

*Murach-Brand, Lisa*: Antitrust auf deutsch. Der Einfluß der amerikanischen Alliierten auf das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) nach 1945. (Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 2003.) – (Tübingen:) Mohr Siebeck (2004). XIII, 403 S. (Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts. 43.)

Es gilt unter Kartellrechtlern als Gemeingut, daß die Entstehung des GWB maßgeblich auf Initiative und Druck der amerikanischen Besatzungsmacht zurückging. Viele Details harren jedoch auch sechzig Jahre nach Kriegsende einer wissenschaftlichen Aufarbeitung. *Lisa Murach-Brand* hat sich dieser Aufgabe gestellt und sie mit Bravour gemeistert. In ihrer von *Wolfgang Nörr* betreuten Dissertation untersucht sie anhand teils unveröffentlichter Quellen aus Archiven in Koblenz, München, London, Washington und Stanford den Einfluß US-amerikanischer Entscheidungsträger und US-amerikanischer Rechtstraditionen auf die Entstehung des deutschen Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

Das erste Kapitel ist den Grundlagen *amerikanischer Kartellrechtspolitik in Deutschland* gewidmet. *Lisa Murach-Brand* skizziert in knappen Worten die Grundzüge der US-amerikanischen Kartellrechtstradition. Ausgangspunkt ist eine Kartellen gegenüber seit dem Sherman Act von 1890 skeptische und im Verbotprinzip ausgedrückte Grundhaltung, die in Deutschland lange Zeit nicht geteilt wurde. Ganz im Gegenteil hatte das Reichsgericht 1897 in seiner Entscheidung zum *Sächsischen Holzstoffkartell* den Grundsatz der Vertrags- und Gewerbefreiheit in den Vordergrund gerückt und Kartelle für grundsätzlich zulässig erklärt.<sup>1</sup> Zaghafte Ansätze einer Kartellpolitik in der Kartellverordnung von 1923 konnten die fortschreitende Kartellierung der deutschen Wirtschaft nicht aufhalten. Im Gegenteil bot die darin etablierte Mißbrauchsaufsicht nach Auffassung der Autorin sogar eher einen verlässlichen Rahmen für eine solche Kartellierung. Die Zwangskartellierung durch die Nationalsozialisten und ihre Bedeutung für den Krieg spornte US-amerikanische Stellen dazu an, schon vor 1945 Planungen für eine Dekartellierung und Entflechtung der deutschen Wirtschaft zu entwickeln. Erstes Resultat war das Dekartellierungsgebot in Ziffer 36 der Direktive 1067/6 vom 11. 5. 1945 (S. 36). Die nachfolgende Entwicklung von 1945 bis 1957 unterteilt die Autorin in fünf Phasen, denen sie jeweils ein eigenes Kapitel ihrer Arbeit widmet.

Das zweite Kapitel handelt von der *Besatzung unter dem Eindruck des Krieges* in den Jahren 1945 bis 1947. Schon im Sommer 1945 hatte der US-Militärgouver-

<sup>1</sup> RG 4.2. 1897, RGZ 38, 155ff.

neur Clay neben Entmilitarisierung, Demokratisierung und Entnazifizierung auch Dekartellierung und Entflechtung als maßgebliche Ziele alliierter Besatzungspolitik hervorgehoben und zugleich die Wirtschaft im amerikanischen Sektor unter amerikanische Kartellaufsicht gestellt. Das Vorhaben, ein »Viermächte-Kartellgesetz« für Deutschland zu erarbeiten, scheiterte jedoch an der Unterschiedlichkeit der alliierten Wettbewerbsvorstellungen. Während Frankreich und selbst die Sowjetunion sich zunächst durchaus für die amerikanischen Vorstellungen erwärmen ließen, leistete ausgerechnet der Common-Law-Nachbar Großbritannien Widerstand. Auf den britischen Inseln sah man die Antitrustgesetze eher als ein »amerikanisches Hobby« an (52). Ende 1946 drehte sich der Wind. Es kam zu einer besseren anglo-amerikanischen Kooperation. Doch war es jetzt die immer stärkere wirtschaftliche Abspaltung der sowjetisch besetzten Zone, die einem Viermächte-Gesetz den Garaus machte. Die Westalliierten erließen im Laufe des Jahres 1947 jeweils eigene Dekartellierungsregelungen, unter denen das an das U.S.-Antitrustrecht angelehnte »Law No. 56« der US-Militärregierung besondere Bedeutung erlangte (71 ff.).<sup>2</sup>

