

> Bildet Kartelle! <

Ein Zusammendenken von ökonomischen Zuständen und
Flüchtlingselend

von
Tristan Abromeit

1. September 2015

www.tristan-abromeit.de

Text 140.0
oooooooooooooooooooooooooooo

Text 140.1

1. Anhang

Grußwort

von Paul Diehl

Grundriß einer sozialen Marktwirtschaft

von Ernst Winkler

Der vollständige Wettbewerb und die Antimonopolgesetzgebung

von Franz Böhm

Aus: **Das Programm der Freiheit**

Wortlaut der Vorträge, die auf dem Bundestag des Freiwirtschaftsbundes
am 6. und 7. November 1952 in Heidelberg gehalten wurden
1953

oooooooooooooooooooooooooooo

2. Anhang / Text 140.2

Marktwirtschaft am Scheideweg

Drei Artikel aus DIE ZEIT, Jahrgang 1953

Kommentar dazu von TA, Sept. 2015

Flugblatt

der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e.V. (13. und 15. Tagung)

Zur moralischen und politischen Seite des Osthandels mit Beiträgen von

Wilhelm Röpke, Wolfgang Frickhöfer und Alexander Rüstow

Kommentar dazu von TA, Sept. 2015

ERNST WINKLER · FRANZ BOHM · FRITZ HELLWIG
WOLFGANG FRICKHÖFFER · GEORG STRICKRODT
OTTO LAUTENBACH

DAS PROGRAMM DER FREIHEIT

Wortlaut der Vorträge, die auf dem
Bundestag des Freiwirtschaftsbundes am 6. und 7. November 1952
in Heidelberg gehalten wurden

VITA-VERLAG BAD NAUHEIM

INHALT:

Begrüßung	
Paul Diehl	7
Grundriß einer sozialen Marktwirtschaft	
Ernst Winkler	11
Der vollständige Wettbewerb und die Antimonopolgesetz-	
gebung	
Franz Böhm	23
Marktwirtschaft und Mitbestimmungsrecht	
Fritz Hellwig	57
Geldwertstabilität und Kapitalmarktreform	
Otto Lautenbach	79
Überwindung der Wohnungszwangswirtschaft	
Wolfgang Frickhöffer	95
Organische Steuerreform	
Georg Strickrodt	117
Erste Diskussion	149
Die politische Verwirklichung	
Otto Lautenbach	153
Zweite Diskussion	169
Thesen für ein Grundgesetz der Wirtschaftsordnung . . .	173
Schlußwort	
Otto Lautenbach	177

BEGRÜSSUNG

Paul Diehl

Meine Damen und Herren! Ich eröffne hiermit den Bundestag 1952 des Freiwirtschaftsbundes und heiße Sie alle herzlich willkommen. Wir haben im vergangenen Jahr auf unserem Bundestag Thesen für ein Grundgesetz der Wirtschaft erarbeitet, die Ihnen unter dem Namen „Magna Charta der sozialen Marktwirtschaft“ bekannt geworden sind. Es war nicht möglich, im Laufe dieses Jahres diese Thesen zur Grundlage der Gesetzgebung zu machen, obgleich in verschiedenen Ministerien die „Magna Charta der sozialen Marktwirtschaft“ in ihren Prinzipien anerkannt worden ist, und eine ansehnliche Reihe von Abgeordneten des Bundestags ihre Sympathie für eine solche Gesetzgebung aussprach. Vorwiegend haben sich die Herren darauf berufen, im Hinblick auf die kommenden Bundestagswahlen könne eine solche Gesetzgebung nicht mehr durchgesetzt werden. Darum erscheint es uns um so wichtiger, auf dieser Grundlage in den Streit der Meinungen einzugreifen, um in den kommenden Monaten diese entscheidenden Fragen zu klären, damit sie Richtlinien für das politische Handeln ergeben können. Ich hoffe, daß es uns in gemeinsamer Arbeit gelingen wird, für eine solche Aktion einen guten Start zu finden.

Meine Damen und Herren! Ich begrüße Sie als Vertreter der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Verwaltung, der Wirtschaftsverbände und der Kammern auf das herzlichste. Wir bedauern, daß kein Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu uns gekommen ist, denn es wäre sicher fruchtbar gewesen, sich mit ihnen in sachlicher Weise auseinanderzusetzen. Mit besonderem Dank begrüßen wir unsere Gastreferenten, die sich für einen Vortrag aus ihrem Tätigkeitsbereich zur Verfügung gestellt haben, und auf diese Weise an unseren Zielen mitarbeiten:

Herrn Prof. Dr. *Franz Böhm*, von der Universität Frankfurt, Herrn Dr. *Fritz Hellwig* vom Industrie-Institut in Köln, und Herrn Finanzminister a. D. Dr. *Georg Strickrodt*.

Meine Damen und Herren! Ein „Programm der Freiheit“ zu entwickeln und schließlich in die Tat umzusetzen, ist das letzte Ziel des Freiwirtschaftsbundes. Wenn man die heutige Welt-situation mit offenen Augen betrachtet, bedarf es keiner Rechtfertigung dieser unserer Zielsetzung. Kaum jemals seit den Zeiten der Verkündung der Menschenrechte stand die Freiheit der Persönlichkeit geringer im Kurs als in unseren Tagen. Gleich der versengenden Lava eines Vulkans ergießt sich die Woge der Unfreiheit aus dem riesigen Eruptionsherd des Ostens nach allen Seiten, jedes individuelle Leben vernichtend, die Eigenständigkeit der Völker bedrohend. Und überall beobachten wir eine gefährliche Neigung bei den bedrohten Völkern, jenen verheißungsvollen Parolen Gehör zu schenken. Der Westen aber hat es nicht verstanden, die ihm z. T. einst hörigen Völker gegen die trügerische Heilsbotschaft jener neuen Erlöser zu immunisieren. Die Sünden der Väter beginnen sich zu rächen. Die besondere tragische Situation unseres eigenen Vaterlandes ist uns dabei ein immerwährender Kummer. Die Frage, ob wenigstens das noch freie Deutschland ausreichend gewappnet ist — ich denke und meine dabei geistig gewappnet — gegen jene Infiltration aus dem Osten, können wir leider nur verneinen. Im großen gesehen stellen wir eine erschreckende Indolenz gegenüber den Möglichkeiten der Freiheit, etwa bei den Parteien, den politischen Wirkorganen der Nation, fest. Sie sind in ihrer überwiegenden Mehrheit beherrscht von einem kaum zu erschütternden Glauben an die Allmacht des Staates als Helfer und Richter, als Planer und Versorger. Das Vertrauen auf die Bewährung der eigenen Kräfte im Menschen im Lebenskampf ist subjektiv und objektiv in bedenklichem Schwinden begriffen. Dem Staate werden als Wirtschaftler und Unternehmer Aufgaben überlassen und zugemutet, die allein im freien Spiel der Kräfte zweckmäßig zu lösen sind. Dies führt zwangsläufig zu Fehldispositionen in der Wirtschaft, deren notwendige Korrekturen immer aufs neue den Gesetzgeber auf den Plan rufen. Ein durch Überorganisation charakterisierter Pseudosozialismus hat damit Platz gegriffen, wie er sich am erschreckendsten wohl in der völlig in die Sackgasse geratenen Wohnungsbewirtschaftung dokumentiert. Und daß man noch keineswegs gewillt ist, diesen verhängnisvollen Kurs auf-

zugeben, dafür scheint mir der kürzliche Wahlsieg des radikalen Flügels der Gewerkschaften ein nicht mißzuverstehendes Symptom. Wo wir aber noch Parteien finden, die die Idee der Freiheit auf ihre Fahnen geschrieben haben, dort stellen wir eine in den Tagesaufgaben sich erschöpfende Interessenpolitik fest, ohne eine weitschauende, wissenschaftlich fundierte Programmatik. Kein Wunder, daß deren werbende Kraft außerordentlich gering ist. Unsere Hoffnung aber, die Verteidiger der Freiheit dort zu finden, wo sie ehemals immer ihre Heimstätte hatte — bei der Jugend —, ist ebenfalls bedenklich geschmälert. Gerade bei ihr beobachten wir heute ein nüchternes Zweckdenken, und daraus entspringend eine Abkehr von allen geistigen Interessen, die sie in außerberufliche Sphären, insbesondere in die des politischen hineinführen könnte. Wir konstatieren vor allem, daß ihr in ihrer Mehrheit die Freiheit ein geringeres Anliegen bedeutet als die Sicherheit, die Sicherheit ihrer Existenz. Eine Entwicklung, eine Tatsache, die wir auch allgemein im ganzen Volk beobachten: der Staat als Versorger und Betreuer, der Glaube an diesen Staat, der wie eine Seuche das ganze Volk durchsetzt und ergreift. Und betrachten wir zum Schluß jene Kategorie unter den Berufsgruppen, der die Freiheit, die freie Wirtschaft, die persönliche Freiheit als solche das eigentliche Lebenselement bedeutet — ich meine das freie Unternehmertum —, so ist auch hier Bedenkliches zu konstatieren. Das freie Unternehmertum stellt in der Tat heute, sofern es als geschlossene Macht in Erscheinung träte, das einzig wahre Gegengewicht gegen die freiheitsfeindlichen Tendenzen der Zeit dar. Allein wir sehen es in kleine und kleinste Interessengruppen zersplittert, im Gegensatz zu ihren planerisch orientierten Gegenspielern, ohne eine aufs Ganze gerichtete Konzeption, die zielklar ausgerichtet, nicht nur ihrem eigenen wahren Interesse, sondern auch dem der Allgemeinheit dienlich wäre. Eine solche Konzeption aber, meine Damen und Herren, finden Sie im Programm des Freiwirtschaftsbundes. Seine Bedeutung braucht nach dem Gesagten hier kaum noch unterstrichen zu werden. Der Arbeit an einem wesentlichen Teil dieser unserer Zielsetzung soll die diesjährige Tagung dienen. Möge ihr ein guter und in die Breite wirkender Erfolg beschieden sein.

GRUNDRISS EINER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT

Ernst Winkler

Die *Freiheit* der westlichen Welt wird vom totalitären System des Ostens bedroht. Diese weltpolitische Spannung hat ihren Ursprung in der ungelösten sozialen Frage des vorigen Jahrhunderts. Aus ihr erwuchs die kämpferische Ideologie und die Machtposition des Sozialismus gegenüber den konservativen Kräften des kapitalistischen Liberalismus; aus ihr die Theorie und die Praxis des Klassenkampfes und der Weltrevolution. Der Gegensatz verfestigte sich zunächst in den parteipolitischen Kämpfen und innenpolitischen Spannungen, welche die Staaten erschütterten, und schließlich in der weltpolitischen Spannung, die unseren Planeten in zwei feindliche Hälften zerreißt und die Menschheit in ihrer Existenz bedroht.

Die westliche Welt rüstet sich zur Verteidigung. Aber die Gefahr droht nicht nur von außen, von dem expansiven östlichen Machtblock; sie droht versteckt und darum nur um so bedenklicher auch von innen, aus den totalitären Entwicklungstendenzen im eigenen Lager. Darum genügt es keineswegs, den Schutz nur in politischer Machtballung und militärischer Aufrüstung zu suchen. Äußere Macht ohne die innere Kraft einer Idee ist ebenso wertlos wie eine überlegene Idee ohne die hinter ihr stehende Macht. Die Stärke des östlichen Systems beruht nicht zuletzt in der kompromißlosen Entschiedenheit seiner Idee und in der Geschlossenheit seines Programmes. Besitzt demgegenüber auch der Westen eine ebenso entschiedene und ebenso wirksame Idee, ein ebenso geschlossenes Programm? Ist die Idee der Freiheit, die der Westen verteidigt, wirklich mehr als ein viel mißbrauchtes — auch vom Osten mißbrauchtes — und darum entwertetes

Schlagwort? Besitzt der Westen ein entschiedenes und klares *Programm der Freiheit*?

Wir müssen uns hier versagen, diese schwerwiegende Frage durch alle Ebenen des geistigen, politischen und sozialen Lebens zu verfolgen, und müssen sie auf die wirtschaftliche Ebene einschränken, von der die soziale Frage und damit das gegenwärtige weltpolitische Problem seinen Ausgang nahm: Hat der Westen für den *Aufbau einer funktionsfähigen Wirtschaftsordnung* ein entschiedenes und klares Programm der Freiheit? Oder schwankt er nicht vielmehr zwischen den beiden Extremen der liberalistischen und der zentralgeleiteten Wirtschaft unentschieden, hilf- und planlos hin und her? Die *freie Wirtschaft* wagt man nicht mehr zu vertreten, weil sie sich in der Vergangenheit als unsozial erwiesen hat. Ebenso aber scheut man auch eine *sozialistische Planwirtschaft*, weil sie die Freiheit gefährdet und über die Zentralverwaltungswirtschaft zum totalitären Regime führt. Daher sucht man unter dem Etikett einer „*sozialen Marktwirtschaft*“ nach einem tragbaren Kompromiß und glaubt das Heil in einer sogenannten „*gemischten Wirtschaftsordnung*“ zu finden, gemischt aus Elementen einer freien und einer zentral geleiteten Wirtschaft.

Wie in den meisten Fällen, so ist auch hier die Redewendung vom „*faulen Kompromiß*“ berechtigt. Wenn nämlich in eine freie Wirtschaft punktuell einzelne planwirtschaftliche Maßnahmen eingebaut werden, so heißt das, daß automatisch funktionierende Selbstregulationen wie das Preissystem oder der Zinsfuß oder die Kaufkraftparität der Valuta partiell ausgeschaltet werden. Damit büßt aber auch der Rest freier Wirtschaft seine automatische Funktionsfähigkeit ein und es entstehen Störungen, die nur durch neue punktuelle Eingriffe und nur um den Preis neuer Störungen behoben werden können. Die gemischte Wirtschaftsordnung ist daher notwendig instabil und löst die Entwicklungstendenz zur totalen Zentralverwaltungswirtschaft aus.

Zum gleichen Ergebnis führt die Überlegung unter dem machtpolitischen Aspekt. Wenn die Zentralverwaltung feststellt, daß zwischen dem geplanten und dem noch freien Bereich der Wirtschaft Reibungen und Störungen bestehen, wie sie unvermeidlich sind, so sucht sie die Schuld dafür naturgemäß in dem noch freien Wirtschaftsbereich und treibt daher die Eingliederung in die Planwirtschaft wiederum einen Schritt weiter, bis der unvermeidliche Endzustand der totalen Zentralverwaltungswirt-

schaft erreicht ist. In einem drastischen, aber treffenden Bild wurde diese Erkenntnis mit dem Satz formuliert: „Ein bißchen Planwirtschaft ist so wenig möglich wie ein bißchen Schwangerschaft.“

Wo ist der Ausweg aus diesem Dilemma? Wie muß eine „*soziale Marktwirtschaft*“ beschaffen sein, die diesen Namen wirklich verdient, die in sich stabil und funktionsfähig ist und die ein entschiedenes, klares Programm der Freiheit verwirklicht?

