

Tobias Witschke
Gefahr für den Wettbewerb?

JAHRBUCH FÜR WIRTSCHAFTSGESCHICHTE

BEIHEFT 10

Im Auftrag der Herausgeber des Jahrbuchs für Wirtschaftsgeschichte
herausgegeben von Reinhard Spree

Tobias Witschke

Gefahr für den Wettbewerb?

Die Fusionskontrolle der Europäischen
Gemeinschaft für Kohle und Stahl und die
»Rekonzentration« der Ruhrstahlindustrie
1950–1963



Akademie Verlag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-05-004232-9

© Akademie Verlag GmbH, Berlin 2009

Das eingesetzte Papier ist alterungsbeständig nach DIN/ISO 9706.

Alle Rechte, insbesondere die der Übersetzung in andere Sprachen, vorbehalten.
Kein Teil dieses Buches darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Photokopie, Mikroverfilmung oder irgendein anderes Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsmaschinen, verwendbare Sprache übertragen oder übersetzt werden.

Einbandgestaltung: Ingo Scheffler, Berlin

Satz: Dörlemann Satz, Lemförde

Druck und Bindung: Druckhaus »Thomas Müntzer«, Bad Langensalza

Printed in the Federal Republic of Germany

VORWORT

Dies ist die überarbeitete und gekürzte Fassung der Arbeit, die im Dezember 2003 am Europäischen Hochschulinstitut als Dissertationsschrift angenommen wurde. Die Jury bestand aus dem Betreuer dieser Arbeit, Professor Alan S. Milward, sowie den Professoren Patrick Friedenson, Werner Plumpe und Pascaline Winand.

An dieser Stelle alle Institutionen und Personen aufzuzählen, die zur Erstellung dieser vorliegenden Arbeit beigetragen haben, ist leider nicht möglich. So stellt die Danksagung hier eine stellvertretende Auswahl dar.

Ein Stipendium des Deutschen Akademischen Austauschdienstes, bzw. später des Europäischen Hochschulinstituts, ermöglichte mein Studium am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz. Das Deutsche Historische Institut in Paris gewährte einen mehrmonatigen Aufenthalt in Frankreich.

Eine ausdrückliche Danksagung geht auch an die Mitarbeiter der besuchten Archive in Frankreich, der Bundesrepublik, den Niederlanden, Belgien und Italien. Gerade die Einsicht in die Dokumente von Unternehmen und ihrer Verbände in verschiedenen öffentlichen und privaten Archiven erwies sich als sehr aufschlussreich. Ganz besonders möchte ich mich beim Leiter des Thyssen-Krupp Konzernsarchivs, Prof. Manfred Rasch, und seinem Mitarbeiter, Andreas Zilt, bedanken. In diesem Archiv verbrachte ich wohl am längsten Zeit.

Den Organisatoren der Konferenzen und Summerschools der European Historical Economics Society und der European Business History Association danke ich für die Gelegenheit, dort Teile meiner Arbeit vorstellen zu können.

Das Europäische Hochschulinstitut in Florenz war ein exzellenter Ort, sich mit verschiedenen historischen und sozialwissenschaftlichen Vorgehensweisen in einem internationalen Umfeld interdisziplinär auseinanderzusetzen. Hier seien stellvertretend die Seminare von Prof. Jaime Reis und Prof. Alan S. Milward genannt.

Dank meiner Teilnahme am integrierten deutsch-französischen Studiengang zwischen den Universitäten Tübingen und Aix-Marseille I habe ich Kenntnisse der französischen und europäischen Geschichte, der französischen Sprache, aber auch der transnationalen Zusammenarbeit, verbessern bzw. vertiefen können, die sich als sehr wertvolle

Erfahrungen bei der Erstellung dieser Arbeit erwiesen. Den Initiatoren und Organisatoren dieses Austausches sei auch hier noch einmal gedankt. Ein ehemaliger Verantwortlicher dieses Austausches, Prof. Franz Knipping, brachte mich vor vielen Jahren dazu, mich mit dem Thema dieser Arbeit zu beschäftigen.

Meinen Freunden – insbesondere aus Brüssel und Monheim am Rhein – und meiner Familie sei für die Geduld und Hilfe gedankt, die mir in den letzten Jahren entgegengebracht wurde. Laurence Berton sei für Ihr Verständnis hinsichtlich der Vollendung der Arbeit in den letzten zwei Jahren gedankt.

Ganz besonders möchte ich mich schließlich für die Betreuung dieser Arbeit bei Prof. Alan S. Milward bedanken, ohne dessen Interesse die Arbeit wohl nicht so zustande gekommen wäre. Seine Unterstützung, Kritik und Teilnahme waren eine wichtige Motivation für die Vollendung der Arbeit.

Eine abschließende Anmerkung: Während der Recherchen zu dieser Arbeit hörte ich oft Bemerkungen über die Stahlindustrie, den Prototyp der ‚old economy‘, die nun endgültig der Vergangenheit angehören würde – obwohl der globale Aufschwung dieser Industrie schon längst wieder begonnen hatte. Ein Begriff wie die ‚Entflechtung‘ – heute auch ‚unbundling‘ genannt – war sehr schwer zu vermitteln. Der breit angelegtere Blick des Historikers konnte hier über aufgeregte Schlagzeilen hinwegsehen und kann nun interessiert feststellen, dass die Marktstrukturen von Grundstoffindustrien, insbesondere in der Energiepolitik, wieder im Mittelpunkt des europäischen und internationalen Geschehens stehen – wie zum Beginn der Europäischen Integration.¹

Gewidmet sei dieses Buch meinen Großeltern, die diese Zeit völlig anders erlebt haben.

Tobias Witschke, Brüssel, den 2. September 2008

¹ Zum Beitrag der geschichtlichen Betrachtungsweisen in der Forschung über die Europäischen Union, siehe jetzt Wolfram: Kaiser: *History meets Politics: Overcoming interdisciplinary volapük in research on the EU*, in: *Journal of European Public Policy* (15) 2008, S. 300-313. Auch der europäischen Wettbewerbspolitik gilt zunehmendes historisches Interesse; siehe Brigitte Leucht, Katja Seidel: *Du traité de Paris au règlement 17/1962: ruptures et continuités dans la politique de concurrence, 1950-1962*, S. 35-46, in: *Histoire, Economie, Société* 1/2008, *La politique de la concurrence communautaire. Origines et développements (années 1930-années 1990)*; Brigitte Leucht: *Transatlantic policy networks in the creation of the first European anti-trust law: mediating between American anti-trust and German ordo-liberalism*, in: Wolfram Kaiser, Brigitte Leucht, Morten Rasmussen (eds.), *The History of the European Union. Origins of a trans- and supranational polity, 1950-72*, London: Routledge, 2008, 56-73. In diesen Veröffentlichungen – die im Text dieser Arbeit nicht mehr berücksichtigt werden konnten – wird insbesondere der Einfluss der amerikanischen Berater Jean Monnets auf die Ausgestaltung der EGKS-Wettbewerbsartikel betont. Diese Frage wird in der vorliegenden Arbeit im ersten Kapitel behandelt. Weiter ist auf die spätere Umsetzung der Wettbewerbsartikel in den folgenden Kapiteln hinzuweisen. Schließlich sei noch auf die Arbeit von Bernd Bühlbäcker hinzuweisen, die interessante biographische Informationen über die ersten Beamten und Politiker der EGKS – allerdings nicht Stahlindustrielle – enthält: Bernd Bühlbäcker: *Europa im Aufbruch. Personal und Personalpolitik deutscher Parteien und Verbände in der Montanunion 1949-1958*, Essen 2007.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	5
Einleitung	11
I.1 Der Forschungsstand über die Wettbewerbspolitik der Hohen Behörde ..	16
I.2 Theoretischer Rahmen der Arbeit und Arbeitsvorgehen	28
1. Kapitel Der Ursprung der Fusionskontrolle (Artikel 66) im EGKS-Vertrag „Lex Ruhr“ oder „erstes Wettbewerbsgesetz“ in Europa?	41
1.1 Einleitung	41
1.2 Wettbewerbsfragen zu Beginn der Schumanplan-Verhandlungen	46
1.3 Das Eingreifen der Amerikaner in die Schumanplan-Verhandlungen ...	49
1.4 Der erste Entwurf einer Fusionskontrolle – Vorbild US-Antitrust?	51
1.5 Die Fusionskontrolle – doch eine „Lex Ruhr“?	56
1.6 Der zweite Entwurf der Fusionskontrolle und der ‚Zusammenhang‘ mit der Neuordnung der Ruhrstahlindustrie	58
1.7 Die Position der Bundesregierung hinsichtlich einer Fusionskontrolle im EGKS-Vertrag	62
1.8 Europaweite Widerstände gegen die Einführung der Fusionskontrolle ...	63
1.9 Genehmigungspflicht oder Verbotspflicht – Auseinandersetzungen über den zukünftigen Handlungsspielraum der Hohen Behörde	65
1.10 Die ‚Rekonzentration‘ der Ruhrstahlindustrie in der Diskussion um die Fusionskontrolle	68
1.11 Von der Initiative Monnets zum Artikel 66: Die Fusionskontrolle im EGKS-Vertrag	70
1.12 Der Artikel 66 und seine Auslegung in den Ratifikationsdebatten im französischen und westdeutschen Parlament	72
1.13 Zusammenfassung: Die Fusionskontrolle im EGKS-Vertrag – welches ‚Mandat‘?	78

2. Kapitel Die Neuordnung der Ruhrstahlindustrie und der Schumanplan	81
2.1 Einleitung	81
2.2 Die Frage der „Verbundwirtschaft“ zu Beginn der Schumanplan-Verhandlungen	83
2.3 Das große Tabu: Die alliierten Kontrollbefugnisse und der Schumanplan	89
2.4 Ein Ende des Eigentumsverbundes Kohle/Stahl in der Ruhrstahlindustrie?	92
2.5 Die Amerikaner und die Verbundwirtschaft	99
2.6 Der EGKS-Vertrag: Gesicherter Zugang zur Ruhrkohle für die französische Stahlindustrie?	104
2.7 Der Kauf der Harpen Bergbau AG	107
2.8 Schlussbetrachtung	109
3. Kapitel Die Neuordnung der Ruhrstahlindustrie – eine Bilanz	113
3.1 Einleitung	113
3.2 Vertikale und horizontale Unternehmenszusammenschlüsse in der Wirtschaftstheorie	121
3.3 Die Unternehmensstruktur der Ruhrstahlindustrie in der Zwischenkriegszeit	123
3.4 Die betriebswirtschaftlichen Ziele der Neuordnung – die Alliierten und die Stahltreuhändervereinigung	127
3.5 Umstrittene Unternehmensgründungen während der Verhandlungen über die Neuordnung	131
3.6 Die Nachfolgesellschaften der ‚Altkonzerne‘	136
3.7 Eine Bewertung der Neuordnung – ‚radical discontinuity‘?	144
3.8 Betriebliche Entflechtung – aber bleibende Eigentumskonzentration?	146
3.9 Das Hauptergebnis der Neuordnung – ‚Zerschlagung‘ der VSt?	152
3.10 ‚Zerschlagung‘ der VSt – die Interessen der Großaktionäre und die Gründung der Handelsunion AG	155
3.11 Die ‚Neuordnung der westdeutschen Stahlindustrie‘ – politisches oder wirtschaftliches Programm?	163
4. Kapitel Die Fusionskontrollenpolitik der Hohen Behörde und die ‚Rekonzentration‘ der mittleren Ruhrkonzerne	175
4.1 Einleitung	175
4.2 Die Anfänge der Wettbewerbspolitik der Hohen Behörde – die Anwendung des Kartellverbots Artikel 65	177
4.3 Die Fusionskontrollenpolitik der Hohen Behörde – Verabschiedung von Richtlinien oder Einzelfallentscheidungen?	179

4.4	Der erste ‚Rekonzentrations-Genehmigungsantrag‘: die Entscheidung der Hohen Behörde im Falle der Mannesmann AG	186
4.5	Die ‚Rekonzentration‘ der Hoesch AG	194
4.6	Die ‚Rekonzentration‘ der Klöckner Werke AG – Politik des ‚fait accompli‘?	197
4.7	Die ‚Rekonzentration‘ der HOAG	199
4.8	Die Fusionskontrollenpolitik der Hohen Behörde – strikte ‚Anwendung‘ des Vertrages?	200
4.9	Die Wettbewerbspolitik der Hohen Behörde – Beispiele aus Belgien und Frankreich	203
4.10	Die Politik der Hohen Behörde in der öffentlichen Diskussion	207
5.	Kapitel Die Wettbewerbspolitik der Hohen Behörde und die Nachfolgesellschaften der VSt	213
5.1	Einleitung	213
5.2	Die Aufbaustrategie der ‚Thyssen-Gruppe‘	216
5.3	Ein neuer Konzern? Die Hohe Behörde und die Entstehung der Phoenix-Rheinrohr AG	222
5.4	Die Bildung der ATH-Unternehmensgruppe und die Politik der Hohen Behörde	227
5.5	Die ATH-Unternehmensgruppe und die Bindung zur Kohle	233
5.6	Die ATH und ihre Beziehungen zu Feinblechproduzenten	239
5.7	Die Handelsunion AG – Bindeglied für eine Wiederentstehung der Vereinigten Stahlwerke?	243
5.8	Die Zusammenschlusspolitik der Hohen Behörde und die ‚Rekonzentration der VSt‘ – ein Politikwechsel?	250
6.	Kapitel Die Wettbewerbspolitik der Hohen Behörde und die ‚Thyssen-Gruppe‘	257
6.1	Einleitung	257
6.2	Der Genehmigungsantrag ATH-Phoenix Rheinrohr (PR) – der erste Versuch	258
6.2.1	Die Position der Bundesregierung und der Antrag	258
6.2.2	Die Genehmigung des Antrags Bochumer Verein/Rheinhausen ...	261
6.2.3	Überlegungen zu möglichen Genehmigungsaufgaben	264
6.2.4	Genehmigungsfähig oder nicht – erste Überlegungen in der Hohen Behörde	265
6.2.5	Das Einschalten der französischen Regierung	268
6.2.6	Argumente gegen die Genehmigung des Antrags	270
6.2.7	Die ersten Beratungen der Hohen Behörde	273

6.2.8 Die Suche nach Genehmigungsaufgaben	276
6.2.9 Der Rückzug des Antrags: seine Folgen und Ursachen	281
6.3 Der Antrag der ATH/HU/Rasselstein	288
6.3.1 Deutsch-französische Kontakte hinsichtlich des Antrags	290
6.3.2 Endgültige Trennung der VSt-Nachfolgegesellschaften?	294
6.4 ATH/PR – der zweite Versuch	297
6.4.1 Die Genehmigung der SIDMAR-Gründung	298
6.4.2 Problemloser Antrag?	299
6.4.3 Ende der Lieferbeziehungen mit den Hüttenwerken Siegerland? ..	301
6.5 Die Unternehmen DHHU/Hoogovens und Hoesch – Gegenspieler der ATH?	305
6.6 Zusammenfassung	311
7. Kapitel Antitrustgesetzgebung und Preiswettbewerb im Gemeinsamen Markt der EGKS 1952–1963	315
7.1 Einleitung	315
7.2 Trends des EGKS-Stahlmarktes 1952–1963	320
7.3 Stahlpreise in der EGKS	324
7.4 Preispolitik und -verhandlungen in der EGKS	331
II. Zusammenfassung	337
III. Abkürzungsverzeichnis	347
IV. Quellenverzeichnis	349
V. Bibliographie	355
VI. Personenregister	381

