programmauftrag vom ORF umgesetzt wird und ob eine Differenzierung der Privatradioprogramme durch neue Anbieter³⁸ vorgenommen wird. Vorerst zeichnet sich nur wenig Vielfalt in einem Hörfunkmarkt ab, der vor allem durch das Adult Contemporary Music-Format (AOR) geprägt ist.

3.2 Der TV-Markt in Österreich

Grundsätzlich war der ORF im TV-Bereich bereits seit 1977 aufgrund der Rundfunkverordnung (RVO)³⁹, die die rechtliche Basis für das Betreiben von Kabelanlagen darstellte, dem Wettbewerb ausgesetzt. Ab diesem Zeitpunkt strahlten ausländische Kabel- und später auch Satelliten-TV-Stationen Programme in Österreich aus. Den Kabelbetreibern war aber die aktive Veranstaltung von Programmen untersagt. Es durften über Kabelrundfunk ausschließlich stehende Bilder und Kabeltext verbreitet werden. Erst mit dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 27. September 1995, in dem die RVO-Regelungen als unverhältnismäßiger Eingriff in die Rundfunkfreiheit nach Art. 10 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention angesehen wurde, schuf der österreichische Gesetzgeber 1997 mit dem Kabel- und Satelliten-Rundfunkgesetz (KSRG)⁴⁰ die Voraussetzung für aktiven Kabelrundfunk, der nicht nur die Verbreitung von TV-Programmen, sondern auch deren Schöpfung ermöglichte. Als einer der ersten Anbieter ging am 15. April 1997 Wien 1, das später in ATV umgetauft wurde, mit einem einstündigen Programm auf Sendung. Ein Jahr später erzielte der neue Sender im Kabelnetz bereits einen Marktanteil von 2 % und versorgte weitere regionale Anbieter mit einem Mantelprogramm. 1999 verfügte ATV bereits über eine technische Reich-

38. Am 3. Mai 2002 erfolgte die Ausschreibung für weitere acht Radio-Frequenzen durch die KommAustria.

39. BGBl 345/1977.

40. BGBl I 42/1997.

weite von 1,1 Mio. Haushalten mit einem Marktanteil von 2,5 %, womit der in Wien ansässige Programmbetreiber neben rund 100 weiteren regionalen Kabelbetreibern der mit Abstand größte Anbieter in Österreich ist.⁴¹

Die vollständige Dualisierung des TV-Rundfunkmarktes wurde aber erst mit dem Privatfernsehgesetz (PrTV-Gesetz)⁴² erreicht. Sie umfasst Regelungen über sämtliche Verbreitungswege von TV-Programmen: Kabel, Satellit und terrestrisch (analog und digital). Sieben Bewerber bemühten sich daraufhin um die von der KommAustria ausgeschriebene bundesweite Lizenz für terrestrisches Fernsehen, wobei die ATV Privatfernseh GmbH den Zuschlag erhielt. Hinter ATV stehen die Concorde Media des Münchner Filmhändlers Herbert Kloiber, die niederländische UPC-Telekabel, die skandinavische SBS Broadcasting SA und die INGEBE Industrie- und Gewerbeteiligungsgesellschaft mit jeweils 25 %-Anteilen.

Neben ATV, das voraussichtlich erst Mitte 2003 auf Sendung gehen wird,⁴³ wurden von der KommAustria weitere sechs regionale TV-Lizenzen an terrestrische Privat-TV-Veranstalter erteilt, von denen bis auf eine Ausnahme (WKK Lokal-TV) noch keine Station auf Sendung gegangen ist. Die Abbildung 11 bietet einen aktuellen Überblick (Stand: Januar 2003).

Abbildung 11: Betreiber von terrestrisch ausgestrahlten TV-Programmen in Österreich

Betreiber	Sendername	Versorgungsgebiet
ATV Privatfernseh-GmbH	ATV+	Österreich
Bad Kleinkirchheimer SAT-Kabelfernsehen Gesellschaft mbH	BKK TV	Bad Kleinkirchheim (Kärnten)
Privatfernsehen GmbH	LT 1	Linz
Plus City TV GmbH	Plus TV	Wien
Salzburg TV Fernsehgesellschaft mbH	Salzburg TV	Stadt Salzburg
Christian Parzer	TV Bad Ischl	Bad Ischl (OÖ)
WKK Lokal-TV der Weststeirischen Kabel-TV Gesellschaft mbH & Co KEG	WKK Lokal TV	Voitsberg, Köflach, Bärnbach (Steiermark)

Quelle: www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Rundfunk-Fernsehen-Veranstalter (Zugriff am 27.01.2003).