Nicht Kompromiß, sondern Synthese tut not! Die Lösung kann nicht durch unentschiedenes Schwanken zwischen den beiden gegensätzlichen Wirtschaftsformen gefunden werden, etwa auf der Suche nach einer passenden mittleren Lage oder durch unorganische Mischung punktuell herausgegriffener Bestandteile jeder der beiden Formen. Der Weg zur Lösung kann vielmehr nur in den folgenden drei Schritten bewältigt werden: 1. tiefer dringende *Analyse* und Herausarbeitung der Grundprinzipien der beiden gegensätzlichen Wirtschaftsordnungen; 2. klare, eindeutige *Entscheidung* der Annahme oder Ablehnung bei jedem dieser Grundprinzipien; 3. Zusammenfassung der bejahten Grundprinzipien aus beiden Wirtschaftsordnungen zu einer neuen, organischen, *natürlichen Einheit*, die vor allem eine *Synthese* des freiheitlichen und des sozialen Prinzips darstellt, zugleich aber eine kompromißlose Antithese gegen alle hiermit unverträglichen Elemente beider Wirtschaftsformen.

Wir wissen uns auf diesem Weg weitgehend einig mit *Walter Eucken*. In seinen „Grundlagen der Nationalökonomie“ hat er die als erster Schritt erforderliche Analyse in unübertrefflicher Klarheit geleistet und in seinem erst kürzlich erschienenen, letzten Werk „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“ trifft er die als zweiter Schritt geforderte kompromißlose Entscheidung; nur im dritten Schritt, also in der Synthese, wollen wir Euckens Lösungsweg etwas modifizieren in Richtung auf eine vollkommenere innere Konsequenz und eine vollständigere Befreiung von staatlichen Einzelmaßnahmen.

Der erste Schritt hat vor allem den Begriff der „sozialen Marktwirtschaft“ zu klären durch Zurückgehen auf die beiden elementaren Begriffe, aus denen er sich zusammensetzt, und zwar zunächst den Begriff „*Marktwirtschaft*“.

Eucken hat die „Verkehrswirtschaft“ oder „Marktwirtschaft“ als das Gegenstück der „zentralgeleiteten Wirtschaft“ dargestellt. Diese gliedert er in vier Formen nach dem abnehmenden

Grad ihrer Totalität, jene in 100 Marktformen, indem er sowohl auf der Nachfrage- als auf der Angebotsseite je zehn Formen unterscheidet, nämlich fünf Stufen vom Monopol über Oligopol bis zur vollständigen Konkurrenz jeweils mit offenem oder geschlossenem Markt. Die Kombination ergibt also 10 mal 10 gleich 100 Formen, die je noch mit zwei Geldformen und drei Geldsystemen kombiniert werden.

Wir stellen bezüglich des letzten Punktes die Kritik zurück, da in unserem Zusammenhang nur die folgende Feststellung wesentlich ist: Die monopolistische und die oligopolistische Marktwirtschaft ist ebenso sehr vermachtet wie die zentralgeleitete Wirtschaft, nur mit dem Unterschied, daß es sich im ersten Fall um private, im zweiten um staatliche Vermachtung handelt. Die schweren Fehler, welche die liberalistische Wirtschaft mit unsozialen Auswirkungen belasten und in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigen, wurden von der üblichen Kritik fälschlicherweise der Freiheit statt dieser privaten Vermachtung zur Last gelegt. Der Liberalismus hat das Prinzip der vollständigen Konkurrenz dem Ideal der unbeschränkten Vertragsfreiheit geopfert und diese zum Zweck vertraglicher Freiheitsbeschränkung mißbraucht. Die mono- und oligopolistische Marktwirtschaft ist eine instabile, gleichgewichtslose Ordnung, da sie eine Folge von Kampfsituationen schafft und deshalb die Tendenz zu staatlichen Eingriffen, also zur Umwandlung in eine zentralgeleitete Wirtschaft hervorruft. Diese allerdings ist stabil, weil sie das Gleichgewicht durch Zwang ersetzt. Statt solcher äußeren Stabilität besitzt die Marktform der vollständigen Konkurrenz jene innere Stabilität, die durch ein dynamisches Gleichgewicht gesichert ist. Sie beruht auf dem reinen, unverfälschten Leistungswettbewerb, nicht auf dem oligopolistisch verzerrten Schädigungs- und Behinderungswettbewerb des historischen Wirtschaftsliberalismus. Daß hingegen die gemischte Wirtschaftsordnung einen gleichgewichtslosen und instabilen Kompromiß darstellt, haben wir bereits begründet. Daher ist uns die *Entscheidung* klar vorgezeichnet, die übereinstimmend mit Walter Eucken nur zugunsten der Marktform der vollständigen Konkurrenz fallen kann.

Wir kommen zum anderen Bestandteil des Begriffes „soziale Marktwirtschaft“ und damit zur *sozialen Frage*. Sie trat nach W. Eucken in der neueren Geschichte in drei verschiedenen Entwicklungsstadien auf. Ursprünglich erschien sie als *Verteilungsproblem* zwischen den Ständen des feudal-absolutistischen Zeit-

alters, seit der industriellen und politischen Revolution (1770 bzw. 1789) zwischen den Klassen des Volkes. Aber entgegen Marx' Prognose hat sie sich in dieser Form nicht bis zur explosiven Spannung zugespitzt, sondern im Gegenteil durch erhöhtes Realeinkommen des Arbeiters ihre Bedeutung eingebüßt. Dafür hat sie sich infolge der beständig drohenden und sich wiederholenden Massenarbeitslosigkeit zum *Sicherheitsproblem* gewandelt. Der Lösungsversuch mit Mitteln einer staatlichen Vollbeschäftigungspolitik führte immer tiefer in die Zentralverwaltungswirtschaft. Die Vollbeschäftigung verband sich mit Versklavung und Unterversorgung, die soziale Frage wandelte sich zum *Abhängigkeitsproblem*. Der Mensch sah sich der Allmacht des Staates ausgeliefert, der neben Produktion, Verteilung und Konsum auch die menschliche Arbeitskraft in seine totale Planung einbezog, also nach Gutdünken Arbeitsplätze zuwies und entzog. Damit hatte die soziale Frage ihren privaten Charakter und ihre Einschränkung auf die unteren Gesellschaftsschichten verloren, sie war zu einem öffentlichen, alle Stände umfassenden Problem geworden.

Die private Macht wurde durch staatliche Macht, also durch Vereinigung wirtschaftlicher mit politischer Macht gebrochen. Aber es zeigte sich, daß nach dem treffenden Worte Euckens das *Machtproblem* nicht durch Machtkonzentration gelöst werden kann. Ich kann es mir nicht versagen, in diesem Zusammenhang einige Sätze Euckens über den Wert der Freiheit zu zitieren. Es sind ernste und aufrüttelnde Worte über die geistige und ethische Bedeutung der Freiheit, wie man sie billigerweise von einem Geisteswissenschaftler oder Moralphilosophen hätte erwarten dürfen, die der überragende Nationalökonom findet.

„Ohne Freiheit, ohne spontane Selbsttätigkeit ist der Mensch nicht ‚Mensch‘. Freiheit ist für die großen Moralisten die Voraussetzung aller Moral; denn nur der frei wollende und handelnde Mensch steht vor Entscheidungen und nur er kann wählen. ‚Das metaphysische Hindernis aller Moral ist die Verweigerung der Freiheit‘ (Kant). Nur freie Entscheidung ermöglicht Erkennen und Verwirklichung der verbindlichen moralischen Wertordnung. — Überhaupt kann nur der freie Mensch beobachtend und selbsttätig denkend Wahrheiten näher kommen. Er ist gebunden an die Gesetze der Logik, aber nicht an Meinungen, welche irgend eine äußere Macht ihm aufzwingt... Der Entzug der Freiheitsrechte führt zur schlimmsten aller Folgen: zu einer Zersetzung

der menschlichen Substanz... Der einzelne Mensch wird zur Sache und verliert den Charakter als Person. Der Apparat ist Zweck, der Mensch Mittel... Politische, wirtschaftliche und geistige Entwicklungen wirkten zusammen, um ein Ergebnis hervorzurufen, das nicht ernst genug genommen werden kann: Die Menschen haben das Gefühl dafür verloren, was Freiheit eigentlich ist. Sie wissen ihren Wert nicht zu schätzen, wie der Mensch überhaupt den Wert des Notwendigen nicht zu schätzen weiß, solange er es selbstverständlich besitzt. So konnte es dahin kommen, daß man weithin glaubte, die Freiheit einer vermeintlichen Sicherheit aufopfern zu sollen, obwohl doch keine Sicherheit ohne Freiheit zu erlangen ist... Die soziale Frage ist heute in ihrem Kern die Frage nach der Freiheit des Menschen."

So haben wir denn auch für die Richtung, in der die Lösung der sozialen Frage zu suchen ist, die grundsätzliche *Entscheidung* gefunden. Wir suchen eine Ordnung der Freiheit, gesichert durch ein inneres Gleichgewicht, wie es nur in der Marktform der vollständigen Konkurrenz verwirklicht ist.

Damit sind wir auf den dritten elementaren Begriff in der Analyse der „sozialen Marktwirtschaft“ gestoßen, den Begriff der *Ordnung*. Es gibt gewachsene und gesetzte Ordnungen. Zur ersten Gruppe gehört die Eigenwirtschaft, die früheren Wirtschaftsformen ihre große innere Stabilität verlieh, aber in der modernen arbeitsteiligen Wirtschaft stark an Bedeutung verlor. Diese kennt die liberalistische als gewachsene, die zentralwirtschaftliche als gesetzte Ordnung. Die gewachsenen Ordnungen mit ihrer inneren Zwangsläufigkeit sind der bevorzugte Gegenstand der historischen Schule der Nationalökonomie, die gesetzten Ordnungen mit dem Charakter der Willkürfreiheit die Domäne der doktrinären Wirtschaftslehre. Die gemischte Wirtschaftsordnung besteht aus punktuellen Eingriffen in eine gewachsene Ordnung; hier werden durch Willkürfreiheit neue Zwangsläufigkeiten geschaffen, die zu weiteren Willkürmaßnahmen nötigen, so daß sich eine instabile Verstrickung von Willkür und Zwangsläufigkeit ergibt.

Die Lösung muß auch hier an Stelle eines unorganischen Kompromisses die schöpferische, organische Synthese suchen. Sie gibt der Willkürfreiheit nur insoweit Raum, als die Bedingungen der Ordnung gesetzt werden müssen; die Zwangsläufigkeit zeigt sich sodann in dem ungestörten automatischen Geschehen innerhalb einer solchen Ordnung. Der Staat hat nur die Aufgabe, die

funktionsfähige Ordnung zu schaffen, zu sichern und zu überwachen, im übrigen aber hat er sich jedes unmittelbaren Eingriffes in das freie Spiel ihrer Kräfte zu enthalten.

Eine solche *natürliche Ordnung* besitzt drei entscheidende Kennzeichen. Als erstes erwähnten wir schon die automatische *Selbstregulierung* zur Sicherung des Gleichgewichtes und der inneren Stabilität. Wir stellten auch bereits die Gegensätze fest: bei der Zentralverwaltungswirtschaft äußere Stabilität durch Zwang; bei der monopolistischen und oligopolistischen Marktwirtschaft Kampf ohne Gleichgewicht; bei der gemischten Wirtschaftsordnung Gleichgewichtslosigkeit und Entwicklungstendenz zur Zentralverwaltungswirtschaft.

Das zweite Kennzeichen ist die *Leistungssteigerung* durch echten Leistungswettbewerb und damit die Erreichung eines Leistungsoptimums. Die Zentralverwaltungswirtschaft muß stattdessen eine Umerziehung des Menschen durch Propaganda und Zwang versuchen, sofern sie sich nicht mit dem bescheidenen Ersatz eines künstlich geschaffenen Wettbewerbes begnügt. Die monopolistische Wirtschaft erweist sich als Verfälschung oder Ausschaltung, die gemischte Ordnung als Behinderung des Wettbewerbes.

Das dritte Kennzeichen ist der selbsttätige *Ausgleich* zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und Gemeinwirtschaftlichkeit, wie Eucken es mit einer glücklichen Begriffsbildung anstelle der abgegriffenen und irreführenden Begriffe „Eigennutz“ und „Gemeinnutz“ formuliert. Die Zentralverwaltungswirtschaft verfißt den Grundsatz: „Gemeinnutz geht vor Eigennutz“, der sich als völlig ungeeignet zum Aufbau einer optimal funktionierenden Wirtschaft erweist, selbst wenn die Bürokratie ein unglaubliches Ausmaß an Wissen, Wollen und Können besäße. In der monopolistischen Wirtschaft bedingt das Rentabilitätsprinzip eine Eigenwirtschaftlichkeit, welche der Gemeinwirtschaftlichkeit teilweise widerspricht. Die gemischte Wirtschaftsordnung versucht zwischen beiden einen Kompromiß, der nach beiden Seiten schwerwiegende Störungen verursacht. Nur in der Marktform der vollständigen Konkurrenz dient gerade die Verwirklichung des „Eigennutzes“ am besten und sichersten dem Nutzen des Ganzen.

*

Nach der Analyse der Grundprinzipien und nach der für jedes von ihnen getroffenen Entscheidung der Annahme oder Ab-

lehnung haben wir nun den letzten und schwersten Schritt vor uns, nämlich die *Synthese* zur natürlichen Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft. Als Wegweiser zur Lösung dieser Aufgabe dient uns der Begriff des Gleichgewichtes, der in der Sprache der Physik als der zuständigen Fachwissenschaft durch folgendes Kennzeichen exakt definiert wird. Beim *stabilen Gleichgewicht* ruft jede kleinste Störung Kräfte hervor, welche dieser Störung entgegenwirken und deshalb den ursprünglichen Zustand nicht in starrer, sondern in leicht pendelnder Form immer wieder herstellen. Beim *labilen Gleichgewicht* hingegen vergrößern die durch kleinste Störung hervorgerufenen Kräfte diese Störung und führen vom ursprünglichen Zustand immer weiter fort bis zu einer endgültigen Veränderung.