EINLEITUNG

Als Charles de Gaulle, erster Präsident der französischen Fünften Republik, im September 1962 die Bundesrepublik besuchte, sprach er auch vor der Belegschaft des bedeutendsten Stahlwerkes der Bundesrepublik, der August Thyssen-Hütte AG, in Duisburg. Vor der Belegschaft, die ihn begeistert feierte, stellte er in deutscher Sprache fest:

Die Tatsache, dass Charles de Gaulle hier ist und von Ihnen so herzlich empfangen wird, beweist, wie unsere beiden Völker schon einander vertrauen. Wahrhaftig, was heute an der Ruhr und in diesen Werken Thyssen erzeugt wird, erweckt in meinem Lande nunmehr nur noch Sympathie und Befriedigung.¹

Der Präsident der französischen Republik machte so deutlich, dass er die Ruhrstahlindustrie nun nicht mehr als Bedrohung für Frankreich ansah. Dies war eine wichtige Botschaft, war doch in weiten Teilen – nicht nur der französischen Öffentlichkeit – die Ruhrstahlindustrie Symbol wirtschaftlicher, aber auch politischer Hegemonialbestrebungen Deutschlands. Die Ruhrstahlindustrie – so der Vorwurf – hatte diese Hegemonialbestrebungen mit ihrer wirtschaftlichen und politischen Macht unterstützt.² Das Wort *Ruhr*, so stellte das Publikationsorgan der lothringischen Stahlindustrie im Jahre 1956 fest, klinge für die Franzosen immer noch etwas nach ‚Kanonendonner‘.³

Die Wahl der August-Thyssen-Hütte wird für den Auftritt de Gaulles kein Zufall gewesen sein. Symbolisierte dieses „flagship“ der Ruhrindustrie doch den Weg der Ruhrstahlindustrie nach 1945, über Demontage und Entflechtung hin zum Wiederaufbau.⁴ Stand die August-Thyssen-Hütte (ATH), das größte und nach allgemeiner Auffassung auch leistungsfähigste Hüttenwerk im Ruhrgebiet, noch bis zum Petersberger Abkommen im

¹ Pierre Maillard: *De Gaulle und Deutschland. Der unvollendete Traum*, Berlin 1991, S. 394, zitiert nach: DER SPIEGEL 37/62, 12. September 1962, Bonn. De Gaulle Reise, S. 15.

² Werner Bührer: *Frankreich und das Ruhrgebiet – Mythos und Realität*, in: Andreas Wilkens: *Die deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen 1945–1960*, Sigmaringen 1997, S. 225–236.

³ *Actualités industrielles lorraines*, Numéro 41, Janvier-Février 1956, S. 34.

⁴ John Gillingham: *Coal, steel and the rebirth of Europe, 1945–1955*, Cambridge 1991, S. 225.

November 1949 auf der Demontageliste, diente die ATH nun als ein Symbol der deutsch-französischen Versöhnung bzw. einer neuen Qualität der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa. Die ATH war allerdings nicht nur ein Symbol, sondern auch ein aktiver Akteur dieser neuen Art der Zusammenarbeit in Europa.

Seit dem Juli 1952 bildete der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) den rechtlichen Rahmen der europäischen Montanindustrie.⁵ In diesem Vertrag hatten die Gründerstaaten Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande der Hohen Behörde, dem Exekutivorgan der neuen Gemeinschaft, eine Reihe von Regulierungskompetenzen für die Kohle- und Stahlindustrien ihrer Länder übertragen. Zu einer der bedeutendsten Kompetenzen der neuen Gemeinschaft gehörte die Fusionskontrolle des Vertrages. Unternehmenszusammenschlüsse, an denen ein Kohle- bzw. Stahlunternehmen beteiligt war, mussten von der Hohen Behörde genehmigt werden. Nach Artikel 66 § 2 musste die Genehmigung verweigert werden, wenn das Unternehmen nach dem Zusammenschluss in der Lage war,

- auf einem bedeutenden Teil des Marktes dieser Erzeugnisse die Preise zu bestimmen, die Produktion oder die Verteilung zu kontrollieren oder zu beschränken oder einen wirklichen Wettbewerb zu verhindern
- oder den aus der Anwendung dieses Vertrages sich ergebenden Wettbewerbsregeln zu entgehen, insbesondere durch Schaffung einer künstlichen Vorzugsstellung, die einen wesentlichen Vorteil im Zugang zu den Versorgungsquellen und zu den Absatzmärkten mit sich bringt.

Waren diese beiden Kriterien nicht erfüllt, musste die Genehmigung erteilt werden. Gerade aufgrund des Artikels 65 und des Artikels 66, der ein grundsätzliches Kartellverbot enthielt, ist es richtig, den EGKS-Vertrag als „das erste Antitrustgesetz Europas“ zu bezeichnen.⁶

Von besonderer Bedeutung war diese ‚supranationale‘ Kompetenzübertragung für die Montanunternehmen in der Bundesrepublik – und gerade jene an Rhein und Ruhr.⁷ Als

⁵ Der EGKS-Vertrag wurde von den beteiligten Mitgliedstaaten für eine Dauer von fünfzig Jahren abgeschlossen. So lief der Vertrag am 23. Juli 2002 aus. Europäische Kommission: CECA–EKSF–EKAX–ECSC–EHTY–EKSG 1952–2002, Luxembourg 2002, S. 7.

⁶ So Jean Monnet in seiner Einführungsrede als erster Präsident der Hohen Behörde der EGKS am 10. August 1952 in Luxemburg, in: Jean Monnet: *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé. Discours et allocutions 1952–1954*, Paris 1955, S. 80–85.

⁷ Auf die Unternehmen der Stahlindustrie des rheinisch-westfälischen Industriegebiets fiel 1959 ein Anteil von 90 % der gesamten Rohstahlproduktion der BRD. Der Begriff ‚Ruhrstahlindustrie‘ und ‚westdeutsche Stahlindustrie‘ wird hier deshalb synonym verwandt. Die Neuordnung und die ‚Konzentration‘ betrafen vor allem die sechs genannten ‚Altkonzerne‘. Insofern wird sich diese Ar-

Ergebnis der Neuordnung der westdeutschen Stahlindustrie durch die Alliierten wurden bis zum 3. Mai 1955 vier der sechs größten Montankonzerne der Zwischenkriegszeit liquidiert: die Vereinigte Stahlwerke AG, die Klöckner Werke AG, die Deutsche Mannesmannröhrenwerke AG, die Hoesch AG.⁸ Die Firma Fried. Krupp AG und die Gutehoffnungshütte blieben bestehen; Bergbauunternehmen sowie die Betriebe der Eisen- und Stahlerzeugung wurden aus diesen Gruppen ausgegliedert. So wurden im Bereich der Eisen- und Stahlerzeugung die sechs Ruhrkonzerne bis zum 2. Mai 1953 durch neunzehn Nachfolgegesellschaften ersetzt. Angesichts dieser Entwicklung ist es nicht überraschend, dass die Montanunternehmen an der Ruhr in den ersten Jahren der Gründung der Gemeinschaft zu den besten ‚Kunden‘ der Hohen Behörde gehörten.

Bis zum Frühjahr 1958 hatte die Hohe Behörde einhundertvier Fälle – zum Teil auf Eigeninitiative – untersucht. Davon waren sechsundvierzig Fälle aus der Bundesrepublik.⁹ In keinem Fall war die Hohe Behörde zu einer negativen Entscheidung gekommen, d.h. die Genehmigung zum Zusammenschluss war nicht gegeben worden. Diese Genehmigungspolitik war gerade für die Ruhrstahlindustrie von Bedeutung: So kamen zeitgenössische Beobachter Anfang 1958 zu dem Schluss, dass der alliierte Entflechtungsversuch zur „historischen Reminiszenz geworden ist“. Innerhalb der eisenschaffenden Industrie habe sich ein Prozess vollzogen, „der im wesentlichen zur Wiederherstellung der Vorkriegsverhältnisse geführt hat“.¹⁰

Die ATH wiederum war das erste Unternehmen, dessen Genehmigungsantrag an der Haltung der Behörde scheiterte – und damit zum *cause celebre*¹¹ der wissenschaftlichen Literatur über die EGKS-Zusammenschlusspolitik wurde. Anfang Mai 1960 zog sie den am 29. November 1958 gestellten Antrag auf Genehmigung der Übernahme der Aktienmehrheit der Hüttenwerke Phoenix-Rheinrohr AG aufgrund der von der Hohen Behörde zu erwartenden Genehmigungsbedingungen zurück.

Schließlich stellte die ATH im Herbst 1962 den gleichen Antrag noch einmal. Die von der Hohen Behörde gestellte Bedingung wurde von der ATH schließlich im Dezember 1963 akzeptiert. Der Erwerb der Mehrheit der Hüttenwerke Phoenix-Rheinrohr AG

beit auf diese Unternehmen konzentrieren. Louis Lister: *Europe's Coal and Steel Community: An Experiment in Economic Union*, New York 1960, S. 461.

⁸ Die genauen Liquidationsdaten: Mannesmannröhrenwerke AG 1. 4. 1952, Hoesch AG 10. 1. 1953, Klöckner Werke AG 31. 1. 1954, VSt 3. 5. 1955. Gloria Müller, *Strukturwandel und Arbeitnehmerrechte: Die wirtschaftliche Mitbestimmung in der Eisen- und Stahlindustrie*, Essen 1991, S. 104.

⁹ European Coal and Steel Community, High Authority: *Sixth General Report*, Luxemburg 1958, Volume II, S. 97f.

¹⁰ Günter Sieber: *Die Rekonzentration der eisenschaffenden Industrie in Westdeutschland*, in: Wirtschaftswissenschaftliche Mitteilungen, 2 (1958), S. 46–55, hier: S. 55, siehe auch Gillingham, *re-birth*, S. 355, Isabel Warner: *Steel and sovereignty: the deconcentration of the West German steel industry 1949–54*, Mainz 1996, S. 236.

¹¹ D. Swann, D. McLachlan: *Competition Policy in the European Community*, London, New York 1967, S. 205.

durch die ATH gilt als das Ende der ‚Rekonzentration‘ oder ‚Rückverflechtung‘¹² der westdeutschen Stahlindustrie, mit der die Maßnahmen der alliierten Neuordnung oder ‚Entflechtung‘ weit gehend rückgängig gemacht wurden.¹³

Wie kam es nun dazu, dass die Hohe Behörde wenige Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges über Unternehmenszusammenschlüsse im Duisburger Raum entscheiden konnte – zweiundzwanzig Jahre, bevor eine entsprechende Regelung zum ersten Mal in einem Land der Europäischen Gemeinschaft überhaupt eingeführt wurde und neununddreißig Jahre bevor eine Fusionskontrolle auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft verabschiedet wurde?¹⁴ Wenn der EGKS-Vertrag heute „zu Recht als Initialzündung für den beginnenden europäischen Einigungsprozess“¹⁵ gilt und in der Historiographie fast einhellig als westeuropäischer ‚Friedensvertrag‘¹⁶ bezeichnet wird, dann stellt sich natürlich auch die Frage nach seiner Umsetzung. Wie wurde der ‚Friedensvertrag‘ in Form der ersten europäischen Fusionskontrolle angewandt? War denn die Entscheidung der Hohen Behörde, die Maßnahmen der alliierten Neuordnung in der

¹² Sowohl die Bundesregierung, die Unternehmen als auch die industrienähe Wirtschaftspresse und die Vertreter der Ruhrindustrie selber benutzten den Begriff ‚Rekonzentration‘ nie. Stattdessen wurde von „Rückverflechtung“ oder „Re-entflechtung“ gesprochen. Siehe auch Gillingham, *rebirth*, S. 352.

¹³ Wann nun die ‚Rückverflechtung‘ endete, ist letztlich eine subjektive Entscheidung der historischen Periodisierung. Hans-Günther Sohl, der Vorstandsvorsitzende der August Thyssen-Hütte AG, hat mit der Übernahme der Aktienmehrheit der Phoenix-Rheinrohr AG durch die August Thyssen-Hütte AG die ‚Rückverflechtung‘ für beendet erklärt. Dieser Periodisierung soll hier gefolgt werden. BA 136/8364 Sohl an Adenauer 13. 10. 58. Fragwürdig ist die Position Gillinghams, der behauptet: „Except at Krupp, the reconcentration process was over by 1957.“ Hinsichtlich der Interessen der Erbinnen Fritz Thyssens unterläuft Gillingham auch ein Fehler. Diese kontrollierten nie „Rheinstahl“, d.h. die Rheinischen Stahlwerke. Gillingham, *rebirth*, S. 355. Den Antrag ATH/Phoenix-Rheinrohr, der die Hohe Behörde bis 1964 beschäftigen sollte, erwähnt Gillingham dann gar nicht mehr, siehe dazu Spierenburg, S. 707–716.

¹⁴ In der BRD kam es 1973 zu einer Veränderung des 1957 verabschiedeten Kartellgesetzes, mit der auch eine Fusionskontrolle eingeführt wurde. Die Verordnung über die Fusionskontrolle in der Europäischen Gemeinschaft wurde 1989 beschlossen und trat 1990 in Kraft, Michelle Cini, Lee McGowan: *Competition Policy in the European Union*, Basingstoke 1998, S. 116.

¹⁵ So der Vorstandsvorsitzender der Thyssen-Krupp AG, Ekkehard D. Schulz im Jahre 2002, Ekkehard D. Schulz: *50 Jahre Montanunion – unter dem Strich ein Plädoyer für unverfälschten Wettbewerb*, in: Europäische Kommission: CECA – EKSF – EGKS – EKAX – ECSC – EHTY – EKSG 1952–2002, Luxemburg 2002, S. 233–240, hier: S. 233.

¹⁶ Als ‚Friedensvertrag‘, ‚Wendepunkt der Geschichte‘ oder ‚Sternstunde‘ wird der Vertrag bezeichnet, in: Alan S. Milward: *The reconstruction of Western Europe, 1945–1951*, London 1984, S. 420, John Gillingham: *The European Coal and Steel Community: an object lesson?*, in: Barry Eichengreen (Hg.): *Europe's post war recovery*, Cambridge 1995, S. 151–167, hier: S. 151, Hans-Peter Schwarz: *Adenauer. Der Aufstieg: 1876–1952*, Stuttgart 1986, S. 710, Micheal J. Hogan: *The Marshall Plan. American Britain and the reconstruction of Western Europe, 1947–1952*, Cambridge 1987, S. 378, Berthold Rittberger: *Which institutions for post-war Europe? Explaining the institutional design of Europe's first community*, in: *Journal of European Public Policy*, 8/5 (2001), S. 673–708.

westdeutschen Stahlindustrie durch ihre Wettbewerbspolitik zu revidieren, richtig bzw. vertragskonform?