Das Bild des österreichischen TV-Marktes wäre aber nicht vollständig, wenn man nur die in Österreich ansässigen Medienunternehmen in Betracht ziehen würde.

41. Steinmaurer, Konzentriert und verflochten, wie Anm. 37, 51f.

42. BGBl I 84/2000.

43. In einem Site-sharing-Verfahren über die Mitbenutzung der Sendeanlagen des ORF wurde mit Bescheid des Bundeskommunikationssenats der ORF verpflichtet, ATV die Sendeanlagen bis Ende Mai 2003 zur Abstrahlung seines Fernsehprogramms zu übergeben.

Der ORF steht nämlich schon seit Jahren in punkto Reichweiten und Werbegelder in Konkurrenz zu ausländischen, insbesondere deutschen Programmanbietern. Von der Vielzahl über Satellit und Kabel in österreichischen Haushalten empfangbaren, ausländischen Sendern, erreichen nur eine Handvoll eine relevante Tagesreichweite von über 10 % (Abbildung 12).

Abbildung 12: Durchschnittliche Tagesreichweiten in- und ausländischer TV-Programme

	2001		1. Halbjahr 2002	
	<i>in %</i>	<i>in 1.000</i>	<i>in %</i>	<i>in 1.000</i>
ORF gesamt	60,4	3.941	62,7	4.120
ORF 1	42,8	2.794	44,7	2.939
ORF 2	47,6	3.107	49,3	3.236
RTL	19,8	1.289	21,4	1.405
SAT 1	17,4	1.134	18,5	1.214
Pro 7	16,6	1.085	17,3	1.138
ARD	15,2	991	16,5	1.082
ZDF	13,9	904	14,7	966
RTL 2	13,0	847	13,6	891
Kabel 1	11,0	717	k. A.	k. A.

Quelle: Teletest 2001 (www.media-analyse.at/data/ma2001/tvt2001.html) und Teletest 1. Halbjahr 2002 (www.media-analyse.at/data/ma102/tvt102.html).

Abgesehen von den öffentlich-rechtlichen deutschen Sendern (ARD und ZDF), konkurrieren nur die deutschen Privat-Sender mit dem ORF um den TV-Werbemarkt, indem sie spezielle österreichische Werbefenster ihren Kunden anbieten. Mit dem Auftreten von in Österreich konzipiertem Privatfernsehen erhöht sich der Konkurrenzdruck am Werbemarkt, der sich derzeit ohnehin in einer Stagnationsphase befindet. Für das ORF-Fernsehen hatte das zur Folge, dass 2001 das Anzeigengeschäft im Vergleich zum Vorjahr um 6,4 % zurückging, währenddessen die privaten Anbieter eine Zuwachsrate von 15 % verzeichnen konnten. Allerdings akquirieren die beiden ORF-Programme immer noch mehr als 80 % des Werbevolumens (Abbildung 13).

Abbildung 13: Das Werbevolumen privater und öffentlich-rechtlicher TV-Anbieter

	2000		2001	
	absolut in Mio. Euro	in %	absolut in Mio. Euro	in %
ORF-Fernsehen	402,0	84,0	376,3	81,0
Privat-Fernsehen	76,6	16,0	88,1	19,0

Quelle: Focus Media Research.

Da die meisten österreichischen Privat-TV-Stationen noch nicht in Betrieb sind, wird erst die Zukunft zeigen, ob die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere ein entsprechend großer Werbemarkt in Österreich, für Privatfernsehen vorhanden ist. Es wird allerdings, wie das Beispiel des Jahre zuvor liberalisierten Radiomarktes zeigt, für Privatanbieter sehr schwer werden, gegen die dominante Marktposition des ORF zu bestehen. Ob Privatfernsehen zudem eine Bereicherung des Programmangebots mit sich bringen wird, muss sich erst erweisen.