Diese physikalischen Begriffe und Kennzeichen lassen sich auf jeden Bereich anwenden, in dem es sich um echte Gleichgewichtsprobleme handelt, insbesondere auch auf die Wirtschaft. Hieraus ergeben sich für den Aufbau einer freien, in sich stabilen Ordnung die folgenden beiden *Regeln*: 1. Die selbstregulierenden Kräfte eines stabilen Gleichgewichtes sind von allen Hemmungen und Eingriffen zu befreien und voll funktionsfähig zu erhalten. 2. Die Gegebenheiten eines labilen oder eines fehlenden Gleichgewichtes sind durch Schaffung neuer Bedingungen in ein selbstreguliertes oder wenigstens aufrecht erhaltenes stabiles Gleichgewicht abzuändern.

Zu der erstgenannten Gruppe der *selbstregulierenden Kräfte* in der Marktwirtschaft gehören hauptsächlich die folgenden:

1. Das freigebildete *Preissystem* für die einzelnen Waren stellt beständig das Gleichgewicht zwischen Nachfrage und Angebot her, indem es sowohl den Verbrauch wie die Produktion reguliert. Steigt beispielsweise der Preis einer Ware infolge einer relativen Verknappung, so wird dadurch ihr Verbrauch eingeschränkt und zugleich ihre Produktion stärker angeregt. Keine planwirtschaftliche Maßnahme kann mit gleicher Sicherheit und Präzision diese beiden sinnvollen Auswirkungen in den zahllosen Einzelfällen verwirklichen.

2. Der gleiche Automatismus spielt sich auf dem Kapitalmarkt ab, wobei *Zinsfuß* und *Rentabilität* die Rolle der Preise spielen. Sie lenken in wirtschaftlich zweckmäßiger Weise die Kapitalbildung und Kapitalverwendung und schaffen das beständige Gleichgewicht zwischen Konsum und Investition.

3. Schließlich erfüllen die freigebildeten *Löhne* als Preise der Arbeitsleistungen die gleiche Funktion auf dem Arbeitsmarkt, solange nicht — ebenso wie in den beiden vorigen Fällen — eine grundsätzliche Wirtschaftsstörung vorliegt, die wir sogleich besprechen werden.

Als weiteres Beispiel der Selbstregulierung wollen wir nur kurz die freie Bildung des *Wechselkurses* nach dem Gesetz der Kaufkraftparität erwähnen.

Außer den Kräften des stabilen Gleichgewichtes, die zur vollen Funktionsfähigkeit befreit werden müssen, sind jedoch in der Marktwirtschaft auch noch *Kräfte des labilen oder des fehlenden Gleichgewichtes* am Werk, die besondere Maßnahmen zu ihrer grundsätzlichen Korrektur erfordern.

1. Im Gegensatz zum System der Einzelpreise befindet sich das gesamte *Preisniveau* im labilen Gleichgewicht. Wenn es beispielsweise sinkt, so geht die Nachfrage nach Waren zurück, da jeder Lagerbestand von Waren beim Kaufmann und beim Verbraucher, jeder Vorrat von Rohstoffen oder Halbfabrikaten beim Produzenten Verluste bringt. Die abnehmende Nachfrage und der sinkende Preisstand verstärken sich wechselseitig und verursachen den gleichgewichtslosen Zustand der Deflation, Wirtschaftsdepression und Absatzstockung. Das stabile Gleichgewicht kann nur durch eine geeignete *Währungspolitik* aufrecht erhalten werden, die — einfacher als der auch von Eucken befürwortete Graham-Plan — lediglich die Bargeldmenge nach Maßgabe des durchschnittlichen Preisstandes reguliert und zugleich die Umlaufgeschwindigkeit des Bargeldes durch geeignete technische Hilfsmittel beherrscht. Die Frage, warum das Buchgeld darüber hinaus keiner eigenen Regelung mehr bedarf, überschreitet den Rahmen unseres, nur auf das Grundsätzliche abgestellten Themas. Daß eine solche Währungspolitik das freie System der Einzelpreise in keiner Weise berührt und berühren darf, liegt auf der Hand. Wir stimmen Euckens Forderung vom Primat der Währung für eine soziale Marktwirtschaft völlig bei, wenn wir sie auch inhaltlich anders, nämlich durch die Forderung der Indexwährung mit Umlaufsicherung, festlegen.

2. Ebenso wird auch das Gesamtniveau des *Zinsfußes* und der *Rentabilität* instabil, sobald in einer funktionsfähigen Vollbetriebswirtschaft durch beständige Kapitalvermehrung der Zinssatz bis zur Liquiditätsprämie (2,5 bis 3 v. H.) herabsinkt. Dann bewirkt nämlich die Liquiditätsvorliebe einen verhängnisvollen

Überschuß des Sparens über das Investieren; das Stocken des Geldumlaufes, das Horten von Bargeld verursacht Absatzstockung und Wirtschaftskrise. Auch hier vermag die *Umlaufsicherung des Geldes*, verbunden mit der Indexwährung, das stabile Gleichgewicht zu wahren; der Zinsfuß und die Rentabilität nähern sich der unteren Grenze Null, ohne doch ihre freie Beweglichkeit zur automatischen Steuerung der Kapitalbildung und Kapitalverwendung einzubüßen.

3. Auch die *freie Lohnbildung* führt in eine instabile Situation, wenn eine Reservearmee von Arbeitslosen zu einer anormalen Angebotskurve der Arbeit zwingt und deshalb eine staatliche Festlegung von Mindestlöhnen oder eine gewerkschaftliche Tarifregelung notwendig wird, wenn nicht das Lohnniveau beliebig tief unter das Existenzminimum absinken soll. Eine solche Entwicklung ist jedoch ausgeschlossen, wenn eine bewußte Konjunkturpolitik mit den erwähnten Hilfsmitteln die Vollbetriebswirtschaft mit Vollbeschäftigung sichert.

Übrigens findet auch die gesamte *Einkommensverteilung* kein stabiles Gleichgewicht, da das Gesetz der Kapitalakkumulation die Einkommenspyramide immer stärker zuspitzt. Die Folge der einseitigen Verteilung hoher Einkommen in wenigen Händen ist eine ungesunde Verschiebung vom Konsum zur Investition, die durch Erhöhung der künftigen Konsumgüterproduktion eine Verschärfung der Spannung und damit Beschleunigung der Krise bedingt. Auch hier ergibt sich die Lösung in jenem stabilen Endzustand, bei dem der Zinsfuß in der Nähe des Nullwertes pendelt und daher nur knappe Kapitalarten oder neugebildete Kapitalarten eine vorübergehende Rente einbringen.

Die skizzierten Beispiele geben eine ungefähre Vorstellung davon, in welcher Weise die Wirtschaftsführung die Bedingungen für eine Wirtschaftsordnung zu setzen hat, die sich durch das selbstregulierende Spiel der freien Kräfte im stabilen Gleichgewicht hält. Der Automatismus der freigebildeten Preise, Zinsen, Löhne und Wechselkurse muß ohne punktuelle planwirtschaftliche Eingriffe funktionsfähig erhalten werden; die Freizügigkeit von Waren, Kapital und Dienstleistungen darf nicht durch Zölle, Subventionen und Devisenbewirtschaftung unterbunden werden; eine völlig neutrale Steuerpolitik hat jede Lenkung und Hemmung des Wirtschaftsgeschehens durch ungesunde Formen der Steuerprogression, der Umsatz- und Verbrauchssteuer zu vermeiden. Nach der Begründung der funktionsfähigen Ordnung

einer echten sozialen Marktwirtschaft beschränkt sich die wirtschaftspolitische Aufgabe des Staates auf die Überwachung und Sicherung dieser Ordnung durch die richtige Währungsverwaltung und durch die Wahrung der Rechtsnormen; hierzu gehören vor allem ein soziales Bodenrecht, ein Patentrecht, gesetzliche Regelung für die etwa noch verbliebenen, sachlich notwendigen Monopole, Sicherung der freien Vertragsschließung mit der Einschränkung, daß sie keinesfalls zur Einengung eben dieses Rechtes mißbraucht werden darf. Alles in allem wird der noch verbleibende wirtschaftspolitische Aufgabenbereich des Staates einen bedeutend geringeren Umfang besitzen, als etwa Eucken in seinen „regulativen Prinzipien“ vorsieht.

Wir fassen zusammen. Die *soziale Marktwirtschaft* ist die Form der vollständigen Konkurrenz, befreit von jeder privaten und staatlichen Vermachtung, selbsttätig reguliert durch die Kräfte des stabilen Gleichgewichtes nach Beseitigung bzw. Korrektur jener Kräfte, welche dieses Gleichgewicht stören. Diese Wirtschaftsordnung verwirklicht die soziale Forderung nach den drei Richtungen der gerechten Verteilung, der gesicherten Vollbeschäftigung, der wirtschaftlichen und politischen Freiheit. Sie ist nicht ein Kompromiß, sondern eine Synthese aus den beiden gegensätzlichen Wirtschaftsformen des Liberalismus und des planwirtschaftlichen Sozialismus. Denn sie vereinigt die persönliche Freiheit mit der sozialen Gerechtigkeit, indem sie bei gleichen Chancen die Erfolge nach den Leistungen verteilt. Eine solche natürliche Ordnung der Freiheit und der sozialen Gerechtigkeit bedeutet ein klares, entschiedenes Programm, das der Westen erfolgreich dem Osten entgegensetzen kann. Daß die persönliche Freiheit und die soziale Gerechtigkeit miteinander nicht nur verträglich, sondern im tiefsten Grunde sogar identisch sind, spricht Walker Eucken in jenem prägnanten Worte aus, das ich bereits zitierte und zum Schluß in Ihr Gedächtnis zurückrufen möchte: „Die soziale Frage ist heute in ihrem Kern die Frage nach der Freiheit des Menschen.“

DER VOLLSTÄNDIGE WETTBEWERB UND DIE ANTIMONOPOLGESETZGEBUNG

Franz Böhm

Gegen den Kartellgesetzentwurf, den die Bundesregierung vorgelegt hat, wird oft eingewendet, das Gesetz setze es sich zum Ziel, den vollständigen Wettbewerb zu realisieren. Der vollständige Wettbewerb sei jedoch bloß ein theoretisches Denkmodell der Nationalökonomie, aber keine Realität. Ja, es gibt Theoretiker, die sogar behaupten, selbst als Denkmodell sei die Vorstellung vom vollständigen Wettbewerb nicht haltbar. Die meisten Kritiker gehen nicht so weit; für sie ist entscheidend, daß vollständiger Wettbewerb in der geschichtlichen Wirklichkeit nirgends und niemals verwirklicht gewesen sei. Sie behaupten, daß vollständiger Wettbewerb auch in aller Zukunft niemals und nirgends verwirklicht sein werde. Es handle sich also, so wird gesagt, um ein Wunschbild, das Theoretiker entworfen und Politiker aufgegriffen hätten. Und heute reite der Teufel den Gesetzgeber, dieses theoretische Wunschbild von Wissenschaftlern mit Polizeigewalt in die Wirklichkeit zu überführen. Hier solle der Praxis eine Utopie aufgezwungen werden.

Nun, diesen Angriffen gegenüber möchte ich zunächst einmal etwas richtigstellen. Es ist nicht das Ziel des Erhardschen Gesetzesentwurfs und kann auch vernünftigerweise niemals das Ziel eines Antimonopolgesetzes sein, die Marktform des vollständigen Wettbewerbs, so wie sie von der Marktformenlehre definiert ist, zu verwirklichen. Das wirkliche Ziel ist viel praktischer und lebensnäher: Ein Antimonopolgesetz will so viel Wettbewerb wie möglich, ein Höchstmaß von Kompetitivität sicherstellen.

Aber selbst dieses viel bescheidenere Ziel läßt sich niemals durch ein Antimonopolgesetz allein verwirklichen. Ein solches Gesetz hat nur dann Sinn, wenn es als eine Teileinrichtung in

eine *allgemeine Wirtschaftspolitik* eingebaut wird, die mit allen erreichbaren Mitteln den Wettbewerb anregt. In eine allgemeine Wirtschaftspolitik also, der es darauf ankommt, alle individuellen wirtschaftlichen Energien der Bürger zu fördern, die spontane Selbsttätigkeit anzuregen, den Fortschritt zu mobilisieren, die Elastizität und Anpassungskraft einer freien Gesellschaft lebendig und geschmeidig zu halten, in eine Politik, die selbst das Problem mit freiheitlichen Methoden zu lösen versucht.

Überhaupt muß man sich darüber klar sein, daß eine freie Wirtschaft nicht etwas ist, was von selbst zustandekommt. Eine freie Wirtschaft muß man *wollen*. Das Volk muß mitspielen. Es muß in allen Kreisen ein Verständniss für die Grundlinie dieser Politik vorhanden sein, und diese Grundlinie muß von der Mehrzahl der Angehörigen aller Berufe gebilligt werden. Unternehmer, Arbeiter, Verbraucher, Anwälte, Richter, Verwaltungsbeamte, Ingenieure, Chemiker, Lehrer, Betriebsführer, — sie alle müssen die Verwirklichung einer freien Wirtschaft und einer freien Gesellschaft sozusagen zu ihrem Nationalsport machen.

Dieser politische, soziologische, ich möchte sagen: atmosphärische Rahmen ist notwendig und unerläßlich, wenn ein Antimonopolgesetz sinnvoll sein soll. Denn ein Antimonopolgesetz, meine Damen und Herren, wird vom Wettbewerb vollstreckt, nicht vom Strafrichter, nicht von der Verwaltungsbürokratie, nicht vom Monopolamt und nicht vom Gerichtsvollzieher.

Ich will jetzt nicht davon sprechen, welche Möglichkeiten erwogen werden könnten, um Monopole und Machtstellungen auf den Märkten, sie mögen nun auftreten in welcherlei Gestalt auch immer, zu brechen. Das ist eine sehr schwierige Frage; man kann hier zu weit gehen und Schaden anrichten. Stattdessen will ich von zwei ganz bestimmten und begrenzten Mitteln der Monopolbekämpfung ausgehen, nämlich vom *Kartellverbot* und vom *Verbot des monopolistischen Schädigungskampfes*. Diese Begrenzung ist auch deshalb am Platz, weil der Kartellgesetzentwurf der Bundesregierung ebenfalls diese beiden Mittel in den Vordergrund rückt. Dieser Gesetzentwurf ist, soweit Kartelle und Monopolkampf in Frage kommen, ein *Verbotsgesetz*, wie man sich ausgedrückt hat. Das heißt, es verbietet Kartellabreden jeder Art, von ganz bestimmten, gesetzlich umrissenen Ausnahmen abgesehen, und es verbietet den Monopolkampf schlechthin und ohne Ausnahme. Dadurch unterscheidet sich der jetzt vorliegende Gesetzentwurf von unserer alten Kartellverordnung vom Jahre 1923, die den

Abschluß von Kartellverträgen gestattete und einige besonders charakteristische Formen des Monopolkampfes, nämlich die Verhängung von Sperren und sperrähnlichen Maßnahmen lediglich unter Zensur stellte. Die alte Kartellverordnung versuchte daneben, die Kartelle zu *lockern*, indem sie die Kündigung erleichterte. Im übrigen erteilte sie dem Kartellgericht, später dem Reichswirtschaftsminister, die Ermächtigung, Kartelle aufzulösen, wenn festgestellt wurde, daß diese Kartelle das Gemeinwohl oder die Gesamtwirtschaft gefährdeten. Anders ausgedrückt: die alte Verordnung traf die Kartelle nur dann, wenn sie ihre Monopolstellung mißbrauchten, das neue Gesetz will die Kartelle überhaupt beseitigen. Die alte Verordnung war also bloß ein sogenanntes *Mißbrauchsgesetz*.