Diese Fragen wurden auch schon von den Zeitgenossen gestellt. So beauftragte die Hohe Behörde anlässlich ihres zehnjährigen Bestehens eine Reihe von unabhängigen Experten, einer von ihnen der spätere französische Premierminister Raymond Barre, mit der Ausarbeitung eines Berichts über die Bilanz des Gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl und ihrer eigenen Aktivität.¹⁷ Der Bericht betonte, dass die Unternehmenszusammenschlüsse in der Bundesrepublik zu keinem größeren Unternehmen als in den anderen Ländern Westeuropas geführt haben. So sei die Unternehmensstruktur auch „kaum“ problematisch.¹⁸ Weiter wurde mit einer entsprechenden Tabelle der Anteil der einzelnen Unternehmen an der Gesamtproduktion in der BRD aufgezeigt, dass die Marktstruktur in der Bundesrepublik nun weitaus ausgeglichener sei als vor dem Zweiten Weltkrieg.

Anteil an der deutschen Rohstahlproduktion in %

Unternehmen	1936/37	1961
VSt	39.8	
<i>VSt Nachfolge-Gesellschaften</i>		
<i>August Thyssen-Hütte (ATH)</i>		11.9
<i>Phoenix-Rheinrohr AG</i>		9.4
<i>Dortmund Hörder-Hüttenunion (DHHU)</i>		9.3
<i>Rheinische Stahlwerke</i>		3.9
<i>Stahlwerke Südwestfalen</i>		1.5
Krupp (Rheinhausen)	9.3	11
Hoesch	5.8	6.6
Hüttenwerke Oberhausen AG (Ex-Gutehoffnungshütte)	5.7	6.3
Mannesmann	5.1	6.9
Klöckner	4.8	7.5
Anteil an der Gesamtstahlproduktion	70.5	74.3

Krupp: einschl. Bochumer Verein, DHHU einschl. Hüttenwerke Siegerland, ATH: einschl. Rasselstein-Andernach, Niederrheinische Hütte, Deutsche Edelstahlwerke, 1936/37: Deutsches Reich, 1961: BRD. Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl: Ergebnisse, Grenzen, Perspektiven, Luxemburg, 1963, S. 368.

Sagten diese Anteile der Unternehmen an der Rohstahlproduktion der BRD etwas über die Möglichkeit der Unternehmen aus, im Sinne des Artikels 66 „auf einem bedeutenden

¹⁷ EGKS: 1952–1962. *Ergebnisse, Grenzen, Perspektiven*. Bericht eines Sachverständigenausschusses unter Vorsitz von Rolf Wagenführ, (Wagenführ-Bericht), Luxemburg 1963, S. 363.

¹⁸ Ders., S. 368.

Teil des Marktes dieser Erzeugnisse die Preise“ bestimmen zu können? Nicht die Produktionsmenge an Rohstahl ist für den Absatz eines Stahlunternehmens entscheidend, sondern sein Walzstahlprogramm. Rohstahl in Form von Stahlhalbzeug wurde schon in den fünfziger Jahren in nur sehr geringem Maße von den Unternehmen direkt abgesetzt. Der Rohstahl wird zu verschiedenen Walzstahlsorten, wie zum Beispiel Fein- und Grobblechen, Stabstahl oder Draht verarbeitet, welche dann am Markt angeboten werden.¹⁹ Der Artikel 66 des EGKS-Vertrag hatte dies insofern berücksichtigt, da er sich ausdrücklich auf ‚Erzeugnisse‘ bezog. Insofern sagte die Tabelle in dem Bericht nur wenig darüber aus, ob die Unternehmen nun die Möglichkeit hatten, „auf einem bedeutenden Teil des Marktes (...) die Preise“ bestimmen zu können. Der Bericht ging dann auf die Frage der Erfüllung der entscheidenden Kriterien des Artikels 66 § 2 nicht näher ein.

Auch der Forschungsstand über die Aktivität der Hohen Behörde der EGKS bzw. der Europäischen Gemeinschaften wirft hier einige Fragen auf. Es liegt keine Monographie über die Fusionskontrollenpolitik der Hohen Behörde vor.

I.1 Der Forschungsstand über die Wettbewerbspolitik der Hohen Behörde

Über die Gründe, im EGKS-Vertrag eine Fusionskontrolle (Artikel 66) und ein Kartellverbot (Artikel 65) aufzunehmen, gibt es in der geschichtswissenschaftlichen, der juristischen und der sozialwissenschaftlichen Literatur keine einheitliche Meinung.

So ist der Artikel 66 als ein ordnungspolitischer Durchbruch bezeichnet worden, der sich nach Vorbild der amerikanischen Antitrustgesetze gegen die auf Preisabsprachen beruhende Tradition der europäischen Stahlindustrie gewandt habe.²⁰ Laut Volker Berghahn sind die Antitrustbestimmungen von Monnet – mit großer amerikanischer Unterstützung – in den Vertrag aufgenommen worden, da die Verhandlungsergebnisse in Paris im Sommer 1950 immer mehr kartellähnliche Formen annahmen. Gleichzeitig habe nun Jean Monnet die Möglichkeit gesehen, mit Unterstützung der Amerikaner „die Kernelemente des Montanvertrags so schnell wie möglich abzusichern und zu-

¹⁹ *Die Neuordnung der Eisen- und Stahlindustrie im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Ein Bericht der Stahltreuhändervereinigung*, München, Berlin 1954, (=NESI), S. 126ff.

²⁰ Wyatt Wells: *Antitrust & The formation of the postwar world*, Columbia 2002, S. 201f., Matthias Kipping, *Zwischen Kartellen und Konkurrenz. Der Schuman-Plan und die Ursprünge der europäischen Einigung 1944–1952*, Berlin 1996, S. 222, siehe auch S. 217f., ähnlich Volker Berghahn, *Unternehmer und Politik in der Bundesrepublik*, Frankfurt 1985, S. 138. François Duchêne: *Jean Monnet. The first statesman of interdependence*, New York 1996, S. 215f., Frances Lynch: *The role of Jean Monnet in Setting up the European Coal and Steel Community*, in: Klaus Schwabe (Hg.): *Die Anfänge des Schuman-Plans*, Bruxelles 1988, S. 117–129.

dem mit Hilfe der Amerikaner die Reorganisation der Ruhrindustrie abzuschließen.“²¹ Thomas A. Schwartz wiederum meint, die Wettbewerbsbestimmungen seien nur auf Drängen der Amerikaner, insbesondere des Außenministers Dean Acheson, in den Vertrag aufgenommen worden.²² Matthias Kipping wiederum sieht in der Einführung der Antitrustbestimmungen eigene Bestrebungen Monnets, um durch die Verbote von Kartellen die Wettbewerbsfähigkeit der französischen und auch europäischen Industrie zu steigern.²³

David Gerber hat in seiner Abhandlung über die Geschichte des europäischen Wettbewerbsrecht, in der er auch ausführlich auf die Entstehung des „ersten Antitrustgesetz Europas“²⁴ eingeht, diese Thesen als unwahrscheinlich verworfen. Er wendet sich sowohl gegen die These, dass Artikel 65 und Artikel 66 einseitig gegen die westdeutsche Stahlindustrie gerichtet seien, als auch gegen die These von der amerikanischen Einflussnahme.

The story of the early development of competition law in the ECSC belies the assumption that the US strongly influenced the development of competition law in Europe, because of its involvement in the drafting of the Paris Treaty. That involvement was clandestine and generally limited to supplying basic ideas, many of which were already known to key drafters. The one area where US experience supplied significant content was the merger control provision, and that area had little subsequent impact on competition law development in Europe.

Auf der anderen Seite ist auch ein direkter Zusammenhang mit der gerade stattfindenden Neuordnung der Stahlindustrie in der Bundesrepublik gesehen worden. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die Diskussion um die Neuordnung der Ruhrindustrie und die Ausgestaltung der Kartell- und Konzentrationsbestimmungen im EGKS Vertrag „mehr als alle anderen Streitpunkte das Zustandekommen der Montangemeinschaft“ gefährdete.²⁵ John Gillingham kommentiert den Vorschlag Monnets, eine Fusionskontrolle im Vertrag aufzunehmen:

²¹ Berghahn, *Unternehmer*, S. 138.

²² Thomas Alan Schwartz: *America's Germany. John J. McCloy and the Federal Republic of Germany*, London 1991, S. 105. Er scheint aber davon auszugehen, dass die amerikanische Intervention noch vor der Veröffentlichung des Planes erfolgte. Gérard Bossuat: *La France, l'aide américaine et la construction européenne 1944–1954*, 2 Bände, Paris 1997, erwähnt die Antikartellbestimmungen nur sehr flüchtig, S. 763f.

²³ Matthias Kipping: *Zwischen Kartellen und Konkurrenz. Der Schuman-Plan und die Ursprünge der europäischen Einigung 1944–1952*, Berlin 1996, S. 222, siehe auch S. 217f.

²⁴ So Jean Monnet in seiner Einführungsrede als Präsident der Hohen Behörde am 10. August 1952 in Luxemburg, in: Jean Monnet: *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé. Discours et allocutions 1952–1954*, Paris 1955, S. 80–85.

²⁵ Uwe Röndings: *Globalisierung und europäische Integration. Der Strukturwandel des Energiesektors und die Politik der Montanunion, 1952–1962*, Baden-Baden 2000, S. 94.

Monnet, in the name of the High Authority, was asserting the right to forbid re-concentration indefinitely.²⁶

In der Tat gaben in der Ratifikationsdebatte in der französischen Nationalversammlung französische Regierungsvertreter zu verstehen, dass aufgrund der Einführung der Wettbewerbsbestimmungen die durch die alliierte Neuordnung geschaffene Struktur der Stahlindustrie an Rhein und Ruhr aufrechterhalten werde.²⁷ Dies wurde wiederum von Vertretern der Bundesregierung in der Ratifikationsdebatte im Bundestag – und Bundeskanzler Konrad Adenauer persönlich – bestritten. Vielmehr wurde auf die Möglichkeit hingewiesen, dass der Artikel 66 den Stahlunternehmen an der Ruhr nun eine Revision der Neuordnung ermögliche; Unternehmenszusammenschlüsse waren mit Genehmigung der Hohen Behörde ja im Vertrag ausdrücklich vorgesehen. Die Befürchtung, dass die Maßnahmen der Neuordnung durch den Artikel 66 aufrechterhalten würden, gab es in der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit – und dies nicht nur in Fachkreisen. Noch vor der Unterzeichnung des Vertrages schrieb der SPIEGEL, dass „mit den Artikeln 65 und 66 des Montan-Vertrages (...) Rhein und Ruhr auf fünfzig Jahre die Daumenschrauben angelegt“ würden.²⁸ Die Wirkung der ‚Daumenschrauben‘ war dann ganz offensichtlich nicht sehr groß. So konnte dann auch der SPIEGEL schon im Januar 1955 feststellen, dass „Luxemburgs Montanbehörde (...) bisher alle ihr bekannt gewordenen Rückverflechtungen wohlwollend zur Kenntnis genommen (...)“ hat, „weil sie dem Ziel dienen, die Produktion zu rationalisieren und die Preise zu senken“.²⁹

Unterschiedlich wird dann die Genehmigungspraxis der Hohen Behörde bewertet. Diese Bewertungen hängen mit der Erwartungshaltung an die Anwendung des Artikels 66 durch die Hohe Behörde zusammen.

Für Gillingham sind die Zusammenschlüsse an der Ruhr ein Indiz dafür, dass die Hohe Behörde letztlich ihrer Aufgabe nicht gerecht wurde, die Vorherrschaft der Ruhrstahlindustrie zu verhindern:

During the years when Monnet was President of the High Authority West German industry was reorganized, recapitalized, refurbished, retooled, and expanded. The old trusts reappeared, and the welfare of Europe was no less dependent upon them than before.³⁰ (...) There was reinvest-

²⁶ John Gillingham: *Solving the Ruhr Problem. German Heavy Industry and the Schuman Plan*, in: Schwabe, *Anfänge*, S. 422, siehe auch Gillingham, *rebirth*, S. 255 f., John Gillingham: *The European Coal and Steel Community: an object lesson?*, in: Barry Eichengreen (Hg.): *Europe's post-war recovery*, Cambridge 1995, S. 151–168, hier: S. 156.

²⁷ Werner von Simson: *Kartelle und Zusammenschlüsse in der Montanunion*, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 7 (1955), S. 401–421, Dirk Spierenburg, Raymond Poidevin: *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles 1993, S. 223 f.

²⁸ Der Spiegel, Nr. 14, 14. 4. 51, Das größte Abenteuer, S. 16.

²⁹ Der Spiegel 5. 1. 1955, Verbundwirtschaft. Die Töchter kommen wieder. S. 12.

³⁰ Gillingham, *rebirth*, S. 348.

ment, reassembling (*Remontage*), and reconcentration (*Rekonzentration*) thanks to which, in part, by the middle of the decade of the Ruhr had regained its traditional prominence in Europe.³¹

Die Supranationalität sei ein „Papiertiger“ gewesen, da die Hohe Behörde nicht in der Lage gewesen sei, ihre weit reichenden Kompetenzen auch zu nutzen.³² Deutet Gillingham hier an, dass die Ruhrstahlindustrie Monnet bzw. der Hohen Behörde ihren Willen aufzwang? Aus welchen Gründen hatte die Hohe Behörde die Unternehmenszusammenschlüsse erlaubt? Hier begnügt sich Gillingham mit der Feststellung, dass die Hohe Behörde „further agreed to approve all mergers promoting either efficiency or competitiveness“.³³

Hier deutet Gillingham an, dass die Hohe Behörde Unternehmenszusammenschlüsse genehmigte, welche die Wettbewerbsfähigkeit förderten. Er geht also davon aus, dass die Hohe Behörde eine wettbewerbspolitische Strategie bzw. einen Plan entwickelt hatte, um kohärente Entscheidungen über die Anträge zu treffen. In diesem Falle wäre die Wettbewerbspolitik der Hohen Behörde geradezu ein Musterexemplar von ‚Supranationalität‘. Sie beachtete nicht die Äußerungen der Mitgliedstaaten, die in den Ratifikationsverhandlungen schon einseitig das Ergebnis der Anwendung der Fusionskontrolle angekündigt hatten. Kann Gillingham dann aber davon sprechen, dass der Schumanplan „failed to provide an adequate framework for supranational government“?³⁴

Oder wurden die Entscheidungen gar nicht durch interne Diskussion in der Hohen Behörde getroffen? Sind sie durch externe Einflüsse – möglicherweise durch die Regierungen der Mitgliedstaaten – zu erklären? Ein Versuch der Einflussnahme durch die Bundesregierung ist für den ersten Genehmigungsantrag ATH/Phoenix-Rheinrohr bekannt. So schickte Bundeskanzler Konrad Adenauer während der entscheidenden Sitzung ein Telegramm an die Hohe Behörde, in dem er den Zusammenschluss im Namen der Bundesregierung ausdrücklich begrüßte.³⁵ Die Firmengeschichte der ATH deutet an, dass sich noch andere politische Kräfte in das Verfahren einschalteten – diesmal allerdings gegen den Antrag.³⁶ Genaue Informationen über mögliche externe Einflussnahmen sind allerdings in keiner Studie enthalten.