4. Neue Medien

In dem von Prof. Clement, im Zuge des Prüfungsverfahrens über den Zusammenschluss von News und profil („FORMIL“-Fusion) für das Kartellgericht erstellten Gutachten,⁴⁴ wird die These vertreten, dass durch den Zusammenschluss keine marktbeherrschende Stellung entsteht. Das wird damit begründet, dass zur sachgerechten Marktabgrenzung neben den Printmedien auch noch die neuen elektronischen Medien herangezogen werden müssen, da die einzelnen Medien kaum noch voneinander zu trennen wären, sodass von einem einzigen Markt für Content-Produktion ausgegangen werden muss. Diese bemerkenswerte Argumentation berücksichtigt zu Recht den derzeit sich vollziehenden Strukturbruch, den die Digitalisierung mit sich gebracht hat und der vor dem Medienbereich nicht halt machen wird. Um eine Einschätzung über den Grad der Medienkonzentration in Österreich vorzunehmen, bedarf es daher auch der Berücksichtigung der neuen elektronischen Medien, vor allem aber des Internets.

Die Internetnutzung in österreichischen Haushalten ist in den letzten Jahren rasant gestiegen. Wurden 1999 durchschnittlich 1,85 Mio. Internetnutzer registriert, so erhöhte sich ihre Zahl im 3. Quartal 2002 auf 3,3 Mio.⁴⁵ In den Nutzungsarten liegen das E-Mail und die gezielte Informationssuche über Suchmaschinen an der Spitze, gefolgt von Zugriffen auf Zeitungs- und Zeitschrifteninhalte. Mittlerweile geben nach der Media-Analyse für das 1. Halbjahr 2002 bereits rund 1,2 Mio. Nut-

44. Vgl. dazu Arbeiterkammer Wien, Fusionen und Übernahmen 2000. Wettbewerbsbericht der AK Wien, Teil 1. Wien 2001, 42.

45. Vgl. dazu Austrian Internet Monitor (AIM Fessel-GfK).

zer an, regelmäßig auf Zeitungs- und Zeitschrifteninhalte zuzugreifen.⁴⁶ Der Zugriff auf das Angebot von TV- und Radiosendern nimmt sich im Vergleich dazu bescheiden aus und lag im 1. Halbjahr 2002 bei insgesamt 516.000 (TV: 325.000 und Radio: 191.000).

In einer Statistik der Top-10-Internetdomains 2002 finden sich insgesamt vier Medienanbieter: ORF.at mit 1,17 Mio. Besuchern und einer Reichweite⁴⁷ von 38 % (Rang 1), krone.at mit 1,1 Mio. Besuchern und einer Reichweite von 36 % (Rang 3), OE3 ORF.at mit 768.000 Besuchern und einer Reichweite von 25 % (Rang 9) sowie WETTER ORF.at mit 678.000 Besuchern und einer Reichweite von 22 % (Rang 10) (Abbildung 14).

Abbildung 14: Ranking der Top-10-Internetdomains in Österreich

Internet-Domain	Besucher (in Tsd.)	Reichweite in %
ORF.at	1.172	38
sms.www.sms.at	1.111	36
krone.at	1.092	36
Elektronisches Telefonbuch	1.016	33
ÖBB Bahn wirkt	848	28
msn	846	28
GMX	838	27
A1.net	805	26
OE3 ORF.at	768	25
WETTER ORF.at	678	22

Quelle: Austrian Internet Radar (AIR), 2. Welle 2002 (Zugriff am 05.02.2003).

Die Marktanteile klassischer österreichischer Medienunternehmen am heimischen Internet-Content-Markt lassen sich am besten anhand der monatlich von der Österreichischen Web-Analyse (ÖWA) erhobenen Summe der Visits und der Summe der Page-Impressions messen (Abbildung 15).

46. 1999 lag dieser Wert noch bei 477.000.