Insoweit unser neues Antimonopolgesetz ein Antikartellgesetz sein wird, trifft es nur solche Monopolbildungen, die auf *Rechtsschutz*, speziell auf *Vertragsschutz* angewiesen sind. Diesen Rechts- und Vertragsschutz will der Gesetzentwurf allen *schuldrechtlichen Marktbindungen und Wettbewerbsbeschränkungen* entziehen. Motto: Wer sich kartellieren will, den läßt das Recht im Stich, der hat das Recht und den Widerstand des Rechts gegen sich.

Man kann das auch positiv ausdrücken und kommt dann dem Sinn des Gesetzes näher. Indem das Gesetz die Kartelle ohne Rechtsschutz läßt, tritt es auf die Seite derjenigen Unternehmer, die *Wettbewerb* treiben wollen.

Wie schon erwähnt, stehen dem Gesetz zu diesem Behuf zwei klassische Wirkungsmittel zu Gebote: nämlich einmal das Kartellverbot und zweitens das Verbot des wettbewerbswidrigen Gewalt- und Schädigungskrieges. Das eine Verbot, das Kartellverbot, verwehrt demjenigen, der die Einhaltung einer Kartellverpflichtung verlangt, den Zugang zum Richter. Das andere Verbot, das Verbot des Monopolkampfes, behandelt gewisse Formen des Wirtschaftskrieges als unlauteren Wettbewerb, schützt also Unternehmer, die ihre Wettbewerbsfreiheit in Anspruch nehmen, gegen eine Niederknüppelung oder gegen eine Beitrittspression durch Kampfmittel, die nicht auf dem Grundsatz der Überflügelung des Schlechteren durch den Besseren mittels besserer Leistungen, sondern auf dem Grundsatz der leistungswidrigen Schädigung des Schwächeren durch den Stärkeren beruhen. Sperren, Boykott, Abriegelungskäufe, Treurabatte, Vorenthaltung von Funktionsrabatten, Unterpflügungen durch gezielte Vernichtungspreise sind z. B. solche verbotenen Kampfmittel, deren sich nicht nur

Kartelle, sondern auch Einzelmonopolisten, Konzerne und Trusts zu bedienen pflegen, um Außenseiter und Monopolstörer aus der Wirtschafts-Arena hinauszudrängen oder sie zum Beitritt zu einem Kartell oder zur Eingliederung in einen Konzern oder zum Verkauf ihres Unternehmens an ein Monopolunternehmen oder zur Stilllegung gegen Entgelt zu zwingen.

Angenommen, ein Antimonopolgesetz beschränkt sich auf diese beiden Verbote, dann hängt der Erfolg davon ab, daß die Entziehung des Rechtsschutzes und die an die Anwendung von Mitteln des Monopolkampfs geknüpfte Rechtsfolge der Schadensersatzpflicht ausreichen, um Marktvereinbarungen und die Ausübung von Monopolkampf unmöglich zu machen. Soweit diese beiden Verbote wirkungslos bleiben, etwa deshalb, weil sich die Unternehmer eines Wirtschaftszweiges auch ohne Rechtsschutz auf ihrem Markt solidarisch verhalten, oder deshalb, weil sich die vom Monopolkampf bedrohten Unternehmer, die gern Wettbewerb treiben und selbständig bleiben möchten, gegen solche Maßnahmen nicht zur Wehr setzen, weil sie also die Abwehrmöglichkeiten, die ihnen das Recht bietet, nicht in Anspruch nehmen, obwohl das Gesetz und der Staat auf ihrer Seite stehen, oder weil das Kampfmittel schneller arbeitet als das Gericht oder die Behörde, dann bleibt insoweit das Antimonopolgesetz nur Drucker-schwärze auf Papier. Die Beamten, die das Gesetz durchführen sollen, würden insoweit dazu verurteilt sein, einen aussichtslosen Kampf gegen Windmühlen zu führen.

Das bedeutet, daß ein Kartellverbot und ein Monopolkampfverbot wirkungslos bleiben müssen, wo immer die Parteinahme des Gesetzes für den Wettbewerb nicht die Kraft hat, die Unternehmer zum Wettbewerb zu veranlassen. Das habe ich gemeint, wenn ich zu Beginn gesagt habe, daß der Wettbewerb und nur der Wettbewerb der Vollstrecker eines Antimonopolgesetzes sei. Wenn in einem Volk Wettbewerbsenergien nicht mehr lebendig sind, oder wenn sie so schwach sind, daß sie sich von den Drohungen der Monopolisten einschüchtern lassen, obwohl sie ein Antimonopolgesetz auf ihrer Seite haben, dann ist die Schlacht gegen die Monopole verloren.

Aber nehmen wir einmal an, der Erfolg tritt ein. Dann würde überall, wo mehr als ein Unternehmer den gleichen Markt bedienen, zwischen diesen mehreren Unternehmern Wettbewerb bestehen. Aber selbst dieser Erfolg würde nur ein Teilerfolg sein. Denn es würden in diesem Fall nur solche Monopole zerschlagen

werden, die auf Vertragsschutz oder auf Schädigungskampf angewiesen wären. Die mehreren Unternehmer des gleichen Marktes würden sich zwar nicht untereinander verständigen, sondern miteinander rivalisieren, aber vielleicht würde jeder von ihnen oder doch der eine oder der andere *für sich allein* eine *Machtstellung* auf dem Markt einnehmen. Diese Machtstellung wäre zwar nicht die Machtstellung des Monopols, denn es ist ja noch Konkurrenz da, aber es wäre doch die abgeschwächte Machtstellung des *Teilmonopols* oder des *Oligopols*. Die Inhaber solcher abgeschwächten Machtstellungen würden durch ihr isoliertes Marktverhalten, also z. B. durch Vermehrung oder Beschränkung ihres Angebots auf die Marktpreise fühlbar einwirken können. Sie würden auch wissen, daß sie dies können, und würden von dieser ihrer Macht Gebrauch machen. Sie würden, wie man sich ausdrückt, in der Lage sein, *Marktstrategie* zu treiben, was ein Unternehmer, der etwa nur 5 v. H. der Nachfrage befriedigt, niemals tun könnte. Wo alle Unternehmer nur über eine kleine Quote des Angebots verfügen, würde keiner von ihnen damit rechnen, für sich allein die Preise beeinflussen zu können; er würde also die Marktpreise so hinnehmen, wie er sie vorfindet, als unpersönliche Ergebnisse eines Einpendelungsvorgangs. Nur wo die Dinge so liegen, funktioniert die Konkurrenz. Sobald aber mehrere Marktstrategen miteinander rivalisieren oder sobald ein Marktstratege zahlreichen ohnmächtigen Rivalen (Außenseitern, Independents) gegenübersteht, da hat der Rivalitätskampf andere Wirkungen als der Wettbewerb zwischen Einflußlosen. In der wirklichen Wirtschaft ist die *nichtkartellmäßige Machtbildung* außerordentlich vielgestaltig. Hier wächst ein einzelnes Unternehmen infolge seiner Größe in eine Machtstellung hinein, dort kaufen an sich schon große Unternehmen mehrere kleine oder mittlere Unternehmen auf, dort gliedern sich Betriebe der verarbeitenden Industrie Betriebe der vorgelagerten Industrie oder des Groß- und Einzelhandels an, dort bedienen sich Unternehmungen der Möglichkeiten des Aktienrechts, der Beteiligungstechnik, der Verschachtelungskunst und verschaffen sich auf diese Weise einen mehr oder weniger beträchtlichen Markteinfluß. Das bloße Größerwerden von Unternehmungen durch Ausbau der Betriebe und Vermehrung des Umsatzes aber kann man nicht verbieten. Man könnte solche großen Unternehmen nur durch Verwaltungsbefehl stilllegen oder in seine Bestandteile zerschlagen. Aber auch das Aufkaufen, Pachten oder Ausleihen

von Betrieben sowie die Kombination von Betrieben mit den Mitteln des Aktien- und Gesellschaftsrechts, also mittels Beteiligungen, Mehrheitserwerb, Vereinheitlichung der Direktorate usw. kann man nicht verbieten, weil solche Maßnahmen mit der Absicht, eine Monopolstellung zu erwerben, gar nichts zu tun zu haben brauchen und da, wo sie ohne Monopolabsicht und ohne Monopolwirkung angewendet werden, höchst nützlich sind oder sein können. So erweisen sich Betriebskombinationen in gewissen Industrien, z. B. der chemischen Industrie aus rein fertigungstechnischen Gründen als unerlässlich. Würde man sie verbieten, so würde man den Fortschritt abdrosseln. Man kann auch nicht so verfahren, daß das Gesetz diese Maßnahmen für erlaubt erklärt, soweit sie nicht in monopolistischer Absicht angewendet werden oder hinterher monopolisierende Wirkung haben, sie jedoch verbietet, wenn diese Absicht oder diese Wirkung hinzutritt. Denn erstens ist eine solche Absicht schwer zu beweisen und zweitens können solche Maßnahmen, wenn sie einmal vollzogen sind, nicht einfach wieder rückgängig gemacht werden. Es muß dann ein kompliziertes Entschachtelungsverfahren eingeschaltet werden.

Es besteht also Übereinstimmung, daß der Erfolg eines Kartell- und Monopolkampfverbotes nur ein Teilerfolg sein kann. Dieser Teilerfolg mag noch so groß sein, es bleiben immer noch Märkte übrig, die alle Formen der Marktvermachtung aufweisen, vom Monopol angefangen über das Teilmonopol, das Oligopol, das Teiloligopol bis zu den mannigfaltigen Variationen der sogenannten unvollständigen Konkurrenz. Wir haben dann zwar in unserer Wirtschaft mehr Wettbewerb, als wir ohne Kartell- und Monopolkampfverbot haben würden, aber wir haben dann auf einer Reihe von Märkten einen Wettbewerb, der schlecht funktioniert, und auf anderen Märkten nicht-kartellmäßige Monopole und Teilmonopole von vielleicht sehr großer Machtstellung.

Dazu kommt, daß weder das Kartellverbot, noch das Monopolkampfverbot absolut wirken werden. Die bloße Entziehung von Vertragsschutz verhindert die Marktverständigung nur da, wo sie ohne Vertragsschutz nicht aufrechterhalten werden kann. Sind aber auf einem Markt nur zwei bis fünf große Unternehmen vorhanden, da ist auch eine Verständigung ohne Vertragsschutz möglich. Gegen Frühstückskartelle, gary-dinners und gentleman agreements bleibt ein Kartellverbot unwirksam. Noch schlimmer ist es mit dem Verbot des Monopolkampfes bestellt. Denn leider

läßt sich das Prinzip des Leistungswettbewerbs auf einem wichtigen Teilbereich des Wettbewerbs nicht vollkommen sichern, nämlich auf dem Gebiet des *Preiswettbewerbs*. Wir können es, das hat sich in Amerika gezeigt, zwar bis zu einem gewissen Grad erreichen, daß die drastischen und brutalen Methoden der Liefer- und Bezugssperren, der Preisdifferenzierungen, der Treurabatte und jener ganzen Janitscharenmusik von Droh- und Kampftechniken, die gar nichts mit Wettbewerb zu tun hat, zurückgedrängt werden. Aber es ist ungemein schwierig, zu verhindern, daß das klassische und legitime Wettbewerbsmittel, nämlich die *Preisunterbietung*, dazu mißbraucht wird, störende Rivalen aus dem Markt zu verdrängen oder dazu zu zwingen, daß sie ihre Betriebe gegen mäßiges Entgelt stilllegen oder verkaufen oder daß sie sich der Marktstrategie eines Teilmonopolisten oder einer Gruppe von Oligopolisten unterwerfen. Es ist noch kein Richter geboren worden, der in der Lage ist, genau anzugeben, wo echter Leistungspreiskampf in monopolistische Preiskampf-*unterpflügung* übergeht. Und wenn das in einer Reihe von Fällen möglich ist, dann müßte der Richter die Preisunterbietung verbieten, was dann darauf hinausläuft, daß dieser Richter einen Mindestpreis festlegt, also quasi als Kartellgründer fungiert. Und wenn man sich auch über diese Schwierigkeit hinwegsetzt, dann wird doch oft die richterliche Hilfe viel zu spät kommen. Denn der Richter muß ja doch zunächst einmal Beweis erheben — einen sehr schwierigen Beweis! —, und bis dieser Beweis erhoben ist und der Richter entscheiden kann, ist der Kläger durch die Kampfpreise längst zur Strecke gebracht oder hat es vorgezogen, sich mit dem Angreifer zu vergleichen.

Über alle diese Schwierigkeiten, über diese Begrenztheit der Erfolgsmöglichkeiten eines Kartell- und Monopolkampfverbotes sind sich die Anhänger und Gegner eines solchen Verbotes weitgehend einig. Beide wissen, daß der Maximalerfolg immer nur die *Beseitigung eines Teils wirtschaftlicher Machtstellungen* und ein *unvollkommener Schutz des Leistungswettbewerbs* sein würde.

Und nun entsteht die Frage, die ich heute behandeln will: *Ist der Erlaß eines Kartell- und Monopolkampfverbots angesichts eines so fragwürdigen Erfolges zu verantworten?*

Hier gibt es nun nur zwei Antworten:

Man kann sich auf den Standpunkt stellen: ja, es ist das sehr wohl zu verantworten, denn schon jeder Teilerfolg, jede teil-

weise Auflockerung und Beseitigung von Machtstellungen, jede teilweise Belebung von Wettbewerb ist wichtig und nützlich.

Und man kann sagen: nein, es läßt sich nicht verantworten, denn ein Gesetz, das nur eine bestimmte Form der Monopolisierung und der Monopolisierungstechnik trifft, schafft zweierlei Recht: es privilegiert alle nichtkartellmäßigen Monopolgebilde, bestraft also nur eine Technik, nicht die Sache selbst.