Die umfassende Arbeit von Spierenburg und Poidevin über die Tätigkeit der Hohen Behörde behandelt ebenfalls die Wettbewerbspolitik bzw. die Anwendung des Artikels 66. Auch hier heißt es, dass dieser Artikel als ein „sauvegarde contre la reconcen-

³¹ Gillingham, *rebirth*, S. 352.

³² John Gillingham: *European Integration 1950–2003, Superstate or New market Economy*, Cambridge, 2003, S. 32 ähnlich Stephen Martin: *Building on coal and steel European integration in the 1950s and 60s*, in: Desmond Dinan (Hg.) *Origin and Evolution of the European Union*, Oxford 2006, S. 126–139, hier: S. 136.

³³ Gillingham, *rebirth*, S. 340.

³⁴ Gillingham, *rebirth*, S. 364.

³⁵ Dirk Spierenburg, Raymond Poidevin: *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Une expérience supranationale*, Bruxelles 1993, S. 708.

³⁶ Ders., S. 225.

tration en Allemagne“ angesehen worden sei.³⁷ Die Studie berichtet von schwierigen Diskussionen über die ‚Rekonzentration‘ innerhalb der Hohen Behörde – gerade hinsichtlich des Antrags der ATH die Aktienmehrheit der Hüttenwerke Phoenix-Rheinrohr zu übernehmen, der die Hohe Behörde dann nach 1958 für mehrere Jahre beschäftigte.³⁸ Weiter heißt es, dass die Hohe Behörde die ersten Jahre eine ‚realistische‘ Politik geführt habe.³⁹ Zum Zeitpunkt der Ende der Präsidentschaft Monnets im Juni 1955 wiederum sei schon klar gewesen, dass die Hohe Behörde keine sehr restriktive Politik betrieben habe – insbesondere nicht gegen die ‚Rekonzentration‘ in der Bundesrepublik.⁴⁰

Auf der anderen Seite, so die Studie, bedeute die Tatsache, dass die Hohe Behörde bis 1958 alle Zusammenschlüsse aus der Bundesrepublik genehmigt habe, nun aber nicht, dass sie sich des Problems nicht bewusst gewesen sei.⁴¹ So habe die öffentliche Meinung in den anderen Ländern die ‚Rekonzentration‘ oft mit dem ‚Gespenst Vereinigte Stahlwerke‘ verbunden und eine Rückkehr des größten Stahlunternehmens Europas der Zwischenkriegszeit befürchtet.

Die Studie ist nicht zuletzt deshalb interessant, da sie unter erheblicher Mitwirkung des damaligen Vizepräsidenten der Hohen Behörde, des Niederländers Dirk Spierenburg, verfasst wurde. So lesen sich einige Bemerkungen als ‚Entschuldigung‘ dafür, dass die Hohe Behörde nun mal bis 1958 keinen Unternehmenszusammenschluss in der Bundesrepublik verboten habe. Ein abschließendes Urteil über die Politik der Zusammenschlüsse enthält die Studie dann nicht.

Marie-Thérèse Bitsch geht in ihrer Geschichte über die Europäische Integration in einem Kapitel auf die ‚Erfolge‘ und ‚Misserfolge‘ der Hohen Behörde ein. Der ‚Kampf‘ der Hohen Behörde gegen Kartelle und Konzentrationen ist für sie ein Misserfolg: er sei ‚hoffnungslos‘ gewesen.⁴² Auch Jean-Marie Palayret hat die Tätigkeit der Hohen Behörde unter der Fragestellung untersucht, warum diese nicht energischer gegen die ‚Rekonzentration‘ eingetreten ist.⁴³

Was eigentlich an der ‚Rekonzentration‘ so problematisch war, wieso diese Zusammenschlüsse genehmigt wurden bzw. inwieweit ein Verbot dem Vertrag entsprochen hätte, darauf gehen diese Bewertungen nicht ein. Dies ist bedauerlich, da die Tatsache, dass die Hohe Behörde die ‚Rekonzentration‘ genehmigte, die Frage nicht beantwortet, ob und wie die Hohe Behörde ihre im Vertrag festgeschriebene wettbewerbspolitische Aufgabe erfüllte.

³⁷ Ders., S. 223f.

³⁸ Ders., S. 707–716, hier: S. 707.

³⁹ Ders., S. 394.

⁴⁰ Ders., S. 398.

⁴¹ Ders., S. 396.

⁴² Marie-Thérèse Bitsch: *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Paris 2006, S. 79.

⁴³ Jean-Marie Palayret: *Jean Monnet, la Haute Autorité de la CECA face au problème de la reconcentration de la sidérurgie dans la Ruhr (1950–1958)*, in: *Revue d’histoire diplomatique*, 3–4 (1991), S. 307–348.

Werner Abelshauser wiederum stellt fest, dass die Hohe Behörde es vermieden habe, „allzu dirigistisch von ihrer theoretisch recht großen Macht“ Gebrauch zu machen.⁴⁴ Dies hat dazu geführt, dass die Hohe Behörde „in den fünfziger Jahren im beträchtlichem Umfang die Rekonzentration der von den Besatzungsmächten zwangsentflochtenen deutschen Kohle- und Stahlindustrie“ erlaubt hat. Werner Bühner wiederum beschränkt sich darauf festzustellen, dass die „Rückverflechtungsbeschlüsse“ der Hohen Behörde die Ruhrstahlindustrie ganz offensichtlich zufrieden stellten.⁴⁵ Auch hier bleibt allerdings die Frage offen, ob denn die Hohe Behörde vertragsgemäß handelte, als sie die ‚Rekonzentration‘ der Ruhrstahlindustrie genehmigte.

Juristische und ökonomische Studien in der Bundesrepublik haben diese Frage bejaht. Arne Gieseck hat in seiner ökonomischen Studie, die sich insbesondere mit der Stahlpolitik der Europäischen Gemeinschaft in den siebziger und achtziger Jahren beschäftigt, darauf hingewiesen, dass die „liberalen Bestimmungen des EGKS-Vertrages“ den „Konzentrationsschub“ der Ruhrstahlindustrie in der unmittelbaren Nachkriegszeit erst ermöglichten.⁴⁶ Demnach handelte die Hohe Behörde also völlig vertragskonform, als sie die Zusammenschlüsse der Ruhrstahlindustrie genehmigte.

Auch zeitgenössische rechtswissenschaftliche und wirtschaftswissenschaftliche Studien in der Bundesrepublik kamen zum Schluss, dass die Hohe Behörde mit ihren Genehmigungsentscheidungen vertragskonform gehandelt habe. So heißt es in einer juristischen Dissertation, welche die Genehmigungen der Zusammenschlüsse in der Bundesrepublik behandelt, dass die Hohe Behörde über die Erhaltung „einer gesunden Marktstruktur“ wache.⁴⁷

Weiter wird der Hohen Behörde bescheinigt, dass sie „ihre Aufgabe als eine vorsichtig lenkende Funktion“ verstehe, mit dem Zweck, „die Marktform des Oligopols und ein ausreichendes Maß von Wettbewerb zu erhalten“.⁴⁸ Weiter seien die Entscheidungen der Hohen Behörde „unter Berücksichtigung einer sich progressiv entwickelnden Technik und einer relativ gleichmäßig wachsenden Wirtschaft mit wesentlich vergrößerten

⁴⁴ Werner Abelshauser: *Wirtschaftliche Aspekte der Gründung der Montanunion*, in: Walter Först (Hg.): *Beiderseits der Grenzen*, Köln 1987, S. 147–184, hier: S. 178.

⁴⁵ Werner Bühner: *Dirigismus und Europäische Integration. Jean Monnet aus der Sicht der Deutschen Industrie*, in: Andreas Wilkens (Hg.): *Interessen verbinden. Jean Monnet und die europäische Integration der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1999, S. 205–224.

⁴⁶ Arne Gieseck: *Krisenmanagement in der Stahlindustrie. Eine theoretische und empirische Analyse der europäischen Stahlpolitik 1975 bis 1988*, Berlin 1995, S. 29.

⁴⁷ Siehe Horst Amereller: *Die rechtliche Regelung der Marktbeherrschung im Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und die praktische Anwendungen dieser Bestimmungen. Eine Untersuchung aus dem Wettbewerbsrecht der EGKS unter vergleichender Berücksichtigung des amerikanischen Antitrust-Rechts*, Diss., München 1963, Amerellers Fazit nach der Untersuchung mehrerer Fälle ist, dass die Hohe Behörde über die Erhaltung „einer gesunden Marktstruktur“ wacht. S. 171.

⁴⁸ Gerd Baare: *Ausmaß und Ursachen der Unternehmungskonzentration der deutschen Stahlindustrie im Rahmen der Montanunion. Ein internationaler Vergleich*, Diss., Tübingen 1965, S. 192.

Märkten, Komponenten, die zusammenwirkend entsprechend mitwachsende Unternehmenseinheiten erfordern“ gefällt worden.

Dass die Hohe Behörde die Unternehmenszusammenschlüsse zwischen Nachfolgesellschaften der VSt, die zur Herausbildung einer neuen Unternehmensgruppe um die ATH führten, genehmigte, darauf hat auch Dieter Spethmann – damals Assistent des Vorstandsvorsitzenden der August Thyssen-Hütte AG, Hans-Günther Sohl, und später selber Vorstandsvorsitzender der Thyssen AG – kürzlich hingewiesen, ganz offensichtlich, um die rechtliche und ökonomische Legitimität der Zusammenschlüsse innerhalb der Nachfolgesellschaften der VSt hervorzuheben:

Bis 1974 fand sich die Mehrheit dieser Unternehmungen erneut zusammen, jeder Schritt unter ausdrücklicher Genehmigung der Hohen Behörde für Kohle und Stahl in Luxemburg; der Kommission des Schuman-Plans, diesmal unter dem Dach der Thyssen AG, die unter dem Namen August Thyssen-Hütte AG eine der Nachfolgesellschaften geworden war.⁴⁹

Auch Ekkehard D. Schulz, Vorstandsvorsitzender der Thyssen-Krupp AG, weist darauf hin, dass sich die deutsche Stahlindustrie nach Demontage und Entflechtung „neu formieren“ konnte – „dank einer elastischen Fusionskontrolle im Rahmen des EGKS-Vertrags, wie sie sich auch später immer wieder bewähren sollte“.⁵⁰

Mario Monti, damals europäischer Wettbewerbskommissar, weist wiederum darauf hin, dass bis 1958 die meisten genehmigten Unternehmenszusammenschlüsse aus der Bundesrepublik kamen. Die Hohe Behörde – dem Nichtdiskriminierungsprinzip des Vertrages folgend – habe diese Zusammenschlüsse nicht gesondert behandelt.⁵¹ Monti weist auch darauf hin, dass Monnet sicherstellen wollte, dass die „great German trusts (*Konzerne*) that had controlled the coal and steel industries would never be reconstituted“.⁵² Da es allerdings an europäischen Erfahrungen auf dem Gebiet der Wettbewerbsregeln gefehlt habe, seien die Wettbewerbsartikel mit Hilfe des amerikanischen Juraprofessors, Robert Bowie, verfasst worden.

Ernst B. Haas behauptet in seiner berühmten Studie über die EGKS, welche die Grundlage für die neo-funktionalistische Integrationstheorie legte, dass die Hohe Behörde aus fachlicher Überzeugung die Genehmigungen erteilt hatte: „concentrations are beneficial to productivity“.⁵³ Auch hatten zeitgenössische Beobachter der Politik der

⁴⁹ Dieter Spethmann: *Begegnungen mit einer jüngeren Ansicht über die Vereinigte Stahlwerke AG*, in: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte 46/1 (2001), S. 237–241.

⁵⁰ Ekkehard D. Schulz: *50 Jahre Montanunion – unter dem Strich ein Plädoyer für unverfälschten Wettbewerb*, in: Europäische Kommission: EGKS, S. 233–240, hier: S. 236.

⁵¹ Mario Monti: *Competition and the ECSC Treaty. The regulation of anti-trust, concentrations and State aid*, in: Europäische Kommission, EGKS, S. 157–166, hier: S. 162.

⁵² Monti, S. 159.

⁵³ Allerdings schränkt Haas ein: „Still no combination approaching in size the once dominant Vereinigte Stahlwerke has yet emerged or is likely to be authorised by the High Authority“, Ernest B. Haas: *The Uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950–1957*, Stanford 1958, reissued 1968, S. 83 ff.

Hohen Behörde schon darauf hingewiesen, dass „the extent and limits of its responsibility“ für ihre Entscheidungen nur der Vertrag sei.⁵⁴ Willies wiederum geht nur kurz auf die genehmigten Zusammenschlüsse bis 1959 ein – um dann fortzuführen, dass die EGKS damit ihre Gründung gerechtfertigt hätte.⁵⁵ William Diebold, der im Jahre 1959 eine umfangreiche ökonomische Studie über die Entscheidungen der Hohen Behörde durchgeführt hatte, kam im Jahre 1957 zu dem Schluss, dass dieser Politikbereich ein „grey area“ sei.⁵⁶

Einige dieser unterschiedlichen Beurteilungen scheinen sich am Ergebnis der Anwendung des Artikels 66 durch die Hohe Behörde zu orientieren. Je nachdem, ob die Genehmigungen der Zusammenschlüsse in der Bundesrepublik befürwortet werden oder nicht, wird die Politik der Hohen Behörde gelobt oder kritisiert. Der Aufgabe der Hohen Behörde wird eine solche Bewertung aber nicht gerecht. Wenn die Hohe Behörde ihre Entscheidungen auf die Kriterien des Artikels 66 gründete – dies wurde ja auch in einigen besprochenen Stellungnahmen hervorgehoben –, dann handelte die Hohe Behörde völlig vertragsgemäß. Sie entsprach damit dem ihr im Artikel 66 zugesprochenen ‚Mandat‘ – und füllte die ihr im Artikel 66 zugeschriebene Rolle voll aus. Auf der anderen Seite ist nicht nachgewiesen, ob die Hohe Behörde ihre Entscheidungen tatsächlich nur am Artikel 66 ausrichtete. Darüber gibt es in den zitierten Einschätzungen letztlich keine klare Aussage.