47. Die Reichweite ist definiert „in den letzten 4 Wochen besucht“.

Abbildung 15: Publizistische Onlineangebote in Österreich⁴⁸

Medium	Visits ^a Tagesschnitt der letzten 3 Monate (Dez., Nov., Okt. 2002)	Page-Impressions ^b Tagesschnitt der letzten 3 Monate (Dez., Nov., Okt. 2002)	PI/Visits ^c
ORF.at	744.240	5.369.757	7,22
Krone.at**	209.594	6.385.116	30,46
derStandard.at	203.176	673.739	3,31
News-Networld (News, Format, tv-media, e-media, Women etc.)	203.021	13.629.597	67,13
Austria.com*	175.518	1.395.364	7,95
TOP, Die Online-Medien der Kurier-Gruppe (Kurier, profil, trend etc.)	121.225	2.845.554	23,47
Kleine Zeitung Online**	46.470	545.335	11,74
Salzburg.com (Salzburger Nachrichten)	39.590	148.798	3,76
diepresse.com	34.447	140.450	4,08
Tirol Online (Tiroler Tageszeitung)	30.199	77.238	2,56
OÖNachrichten Online	24.420	158.623	6,50
Wiener Zeitung	12.092	27.748	2,29
NÖN Online	4.521	16.727	3,70

- a. Ein Visit bezeichnet einen zusammenhängenden Nutzungsvorgang (Besuch) eines WWW-Angebotes. Als Nutzungsvorgang zählt ein technisch erfolgreicher Seitenzugriff eines Internet-Browsers auf das aktuelle Angebot, wenn er von außerhalb des Angebotes erfolgt.
- b. Page-Impressions (PI) bezeichnen die Anzahl der Sichtkontakte beliebiger Benutzer mit einer potenziell werbeführenden HTML-Seite. Sie liefern ein Maß für die Nutzung einzelner Seiten eines Angebotes.
- c. Page-Impressions/Visits gibt Auskunft über die Nutzungsintensität pro Besuch und indirekt über die Verweildauer auf der Internet-Seite.
- * Austria.com ist die österreichische Dachmarke der regionalen Internetportale vienna.at, oberoesterreich.com (OÖ Rundschau) und Vorarlberg Online (Vorarlberger Nachrichten).
- ** Für die Krone.at wurde der Tagesschnitt für Nov., Okt., Sep. und für die Kleine Zeitung Online für Dez., Okt., Sep. errechnet.

Quelle: Österreichische Web-Analyse (www.oewa.at) (Zugriff am 31.01.2003).

Mit der Einschränkung, dass die ÖWA derzeit erst über 38 Mitglieder verfügt, kann aus den Daten der Web-Analyse durchaus eine dominante Stellung des ORF-

48. In der Statistik scheinen allerdings nur jene Unternehmen auf, die bei der Österreichischen Web-Analyse als Mitglieder registriert sind.

Onlineangebots nach der Anzahl der Visits herausgelesen werden. In punkto Page-Impressions liegen News Network, krone.at und ORF.at weit vor ihren Konkurrenten. Neben dem ORF, der den Rundfunkmarkt dominiert, ist es das Konzerngeflecht der Mediaprint und News-Gruppe, das auch am Content-orientierten Internetmarkt eine marktbeherrschende Stellung einnimmt. Das hat vorerst noch keinerlei Wirkung auf die Verteilung der Werbegelder, da der Bruttowerbewert der Online-Werbung 2002 rund Euro 11,0 Mio. betrug, was einem Anteil am Gesamtwerbekuchen von 0,5 % entspricht.⁴⁹ Das könnte sich aber durchaus ändern, wenn das Internet in der Zukunft verstärkt als Werbemedium genutzt wird. Dann wird allerdings die sich bereits abzeichnende Marktkonzentration im Onlinebereich ihre Wirkung entfalten.

5. Schlussfolgerungen

Der Überblick über die Situation des österreichischen Medienmarktes ergibt in allen seinen Segmenten (Printmedien, Rundfunk, Online-Medien) jeweils eine sehr hohe Marktkonzentration. Am Printmedienmarkt dominieren die Publikationen des Konzerngeflechts der Mediaprint und News-Gruppe nicht nur den Lesermarkt, sondern auch den Anzeigenmarkt sowie die Produktionsstufe und Vertriebswege. Am Rundfunkmarkt ist es vor allem der ehemalige Monopolist, der ORF, der im TV- und Radiobereich eine marktbeherrschende Stellung einnimmt. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass die Liberalisierung des Radiomarktes noch keine zehn Jahre zurückliegt und der TV-Markt erst vor kurzem für private Anbieter geöffnet wurde. Die Erfahrungen der Radiomarkt-Liberalisierung zeigen, dass sich wiederum die am Printmarkt dominanten Unternehmen – allen voran die Mediaprint-News-Unternehmen – als einzige Ernst zu nehmenden Konkurrenten des ORF etablieren können. Ähnlich ist die Situation am Online-Markt, der sich zwar durch die Grenzenlosigkeit des World Wide Web kaum national abgrenzen lässt, auf dem aber, gemessen an österreichischen Internetnutzern, wiederum die dominanten Medienkonzerne die Hauptrolle spielen.