Demgegenüber könnten nun freilich die Kartellgegner bemerken: Ein Schelm gibt mehr, als er hat. Soll ich deshalb auf einen möglichen Erfolg verzichten, weil ich den ganzen Erfolg nicht erreichen kann? Und ferner: Ein Teil der Wirtschaft ist in der Lage, sich ohne Zuhilfenahme des Rechts und der Staatsgewalt zu monopolisieren. Da ist eben schwer etwas zu machen. Soll ich aber deshalb da, wo sich die Wirtschaft nur mit Hilfe der Rechtsordnung, der Richter und der Verwaltungsbeamten monopolisieren kann, die Rechtsordnung, die Richter und die Verwaltungsbeamten zur Verfügung stellen, damit dieser gefährliche und schädliche Erfolg erreicht werden kann? Hat nicht der Gesetzgeber allen Anlaß, zu sagen: wenn ihr euch monopolisieren wollt, dann jedenfalls ohne mich!

Im übrigen aber werden sich die Anhänger eines Kartellverbots keineswegs damit zufrieden geben, daß sich der Staat und die Wirtschaftspolitik mit einem Kartell- und Monopolkampfverbot begnügen, sondern sie werden fordern, daß auch das Menschenmögliche geschieht, um den nicht-kartellmäßigen Monopolisierungsformen und Monopolgebilden beizukommen.

Es ergeben sich hier zwei Fragen:

Erstens: Was kann geschehen, um die übrigbleibenden Möglichkeiten der Monopolisierung ebenfalls zu erschweren und die in anderer Weise monopolisierten Märkte ebenfalls in wenigstens einigermaßen funktionierende Wettbewerbsmärkte zu verwandeln?

Zweitens: Was soll mit den Monopolen geschehen, die trotz allem übrig bleiben?

Diese Fragen werden von den Anhängern einer Wettbewerbsordnung prinzipiell dahin beantwortet:

Erstens: Primär muß eine Politik der Wettbewerbsbelebung und Monopolverhinderung und Monopolaufspaltung verfolgt und diese Politik muß mit aller Energie nach Maßgabe der Erfahrungen ausgebaut und verfeinert werden. Wo hier die Grenzen des Möglichen liegen, kann nur das Experiment zeigen. Dieses Experi-

ment aber muß gemacht werden, wenn auch freilich so, daß möglichst wenig Porzellan zerschlagen wird.

Zweitens: Die dann noch übrig bleibenden Monopol- und Oligopolstellungen müssen in irgendeiner Weise unter *Kontrolldruck* gestellt werden, sei es unter den Kontrolldruck des Staates, sei es unter den Kontrolldruck der Öffentlichkeit.

Der vorliegende Gesetzentwurf versucht diese beiden Wege ebenfalls zu beschreiten, wenn auch nur tastend und schüchtern. So sieht z. B. der Gesetzentwurf vor, daß eine große Reihe typischer Verschachtelungs- und Konzernierungstechniken nur mit Erlaubnis der Kartellbehörde angewendet werden dürfen, wenn ihre Anwendung zur Folge haben würde, daß die zusammengeschlossenen Unternehmungen eine marktbeherrschende Stellung erlangen würden. Ferner sieht das Gesetz vor, daß die Kartellbehörde marktbeherrschende Zusammenschlüsse wieder lösen kann. Insoweit wird also auch die nichtkartellmäßige Monopolisierung erschwert oder aufgelockert. Darüberhinaus ermächtigt der Gesetzentwurf die Kartellbehörde, marktbeherrschenden Unternehmen den Abschluß gewisser Verträge zu untersagen. Endlich stattet der Gesetzentwurf die Kartellbehörde mit umfassenden Ermittlungsbefugnissen aus.

Es ist anzunehmen, daß diese Bestimmungen in den ersten Jahren nach Erlaß des Gesetzes noch keine sonderlich große Bedeutung gewinnen werden. Die Aufgabe ist so schwer, daß sie mit Erfolg nur gelöst werden kann, wenn sich die Kartellbehörde zunächst darauf beschränkt, nur in ganz besonders wichtigen Fällen einzugreifen. Ich nehme an, daß das auch so beabsichtigt ist. Die Regierung will offenbar das Monopolproblem in *zwei Etappen* lösen. Zunächst wird sie alle Kraft darauf konzentrieren, das Kartellverbot und das Verbot des Monopolkampfes durchzuführen, d. h. denjenigen Teil der Ernte einzubringen, der sich auf dem Felde der Wettbewerbsbelebung und Monopolverhinderung mit Hilfe dieser zwei Verbote erzielen läßt. Im übrigen wird sich die Kartellbehörde darauf verlegen, die Märkte, wahrscheinlich nur einige, besonders wichtige Märkte exakt und umfassend zu beobachten, über diese Beobachtungen öffentlich Bericht zu erstatten und Vorschläge über die zu ergreifenden Maßnahmen zu machen. Das bedeutet nicht eine Kapitulation vor der Aufgabe, sondern ein Verfahren, das durch die Natur dieser Aufgabe und den Stand der deutschen Erfahrungen nahegelegt wird. Rom ist nicht in einem Tage erbaut worden und auch eine Antimonopol-

politik ist nicht etwas, was eines Tages fix und fertig aus dem Kopfe des Zeus hervorstiegt, vollkommen gewaffnet und strahlend wie Pallas Athene.

Gegen dieses Phasenprogramm richtet sich nun die Kritik der Gesetzesgegner in hervorragendem Grad. Diese Gegner befürchten, daß sich die gesamte Wirtschaft während der ersten Phase vom Kartell auf den Konzern und die anderen Möglichkeiten der Monopolisierung umstellen wird. Sie erblickt hierin eine Gefahr, weil ihr die kapitalmäßige Machtkonzentration wirtschaftlich viel schädlicher erscheint als die kartellmäßige. Und nicht nur wirtschaftlich, sondern auch soziologisch, sozialpolitisch, kulturpolitisch und staatspolitisch. Sie glauben, daß eine von Kartellen durchsetzte Volkswirtschaft mehr Wettbewerbs Elemente aufweisen wird als eine Volkswirtschaft mit überdimensionierten Riesenunternehmungen, Konzernen und Trusts. Ja die Gegner des Kartellverbots und der Zwei-Phasenpolitik behaupten sogar, daß kartellierte Märkte Märkten mit unvollständigem Wettbewerb überlegen seien.

Hiergegen wenden die Anhänger des Kartellverbots und der Zwei-Phasenpolitik ein, daß jede Antimonopolpolitik, jede Politik der Wettbewerbsbelebung von vornherein zum Scheitern verurteilt sei, wenn man nicht damit beginne, die Kartelle und den Monopolkampf zu verbieten. Man könne nicht den Wettbewerb ermutigen und gegen die Monopole zu Felde ziehen, solange man ein Recht beibehalte, das wettbewerbsbeschränkende Verträge, Verträge, die gar keinen anderen Zweck und gar keine andere Wirkung hätten als ein Kollektivmonopol zu errichten, für *legitim* erkläre und im übrigen jedem Monopolisten, Teilmonopolisten und Oligopolisten das Recht gebe, die unabhängigen Wettbewerber mit Mitteln des Schädigungskampfes, deren Anwendung Monopolmacht voraussetze, niederzuschlagen oder einzuschüchtern. So wenig die Rechtsordnung Verträge als gültig anerkennen könne, in denen sich Bürger des Staates anderen Bürgern des Staates gegenüber verpflichteten, ihr Wahlrecht nicht auszuüben, so wenig dürfe sie Verträge als gültig anerkennen, in denen sich Unternehmer anderen Unternehmern gegenüber verpflichteten, ihr Recht auf Wettbewerb nicht auszuüben, wenn es der erklärte Zweck und die erhoffte Wirkung solcher Verträge sei, den gemeinsamen Markt kollektiv zu monopolisieren, also die vom Staat und vom Gesetz gewollte Ordnung dieser Märkte zu ändern. Die Aktivierung des Wettbewerbs und der Kampf

gegen die Vermachtung der Märkte ist eine Aufgabe, die nur gelöst werden kann, wenn sich die ganze Energie des Volks und des Staates, der Unternehmer, der Arbeiter und der Verbraucher, der Beamten, Richter, Anwälte, Journalisten, Wirtschaftsprüfer und Politiker auf sie konzentriert, sich das Ziel der Aufgabe zu eigen macht. Da diese Konzentration der Energie in einem freien Staat aber das Ergebnis einer freiwilligen Meinungsbildung sein muß, so ist zu fragen: Wie soll sich eine solche Meinung, ein solches Urteil bilden können, wenn das Gesetz die Monopolbildung für ebenso legitim erklärt wie den Wettbewerb? Wenn sie es der freien Entscheidung der Marktbeteiligten überläßt, ob sie untereinander in Wettbewerb treten oder aber den Wettbewerb zwischen sich ausschalten oder einschränken wollen? Wenn das Gesetz selbst von der Wirtschaftsfreiheit lediglich jenen ordnungsindifferenten, verfälschten, unter keinem Gesichtspunkt zu verteidigenden Begriff hat, der da lautet: Wirtschaftsfreiheit ist die Freiheit der Wirtschaft vom Staat, Wirtschaftsfreiheit ist sowohl Freiheit zum Wettbewerb, als auch Freiheit zum Monopol und zur Ausschaltung des Wettbewerbs, ist sowohl Freiheit, den anderen durch bessere Leistung zu überflügeln, als auch Freiheit, denjenigen, der einem Monopol unbequem wird, durch Sperren, Boykott und gezielte Vernichtungspreisunterbietung zu ruinieren, zum Beitritt, zum Verkauf seines Unternehmens, zur Stilllegung oder zur Unterwerfung unter die Marktstrategie eines Monopolisten zu zwingen? Wenn das Gesetz selbst auf dem Standpunkt steht, daß ein Kartellverbot oder eine Antimonopolpolitik ebenso sehr ein Eingriff des Staates in die Wirtschaftsfreiheit ist wie z. B. die Errichtung eines Zwangskartells, die staatliche Festsetzung von Preisen, die Einführung einer Devisenzwangsbewirtschaftung oder eine Sozialisierung? Wenn das Gesetz selbst unfähig ist, zwischen Staatsmaßnahmen zu unterscheiden, die dem Schutz und der Erweiterung der wirtschaftlichen Freiheit dienen, und solchen, die diese Freiheit beschränken oder beseitigen? Wenn irgendwo, dann muß im Gesetz selbst, in der Rechtsordnung klargestellt sein, was unter wirtschaftlicher Freiheit zu verstehen ist, ob Freiheit oder Macht. Wie soll sich sonst eine öffentliche Meinung bilden? Nur wenn in dieser elementaren Grundfrage Klarheit geschaffen ist, können wir daran denken, mit der Zeit auch die schwierigeren Probleme der Monopolverhinderung und Wettbewerbsbelebung zu lösen. Diese elementare Grundfrage aber müssen schon die Kinder in der Schule,

die werdenden Juristen, Volkswirte, Pädagogen, Soziologen und Historiker auf der Universität kennen lernen. Die Voraussetzung dazu ist eine klare Entscheidung des Rechts.

Es ist eben in der Tat so: wer sich gegen ein Kartellverbot ausspricht, wer also verhindern will, daß die Rechtsordnung eine klare Entscheidung zugunsten des Wettbewerbs trifft, und diese Stellungnahme damit begründet, daß ein Kartellverbot das Monopolproblem nur zum Teil löse, der macht damit die Lösung des Monopolproblems im ganzen unmöglich. Und in der Regel ist er auch tatsächlich ein Gegner der Lösung des Monopolproblems, wenn er es auch nicht für nützlich hält, das offen zuzugeben.

Man kann diese Stellungnahme nicht damit erschüttern, daß man sagt, Kartelle hätten doch auch sehr vorteilhafte Wirkungen. Natürlich haben sie das, es fragt sich nur für wen. Daß die Kartelle mitunter den kartellierten Unternehmern nützen, ist kein Beweis dafür, daß sie der Gesamtheit der Wirtschaften einschließlich der Verbraucher nützen. Ein bestimmter Wirtschaftszweig kann zweifellos erreichen — wenigstens in vielen Fällen —, daß sich die Rentabilität der angeschlossenen Betriebe erhöht oder die Verluste der angeschlossenen Betriebe vermindern. Er kann erreichen, daß das Marktrisiko der angeschlossenen Unternehmer geringer wird. Aber er kann damit nicht erreichen, daß dieses Marktrisiko aus der Welt der Wirtschaft verschwindet. Es wird nur abgewälzt. Das Plus an Sicherheit, das die Unternehmer eines kartellierten Wirtschaftszweiges für sich gewinnen, hat die Wirkung, daß an einer anderen Stelle der Wirtschaft ein Minus an Sicherheit entsteht. Nehmen wir an, ein Industriezweig kartelliere sich und stabilisiere seine Preise, und nehmen wir ferner an, diesem Industriezweig stehe eine unelastische Nachfrage gegenüber, d.h. die kartellierten Unternehmer bieten eine Leistung an, auf die die Abnehmer nicht verzichten können, die sie auch zu höheren Preisen in gleichem Umfang in Anspruch nehmen. Dann müssen diese Abnehmer auf dieses eine Bedürfnis einen höheren Teil ihrer Kaufkraft abzwiegen, als sie es tun müßten, wenn ihre Anbieter nicht kartelliert wären. Die wirtschaftliche Existenz der kartellierten Unternehmer ist jetzt besser gesichert als ohne Kartell. Aber den Nachfragern steht nunmehr für die Befriedigung ihrer übrigen Bedürfnisse nur noch eine verminderte Kaufkraft zur Verfügung. Sie werden auf die Befriedigung derjenigen Bedürfnisse verzich-

ten, die für sie am wenigsten dringend sind. Bei denjenigen Unternehmern, die sich auf die Befriedigung dieser Bedürfnisse spezialisiert haben, entsteht infolgedessen ein Nachfrageausfall, ein Umsatzrückgang, eine verminderte Daseinssicherheit. Irgendwo in der Wirtschaft sitzen dann die letzten, die die Hunde beißen.