Das dritte Kapitel steht im Zeichen des sich bereits seit 1947 abzeichnenden *Ost-West-Konflikts*. Der kalte Krieg warf erste Schatten, und Deutschland begann, sich in der Einschätzung der Westalliierten vom niederzuhaltenden Feind zum unterstützenswerten Partner zu entwickeln. Dies blieb nicht ohne Auswirkung auf die Kartellpolitik. 1948 rückte Clay die auf den Wiederaufbau gerichtete Wirtschaftspolitik in den Vordergrund und ließ die eher auf Entmachtung zielende Kartellpolitik zurücktreten. Die Konsequenzen dieses Umschwungs wurden im 1949 veröffentlichten Ferguson-Report verdeutlicht und kritisiert (91 ff.). Der allgemeine Stimmungswandel ging mit einer zunehmenden Einbindung der deutschen Seite einher. Hatten die Alliierten die Kartellpolitik in den ersten beiden Jahren nach Kriegsende allein als ihre Sache betrachtet, so wurden ab 1947 zunehmend deutsche Mitarbeiter in die Kartellrechtspraxis eingebunden. Im März 1949 folgte ein Auftrag des amerikanisch-britischen Zweimächtekontrollamtes zur Vorbereitung eines deutschen »Gesetzes gegen Handelsmißbräuche« (99). Die deutsche Seite war schon vorher nicht untätig gewesen. Der Josten-Ausschuß hatte begonnen, einen eigenen, ordoliberal geprägten Kartellgesetz-Entwurf (»Josten-Entwurf«) zu erarbeiten, in dessen Mittelpunkt das Ziel »vollkommener Konkurrenz« und die Sicherung des Leistungswettbewerbs standen (107 ff.).

Das vierte Kapitel setzt Mitte 1949 mit der Ankunft des amerikanischen Hochkommissars McCloy ein. Es beschreibt die Fortentwicklung des Kartellrechts in Deutschland unter dem Besatzungsstatut. Der Bestrafungsgedanke gab jetzt vollends dem Ziel Raum, die Deutschen im Sinne der US-Antitrustpolitik umzuerziehen. Hierbei galt es freilich nicht nur Widerstände zu überwinden, die sich aus der kartellfreundlichen deutschen Tradition ergaben. Auch in Großbritannien und Frankreich hielt sich die Sympathie für die US-Antitrustpolitik in Grenzen (126 ff.). Das abzusehende Scheitern einer trizonalen Regelung führte seit 1949 zu einem verstärkten Druck der USA auf die deutsche Seite. Das Resultat waren vierzehn »wider-willige« Entwürfe für ein deutsches Kartellgesetz bis 1951, in de-

<sup>2</sup> Law No. 56 ist im Textanhang des Buches, der über 150 Seiten umfaßt, abgedruckt.

nen sich die deutsche Seite freilich (mit Rückendeckung aus Frankreich und Großbritannien) in den entscheidenden Streitpunkten »Kartellverbot« und »Bekämpfung wirtschaftlicher Macht« kaum auf die US-Position zubewegte (140).