Die zukünftige Entwicklung des österreichischen Medienmarktes könnte daher ähnlich der des deutschen Marktes verlaufen, auf dem sieben Medienkonglomerate mit Beteiligungen in nahezu allen Medienbereichen für eine sehr starke Medienkonzentration sorgen. Allerdings ist in Österreich eine noch höhere Medienkonzentration als in Deutschland zu befürchten, wenn die derzeit bereits bestehenden Wettbewerbsdefizite in Betracht gezogen werden. Zudem darf nicht übersehen werden, dass der deutsche und österreichische Medienmarkt ohnehin durch Eigentumsverflechtungen bereits eng verwoben sind (Abbildung 16).

49. Siehe dazu Focus Media Research (www.focusmr.com) (Zugriff am 31.01.2003).

Abbildung 16: Wichtige Beteiligungen ausländischer Medienkonzerne auf dem österreichischen Medienmarkt

Medienkonzern	Beteiligung an	Anteil (in %)
WAZ-Verlag	Kronen Zeitung	50 %
	Kurier	49,4 %
Springer-Verlag*	Tiroler Tageszeitung	65 %
	Sportmagazin-Verlag	51 %
Bertelsmann	Tele	25 %
Gruner + Jahr	Verlagsgruppe News	75 %
Süddeutsche Zeitungs-Verlag	Der Standard	49 %
	Wirtschaftsverlag	74 %
	Ueberreuter Verlag	100 %
Bonnier (Schweden)	Wirtschaftsblatt	50 %
Passauer Neue Presse	OÖ Landesverlag	100 %
Heinrich Bauer-Verlag	Bazar	100 %
Bohmann	Verlag Radda + Dressler	80 %
Deutscher Fachverlag	Manstein Verlag	100 %
Gong-Verlag	Metro-Verlag	49 %

* Die Springer-Verlag gab im Sommer 2002 seine Mehrheit am Wiener Sportmagazin-Verlag ab und gab im Dezember 2002 bekannt, auch seine Anteile an der Tiroler Tageszeitung zu verkaufen.

Quelle: Th. Steinmaurer, *Konzentriert und verflochten*, Innsbruck 2002, 20.

Bleibt noch die Frage zu beantworten, ob sich die Medienkonzentration auch auf die Vielfalt der Meinungen und medialen Inhalte auswirken wird. Diese Frage lässt sich aber nicht allein durch die Zahl der Medienunternehmen allein beantworten. Wesentlich entscheidender ist, ob zwischen den einzelnen Medien inhaltliche Differenzen bestehen. Ein Konzept, das sowohl eine quantitative als auch qualitative Vielfaltsbestimmung zulässt, stammt von Martin Wörter.⁵⁰ Demnach ist die Vielfalt eine Funktion der Vielzahl von Medienunternehmen, der Balance zwischen den Medienunternehmen und der Disparität innerhalb der Medienunternehmen. Balance beschreibt dabei die Ähnlichkeit bzw. Unterschiedlichkeit der Vorgehensweise der einzelnen Unternehmen und Disparität die Ähnlichkeit bzw. Unterschiedlichkeit innerhalb der Unternehmen. Eine hohe Balance (= hohe Ähnlichkeit zwischen den Unternehmen) und eine geringe Disparität (= hohe Ähnlichkeit in-

50. M. Wörter, *Symbiotische Unternehmensbeziehungen im Forschungs- und Entwicklungsbereich der Pharmaindustrie aus wettbewerbspolitischer Sicht*. Dissertation: Universität Innsbruck 1999, erschienen unter: *Verborgene Fusionen. Symbiotische Forschungs- und Entwicklungskooperationen der Pharmaindustrie aus wettbewerbspolitischer Sicht*, Innsbruck, Wien 2001.