Aus diesem Grunde ist das Kartellierungsprinzip *niemals ein mögliches Prinzip der Organisation der gesamten Wirtschaft*, sondern es kann nur funktionieren, wenn es nur von einem Teil der Unternehmer angewendet wird. Würden sich alle Wirtschaftszweige kartellieren, dann würden nur diejenigen Wirtschaftszweige einen Nutzen davon haben, denen eine unelastische Nachfrage gegenübersteht; alle anderen würden Schaden leiden. Das Schlimme ist, daß die nachteiligen Wirkungen der Kartellierung an ganz entfernten Stellen der Wirtschaft auftreten, d.h. sie treffen Unternehmer, die ihr Unglück gar nicht auf die Politik der Kartelle zurückführen. Welcher Buchhändler wird z.B. seinen Umsatzrückgang mit der Preispolitik von Kohlen-, Eisen-, Zement- oder Gummikartellen in Zusammenhang bringen? Das heißt, diejenigen Unternehmer, die sich gern kartellieren möchten, dies aber nicht können, weil ein Kartellverbot besteht, werden laut jammern, weil sie sich nicht kartellieren dürfen. Aber diejenigen Unternehmer, deren Rentabilität durch die Preispolitik einer Reihe weitabliegender Kartelle vermindert wird, kommen gar nicht auf den Gedanken, darüber zu jammern, daß Kartelle erlaubt sind. Sie sehen die Zusammenhänge gar nicht. Vielleicht werden sie sogar versuchen, sich ebenfalls zu kartellieren. Aber dann geht es ihnen noch schlechter, weil ihre Abnehmer auf die höheren Kartellpreise mit Konsumverzichtern reagieren, was sie bei Eisen, Kohle, Zement und Gummi nicht können, wohl aber bei Büchern, Taschentüchern, künstlichen Blumen und Blättern, Photoapparaten usw.

Es ist ja auch nicht so, daß sich die Kartelle in der Vergangenheit als große Wucherer oder Konjunkturausbeuter betätigt hätten. So etwas ist nur sehr selten der Fall. Das Reichsgericht hat im Laufe einer Rechtsprechung von 60 Jahren in keinem einzigen Fall ein normales Kartell wegen sittenwidriger Bewucherung des Verkehrs für nichtig erklärt. Der einzige Fall, in dem das Reichsgericht eine Kartellabrede aus diesem Grunde als nichtig angesprochen hat, betraf ein sogenanntes Submissionskartell, bei denen freilich die Dinge in der Regel ziemlich skan-

dalös liegen, was mit der Technik dieser Form von Kartellen und mit der Tatsache zusammenhängt, daß diese Kartelle in der Regel einem Nachfragemonopolisten gegenüberstehen, so daß es also hier immer recht heiß zugeht. Es war der berühmte Fall mit den Türmen des Tannenberghdenkmals. Der volkswirtschaftliche Schaden, den Kartelle anrichten, besteht ziemlich selten in dem, was das einzelne Kartell tut, als in dem, was sie alle zusammen, wenn auch selbständig voneinander, tun. Das ist ja denn auch einer der Gründe, warum eine sogenannte Mißbrauchsgesetzgebung notwendig zum Schiffbruch verurteilt ist. Die Behörde, die die Kartelle zu überwachen hat, kann nur eingreifen, wenn sie einen *individuellen* Mißbrauch wirtschaftlicher Macht feststellt. Aber darum handelt es sich ja gar nicht. Erst die summierte Wirkung vieler Kartelle wird volkswirtschaftlich spürbar, dann aber bis zu Störungen im Bereich der Geldordnung. Wer Mißbrauchsgesetzgebung will, der will, daß die Monopolbekämpfung scheitert, der will das Problem verschwinden lassen, indem er den Ansatz punktualisiert. Er handelt nach dem Grundsatz: divide et impera.

Das Kernübel der Kartellierung ist, daß sie die Märkte erstarren läßt, daß sie das bewegliche Ineingangegreifen aller Märkte durch Schaffung konservativer Marktbesitzstände stört, daß sie die Marktchancen nach einem zugleich ungerechten und unwirtschaftlichen Prinzip verteilt. Kartellierung — übrigens jede Monopolisierung, aber die kartellmäßige Monopolisierung in besonders hohem Grad — ist eine *Veranstaltung zur Abwälzung von Marktrisiken auf Unbekannt*. Sie bedeutet gleichzeitig *Kollektivierung des Unternehmertums*.

Auch ist immer wieder auf die unbestreitbare, wichtige und alarmierende Tatsache hinzuweisen: Das Ergebnis einer Wirtschaft — mengenmäßig, gütemäßig, Zusammensetzung des Sozialprodukts — ist jeweils ein ganz anderes, wenn eine freie Wirtschaft von Kartellen durchgesetzt ist, als wenn diese Kartelle fehlen, und besonders, wenn Wettbewerb besteht. Es ist also nicht gleichgültig, ob Kartelle zugelassen sind oder nicht. Die Freiheit des Unternehmers läßt sich nur unter der Voraussetzung des Wettbewerbs rechtfertigen. Sie läßt sich auch nur unter dieser Voraussetzung auf die Dauer politisch behaupten. Die Unternehmer werden früher oder später ihre Freiheit verlieren, wenn sie so hartnäckig auf ihrer Freiheit, sich zu kartellieren, bestehen.

Wenn sich in einem Volk die Überzeugung durchsetzt — auch bei den Unternehmern —, daß ein Kartellverbot eine richtige und billigenswerte Einrichtung ist, wenn in einem Volk die soziale und politische Wertschätzung des Wettbewerbs zunimmt, dann entsteht ein ganz anderes soziales, politisches und kulturelles Klima als in einem Volk, das zwar von einer sogenannten Marktwirtschaft nicht loskommt, weil auch eine schlechte Marktwirtschaft vielleicht noch immer besser ist als eine zentralgeleitete Wirtschaft oder ein undurchsichtiges Gemengsel von zentralen Lenkungsversuchen und marktmaßiger Nebenluftfreiheit, und das deshalb vor der Aufgabe, seine Wirtschaft in Freiheit vernünftig und durchsichtig zu ordnen, resigniert und zusieht, daß alles wie Kraut und Rüben durcheinandergeht: da ein bißchen Wettbewerb, dort überhitzter Wettbewerb, da ein Kartell, dort ein Konzern, dazu ein deformiertes Steuersystem, eine politisch gesteuerte Kreditpolitik, hier Einführung, dort Abbau amtlicher Preisregulierungen usw. Dieses freiheitliche und klare Klima müssen wir schaffen. Nur in einem solchen Klima läßt sich der schwerere Teil des Monopolproblems wenigstens einigermaßen lösen. Dieses Klima kann aber nicht entstehen, solange das Gesetz Wettbewerb und Wettbewerbsbeschränkung als gleich legitime Prinzipien anerkennt. Mit einem Kartellverbot wird gleichsam das Generalsteuer herumgeworfen. Es muß der erste Schritt auf der Bahn der Reform der Wettbewerbsordnung sein.

So also steht heute die Diskussion und der Kampf.

Beide Positionen sind neuerdings mit Schärfe entwickelt worden. Die Position der Anhänger eines Kartellverbots in einem Brief des Bundeswirtschaftsministers Prof. *Erhard* vom 10. Juli 1952 an den Präsidenten des Bundesverbandes der deutschen Industrie, Herrn *Fritz Berg** und die Position der Gegner eines Kartellverbotes in einem Antwortbrief des Präsidenten Berg an Minister Erhard vom 17. Oktober 1952.

Der Brief des Herrn Berg wiederholt zum Teil Argumente, die alt und schon oft widerlegt sind. Ich kann sie hier übergehen. Aber er enthält auch andere Argumente, die sachlich von großem Gewicht sind und nicht so nebenhin abgetan werden können. Es handelt sich um jene Argumente, in denen Zweifel geäußert werden an dem, was mit einer Monopolbekämpfung

* Veröffentlicht in Blättern der Freiheit, Nr. 15, Heidelberg-Ziegelhausen

sachlich im besten Fall erreicht werden kann, um Argumente, in denen die wirklichen Marktverhältnisse realistisch dargestellt werden, d. h. nicht so, wie sie in den Modellen der Marktformenforschung zu Zwecken der theoretischen Erkenntnis vereinfachend konstruiert werden, sondern so, wie sie auf den empirischen Märkten tatsächlich vorkommen, um Argumente, in denen der Unterschied zwischen der Realität einer Marktwirtschaft und dem Ideal einer Wettbewerbsordnung aufgezeigt wird.

Hier liegen nun aber die Dinge so, daß bei den Anhängern und bei den Gegnern des Kartellverbots weitgehende Übereinstimmung herrscht. Zum Beispiel darüber, daß es selbst der extremsten Antimonopolpolitik niemals gelingen wird, alle Märkte in einen Zustand einigermaßen funktionierenden Wettbewerbs zu versetzen und Monopolbildungen unmöglich zu machen. Aber der Unterschied zwischen den beiden Auffassungen kommt darin zum Ausdruck, daß sich die Gegner des Kartellverbots über diese Tatsache freuen, während die Anhänger einer freien Wettbewerbsordnung die gleiche Tatsache als eine tragische Tatsache empfinden und sich verpflichtet fühlen, alle Willens- und Geisteskraft auf das Ziel zu konzentrieren, zu erreichen, daß wenigstens so viel Wettbewerb wie möglich und so wenig Monopole wie möglich entstehen. Sie werden nicht müde, aufzuzeigen, wie schwer die Zersetzungsgefahr ist, von der eine freie Wirtschaft infolge der Monopolisierung bedroht ist, und welche Folgen eintreten werden, wenn man nichts dagegen tut.

Wenn man ein Problem lösen will, dann muß man die Schwierigkeiten, die sich der Lösung entgegenstellen, sehen; man darf ihnen nicht ausweichen, darf sie nicht bagatellisieren. Je größer die Schwierigkeiten sind, je unwahrscheinlicher es also wird, ob es gelingt, eine Freiheitsordnung zu verwirklichen, desto unerschrockener muß man sich vergegenwärtigen, wie eine Welt aussehen wird, in der es nicht möglich sein wird, die Wirtschaft in Freiheit zu ordnen, desto stärker muß der Impuls werden, auch mit diesen großen Schwierigkeiten wenigstens einigermaßen fertig zu werden. Was soll man aber dazu sagen, wenn Unternehmer und Praktiker, indem sie immer neue Beweise für die Unmöglichkeit des Wettbewerbs auftürmen, beim Anblick jeder neuen Schwierigkeit, die sie aufzeigen, satt Sorge und Unruhe offenbar eine Art von Schadenfreude, von frohlockendem Triumphgefühl an den Tag legen? Wieso können sie über etwas Freude empfinden, was jeden Kenner der Dinge nur mit Sorge erfüllen

muß? Offenbar haben sie es darauf abgesehen, den Willen und den Mut derjenigen zu lähmen, die dem Verhängnis entgegenzutreten wollen. Aber indem sie diesen Willen schwächen, tragen sie dazu bei, daß die Dinge eine Entwicklung nehmen, die ihre eigene Unternehmerfreiheit bedroht. Sie bedroht nicht nur ihre Wettbewerbsfreiheit und Eigentumsfreiheit, nicht nur ihre freie Unternehmerinitiative, sondern sie bedroht auch diejenige Scheinfreiheit, auf die sie selbst einen so großen Wert zu legen scheinen, nämlich ihre Freiheit, sich zu kartellieren. Hier kann man beinahe sagen: der Himmel vergebe ihnen, denn sie wissen nicht, was sie tun.

Wenn Prof. Erhard in seinem Brief an Herrn Berg gesagt hat, es erfülle ihn mit Erbitterung, daß die Gegner des Gesetzentwurfs so beharrlich der eigentlichen Kernfrage der Diskussion ausweichen, so will das Wort „Erbitterung“ ernst genommen werden, denn es will schon etwas besagen, wenn ein so ungewöhnlich gutgelaunter und verträglicher Politiker, wie es Prof. Erhard ist, ein so pathetisches Wort gebraucht.

Die gegenwärtige Diskussion über die Kartell- und Monopolfrage in Deutschland leidet darunter, daß sie nach dem Zusammenbruch unter Startbedingungen in Gang gekommen ist, die nicht günstig waren. Niederlage, Besatzung, die Tatsache, daß die Amerikaner einen Zusammenhang zwischen Monopolisierung und Kartellierung einerseits und Nationalsozialismus andererseits behauptet und eine Erscheinung, die in der ganzen Welt, auch bei ihnen, stattgefunden hat und noch stattfindet, sozusagen als einen kriminellen Tatbestand beurteilt haben, daß die großen Konzernentflechtungen mindestens ebenso sehr Demontagecharakter wie Antitrustcharakter gehabt haben, daß sie ihre Dekartellierungsgesetze in einem Zeitpunkt totaler öffentlicher Güterbewirtschaftung und schlechten Geldes erlassen haben, in einem Zeitpunkt also, in dem sie gar keinen Sinn hatten, — all dies schuf keinen guten Start für ein so wichtiges Gespräch. Aber, meine Damen und Herren, in der geschichtlichen Wirklichkeit wird man nie gefragt, ob einem der Augenblick paßt, in dem eine wichtige große Entscheidung gefällt werden muß. Wollten wir warten, bis wir international und national eine Atmosphäre haben, in der wir uns unbefangen und unvoreingenommen über die Wettbewerbs-, Monopol- und Kartellfrage unterhalten können, dann müßten wir bis zum St. Nimmerleinstag warten. Hier muß man wirklich mit Goethes Theaterdirektor sagen: Was hilft

es, viel von Stimmung reden, dem Zaudernden erscheint sie nie!

Der Bundeswirtschaftsminister hat also ganz recht, wenn er Herrn Berg fragte, warum denn die Unternehmer in den vergangenen Jahren mit ihm nicht freimütig über den Fragenkomplex diskutiert haben. Auf diese Frage hat nun Herr Berg geantwortet, daß er selbst davon abgeraten habe, in eine solche Diskussion einzutreten, solange die Amerikaner und die anderen Besatzungsmächte im Land stünden. Herr Berg deutet damit an, daß man damals nicht frei habe reden können, daß es gefährlich gewesen sei, Gedanken zu vertreten, die den Gedanken der Besatzungsmächte entgegengesetzt gewesen seien. Nun, ich habe selbst — z. B. in der Frage der Schul- und Universitätspolitik — mancherlei Sträube mit den Amerikanern ausgefochten, und es ist mir nichts passiert, abgesehen von gelegentlicher Ungnade. Aber nehmen wir einmal an, es sei eine gewisse Gefahr dabei gewesen. Ist das ein Grund, zu schweigen, wo man Reden im Grunde für Pflicht hält? Wird hier nicht aufs neue die Parole des Servilismus ausgegeben? Meine Damen und Herren! So kann man sich allenfalls verhalten, wenn ein SS-Konzentrationslager, Vergasungstod oder Strafarbeit in Sibirien droht, aber so durften und dürfen wir uns als Deutsche nicht den Besatzungsmächten gegenüber verhalten. Was machen wir für eine Figur, wenn wir in einer Frage, die auch für uns Deutsche eine Frage erster Ordnung ist, eine Politik von Trotzköpfchens Zeitvertreib vorführen, wenn wir sieben Jahre mit gekränkter Miene schweigend warten und dann über den Bundeswirtschaftsminister Erhard herfallen, dessen Politik so viel dazu beigetragen hat, daß wir heute wieder ganz ohne Rücksicht auf irgendeinen alliierten Militärgouverneur eine Lippe riskieren dürfen? Das ist doch, verzeihen sie mir, keine ganz würdige Taktik. Ich muß wirklich sagen, daß ich persönlich von den Argumenten, die sich auf den ersten zwei Seiten des Bergschen Briefes an Prof. Erhard finden, doch in hohem Grade schockiert war. Ich kann es nur aufs äußerste bedauern, daß so etwas passiert ist.