Daran schließen sich allerdings andere Fragen an: War der Gesetzestext des Artikels 66 überhaupt in der Lage, Wettbewerbspolitik durchzusetzen? Wie lässt sich die Existenz von Wettbewerbspolitik bzw. einer Fusionskontrolle theoretisch begründen? War der Wortlaut des Artikels 66 – auch unter Berücksichtigung moderner ökonomischer Theorien – hier brauchbar?

Der Artikel 66 richtete sich gegen die Möglichkeit von Unternehmen, die Preise zu bestimmen. Den Begriffen der Industrieökonomik folgend handelt es sich bei der ‚Möglichkeit den Preis zu bestimmen‘ um Marktmacht: „A firm (or group of firms acting together) has market power if it is probably able to charge a price above that which would prevail under competition, which is usually taken to be marginal costs.“⁵⁷

Marktmacht kann es nur im ‚unvollkommenen‘ Wettbewerb geben. Unter Annahme vollkommener Konkurrenz oder perfekten Wettbewerbs ist der Preis nur ein mathematischer Parameter, der sich auf dem Markt als Gleichgewicht von Nachfrage und Angebot automatisch ergibt und vom Unternehmen nicht beeinflusst werden kann. Damit befindet sich die Wirtschaft im Gleichgewicht. In der Realität ist dieser ‚Idealzustand‘ des

⁵⁴ Hans A. Schmitt: *The European Coal and Steel Community: operations of the First European Antitrust Law*, in: *Business History Review* (38) 1964, S. 102–122, hier: S. 106.

⁵⁵ Frank R. Willis: *France, Germany and the new Europe 1945–1967*, S. 233 f.

⁵⁶ William Diebold: *The Schuman Plan. A study in economic operation 1950–1959*, New York 1959, S. 378.

⁵⁷ Dennis W. Carlton: *Modern industrial organization*, Reading 1999, S. 610 f.

perfekten Wettbewerbes oder der vollkommenen Konkurrenz praktisch nie erfüllt⁵⁸. Aus ökonomischer Sicht soll deshalb durch Wettbewerbspolitik die Marktmacht von Unternehmen begrenzt werden. Eine Fusionskontrolle hat deshalb die Aufgabe, Unternehmenszusammenschlüsse zu verhindern, welche die Marktmacht der zu fusionierenden Unternehmen vergrößern:

If a sufficient number of firms in one industry merge, the resulting firms would face less competition and acquire additional market power: the ability of a firm to set price profitably above competitive levels (...). Therefore, the elimination of competitors through merging could lead to higher prices for consumers.⁵⁹

Hier war der Artikel 66, der sich gegen Unternehmenszusammenschlüsse mit einem Zuwachs von Marktmacht wendete, sehr gut formuliert. Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass ein Zusammenschluss aufgrund von Größenskalenvorteilen oder Synergieeffekten zu Kosteneinsparungen führen kann:

But a merger that leads to reorganization and more efficient use of the assets of parent firms can reduce costs, making the post-merger firm more efficient. This has the potential to improve market performance. The net effect of a merger, therefore, may be positive, increasing the efficiency of the firms that merge, or negative, allowing greater single-firm or joint non-cooperative exercise of market power (...). It is the evaluation of the net effects of a merger, and the weight to be given to the positive and the negative effects of a merger, that is the task of competition authorities as they administer merger policy.⁶⁰

Diese Berücksichtigung von möglichen ‚Effizienzgewinnen‘ geht aus dem Artikel 66 wiederum nicht direkt hervor. Allerdings gehen eine Reihe der zitierten Beurteilungen der Politik der Hohen Behörde davon aus, dass die Hohe Behörde dies bei ihrer Genehmigungspraxis berücksichtigte.

Im Gegensatz dazu bezieht sich die 1989 vom EG-Ministerrat verabschiedete Fusionskontrollverordnung der Europäischen Gemeinschaft weder direkt auf das Konzept der ‚market power‘ oder der ‚efficiencies‘.⁶¹

Zusammenfassend ist zu sagen, dass der Artikel 66 aus heutiger Sicht ein geeignetes Instrument war, eine Fusionskontrolle durchzuführen. Er entsprach den Anforderungen

⁵⁸ Helmut Bester: *Theorie der Industrieökonomik*, Heidelberg 2000, S. 10 ff., Carlton, S. 610.

⁵⁹ Carlton, S. 22 f.

⁶⁰ Stephen Martin: *Industrial Organization. A European Perspective*, Oxford 2001, S. 128.

⁶¹ Boris Etter: *The Assessment of Mergers in the EC under the Concept of Collective Dominance. An Analysis of the Recent Decisions and Judgements – by an Economic Approach*, in: *Journal of World Competition* 23/3 (2002), S. 103–139, hier: S. 103–105, für weitere Kritik siehe: Massimo Motta: *Economic Analysis and EC Merger Policy*, RSC No. 2000/33, European University Institute, Florence 2000, Ders.: *Competition Policy. Theory and Practice*, Cambridge 2004, S. 36 f. und S. 271 ff., siehe auch Nicholas Levy: *EU Merger Control: from Birth to Adolescence*, in: *World Competition* 26/2 (2003), S. 195–218, Stephen Wilks: *Competition Policy*, in: Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack: *Policy Making in the European Union*, Oxford 2005, S. 113–140, Hanns Ullrich (Hg.): *The evolution of European competition law*, Northampton 2006.

der modernen ökonomischen Theorie an eine Fusionskontrolle. Interessant ist allerdings, dass der Artikel 66 des EGKS-Vertrages dann in der europäischen Wettbewerbspolitik und der Rechtswissenschaft in Vergessenheit geriet. So der ehemalige Wettbewerbskommissar Mario Monti:

Merger control in the European Communities is 50 years old. This may come as a surprise to many readers, but the High Authority of the European Coal and Steel Community and its successor, the Commission of the European Communities (the Commission) have been engaged in merger control in the coal and steel industries for the past 50 years.⁶²

Monti geht also davon aus, dass die meisten Leser seiner Abhandlung nicht über die Existenz des Artikels 66 informiert sind.⁶³ Dem Artikel 66 wird dann auch wenig Einfluss auf die Entwicklung des europäischen Wettbewerbsrechts bescheinigt.⁶⁴ Lehrbücher über das Wettbewerbsrecht gehen auf seine Anwendung nicht ein. Zwar wird dem EGKS-Vertrag bestätigt, dass „it embodied for the first time in an international treaty a set of rules of competition tailored to the special circumstances of a particular industrial sector in a group of sovereign states“.⁶⁵ Weiter werden Artikel 65 und 66 des EGKS-Vertrages auch als „foundations of EU competition policy“ bezeichnet.⁶⁶ Über die Entscheidungen der Hohen Behörde gibt es dann aber in Lehrbüchern des europäischen Wettbewerbsrechts wenig Auskunft.⁶⁷

Um es zusammenzufassen: Bei den Wettbewerbsartikeln des EGKS-Artikels handelt es sich zweifellos um eine wichtige Innovation in der europäischen Wirtschafts- und Rechtsgeschichte – erst 1973 führte die Bundesrepublik eine Zusammenschlusskontrolle ein. Die Europäische Gemeinschaft noch einmal siebzehn Jahre später.⁶⁸ Der Text des Artikels 66 ist aus ökonomischer Sicht besser als die erste EG-Fusionskontrollver-

⁶² Monti, S. 161.

⁶³ Sein Vorgänger, Karel Van Miert, erwähnt den EGKS-Vertrag in seinem geschichtlichen Rückblick auf die Geschichte der Wettbewerbspolitik überhaupt nicht. Karel Van Miert: *Markt, Macht, Wettbewerb. Meine Erfahrungen als Kommissar in Brüssel*, Stuttgart, München 2000, S. 56.

⁶⁴ David. J. Gerber: *Law and Competition in twentieth century Europe. Protecting Prometheus*, Oxford 1998, S. 342, Lee McGowan, Stephen Wilks: *The first supranational Policy of the European Union: Competition Policy*, in: *European Journal of Political research* 28 (1995), S. 141–69.

⁶⁵ D. G. Goyder: *EC Competition Law*, Oxford 1998, S. 23

⁶⁶ Lee Mc Gowan und Stephen Wilks, S. 141.

⁶⁷ Zum Teil wird das Desinteresse sehr merkwürdig begründet. Ingo Schmidt bestätigt dem „objektiven Gesetzeswortlaut“ des EGKS-Vertrags eine prokompetitive Haltung. Allerdings hätten die Krisen des Kohle-/Stahlmarktes eine effektive Anwendung der wettbewerbsrechtlichen Vorschriften verhindert. Diese Aussage ist erstaunlich. Denn von einer Stahlkrise konnte in den fünfziger Jahren, in denen die Hohe Behörde die Fusionskontrolle häufig anwendete, noch nicht die Rede sein. Ingo Schmidt: *Europäische Wettbewerbspolitik. Eine Einführung.*, München 1997, S. 2. auch die neueste Ausgabe von Goyder analysiert die Entwicklung der EGKS Wettbewerbspolitik nicht, D.G. Goyder: *EC Competition Law*, Oxford 2003.

⁶⁸ Cini, S. 116f.

ordnung.⁶⁹ Es gibt allerdings unterschiedliche Meinungen darüber, mit welchem Ziel der entsprechende Artikel überhaupt im Vertrag aufgenommen wurde – und ob es dabei überhaupt in erster Linie wirklich um Wettbewerb ging. Über das Ergebnis der Umsetzung dieser Artikel – gerade hinsichtlich der Genehmigungen in der Bundesrepublik – gibt es wiederum unterschiedliche Bewertungen. Diese Bewertungen hängen ganz offensichtlich davon ab, ob man die ‚Rekonzentration‘ der Stahlindustrie begrüßt oder nicht. Vertragswidriges Verhalten wird der Hohen Behörde nicht vorgeworfen. Schließlich gibt es Anzeichen dafür, dass externe Akteure, wie nationale Regierungen, zumindest Versuche unternahmen, auf die Umsetzung des Artikels auf eine vom Vertrag nicht vorgesehene Weise Einfluss auszuüben. Die Frage ist also, *wer* die Entscheidungen der Hohen Behörde traf bzw. *wie* und *warum* diese getroffen wurden. Jedenfalls geriet der Artikel 66 dann in der europäischen Wettbewerbspolitik in Vergessenheit. Wieso hinterließ die erste europäische Fusionskontrolle nur so wenig Resonanz in der späteren Entwicklung der europäischen Wettbewerbspolitik – obwohl sie zumindest auf dem Papier ein brauchbares Instrument war? Ein Erklärungsangebot gibt es dafür nicht.

Die folgende Arbeit hat das Ziel, die EGKS-Wettbewerbspolitik am Beispiel der Zusammenschlüsse in der westdeutschen Stahlindustrie zu analysieren. Gerade der Artikel 66 ist ohne Zweifel ein Grund, die Hohe Behörde als die erste supranationale Institution des europäischen Integrationsprozesses zu bezeichnen.⁷⁰ Die Hohe Behörde konnte ihre Entscheidungen auf der Basis des Artikel 66 treffen, ohne dass den Mitgliedstaaten eine formelle Mitentscheidung eingeräumt wurde. So handelt es sich hier eindeutig um eine Möglichkeit der „governance and networks of policy-making activity above the nation-state“.⁷¹ Insofern trifft auch die folgende Definition von ‚Supranationalism‘ zu:

Supranationalism involves states working with one another in a manner that does not allow them to retain complete control over developments. That is states may be obliged to do things against their preferences and their will because they do not have the power to stop decisions. Supranationalism thus takes inter-state relations beyond cooperation into integration and involves some loss of national sovereignty.⁷²

⁶⁹ zur Problematik des Begriffs der „dominant position“ in der ersten EG-Fusionsverordnung (Council Regulation 4064/89) Motta, Competition, S. 271 ff. Boris Etter: *The Assessment of Mergers in the EC under the Concept of Collective Dominance. An Analysis of the Recent Decisions and Judgements – by an Economic Approach*, in: Journal of World Competition 23/3 (2002), S. 103–139, hier: S. 103–105.

⁷⁰ Manfred Zulegg: *Supranationales Recht und supranationale Verfahren der Europäischen Union*, in: Wilfried Loth, Wolfgang Wessels: *Theorien europäischer Integration*, Opladen 2001, S. 205–218, hier: S. 206.

⁷¹ Ben Rosamund: *Theories of European integration*, London 2000, S. 204, Joseph H. H. Weiler: *The Constitution of Europe. „Do the new clothes have an emperor? And other essays on European Integration“*, Cambridge 1999, S. 264–285, insbesondere die Kriterien für „supranationalism“: S. 275.

⁷² Nugent, Neill: *The Government and politics of the European Union*, New York 2003, S. 475.

Kein Zweifel besteht, dass es sich bei der heutigen Europäischen Union um eine supranationale Rechtsordnung handelt. Welche Kompetenzen eine solche supranationale Rechtsordnung bzw. Gemeinschaft ausüben soll, wie eine solche Übertragung von Kompetenzen durch demokratische Verfassungsstaaten an die supranationale Ebene legitimiert werden kann und ob es eher die Regierungen der Mitgliedstaaten, aber auch transnationale soziale Interessengruppen oder eben supranationale Institutionen sind, welche die Dynamik bei diesem Prozess vorgeben, ist umstritten.⁷³ Dies zeigt auch die Diskussion um den Verfassungsentwurf für die Europäische Union – handelt es sich bei supranationalen Institutionen um eine „Diktatur der Bürokraten“?⁷⁴

Um diese Frage zu beantworten, ist zu klären, wie die Existenz von supranationalen Kompetenzen überhaupt theoretisch erklärt wird, um die Ausübung der Kompetenz eben nicht von „political power and rule“ zu trennen.⁷⁵ Die historischen, politikwissenschaftlichen, rechtlichen und ökonomischen Erklärungsangebote für ‚Supranationalität‘ sollen hier zur Ausarbeitung der Fragestellung bzw. des Untersuchungsplanes der Arbeit berücksichtigt werden, um „ordered observations of social phenomena“ erstellen zu können.⁷⁶

Die Frage der historischen Entwicklung der Etappen der Europäischen Integration⁷⁷, die meist von den großen, zwischenstaatlichen Vertragsverhandlungen handelt, ist nicht der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit. Nicht die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, bzw. die Europäischen Gemeinschaften, ist der Haupterklärungsgegenstand, sondern das Ergebnis der Tätigkeit der Gemeinschaft auf einem ganz klar definierten Gebiet: der Umsetzung des Wettbewerbsrechts bzw. des Artikel 66 des EGKS-Vertrages. Hier soll die Arbeit einen Beitrag zur Erforschung des Ursprungs und der Entwicklung der supranationalen Rechtsordnung im Bereich der europäischen Integration leisten.⁷⁸

⁷³ Einen guten Einblick in die Diskussionen über die Legitimität von supranationalen Institutionen bei Christian Joerges, Yves Meny, Joseph Weiler (Hgg.): *Response to Joschka Fischer. What kind of constitution for what kind of polity?*, Florenz 2000, Mark A. Pollack: *Theorizing EU Policy-Making*, in: Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack: *Policy-making in the European Union*, Oxford 2005, S. 113–140.