nerhalb der Unternehmen) führen gemeinsam mit einer geringen Vielzahl zu einer geringen Vielfalt. Am anderen Ende des Kontinuums ergibt sich eine große Vielfalt bei hoher Vielzahl, geringer Balance und hoher Disparität. Eine mittlere Vielfalt ergibt sich aus diversen Kombinationen. Wenn es nun gelänge, Kriterien für die Ähnlichkeit von und innerhalb von Unternehmen z.B. der jeweiligen Medien zu entwickeln, dann könnte eine Aussage über die Vielfalt in den österreichischen Medien getroffen werden. Diese Aufgabe kann aber nur im Rahmen eines breiteren Diskurses erfüllt werden, und soll an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden. Außer Streit sollte aber stehen, dass eine demokratische Gesellschaft eine vielfältige Medienlandschaft braucht, um sich entfalten und entwickeln zu können, und es die zentrale Aufgabe der Medienpolitik ist, dies zu gewährleisten.

AUTORENVERZEICHNIS

Brunner, Ernst, Mag., Leiter Arbeitsrecht und Datenschutz, Mobilkom Austria

Eigner, Peter, Dr., a.o. Univ.-Prof., Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Universität Wien

Hofer, Reinhold, Dr., Univ.-Ass., Abteilung VWL 4/Volkswirtschaftspolitik und Industrieökonomik, Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik, Wirtschaftsuniversität Wien

Reitzner, Rudolf N., Mag., Abteilung für Wirtschaftspolitik, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Resch, Andreas, Dr., a.o. Univ.-Prof., Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Wirtschaftsuniversität Wien

Taurer, Theodor, Dr., Generalsekretariat, Abteilung für Rechtspolitik, Wirtschaftskammer Österreich

Tschmuck, Peter, Dr., a.o. Univ.-Prof., Institut für Kulturmanagement und Kulturwissenschaft, Universität für Musik und darstellende Kunst Wien

Tüchler, Michael, Mag. Dr., Univ.-Ass., Institut für Österreichisches und Internationales Handels- und Wirtschaftsrecht, Universität Salzburg

**ÖSTERREICHISCHE GESELLSCHAFT FÜR
UNTERNEHMENSGESCHICHTE**
(vormals Verein der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiete der
Unternehmerbiographie und Firmengeschichte)

VERÖFFENTLICHUNGEN:

- Band 1 Firmengeschichte, Unternehmerbiographie, Historische Betriebsanalyse, 1971
- Band 2 Firmengeschichte und Betriebswirtschaft, 1972
- Band 3 Historische Betriebsanalyse. Quellen und Darstellung, 1973
- Band 4 Der Unternehmerbegriff. Eine Aufgabe der Forschung, 1974
- Band 5 Unternehmer und Leitende Angestellte, 1975
- Band 6 Wandel des Unternehmerbegriffes, 1977
- Band 7 Investitionen in Industrie und Gewerbe. Finanzierungsformen, 1978
- Band 8 Der Unternehmer und die Geschichte. Festschrift für Alois Brusatti, 1979
- Band 9 Unternehmen und Freie Unternehmervverbände, 1981
- Band 10 Volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Probleme bei sinkendem Geldwert, 1982
- Band 11 Management und Organisation, 1983
- Band 12 Landwirtschaft und Raiffeisen. Geschichte, Strukturen, Institutionen, 1986
- Band 13/14 Unternehmer und Unternehmen. Festschrift für Alois Brusatti, 1989
- Band 15 Familienunternehmen, 1992
- Band 16 Corporate Identity und Geschichtsbewußtsein, 1994

- Band 17 Krisen und Krisenmanagement, 1995
- Band 18 Konzentration und Ausgliederung im Unternehmensbereich, 1996
- Band 19 Historische Betriebsanalyse und Unternehmer. Festschrift für Alois Mosser, 1997
- Band 20 Österreichs Weg zum Euro.
Aspekte – Perspektiven – Handlungsspielräume, 1998
- Band 21 Business History.
Wissenschaftliche Entwicklungstrends und Studien aus Zentraleuropa, 1999
- Band 22 Vermögensweitergabe und Unternehmensnachfolge
- Band 23 Kartelle in Österreich

SCHRIFTENREIHE:

- Band 1 Andreas Resch, BÜRGENS Förderungsbank.
40 Jahre Förderung österreichischer Klein- und Mittelbetriebe, 1996