Ich denke dabei vor allem an die geschichtliche Darstellung der alliierten Wirtschaftspolitik in den Jahren nach dem Einmarsch, bei der noch nicht einmal der doch immerhin recht erhebliche Unterschied erwähnt wird, der zwischen der wirtschaftspolitischen Linie der Amerikaner und derjenigen der Engländer bestand. Es wird hier gesagt, die deutschen Unternehmer hätten angesichts des Morgenthauplanes zu der Meinung kommen müssen,

daß alles, was die Amerikaner und die Besatzungsmächte in Deutschland durchführen, nur eine Vernichtung der deutschen Wirtschaft bezwecke. Man müsse es verstehen, wenn es die Unternehmer nicht begreifen könnten, daß eine Maßnahme (wie die Dekartellisierung), die in den Jahren 1945 bis 1947 offenbar getroffen wurde, um der deutschen Wirtschaft zu schaden, im Jahre 1952 dazu dienen könne, der deutschen Wirtschaft zu nützen. Das ist doch eine Argumentation, die jedes Kind widerlegen kann. Sie steht zudem im Widerspruch mit der von Herrn Berg selbst hervorgehobenen Tatsache, daß die Amerikaner die gleiche Antitrustpolitik, die sie bei uns durchzuführen versucht haben, seit den 90er-Jahren in ihrem eigenen Lande mit wechselnder und zeitweise außerordentlicher Energie durchgeführt haben. Es ist kaum anzunehmen, daß sie das getan haben, um ihre eigene Wirtschaft zu ruinieren; — diese Wirtschaft ist ja wohl auch nicht ruiniert worden. Wie kann eine angesehene Gruppe von Mitbürgern, wie es die Unternehmer sind, eine solche Versimplifizierung der geschichtlichen und politischen Vorgänge für vertretbar halten, eine Versimplifizierung, die von jedem beliebigen Demagogen, ja die von Hitler selbst stammen könnte. So etwas sollte nicht vorkommen, und wenn es vorkommt, so soll man dazu nicht schweigen.

Nun, diese beklagenswerte Einleitung ändert nichts daran, daß der Brief des Herrn Berg in seinem Hauptteil, der sachlich gehalten ist, Argumente von Gewicht enthält. Zu einigen dieser Argumente möchte ich jetzt noch Stellung nehmen.

Herr Berg knüpft an die in ihrer Bedeutung zuweilen sehr übertriebene, im übrigen aber sicherlich zutreffende Feststellung an, daß der Wettbewerb, wie er in der Praxis vorkommt, fast immer irgendeinen Grad von „Unvollständigkeit“ aufweist, und macht in diesem Zusammenhang auf einen Tatbestand aufmerksam, der in der Tat viele Unternehmer, die ihre Selbständigkeit und ihre Wettbewerbsfreiheit behaupten wollen, mit Sorge erfüllt. Nämlich auf die Tatsache, daß da, wo Werke mit nur einer Fertigung mit Werken konkurrieren, die eine kombinierte Fertigung auf dem Markt anbieten, die Werke mit einfacher Fertigung den Werken mit kombinierter Fertigung im Konkurrenzkampf selbst dann unterlegen sind, wenn sie rationeller und billiger produzieren. Und zwar deshalb, weil Unternehmer mit kombinierter Fertigung einen internen Ausgleich zwischen Gewinnen und Verlusten vornehmen können, während die auf eine

einzigste Fertigung spezialisierten Unternehmer eine solche Ausweichmöglichkeit nicht haben. Die Unternehmer können also unter Umständen die Preise für eine bestimmte Fertigung so veränderben, daß Unternehmer, die nur diese eine Fertigung anbieten, trotz ihrer leistungsmäßigen Überlegenheit vom Markt verdrängt werden.

Daß diese Konstellation vorkommen kann und daß sie in der Praxis immer wieder eine Rolle spielt, kann kaum bestritten werden. Es ergibt sich die Frage, was sich dagegen tun läßt. Und es ergibt sich die weitere Frage, ob Kartelle eine geeignete Gegenmaßnahme sind. Diese zweite Frage interessiert hier allein.

Prüfen wir zunächst die Situation, so drängt sich uns die Frage auf, welchen Anlaß ein Unternehmen mit kombinierter Fertigung haben kann, einen Rivalen zu unterbieten, der die Ware billiger herstellen kann als er selbst. Bietet dieser Rivale die Ware zu Preisen an, bei denen auch der Unternehmer mit kombinierter Fertigung auf seine Kosten kommt, so hat dieser Unternehmer keinerlei Anlaß zu einer Unterbietung. Bietet aber der Rivale die Ware zu Preisen an, bei denen der Unternehmer mit kombinierter Fertigung zuzahlen muß, so ist nicht einzusehen, warum dieser Unternehmer Wert darauf legt, seine Verlustproduktion durchzuhalten. Er fabriziert ja mehrere Waren; warum gibt er diese eine nicht auf, die sich für ihn nun einmal nicht zu rentieren scheint? Ein Durchhalten hat nur dann Sinn, wenn das betreffende Produkt sowieso als Nebenprodukt bei der Erzeugung anderer Produkte anfällt; aber dann sind ja die Kosten des Nebenprodukts zugleich auch die Kosten des Hauptprodukts, d. h. das Nebenprodukt ist für den betreffenden Unternehmer gar kein Verlustartikel, sondern ein zwangsläufig anfallendes Erzeugnis, bezüglich dessen er lediglich vor der Frage steht, ob er es überhaupt verkaufen oder aber als wertlosen Abfall beseitigen will. Er wird sich wohl zum Verkauf entschließen, wenn die Preise wenigstens die Vertriebskosten decken. In diesem Fall wird er aber kaum jemals daran interessiert sein, die Preise eines Unternehmers zu unterbieten, der auf die Herstellung dieses Erzeugnisses spezialisiert ist, solange diese Preise nicht so hoch liegen, daß weitere Angeboten zu diesen Preisen keine Nachfrage finden. Warum auch in aller Welt soll er durchaus weniger verdienen wollen, als er verdienen kann?

Wir kommen also zu dem Ergebnis: Die von Herrn Berg in den Vordergrund gerückte Konstellation tritt gar nicht ein, so-

lange sich der Unternehmer mit kombinierter Fertigung marktgerecht verhält und auf die Rentabilität seines eigenen Unternehmens bedacht ist. Sollte freilich der Unternehmer mit kombinierter Fertigung billiger produzieren als der spezialisierte Unternehmer, dann kann es durchaus sein, daß sich der spezialisierte Unternehmer in der Konkurrenz nicht behaupten kann. Aber das ist dann nur in der Ordnung, denn im Wettbewerb soll der bessere Mann siegen.

Trotzdem hat Herr Berg recht; die Konstellation kommt tatsächlich in der Praxis vor und nicht einmal selten. Aber dann sehen die Dinge gewöhnlich ganz anders aus. Nehmen wir etwa den Fall der Berliner Warenhäuser, die an bestimmten Freitagen gute Fische zu Verlustpreisen zu verkaufen pflegten und dadurch dem spezialisierten Fisch-Einzelhandel an diesen Tagen den Markt verdarben. Hier stellten die Verluste aus dem Fischverkauf für die Warenhäuser einfach Reklame-Unkosten dar. Der Zweck war, große Kundenmassen anzulocken, die das ganze Warenhaus durchwandern mußten, bis sie zu ihrem Fisch kamen und sodann das Warenhaus regelmäßig mit ganzen Bündeln weiterer Einkäufe verließen. Die Sache lohnte sich, wenn die zusätzlichen Gewinn aus allgemeiner Umsatzsteigerung die Verluste aus dem Fischverkauf überstiegen.

Aber auch das ist nicht der typische Fall. Dieser sieht so aus: Ein Konzern mit kombinierter Fertigung steht hinsichtlich eines seiner Erzeugnisse im Wettbewerb mit zwei oder drei (selten mehr) Unternehmen mit spezialisierter Fertigung und empfindet diese rivalisierenden Werke entweder als störende Konkurrenz oder hat es aus anderen Gründen auf sie abgesehen. Er will sie vielleicht aufkaufen oder in seinen Konzern eingliedern. Diese Zwecke läßt er sich etwas kosten, d. h. er unterbietet diese Werke ohne Rücksicht auf eigene Verluste, bis sie sich entweder aus dem Markt zurückziehen oder überschlucken lassen. Die Verluste finanziert er mit seinen Gewinnen aus anderen Fertigungen. Also ein klarer Fall leistungswidrigen Monopolkampfs, den der Gesetzentwurf verbieten will. Nun wird aber vielleicht Herr Berg sagen, dieses Verbot nütze den angegriffenen Werken mit spezialisierter Fertigung nichts, denn ehe der Prozeß auch nur richtig in Gang komme oder die Kartellbehörde eingreife, seien die angegriffenen Werke dem Angriff bereits erlegen. Wenn wir auch diesen Einwand gelten lassen, dann entsteht die Frage, auf die es hier ankommt, nämlich die Frage: Können sich

die bedrohten Werke diesem Schicksal durch Kartellierung entziehen?

Diese Frage können wir dahin beantworten: ein Kartell kann den Bedrohten nur dann helfen, wenn es ihnen gelingt, ihren Angreifer in dieses Kartell einzubeziehen.

Es entsteht die Frage: wird ihnen das gelingen? Welchen Beweggrund kann der Angreifer haben, seinen Feldzugsplan aufzugeben und sich mit den Werken, auf die er es abgesehen hat, zu verständigen? Nun, es ist durchaus denkbar, daß er solche Beweggründe hat. Das kann namentlich dann der Fall sein, wenn er die von ihm angegriffenen Werke zur Erweiterung seines eigenen Konzerns gar nicht nötig hat, sondern daß er den Angriff nur deshalb führt, um sich tatsächliche oder potentielle Störer seiner Marktstrategie vom Halse zu schaffen. Sind Kartelle verboten, dann bleibt ihm freilich nichts anderes übrig, als seine Rivalen entweder völlig niederzuboxen, bis sie bereit sind, ihre unternehmerische Selbständigkeit preiszugeben, oder aber auf seinen Feldzug ersatzlos zu verzichten und sich damit abzufinden, daß er nunmehr genötigt ist, Wasser in den Wein seiner Marktstrategie zu schütten. Sind aber Kartelle erlaubt, dann hat ja der Angreifer sein Ziel bereits erreicht, wenn die bedrohten Unternehmer in seinem Hotel erscheinen und ihm ein Kartell anbieten. In diesem Fall kommt der Angreifer billiger weg, denn er braucht den verlustreichen Kampf nicht so lang zu führen, und die Angegriffenen kommen auch billiger weg, denn auch für sie kürzt sich die Zeit des Verlustwettbewerbs ab. Ergebnis: Die Monopol-Errichtungskosten sind in solchen Fällen billiger, wenn das Monopol die Form eines Kartells hat, als wenn es eine andere Form haben würde. Und innerhalb des Monopols existieren nunmehr immer noch mehrere sogenannte selbständige Unternehmungen, während im Konzernfall das Monopol aus einem einzigen Unternehmen, dem Konzern, bestehen würde, und die paar selbständigen Werke mit spezialisierter Fertigung dem Konzern als unselbständige Konzernbetriebe eingliedert oder aber stillgelegt worden wären.

Wir dürfen die Untersuchung an diesem Punkt noch nicht abbrechen, sondern müssen des weiteren überlegen, was sich vermutlich ereignen wird, wenn das Kartell zwischen dem Konzern und den paar wenigen spezialisierten Werken zustande gekommen ist. Frage: wird sich der Konzern mit dem Erreichten begnügen? Das ist schwerlich anzunehmen. Er wird es jetzt

vielmehr nur auf anderem Wege versuchen. Und diese anderen Wege bietet ihm das Kartell. Es wird zu Quotenkämpfen oder — vorsichtiger ausgedrückt — zu Quotenverhandlungen kommen und das Ende vom Lied wird dann doch eine Verschmelzung sein. Nur muß der Konzern in diesem Fall für den Aufkauf oder die Eingliederung oder die Stilllegung seiner Kartellpartner mehr zahlen, wahrscheinlich sogar in Form von Renten.

Ich frage: Rechtfertigt es diese Konstellation, von einem Kartellverbot abzusehen? Sie sehen, von dem ganzen Problem des Wettbewerbs zwischen Unternehmen mit kombinierter Fertigung und Unternehmen mit spezialisierter Fertigung bleibt wenig übrig, was sich dazu eignet, als Argument für die Nützlichkeit von Kartellen verwendet zu werden. Und soweit solche Abwehr- oder Auffangkartelle irgendwem nützen, nützen sie Interessen, die in keiner Weise mit dem Interesse der Volkswirtschaft, d. h. mit dem Interesse aller Wirtschaftsbeteiligten an größtmöglicher Produktivität und guter soziologischer Ordnung des wirtschaftlichen Zusammenwirkens harmoniert.

Dieser Einwand des Herrn Berg hängt eng zusammen mit dem sehr viel umfassenderen Argument, das er auch vorbringt, nämlich mit dem Argument, daß die Folge eines Kartellverbots nur eine entsprechende Zunahme der nicht-kartellmäßigen Monopolformen sein wird, diese anderen Monopolformen aber sowohl wirtschaftlich als auch soziologisch gefährlicher seien als Kartelle.

Hierzu ist folgendes zu sagen: Konzerne und Großunternehmen entstehen im allgemeinen aus ganz anderen Gründen als Kartelle. Der Zweck von Kartellen erschöpft sich darin, ein Kollektivmonopol zustande zu bringen. Bei Konzernbildungen und bei der Errichtung von Großbetrieben aber pflegt zunächst der Zweck der *Kosteneinsparung* im Vordergrund zu stehen. Das Hineinwachsen in Markteinfluß ist sehr häufig eine *Folge*, nicht das Motiv der Konzernierung oder Betriebsvergrößerung. Es gibt Konzerne und es gibt Großbetriebe, die hinsichtlich keines einzigen Artikels, den sie produzieren, eine irgendwie ins Gewicht fallende Marktmacht besitzen, vielmehr auf zahllosen Märkten mit zahllosen anderen großen und kleinen Werken konkurrieren, die aber trotzdem gute Gewinne erzielen und gar keinen Grund haben, den Besitz einer Monopol- oder Teilmonopol- oder Oligopolstellung zu vermissen. Aber selbst *monopolistische* Konzerne und Großbetriebe pflegen bei weitem nicht so abhängig von der Erhaltung ihrer Machtposition zu sein wie

Kartelle. Ein Kartell zerbricht, wenn die Außenseiter überhandnehmen oder die Nachfrage abwandert. Konzerne und Großbetriebe sind solchen für die Gesamtwirtschaft erfreulichen Schicksalsschlägen gegenüber viel unempfindlicher. Sie können binnen kürzester Frist von monopolistischer Marktstrategie auf Konkurrenz umschalten. Wenn aber ein Kartell von Marktstrategie auf Konkurrenz umstellt, so bedeutet das, daß dieses Kartell als Kartell nicht mehr existiert.