⁷⁴ So der Titel des SPIEGEL 23/2005 vom 6. 6. 2005 nach dem Ausgang des französischen Referendums über die Verfassung der Europäischen Union.

⁷⁵ Dies eine Kritik von Markus Jachtenfuchs am politikwissenschaftlichen ‚governance‘-Ansatz. Markus Jachtenfuchs: *The Governance approach to European Integration*, in: *Journal of Common Market Studies* 39/2 (2001), S. 245–64. „(...) it has a strong bias towards effective and efficient problem-solving and almost completely ignores the questions of political power and rule“, S. 258. Rosamund, S. 4.

⁷⁷ Europäische Integration sei hier definiert als „voluntary surrender of some element of state sovereignty“, Alan Milward, *The springs of integration*, in: Peter Gowan, Perry Anderson: *The question of Europe*, London 1997, S. 5–21, hier: S. 10.

⁷⁸ Dinan, *evolution*, S. 320f.

I.2 Theoretischer Rahmen der Arbeit und Arbeitsvorgehen

Für die Geschichtswissenschaft hat Guido Thiemeyer eine „Unsicherheit (...) gegenüber dem Phänomen der Supranationalität“ festgestellt.⁷⁹ Er selber erklärt die Supranationalität „allein“ aufgrund der sicherheitspolitischen Ziele der französischen Regierung „die Kohle und Stahlindustrie als eines der wichtigsten Attribute einer Großmacht aus dem deutschen und nationalen Zuständigkeitsbereich auszugliedern und einer Hohen Behörde zu unterstellen“.⁸⁰ Für die wirtschaftspolitischen Ziele des Planes, so Thiemeyer, wäre die Supranationalität nicht erforderlich gewesen. Dass die ‚supranationalsten‘ Bestimmungen des Vertrages – Artikel 65 und 66 – ‚Antitrustgesetze‘ waren, deren Zusammenhang mit Sicherheitspolitik doch recht fragwürdig ist, erwähnt er allerdings nicht. Auch welche Bestimmungen im Vertrag dazu dienen sollten, eine „Großmacht-Stellung des westdeutschen Teilstaates in Europa zu verhindern“, erläutert Thiemeyer nicht. Überhaupt stellt sich die Frage, wieso keine Verteidigungsexperten bei den EGKS-Verhandlungen dabei waren bzw. für die Diskussion um die Entwicklung einer westeuropäischen Sicherheitsstrategie die EGKS keine Rolle mehr spielte.⁸¹

Alan Milward erklärt die Funktion der Supranationalität folgendermaßen:

When states chose to advance policies by integration one of the advantages that resided in that choice was the greater irreversibility of the commitment. (...) There were other advantages in integration too which could lead to its choice. It offers a central enforceable law in place of international law which has never been enforced (...).⁸²

In diesem Sinne argumentiert auch Andrew Moravcsik. Er geht davon aus, dass „choices to pool and delegate sovereignty to international institutions are best explained as efforts by governments to constrain and control another – in game-theoretical language – by their effort to enhance the credibility of commitments“.⁸³ Hier hat die supranationale Ins-

⁷⁹ Guido Thiemeyer: *Supranationalität als Novum in der Geschichte der internationalen Politik der fünfziger Jahre*, in: *Journal of European Integration History* 4/2 (1998), S. 5–22, hier: S. 9, er weist dabei insbesondere auf: Hartmut Kaelble: *Supranationalität in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg. Einleitende Bemerkungen*, in: Hartmut Kaelble, Heinrich August Winkler: *Nationalismus, Nationalitäten, Supranationalität*, Stuttgart 1993, S. 189–206, Wilfried Loth (Hg.): *La gouvernance supranationale dans la construction européenne*, Bruxelles 2005; siehe insbesondere die Einleitung von Wilfried Loth und Marie Thérèse Bitsch, welche ‚supranationalité‘ letztendlich nicht klar definiert.

⁸⁰ Ders., S. 12.

⁸¹ Siehe auch Gülnur Aybet: *The Dynamics of European Security Co-operation 1945–1991*, Basingstoke 2001.

⁸² Alan Milward: *The European Rescue of the Nation State 1992*, London, New York, S. 429.

⁸³ Andrew Moravcsik: *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, New York 1998. S. 9.

tution also die Aufgabe, die Einhaltung verabschiedeter Verträge und Abmachungen zu überwachen. Ihre Existenz und ihre Aufgabe entsprechen damit den Interessen der Unterzeichnerstaaten – nämlich einmal getroffene Vereinbarungen auch einzuhalten.

Die neofunktionalistische Theorie – die gerade entwickelt wurde, um die Gründung und die Entwicklung der EGKS zu erklären – sieht die Existenz supranationaler Institutionen durch die zunehmende transnationale Marktintegration und Interdependenz begründet.⁸⁴ Dies erfordere Regulierungen auf trans- oder supranationaler Ebene durch „global technocrats“, die „on the basis of expertise“⁸⁵, nicht zuletzt aufgrund „greater neutrality, (...) technical expertise“⁸⁶, fachlich bessere Entscheidungen treffen können als die Mitgliedstaaten. Dies führt dazu, dass sich mit dem Anstieg von transnationaler Interdependenz die Nachfrage nach supranationalen Regeln durch transnational operierende soziale Gruppen erhöht. Nationale Regierungen können dann den Prozess der Kompetenzübertragung auf die ‚supranationale Ebene‘, so diese Theorie, nur noch schwer kontrollieren.

Die Übertragung und Ausübung von wettbewerbspolitischen Kompetenzen durch die Hohe Behörde entspricht auch gut dem Konzept der europäischen Gemeinschaft als „Zweckverband funktioneller Integration“⁸⁷ oder des ‚regulativen Staats‘.⁸⁸ Dieser Ansatz macht keine Aussage über die „driving force of integration“, sondern fragt eher danach, wie das ‚Regieren durch die supranationale Ebene‘ legitimiert werden kann:

Ein weiterer Vorteil der Delegation regulativer Kompetenz auf europäischer Ebene liegt darin, dass die EG-Behörden weniger anfällig für politischen Druck oder auch für Lobbying von Firmen und Gewerkschaften sind. Die (relative) politische Unabhängigkeit der Kommission ist besonders wichtig im Falle der Genehmigung von Firmenfusionen, staatlichen Beihilfen für die Industrie und dem Abbau nationaler wettbewerbsfähiger Vorschriften. Alles in allem lässt sich also die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Delegation bedeutender regulativer Kompetenzen an die

⁸⁴ Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz: *Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity*, in: Wayne Sandholtz, Alec Stone Sweet: *European Integration and Supranational Governance*, Oxford 1998, S. 1–26. Zur historischen Entwicklung des Neofunktionalismus, siehe auch Rosamund, S. 50–73, Jonathan P. White: *Theory Guiding Practice: the Neofunctionalists and the Hallstein EEC Commission*, in: *Journal of European Integration History*, 9/1 (2003), S. 111–132. Die neofunktionalistische Schlussfolgerung aus diesem Postulat ist, dass die Mitgliedstaaten aufgrund der höheren Effizienz der supranationalen Ebene weiter Kompetenzen abgeben und diesen Prozess nicht mehr kontrollieren. Dieser spill over effect ist allerdings historisch nicht nachgewiesen. Milward, springs, S. 6, Rosamund, *Integration*, S. 101 ff. Siehe dazu auch Moravcsik, S. 52f.

⁸⁵ Sweet, Sandholtz, *Supranational*, S. 5.

⁸⁶ So die Zusammenfassung bei Moravcsik der verschiedenen Integrationstheorien, S. 55.

⁸⁷ Christian Joerges: *Das Recht im Prozeß der europäischen Integration*, „Zweckverband funktioneller Integration“, in: Markus Jachtenfuchs, Beate Kohler-Koch: *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 73–108, hier: S. 75, Hans-Peter Ipsen: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, S. 176ff.

⁸⁸ Giandomenico Majone: *Redistributive und sozialregulative Politik*, in: Markus Jachtenfuchs, Beate Kohler-Koch: *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 225–248, hier: S. 229.

Kommission und somit zur Schaffung der Grundlagen eines supranationalen regulativen Staates durch die geringe Glaubwürdigkeit und die hohen Überwachungs- und Durchsetzungskosten rein zwischenstaatlicher Vereinbarungen erklären.⁸⁹

Jedenfalls ist die Übertragung von wettbewerbspolitischen Kompetenzen auf die ‚supranationale‘ Ebene durchaus mit diesen inhaltlich unterschiedlichen Erklärungen in Einklang zu bringen. Die Wettbewerbspolitik „offers a prime example of how European Integration has been driven by a regulatory dynamic from a powerful and autonomous bureaucracy, utilizing a supranational legal order“⁹⁰ und wird auch als „first supranational policy of the European Union“ bezeichnet.⁹¹ Wettbewerbspolitik ist sicher ein gutes Beispiel für eine „efficiency-oriented policy that is best provided by experts independent of political pressure“.⁹² Eine solche ‚supranationale‘ Wettbewerbspolitik ist auch im Interesse der Regierungen der Mitgliedstaaten einer Wirtschaftsgemeinschaft, um zu verhindern, dass Unternehmen oder womöglich Regierungen anderer Mitgliedstaaten durch Kartellabsprachen oder staatlich unterstützte Unternehmenszusammenschlüsse die erhofften Gewinne durch Marktintegration gefährden. Wettbewerbspolitik ist also ein „System der Regelüberwachung“ im Interesse aller Mitgliedstaaten – selbst wenn dies für einzelne Entscheidungen nicht der Fall sein muss.⁹³

Eine weitere Erklärung für die Übertragung von Kompetenzen auf die supranationale Regierungsebene besteht darin, dass die Mitgliedstaaten eine Kompetenz gar nicht mehr ausüben wollen, da sie unter Umständen mit unpopulären Entscheidungen verbunden ist. Sie geben daher sehr bereitwillig die Verantwortung auf die supranationale Ebene ab.⁹⁴

Doch was passiert, wenn der ‚supranationale‘ Akteur einmal mit einer Kompetenz durch die ‚nationalen‘ Akteure beauftragt wurde? Muss er dann den ‚objektiven Gesetzestext‘ ‚nur noch umsetzen‘? In diesem Zusammenhang wird gerade der Existenz einer

⁸⁹ Majone, *Politik*, S. 233.

⁹⁰ Francis McGowan: *Competition Policy: The limits of the European Regulatory State*, in: Helen and William Wallace (Hg.): *Policy-making in the European Union*, Oxford 2000, S. 115–148.

⁹¹ Lee McGowan, Stephen Wilks: *The first supranational Policy of the European Union: Competition Policy*, in: *European Journal of Political research* 28 (1995), S. 141–69.

⁹² Markus, Jachtenfuchs: *The Governance Approach to European Integration*, *Journal of Common Market Studies* 39 (2001), S. 245–264, S. 253.

⁹³ Berthold Rittberger, Frank Schimmelpfennig: *Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU*, in: Katharina Holzinger, Christoph Knill, Dirk Peters, Berthold Rittberger, Frank Schimmelpfennig, Wolfgang Wagner (Hgg.): *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*, Paderborn 2005, S. 19–80, hier S. 57.

⁹⁴ Zu dieser Sündenbockfunktion: Wim Kösters, Rainer Beckmann, Martin Heber: *Elemente der ökonomischen Integrationstheorie*, in: Wilfried Loth, Wolfgang Wessels: *Theorien europäischer Integration*, Opladen 2001, S. 35–86, bes. S. 73 ff., siehe auch: Carsten Daugbjerg, Alan Swinbank: *The politics of CAP Reform: Trade negotiations, institutional settings and blame avoidance*, *Journal of Common Market Studies* 2007 (45), S. 1–22.

supranationalen Rechtsordnung entscheidende Bedeutung beigemessen.⁹⁵ Denn sowohl die Mitgliedstaaten als auch die supranationale Ebene müssen sich an die vertraglichen Vereinbarungen über die Kompetenzübertragung halten:

Wenn die Mitgliedstaaten die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft und jetzt der Europäischen Union nicht einhalten, ist die Integration zum Scheitern verurteilt.⁹⁶

Diese etwas dramatisch klingende Stellungnahme, aber auch die diskutierten, eher ‚statischen‘ Erklärungsmodelle für Supranationalität erklären dann allerdings nicht, warum eine Umsetzung einer supranationalen Kompetenz nicht stattfindet bzw. ihre Anwendung umstritten ist oder die möglicherweise ursprünglich angestrebte Funktion nicht erfüllt wird: Zumindest eines dieser Elemente scheint unter der Berücksichtigung des dargestellten Forschungsstandes der EGKS-Wettbewerbspolitik aber zuzutreffen.

Von Sozialwissenschaftlern ist generell in Frage gestellt worden, inwieweit die Wortlaute von formellen Regelungen und ihre Umsetzung in der Praxis nicht auseinander fallen:

The assertion is that there is little correspondence between how institutions are supposed to function according to the Treaties and how they operate in practice.⁹⁷

Allgemein ist deshalb auch auf die Bedeutung von „Implementationsforschung“⁹⁸ des Rechts hingewiesen worden.

Im Ergebnis bewirkt die Implementationsforschung eine Art Entzauberung des Rechts. Sie begnügt sich nicht, wie dies Juristen können, mit der „Anwendung“ von Rechtsregeln; sie zeigt, dass die politisch intendierten Wirkungen rechtlicher Programme immer nur unvollkommen erreicht werden, dass im Rechtssystem selber nicht vorgesehene Einflussfaktoren die Programmverwirklichung stören und verändern, dass all dies gemeinhin mit unerledigten Problemen der Programmformulierung zusammenhängt.⁹⁹

⁹⁵ Neill Nugent: *The Government and politics of the European Union*, New York 2003, „An EU legal order is thus an essential condition of the EU's existence“. S. 236.

⁹⁶ Manfred Zulegg: *Supranationales Recht und supranationale Verfahren der Europäischen Union*, in: Wilfried Loth, Wolfgang Wessels: *Theorien europäischer Integration*, Opladen 2001, S. 205–218, hier: S. 210.

⁹⁷ Johan P. Olsen: *Reforming Institutions of Governance*, in: *Journal of Common Market Studies* 40/4 (2002), S. 581 – 602, hier: S. 592.

⁹⁸ Christian Joerges: *Das Recht im Prozeß der europäischen Integration*, in: Markus Jachtenfuchs, Beate Kohler-Koch, *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 73–108, hier: S. 88, ähnlich Olsens Ruf nach „empirical studies“: „There is a need for knowledge about the relationships between on the one hand, formal legal institutions, legally binding decisions, and authorized texts and, on the other hands, rule implementation, ‚living institutions‘ and actual political outcomes“. *Reforming*, S. 593, siehe auch: Ellen Mastenbroek: *EU Compliance: Still a ‚black hole‘?*, *Journal of European Public Policy* 2005 (12), S. 1103–1120.

⁹⁹ Joerges, *Recht*, S. 88.