Das fünfte Kapitel *Souveränität und Kartellrecht* ist der Entwicklung bis zum Regierungsentwurf zum GWB vom 13. 6. 1952 gewidmet. In dieser Phase trat neben dem deutschen auch das Gemeinschaftskartellrecht auf den Plan. *Murach-Brand* beschreibt, wie es der US-Seite gelang, Einfluß auf die Gestaltung der kartellrechtlichen Regelungen des EGKS-Vertrages zu gewinnen, der im Kartellverbot des Art. 65 und in der präventiven Fusionskontrolle nach Art. 66 deutlich wurde (166). Dies war auch für die Entstehung des deutschen GWB bedeutsam, schon weil auf deutscher wie amerikanischer Seite weithin die gleichen Personen über beide Materien verhandelten (168). Nachdem letzte Pläne für ein von den USA oktroyiertes Kartellgesetz begraben worden waren, war Ende 1951 der Weg zum GWB frei. In zähen Verhandlungen wurde auf der Grundlage des 14. deutschen Entwurfs und des alliierten Gegenentwurfs vom November 1951 der Regierungsentwurf zum GWB vom 13. 6. 1952 erarbeitet.<sup>3</sup> Gerungen wurde dabei insbesondere über die Reichweite der Ausnahmen vom Kartellverbot, über die generellen Ausnahmebereiche und über die Behandlung wirtschaftlicher Macht, der das Monopolisierungsverbot der Section 2 Sherman Act als solcher entgegenstand, während sich das Kartellrecht nach deutscher (und europäischer) Vorstellung mit einer Verhaltensaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen begnügen sollte (181 ff.).

Im sechsten und letzten Kapitel beschreibt die Autorin den *Weg vom Regierungsentwurf zum GWB*. War bereits der Regierungsentwurf von 1952 ein Kompromiß zwischen amerikanischen und deutschen Vorstellungen gewesen, so folgte nunmehr bis zur Verabschiedung des GWB im Jahre 1957 ein nicht minder zähes Ringen zwischen den Interessenvertretern der deutschen Industrie und der amerikanischen Besatzungsmacht. Da die USA eine unverzügliche Rekartellierung Deutschlands nach Entlassung in die Souveränität befürchteten, die Verhandlungen über die Pariser Verträge daran aber auch nicht scheitern sollten, verpflichtete sich die Bundesregierung im Oktober 1954 in einer gesonderten Note, die alliierten Kartellgesetze nicht aufzuheben, bevor das deutsche Kartellgesetz in Kraft getreten sei (212). Als dieses Gesetz nach Erlangung der deutschen Souveränität in einer Vielzahl von Änderungsvorschlägen und Gegenentwürfen unterzugehen drohte, rang US-Außenminister Dulles Bundeskanzler Adenauer im Juni 1955 das Versprechen ab, den Regierungsentwurf von 1952 umzusetzen. Dies geschah 1957, wenn auch mit Abstrichen; insbesondere fiel die im Entwurf enthaltene präventive Zusammenschlußkontrollrolle zunächst wieder heraus.<sup>4</sup>

Insgesamt bleibt der Einfluß des US-Antitrustrechts auf das GWB, wie *Murach-Brand* abschließend resümiert, eher grundsätzlicher als konkret greifbarer Natur. Für das GWB prägend sei letztlich nicht der eher individualistische Ansatz des US-Antitrustrechts, sondern das deutsche, freilich auch durch die US-Verhand-

<sup>3</sup> Die drei Entwürfe werden im Textanhang in einer Synopse mit dem Text des GWB von 1957 wiedergegeben.

<sup>4</sup> Eine Zusammenschlußkontrolle wurde erst mit der 2. GWB-Novelle 1973 in das GWB eingeführt.

lungsführer geförderte, ordoliberalere Konzept geworden, eben »Antitrust auf deutsch« (228).

In der Summe ist *Lisa Murach-Brand* ein fundiertes, nicht nur für Kartellrechtler und Rechtshistoriker überaus lesenswertes Buch gelungen, das zahlreiche, teils unveröffentlichte Quellen erschließt und in keiner Kartellrechtsbibliothek fehlen sollte.

Jena

TORSTEN KÖRBER