Wenn Regeln und Gesetze auch als „outcomes of close negotiations among diverse interests“ bezeichnet werden, als „social contracts“, was passiert wenn sich die Interessen der Akteure wieder verändern?¹⁰⁰

Auf die Notwendigkeit, Politikentwicklung generell historisch zu analysieren, hat Alan Milward am Beispiel der britischen Europapolitik der Nachkriegszeit hingewiesen:

The principal criticism of the European Communities/European Union – that they take away a measure of national democracy without in themselves being democratic – makes it even more necessary to explain who made policy towards the European Communities, for what reasons, and in what context.¹⁰¹

In diesem Sinne ist es dann allerdings auch gerechtfertigt zu untersuchen, wie innerhalb der EGKS Politik gemacht wurde – auch wenn sich für den Bereich der Wettbewerbspolitik der Vorwurf des ‚demokratischen Defizits‘ womöglich gar nicht stellt. Hier sollen Entscheidungen ja aufgrund von ‚technischem Fachwissen‘ frei von Mehrheitsentscheidungen des politischen Tagesgeschäfts getroffen werden.

Sieht man einmal über den Artikel 66 hinaus, so ist eine generelle Skepsis der Historiographie hinsichtlich der rechtlichen ‚Programmverwirklichung‘ des EGKS-Vertrages festzustellen. Im Zusammenhang mit der ‚Programmverwirklichung‘ ist die Untersuchung über die Energiepolitik der EGKS von Uwe Roendings sehr interessant. Sein Fazit über den gerade von der Hohen Behörde betriebenen Versuch, eine gemeinsame Strategie für die unter zunehmendem Wettbewerbsdruck durch Importkohle und Heizöl leidende EGKS-Kohleindustrie zu entwickeln:

Andererseits wurde die Kohlenkrise zur institutionellen Krise, weil einige Mitgliedsländer – in besonderer Weise Frankreich, aber auch die Bundesrepublik – die Gemeinschaft angesichts der politischen Brisanz der Energiewirtschaft schlechterdings für nicht zuständig erklärten. (...) Das supranationale Modell für Europa, das nach dem Willen seines geistigen Vaters Robert Schuman mit *spezifischen, aber echten Kompetenzen* ausgerüstet sein und bindende Entscheidungen jenseits nationaler Interessen treffen sollte, scheiterte im Ernstfall. Die institutionellen Bremsen dagegen, die in den Vertragsverhandlungen eingebaut worden waren, erwiesen sich als sehr funktionstüchtig.¹⁰²

Roendings berichtet auch von schwierigen internen Diskussionen in der Hohen Behörde. So nennt er verschiedene Mitglieder der Hohen Behörde, wie den Belgier Albert Coppé und die Deutschen Franz Blücher und Heinrich Potthoff „nationale Stroh männer“. Was letztlich Roendings nicht erklärt, ist allerdings die Frage, wieso plötzlich „na-

¹⁰⁰ James G. March, Martin Schulz, Xueguang Zhou: *The dynamics of rules: change in written organizational codes*, Stanford 2000, S. 186 ff.

¹⁰¹ Alan S. Milward: *The UK and the European Community. Vol. I. The Rise and Fall of a National Strategy 1945–1963*, London 2002, S. 6.

¹⁰² Uwe Rönndings: *Globalisierung und europäische Integration. Der Strukturwandel des Energiesektors und die Politik der Montanunion. 1952–1962*, Baden-Baden 2000, S. 422.

tionale Interessen‘ innerhalb der EGKS im Vordergrund standen. Wieso hatten die Mitgliedstaaten dann ursprünglich die Kompetenzen an die EGKS-Ebene übertragen, wenn diese im Ernstfall nicht angewendet wurden?

Spierenburg wird wiederum in der von ihm mitverfassten Studie über die Geschichte der Hohen Behörde als ein mit einer tiefen Überzeugung und Glauben ausgestatteter ‚Diener Europas‘ bezeichnet. Er habe sich als ein wachsamer ‚Hüter des Vertrages‘ verhalten. Ein Europa des Rechts zu bauen, so die Studie, bedeute für Spierenburg vor allem die akzeptierten Verpflichtungen einzuhalten, da man ansonsten der Willkür Tür und Tor öffne.¹⁰³ Ganz offensichtlich war dies nicht bei allen Mitgliedern der Hohen Behörde der Fall.

Schon bei der Anwendung des Artikels 65 – des Kartellverbots – war es zu Meinungsverschiedenheiten gerade mit Jean Monnet gekommen, dem Spierenburg vorwirft, nicht den Vertrag einzuhalten.¹⁰⁴ So weit geht Röndings nicht; er stellt nur fest, dass die Hohe Behörde die Kartellfrage „lange vorsichtig vor sich herschob“.¹⁰⁵

Gerade die von der Hohen Behörde vergeblich angestrebte supranationale Krisenpolitik für die ab 1958 in eine schwere Krise geratene europäische Kohleindustrie, die von Röndings im Detail untersucht wird, gilt allgemein als ‚das Scheitern der Supranationalität in der EGKS‘. Die Hohe Behörde brauchte für die Durchführung von wirtschaftlichen Krisenmaßnahmen, wie z. B. die Produktionsfestsetzung für EGKS-Unternehmen, das einstimmige Votum des Ministerrates, welches dieser allerdings verweigerte.¹⁰⁶ Jedenfalls erlosch gerade nach diesem Vorfall das Interesse an der Hohen Behörde. Auch die sozialwissenschaftliche Integrationsforschung konzentrierte sich nun auf die Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.¹⁰⁷ Erklärt man das Leben und

¹⁰³ Spierenburg, S. 632.

¹⁰⁴ Spierenburg, S. 119.

¹⁰⁵ Röndings, S. 419.

¹⁰⁶ Dabei scheint es sich um eine Verfahrensfrage gehandelt zu haben. Frankreich und Deutschland waren bereit, nationale Produktionsbegrenzungsprogramme zu beschließen und auf europäischer Ebene zu koordinieren. Sie verweigerten aber das im Vertrag festgeschriebene Recht der Hohen Behörde, selber die Produktion für einzelne Unternehmen vorzuschreiben. Die Unternehmensanteile an europäisch festgelegten nationalen Produktionsquoten in ihrem Land wollten die französischen und deutschen Regierungen selber festlegen. Im Einzelfall, so der französische Ministerpräsident Debré, müsse nämlich die französische Regierung die Polizei zu streikenden Bergarbeitern schicken, siehe Spierenburg, S. 529–556, hier: S. 550ff.

¹⁰⁷ Dies geht so weit, dass die EGKS in aktuellen Theorieentwürfen für die historische Entwicklung der Europäischen Integration der Rechts- oder Politikwissenschaften nicht mehr erwähnt wird. Dies gilt sogar für die neofunktionalistische Integrationsforschung, obwohl die EGKS als Forschungsobjekt zur Entwicklung dieser Theorie in den fünfziger Jahren galt, so z. B. Sandholtz, *Supranational Governance*, S. 1. Dieses Desinteresse lässt sich nicht allein mit der abnehmenden politischen Relevanz der EGKS erklären. Anfang der achtziger Jahre führte die tiefe strukturelle Stahlkrise dazu, dass selbst die Gefahr eines Auseinanderbrechens der Europäischen Gemeinschaft diskutiert wurde, siehe Yves Mény, Vincent Wright: *State and Steel in Western Europe*, in: Yves

Wirken der EGKS mit dem Jahre 1958 für beendet, wird übersehen, dass auch nach diesem Zeitpunkt wichtige Entscheidungen, wie zum Beispiel die Genehmigungen von Zusammenschlüssen, getroffen wurden.

Roendings geht auf eine entscheidende Frage nicht näher ein. Wieso übertragen Mitgliedstaaten Kompetenzen auf die supranationale Ebene, deren Umsetzung sie dann im Ernstfall verhindern?

Wie kommt es, dass „die politisch intendierten Wirkungen rechtlicher Programme immer nur unvollkommen erreicht werden?“ Welcher Art sind die nicht vorgesehenen „Einflussfaktoren“, welche die Programmverwirklichung stören? Wie können diese Umsetzungsschwierigkeiten ‚politisch intendierter Programme‘ theoretisch erklärt werden? Bedeutet dies wiederum, dass die „Nicht-Beachtung des Gemeinschaftsrechts“ dazu führt, „dass die EG nicht als supranationales Rechtssystem fungiert?“¹⁰⁸ Hier soll ein theoretisches Angebot diskutiert werden, um die Vorgehensweise bzw. Fragestellungen dieser Arbeit zu begründen.

Eine Möglichkeit ist, das Verhältnis der Mitgliedstaaten zur supranationalen Ebene mit der Prinzipal-Agententheorie darzustellen.¹⁰⁹ Die Mitgliedstaaten, die ‚Prinzipale‘, beauftragen den supranationalen ‚Agenten‘ mit einer bestimmten Funktion, die den Präferenzen des ‚Prinzipals‘ entspricht. Unter Umständen hat aber der Agent eigene Präferenzen, die nicht mit denen des ‚Prinzipals‘ übereinstimmen müssen. Wird er sich dann genau an das ‚Mandat‘ des Prinzipals halten? Besteht der ‚Prinzipal‘ aus verschiedenen Mitgliedern, z.B. Mitgliedstaaten, kann das ‚Mandat‘ an den Agenten nur ein Kompromiss sein. Die Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich des ‚Mandats‘ können dann unter Umständen auch während der Ausübung des Mandats durch den Agenten weiter bestehen. In diesem Fall sind Auseinandersetzungen über die Umsetzung sehr wahrscheinlich.¹¹⁰

Schließlich ist zu beachten, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten in einem gewissen Sinne auch ‚Agenten‘ ihrer eigenen Bürger sind. Vielleicht geben die ‚nationalen

Mény, Vincent Wright: *The Politics of Steel: Western Europe and the Steel industry in the Crisis Years*, Berlin 1987, S. 1–110, hier: S. 3. Der rechtliche Rahmen für die Bemühungen, eine gemeinsame europäische Stahlpolitik zu betreiben, war dann wieder der Krisenartikel des EGKS-Vertrages, zur EGKS-Stahlpolitik der siebziger und achtziger Jahre: Loukas Tsoukalis, Strauss, Robert: *Community Policies on Steel 1974–1982*, in: Yves Mény, Vincent Wright: *The Politics of Steel: Western Europe and the Steel industry in the Crisis Years*, Berlin 1987, S. 186–221.

¹⁰⁸ Joerges, *Recht*, S. 89.

¹⁰⁹ Mark Pollack: *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, New York 2003, S. 19f., Ders.: *The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union*, in: Sandholtz, *Supranational*, S. 217–249, bes. 219ff., siehe auch Paul Pierson: *The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis*, in: Sandholtz, *Supranational*, S. 27–58.

¹¹⁰ Siehe auch: Johannes Lindner, Berthold Rittberger: *The creation, Interpretation and Contestation of Institutions – Revisting Historical Institutionalism*, *Journal of Common Market Studies* 41 (2003), S. 445–473.

Regierungen‘ als ‚Agenten‘ ‚Mandate‘ an den supranationalen ‚Agenten‘ weiter, die nicht dem ‚Mandat‘ entsprechen, welches sie von der Wählerschaft erhalten haben. Die ‚Prinzipal-Agenten‘-Konstellation bietet also eine Reihe von Erklärungsmöglichkeiten für Schwierigkeiten hinsichtlich der Verwirklichung des ‚Mandats‘.

Bezieht man sich wiederum auf den dargestellten Forschungsstand des Artikels 66, so ist der Artikel 66 das ‚formelle Mandat‘ der Unterzeichnerstaaten bzw. ihrer Regierungen an die Hohe Behörde. Laut diesem ‚formellen‘ Mandat war nun die Hohe Behörde der einzige wirklich aktive Akteur der Wettbewerbspolitik bzw. der Entscheidungen über die Zulässigkeit von Unternehmensentscheidungen. Die Regierungen hatten keinerlei formelles Mitspracherecht mehr. Den Unternehmen wurde in Artikel 66 nur die ‚passive‘ Rolle des Antragstellers zugeschrieben.

Historisch lässt sich allerdings beobachten, dass es eben nicht nur formelle Regeln sind, welche das Verhalten von Akteuren bei sozialen Transaktionen beeinflusst.¹¹¹ Eine Wirkungsanalyse einer bestimmten Regulierung, die sich auf die Beschreibung der „formgebundenen Regeln“ begrenzt, greift deshalb zu kurz.¹¹² Hier deutet der Forschungsstand über die EGKS-Wettbewerbspolitik schon an, dass es neben dem ‚formellen‘ Mandat der Hohen Behörde eben auch ein ‚informelles‘ – oder sogar verschiedene ‚informelle‘ Mandate – des ‚Prinzipals‘ an den Agenten gab. Anscheinend rechtfertigten zumindest einige Regierungen die Übertragung der Kompetenzen auf die supranationale Ebene gegenüber ihrem ‚Prinzipal‘, den nationalen Parlamenten, indem sie schon einmal das gewünschte Ergebnis der Ausübung des ‚formellen‘ Mandats ankündigten – sozusagen ein ‚informelles Mandat‘.

An diese Bemerkungen schließt sich die Feststellung an, dass es sich sowohl bei dem ‚Prinzipal‘, also den nationalen Regierungen, als auch dem ‚Agenten‘, aber auch den bedeutendsten Akteuren des Artikel 66 – nämlich den Unternehmen und der Hohen Behörde – um soziale Organisationen handelt. Diese sind definiert als „Gruppen von Einzelpersonen, die ein gemeinsamer Zweck, die Erreichung eines Ziels, verbindet“.¹¹³ Dieses Ziel kann ein formelles sein, wie zum Beispiel die Umsetzung einer gesetzlich festgelegten Funktion bei einer öffentlichen Verwaltung, oder die Erzielung von Gewinnen für die Eigentümer bei einem Unternehmen. Aus organisationssoziologischer Sicht wird unterstellt, dass letztendlich die Sicherung des Überlebens das Hauptanliegen sozialer Organi-

¹¹¹ siehe die Unterscheidung zwischen „förmlichen, schriftlich niedergeschriebenen Regeln“ und „ungeschriebenen Verhaltenscodices“ bei North, Douglass C. North: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen 1992, S. 4 und S. 64, Olsen, *Governance*, S. 592f.

¹¹² So ist es eine simple empirische Beobachtung, gerade für einen Historiker, dass ähnliche Regeln bzw. Verfassungen in verschiedenen Gesellschaften zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. North, *Wandel*, S. 43f. Zwischen ‚formellen‘ und ‚informellen‘ Kompetenzen bzw. Absichten wird auch unterschieden bei Pollack, *agenda setting*, S. 47ff.

¹¹³ North, *Wandel*, S. 5.

sation sei.¹¹⁴ Dann stellt sich allerdings auch hier die Frage, ob eine Überlebensstrategie einer Organisation immer mit der Erfüllung der ‚formellen‘ Funktion übereinstimmt.¹¹⁵

Wenn also einer Organisation ein ‚formelles‘ und ein ‚informelles‘ Mandat übertragen werden, welches wird sie verfolgen, um ihr Überleben zu sichern? Eine öffentliche Verwaltung mag viel Verwaltungsaufwand demonstrieren, um ihr ‚formelles Mandat‘ umzusetzen, ohne dass sie das eigentliche Ziel des ‚formellen‘ Mandats erreicht. Vielleicht entspricht das Erreichen des ‚formellen Mandats‘ nicht ihrer eigenen Präferenz – oder sie verfügt über falsche Modelle, um das ‚formelle Mandat‘ ausfüllen zu können.¹¹⁶

Am Beispiel der Wettbewerbsfrage ist in diesem Zusammenhang zu fragen, ob eine produktive Wettbewerbsbehörde, gemessen an der Komplexität des Wettbewerbsrechts und der Anzahl der behandelten Fälle, auch ein Indikator dafür ist, dass das Anwachsen von ökonomischer Marktmacht verhindert wird.¹¹⁷ Eine realistische Betrachtungsweise von Organisationstätigkeit kann nicht ausschließen, dass Wettbewerbsbehörden zwar viele Entscheidungen treffen, die Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität aber nicht immer nachzuweisen ist.¹¹⁸

Die gegenwärtige Diskussion über die Anwendung und die Ziele der Wettbewerbspolitik in den USA und der EU stützt diese realistische Betrachtungsweise. Wenn auch grundsätzlich die Legitimität von Wettbewerbspolitik nicht bestritten wird, so sind die materiellen Entscheidungen der Europäischen Kommission auch Gegenstand von grundsätzlicher wissenschaftlicher Kritik und führten erst kürzlich zu grundlegenden Reformen.¹¹⁹

Auch die Anwendung des amerikanischen Wettbewerbsrechts in den sechziger und siebziger Jahren – das oft als Erfolgsmodell für Europa gepriesen wurde – gilt heute als „misguided“. ¹²⁰ Die angewandten ökonomischen Theorien sind heute widerlegt. Sie wa-

¹¹⁴ Siehe dazu James G. March, Herbert Simon: *Organizations*, Cambridge 1993, S. 129f., North, *Wandel* S. 25, auch S. 87ff.

¹¹⁵ Siehe dazu auch Frédéric Jenny: *Competition law and policy: achievements and failures from an economic perspective*, in: Einar Hope (Hg.): *Competition policy analysis. Achievements and failures from an economic perspective*, New York 2000, S. 20–34, hier: S. 32.

¹¹⁶ Pollack, *agenda setting*, S. 34ff., North, *Wandel*, S. 9.

¹¹⁷ Karel Van Miert scheint von diesem Automatismus auszugehen. So bescheinigt er der Wettbewerbspolitik eine „phänomenale Entwicklung“, ohne darauf einzugehen, ob sie die Wettbewerbssituation in den erwähnten Sektoren auch tatsächlich verbessert hat. Van Miert, S. 58 und S. 388.

¹¹⁸ Piet Jan Slot: *A view from the mountain: 40 years of developments in EC competition law*, in: Alison Mc Donnell: *A review of forty years of Community law. Legal developments in the European Communities and the European Union*, 2005, the Hague, S. 165–196, hier: S. 168. Slot stellt fest, dass die Frage des ökonomischen Erfolgs der europäischen Wettbewerbspolitik noch keine ‚convincing answer‘ gefunden habe.

¹¹⁹ Siehe zum Beispiel, Nicholas Levy: *EU Merger Control: from Birth to Adolescence*, World Competition 26/2 (2003), S. 195–218, hier: S. 218, Ivo van Bael, Jean-Francois Bellis *Competition Law of the European Community*, The Hague, 2005, S. 730ff.

¹²⁰ Thomas B. Leary: *The essential stability of merger policy in the United States*, in: Antitrust Law Journal, Volume 70 Issue 1 (2002) S. 105–142. S. 105–142, hier: S. 105f.

ren auch damals schon fragwürdig. Dies wird mit der dominanten Stellung von Juristen bei der Umsetzung der Wettbewerbspolitik erklärt.¹²¹

Weiter ist darauf hingewiesen worden, dass es auch innerhalb der Kommission über einzelne Entscheidungen, aber auch die größere Strategie in der Wettbewerbspolitik, durchaus interne Auseinandersetzungen gibt.¹²² Ganz abgesehen davon besteht über das von Ökonomen geforderte Ziel von Wettbewerbspolitik, nämlich die Durchsetzung von ökonomischer Effizienz, kein uneingeschränkter Konsens.¹²³

Weiter warnen Ökonomen davor, von einigen simplen Marktstrukturmerkmalen, wie dem Konzentrationsgrad eines Wirtschaftssektors oder den Marktanteilen der Unternehmen, auf ihr Marktverhalten bzw. die Intensität des Preiswettbewerbs zu schließen.¹²⁴ Es wird bezweifelt, ob es überhaupt ein allgemein anwendbares ökonomisches Modellangebot gibt, das die notwendigen wettbewerbspolitischen Maßnahmen für Marktstrukturen verschiedener Wirtschaftszweige vorgeben kann.¹²⁵

Dies spricht ein generelles Problem der ‚Effizienz‘ oder ‚sachlichen Richtigkeit‘ von Entscheidungen an, welches auch für öffentliche Regulierungsinstitutionen gilt. Die mit der Ausarbeitung der Politik betrauten Organisationen und Personen verfügen auch nur über ‚beschränkte Rationalität‘, da die sozialwissenschaftlichen Modelle, auf denen ihre wettbewerbs- bzw. wirtschaftspolitischen Entscheidungen beruhen, die Realität eben meist nur unvollkommen wiedergeben und sie nur über inkomplette Informationen über

¹²¹ Dies führt zu der Forderung, Juristen, denen es am nötigen ökonomischen Verständnis fehlt, nicht die Umsetzung der Wettbewerbspolitik zu überlassen, so zum Beispiel: Simon Bishop, Mike Walker (Hgg.): *The Economics of EC Competition Law. Concepts, Application and measurement*, London, Dublin 1999, siehe Einleitung, interessanterweise beschränkt sich die ‚Verteidigung‘ eines Juristen auf den Hinweis der Verfahrenskomplexität des Wettbewerbsrechts und der Wahrung von Rechtssicherheit für die Beteiligten: Anders Chr. S. Ryssdal: *Implementation of second best solutions: the judge or the bureaucrat? A lawyer's perspective*, in: Einar Hope: *Competition policy analysis*, New York 2002, S. 65–77, hier: S. 65.

¹²² Johan From: *Decision-making in a complex environment: a sociological institutionalist analysis of competition policy decision-making in the European Commission*, in: *Journal of European Public Policy* 9/2 (2002), S. 219–237.

¹²³ Interessant hier die folgende Feststellung hinsichtlich der Wirkung der EU-Wettbewerbspolitik: „The direct impact of EU competition policy is on market integration. Its deeper role is to maintain public confidence in the fairness of market processes, and therefore public support for integration at all levels“, Stephen Martin: *Competition Policy*, in: Mike Artis, Frederick Nixon (Hgg.): *The Economics of the European Union. Policy and Analysis*, 2001, S. 125–141, hier: S. 126., siehe dazu auch Motta, *Competition*, S. 17–29.

¹²⁴ Siehe zum Beispiel, John Sutton: *Technology and market structure. Theory and History*, Massachusetts 1998, S. 486ff., George Symeonidis: *Price competition and market structure: the impact of Cartel policy on concentration in the UK*, in: *The Journal of Industrial Economics*, 158 (2002), S. 1–26, Gregory J. Werden: *Assigning Market Shares*, in: *Antitrust Law Journal*, 70 (2002), S. 67–104.

¹²⁵ Frédéric Jenny: *Competition law and policy: achievements and failures from an economic perspective*, in: Hoppe, S. 20–34.

den zu bearbeitenden Sachverhalt verfügen.¹²⁶ Die wenigen wirtschaftshistorischen Arbeiten über die Umsetzung von Wettbewerbspolitik sind dann auch eher skeptisch, ob die Anwendung von Wettbewerbsregeln auch tatsächlich zu günstigeren Marktstrukturen geführt hat.¹²⁷ Dies sei hier nur angefügt, um einer zu simplen Kritik an der Arbeit der Hohen Behörde vorzubeugen.

Was sind also die Schlussfolgerungen dieser theoretischen Erklärungen über supranationale Kompetenzausübung durch Organisationen für das Vorgehen dieser Untersuchung? Diese Frage soll nun durch die folgende Gliederung des Untersuchungsvorganges dieser Arbeit beantwortet werden.

Wie kam es zu der Ausformulierung des ‚formellen Mandats‘ des Artikels 66? Wie schon dargestellt ist es wichtig, die Entstehungsgeschichte des ‚Mandats‘ der ‚Prinzipale‘ an den ‚Agenten‘ genau zu untersuchen. Diese ‚Entstehungsgeschichte‘ erlaubt unter Umständen Rückschlüsse auf die spätere ‚Programmverwirklichung‘. Jedenfalls beziehen sich Bewertungen des Forschungsstandes in der Historiographie auf verschiedene, gewünschte Ergebnisse der Anwendung des ‚Mandats‘, die schon zur Zeit der ‚Entstehungsgeschichte‘ geäußert wurden.

Dies gilt natürlich gerade für den Zusammenhang zwischen der Neuordnung der Stahlindustrie und der Entstehung des Artikels 66. Hier stehen zwei Thesen im Raum: Einmal wird ein klarer Zusammenhang gesehen, dass der Artikel 66 die Aufgabe hat, die Neuordnung aufrechtzuerhalten; andererseits wird betont, dass die wettbewerbspolitischen Motive bei der Einführung des Artikels im Vordergrund standen. In einem ersten und zweiten Teil sind deshalb die Entstehung des Artikels 66 sowie der Zusammenhang mit der Neuordnung zu untersuchen.

Dabei geht es im Besonderen um die Klärung des Zusammenhanges mit der Neuordnung der Stahlindustrie – denn hier wird zum Teil in der Forschung ein Zusammenhang vermutet, ohne dass dies allerdings klar nachgewiesen wird.

Die Ergebnisse der Neuordnung der Stahlindustrie werden im dritten Kapitel besprochen. Hier geht es darum, das materielle Ergebnis der Neuordnung herauszuarbeiten. Worin bestand die Neuordnung eigentlich, dass man behaupten konnte, dass durch sie eine drohende ‚Dominanz‘ der Ruhrstahlindustrie in der EGKS beseitigt wurde? Dabei sollen insbesondere zwei Thesen diskutiert werden, welche auch die zeitgenössischen Argumente der Diskussion um die Neuordnung wiedergeben. Werner Plumpe geht davon aus, dass „durch die Entflechtung nach 1945 in der Stahlindustrie eine durchaus

¹²⁶ Siehe dazu North, *Wandel* S. 9f., Douglass C. North: *Understanding the process of economic change*, Oxford 2005, S. 13–22, B. D. Jones: *Politics and the architecture of choice: bounded rationality and governance*, London 2001.

¹²⁷ George Bittlingmayer: *Antitrust and Business Activity: the First Quarter Century*, Business History Review 70/3 (1996), S. 363–401, George Symeonidis: *Price competition and market structure: the impact of Cartel policy on concentration in the UK*, in: The Journal of Industrial Economics, 158 (2002), S. 1–26.

funktionsfähige Unternehmensstruktur in kostenmäßig gesehene suboptimale Mittelunternehmen zerschlagen“ wurde.¹²⁸ Gary Herrigel wiederum sieht in der Neuordnung eine von den Alliierten durchgesetzte „radical fragmentation“, welche dann im Zuge der fünfziger Jahre eine Neuformierung der westdeutschen Stahlindustrie erlaubte, die auf eine „larger scale, more efficient production“ abzielte.¹²⁹ Beide Aussagen implizieren eine Bewertung der Unternehmenszusammenschlüsse in den fünfziger Jahren, die eine Neuformierung bzw. eben eine Rückkehr zu einer kostengünstigeren Industriestruktur führte. Auf die Politik der Hohen Behörde gehen beide interessanterweise nicht ein. Sie müssten aber deren Entscheidungen, die Unternehmenszusammenschlüsse an der Ruhr zu erlauben, begrüßen. Es ist also wichtig, in diesem Kapitel zu analysieren, worin denn die Neuordnung bestand und zu welchem materiellen Ergebnis sie führte.

Teil vier bis sechs behandelt dann die Umsetzung der Fusionspolitik anhand der Behandlung der Anträge aus der Ruhrstahlindustrie. Hier werden die Zusammenschlussanträge zwischen Nachfolgegesellschaften der ‚mittleren‘ Altkonzerne, d.h. des Mannesmann-Konzerns, der Hoesch-Gruppe, der Gutehoffnungshütte und der Klöckner-Werke behandelt, die bis 1958 beendet waren. Im fünften Kapitel soll dann auf die Anträge der VSt-Nachfolgegesellschaften eingegangen werden. Diese Trennung zwischen den ‚mittleren‘ Konzernen und den VSt-Nachfolgegesellschaften rechtfertigt sich schon dadurch, dass die Auflösung der VSt in einer bedeutend größeren Anzahl von Nachfolgegesellschaften der Eisen-Stahl-Erzeugung mündete, als dies bei den ‚mittleren‘ Konzernen der Fall war. Weder ist die Beschreibung der ‚Rekonzentration‘ der Ruhrstahlindustrie noch die allgemeine Entwicklung der Ruhrstahlindustrie in den fünfziger Jahren Hauptgegenstand dieser Untersuchung. Die Unternehmenszusammenschlüsse werden hier behandelt, um die Entscheidungen der Hohen Behörde in einem größeren Rahmen in das Marktgeschehen einordnen zu können. Dabei ist auch die Frage zu beantworten, wie sich die Unternehmen an Rhein und Ruhr hinsichtlich der neuen europäischen Bestimmungen über eine Fusionskontrolle verhielten. Gab es schon bestehende Pläne, wie nun die neuen Nachfolgegesellschaften auf die Ergebnisse der Neuordnung reagieren würden, und wurden diese Pläne womöglich aufgrund des Artikels 66 verändert? Hatte der Artikel 66 einen Einfluss auf die Unternehmensstrategien der Stahlunternehmen an Rhein und Ruhr? Veränderte er sie womöglich? Dies ist auch deshalb schon von Interesse, da eine umfassende archivgestützte Untersuchung über das Wechselverhältnis zwischen Wettbewerbsbehörde und Unternehmen nicht vorliegt.

Das sechste Kapitel geht dann auf die Zusammenschlussanträge nach 1958 der mittlerweile größten Nachfolgegesellschaft der VSt, die ATH, ein. Der Antrag, die Aktienmehrheit der Phoenix-Rheinrohr AG zu übernehmen, gilt allgemein als das Ende der ‚Rekonzentration‘.

¹²⁸ Plumpe, *Desintegration*, S. 303.

¹²⁹ Herrigel, *Construction*, S. 215.