Infolgedessen ist auch nicht damit zu rechnen, daß infolge eines Kartellverbots auf allen Märkten, die andernfalls kartelliert worden wären, nunmehr monopolistische Konzerne und Großbetriebe entstehen werden. Diese Formen sind in keiner Weise ohne weiteres auswechselbar. Auch die Berufung auf die Vereinigten Staaten ist nicht schlüssig. Wenn die Vereinigten Staaten das Land der großen Konzerne und der Riesenbetriebe geworden ist, so hat diese Entwicklung sehr viel mehr mit den großen Binnenmärkten als mit dem amerikanischen Kartellverbot zu tun.

In Deutschland sind die großen Konzerne zwischen 1919 und 1933 in sehr erheblichem Umfang im Schutz und unter der Decke von Kartellen groß geworden, man denke nur an das Kali-syndikat.

Die Behauptung, die Kartelle schützten den industriellen Mittelstand, ist mehr als problematisch. Wie schon bemerkt, bieten Kartelle den kleineren und mittleren Betrieben nur dann Schutz gegen etwaige Brutalisierung durch Großbetriebe oder Konzerne, wenn diese Großbetriebe und Konzerne ebenfalls im Kartell sitzen. Aber dieser Schutz beschränkt sich dann, bei Lichte besehen, nur darauf, daß sich die Unterwerfung und Aufsaugung und Stilllegung der kleineren und mittleren Betriebe in humaneren Formen, d. h. gegen bar Kasse und nicht durch Niederboxen vollzieht. Oder glaubt man im Ernst, daß sich ein großer Hecht im Karpfenteich gemischter Kartelle irgendwelche übermäßigen Hemmungen auferlegen wird, wenn es in seinem Interesse liegt, etwas zu tun, was den Kleinen nicht paßt?

Ein weiterer Einwand des Herrn Berg geht dahin, daß es zwar richtig sei, was Prof. Erhard sage, daß nämlich der niedrige Preis die Nachfrage vermehre, daß aber was für den niedrigen Preis gelte, für den *sinkenden* Preis nicht zutreffe. Sinkende Preise hätten vielmehr im Gegenteil eine Zurückhaltung der Käufer zur Folge. Das zeige sich z. B. immer wieder bei Krisen.

Indem Kartelle konjunkturellen und krisenbedingten Preisrückgängen eine Politik der Preisstabilität entgegensetzten, schwächten sie die Krisen und Konjunkturen ab, wirkten also volkswirtschaftlich ungemein nützlich. Sie täten damit übrigens gerade dasjenige, was Prof. Erhard dauernd von der Wirtschaft verlangte, wenn er z. B. im Falle konjunktureller Preisauftriebstendenzen die Unternehmer auffordere, Disziplin zu halten und nicht die vielgerühmten Wettbewerbspreise zu verlangen, sondern sich mit Preisen zufrieden zu geben, die unterhalb des Marktpreisniveaus lägen.

Die Behauptung des Herrn Berg, daß sinkende Preise in Deflationskrisen zu allgemeiner Käuferzurückhaltung führen, daß also der Wettbewerb in diesem Falle eine psychotische Massenreaktion in Lauf setzt, die den *circulus vitiosus* noch steigert, ist sicherlich richtig. Ebenso richtig ist sein Hinweis darauf, daß bei inflationistischem Preisauftrieb der Wettbewerb zu einer ähnlichen Übersteigerung psychotischer Marktreaktionen in umgekehrter Richtung verleitet.

Wir müssen uns aber klar darüber sein, daß konjunkturell bedingte Preisrückgänge und Preisauftriebe ihre Ursache nicht in irgendwelchen psychologischen Reaktionen der Marktbeteiligten, sondern in mehr oder weniger drastischen Vorgängen im *monetären Bereich* haben und daher wirksam nur durch *Maßnahmen der Geld- und Kreditpolitik* bekämpft werden könnten. Wenn z. B. in einer inflationistischen Situation der Preisauftrieb durch einen *gesetzlichen Generalpreisstopp* verhindert wird, dann wirkt sich das Mißverhältnis zwischen Geld- und Güterseite eben in anderen Formen aus (zentrale Bewirtschaftung, Geldpfützen, schwarze und graue Märkte usw.). Wenn nun nicht einmal ein Generalpreisstop wirksam ist, wie sollen dann lokal begrenzte Kartellpreisstabilisierungen etwas fruchten? Und genau so ist es auch im umgekehrten Fall. Solange eine deflationistische Geld- und Kreditpolitik betrieben wird, vermag eine künstliche Stabilhaltung der Preise die Wirtschaftsschrumpfung nicht zu verhindern, ja nicht einmal abzubremesen. Mit dieser Politik zäumt man nur das Pferd am Schwanz auf.

Anders verhält es sich freilich sowohl mit vorwiegend psychotisch bedingten Konjunkturausschlägen (z. B. Reaktionen auf politische Ereignisse wie im Korea-Fall), als auch mit den psychotischen Übersteigerungen im Fall von monetär bedingten Konjunkturbewegungen vorübergehenden Charakters. Hier kann

die von Prof. Erhard mit Recht aufgerufene Preisdisziplin in der Tat erhebliches Unheil abwenden. Aber doch nur dann, wenn sie *über die ganze Breite der Wirtschaft* hin beobachtet wird und wenn gleichzeitig die Wirtschaftspolitik mit wirksamen Maßnahmen monetärer Art Hilfsstellung leistet. Partielle Kartellpreisstabilisierungen dagegen vermögen weder der Kaufpsychose in der Boom-Situation, noch der Zurückhaltungspsychose in der Schock-Situation nennenswert entgegenzuwirken.

Soweit die Marktdisziplin der Marktbeteiligten konjunkturelle Übersteigerungserscheinungen abdämpfen kann, handelt es sich mehr um eine Frage der allgemeinen staatsbürgerlichen Erziehung und der Verbreitung von volkswirtschaftlicher Einsicht, als um eine Frage privater Marktstrategie. Gewiß, Kartelle haben schon vermöge ihrer marktstrategischen Schwerfälligkeit und vermöge des umständlichen kollektiven Prozesses der Willensbildung die Tendenz zu konservativer Erstarrung des Preisgefüges und üben infolgedessen in konjunkturell dramatischen Zeitläuften die Disziplin der langen Leitung. Diese Tugend des Phlegmas, V die normalerweise eine Untugend ist, weil sie die Anpassung der Unternehmerdispositionen an veränderte Umstände verlangsamt, ist in dieser Situation — und *nur* in dieser Situation — ausnahmsweise einmal tatsächlich eine Tugend. Aber es ist eine bescheidene Tugend und äußert nur bescheidene Wirkungen. Im übrigen wirkt die Vermonopolisierung und Kartellierung der Wirtschaft im ganzen und auf lange Sicht nicht konjunkturabschwächend, sondern konjunkturverschärfend wie jeder Erstarrungsprozeß auf bewegtem Grunde.

Übrigens weist Herr Berg selbst darauf hin, daß eine solche Preisdisziplin ganzer Wirtschaftszweige in den Vereinigten Staaten auch ohne Kartelle vorkommt, namentlich auf Oligopolmärkten, auf denen sich die Marktbeteiligten ohne Vertragsschutz zu verständigen pflegen. Das beweist aber doch das Gegenteil von dem, was Herr Berg beweisen will. Er will beweisen, daß man die Kartelle erlauben muß, wenn man wünscht, daß gewisse Konjunkturübersteigerungen abgedämpft werden. Stattdessen beweist er, daß das auch ohne Kartelle geschieht. Natürlich meint Herr Berg hier, daß sich auch amerikanische Unternehmer über ihr Marktverhalten verständigen, obwohl solche Verständigungen verboten und rechtsunwirksam sind. Gewiß, das ereignet sich auf oligopolistischen Märkten häufig. Aber trotzdem sind unverbindliche Marktverständigungen et-

was anderes als Marktverständigungen, die in der starken Rüstung eines rechtsverbindlichen Vertrags mit eigener Verbandsgerichtsbarkeit, eigener Überwachungspolizei, hohen Vertragsstrafen, Mehrheitsbeschlüssen, Quotenreglements, eigener zentralisierter Vertriebsorganisation daherstolzen. Je unverbindlicher und ungeschützter eine Marktverständigung ist, desto mehr ist sie zur Marktnähe gezwungen, desto mehr bleibt die Elastizität der Anpassungsreaktionen erhalten. Es ist im Grunde ein großes Kompliment, das Herr Berg dem Prinzip der Freiheit und dem amerikanischen Kartellverbot macht, wenn er feststellt, daß die amerikanischen Unternehmer trotz des Kartellverbotes gerade in solchen Situationen eine auf Freiwilligkeit gegründete Disziplin halten, in denen diese Disziplin ausnahmsweise einmal im Interesse der gesamten Wirtschaft liegt. Die Konkurrenzfreiheit erzieht ihre Leute auch; ich möchte glauben, sie erzieht sie besser, als das Kartell.

Soweit aber nicht monetär oder psychotisch bedingte Preisbewegungen in Frage stehen, trifft die Behauptung des Herrn Berg, daß sinkende Preise zu Käuferzurückhaltung und steigende Preise zu psychotischen Angstkäufen führen, nicht zu. Jedermann kann das z. B. bei den üblichen saisonalen Preisbewegungen gut beobachten. Frühkartoffeln und Frühkirschen werden zu recht hohen Preisen Jahr für Jahr gut verkauft, obwohl jeder Käufer weiß, daß er schon eine Woche später Kartoffeln und Kirschen gleicher Qualität sehr viel billiger kaufen kann. Und wenn die Preise dann nach Abklingen des Massenangebots wieder anziehen, ereignet sich niemals ein panischer Käuferandrang. Genau so verhält es sich, wenn die Preise für irgendein Erzeugnis infolge etwa einer Änderung der Konsumgewohnheiten sinken oder steigen. Kein Biertrinker verzichtet z. B. auf sein tägliches Quantum, wenn das Bier deshalb billiger wird, weil breite Käufermassen zum Konsum alkoholfreier Getränke übergehen, und kein Apfelsafttrinker trinkt deshalb mehr Apfelsaft, als er bei gleichbleibenden Preisen trinken würde, wenn die Preise für Apfelsaft aus dem gleichen Grunde steigen. Hier besteht nicht der mindeste volkswirtschaftliche Grund, eine Politik der Preisstabilisierung für wünschenswert zu halten; im Gegenteil, sie wäre schädlich auf der ganzen Linie.

Ein weiteres Argument des Herrn Berg betont, daß die Durchführung eines Verbotsgesetzes einen ungewöhnlich großen Verwaltungsapparat erfordern würde, während der Staat, wie er

glaubt, bei einem bloßen Mißbrauchsgesetz mit einem sehr viel kleineren Aufwand an Bürokratie und Staatseinmischung in die Wirtschaft auskommt.

Diese Behauptung halte ich nun in ihrem ganzen Umfang für irrig. Ein Kartellverbot wird, wie ich schon zu Beginn sagte, gar nicht von der Bürokratie sondern vom *Wettbewerb* vollstreckt. Wird es befolgt, so braucht weder irgend ein Richter, noch irgend ein Beamter auch nur den Finger zu regen. Wird es nicht befolgt, so ist es zunächst einmal Sache derjenigen Marktbeteiligten, die sich dadurch in ihrer Wettbewerbsfreiheit beeinträchtigt oder sonst monopolistisch geschädigt fühlen, sich zur Wehr zu setzen und die Gerichte anzurufen. Wenden die Gerichte das Gesetz in einigen typischen Streitfällen nachdrücklich an, dann weiß die Wirtschaft, woran sie ist und kann sich nach diesen Urteilen richten. In einigen Fällen wird vielleicht die Kartellbehörde mit Ordnungsstrafen oder Amtsklagen eingreifen; häufiger wird sie mit den beteiligten Wirtschaftskreisen Fühlung nehmen und versuchen, den Widerstand im Verhandlungswege auszuräumen. Es ist schlechterdings nicht einzusehen, aus welchem Grunde hier ein ungewöhnlicher Apparat aufgebaut werden müßte.

Wenn man genauer zusieht, dann bemerkt man freilich, daß Herr Berg ja gar nicht an das Verbotsgesetz denkt, sondern an die *Erlaubnisvorbehalte*. Der Gesetzentwurf sieht nämlich vor, daß die Kartellbehörde sogenannte Rationalisierungskartelle, sogenannte Krisenkartelle und Außenhandelskartelle unter bestimmten Voraussetzungen *erlauben* kann. Herr Berg nimmt an, daß der Kartellbehörde zahllose Anträge auf Zulassung zugeleitet werden. Ich nehme das auch an, möchte aber betonen, daß Herr Berg in diesem Punkte sehr viel sachverständiger ist als ich. Ich nehme es nur an, aber Herr Berg weiß es, ob die Absicht besteht, viele derartige Anträge zu stellen.

Sicherlich wird die Bearbeitung dieser Genehmigungsanträge sehr viel Zeit und Arbeit kosten. Wie groß dieser Zeit- und Müheaufwand werden wird, hängt von den Direktiven des Leiters der Kartellbehörde ab. Wird ein sehr strenger Maßstab angelegt, werden also sehr wenige Ausnahmen bewilligt, so wird der Stoß der Anträge bald abflauen. Wird dagegen sehr „liberal“ verfahren, dann wird die Antragsflut eine Dauererscheinung werden. Weiß die Kartellbehörde nicht, ob sie streng oder lax sein soll, dann wird sie vermutlich unendliche Beweis-

erhebungen, Marktanalysen und Materialsammlungen in jedem Einzelfall anstellen. Die Bearbeitung wird dann verschleppt, wenn nicht ein Riesenapparat aufgebaut wird. Das aber ist kaum zu besorgen; der Bundesfinanzminister wird das zu verhindern wissen.

Es ist also festzustellen: Wenn sich bei der Kartellbehörde die Arbeitslast unerträglich anhäufen sollte, so rührt das nicht daher, daß das beabsichtigte Antimonopolgesetz ein Kartellverbotsgesetz ist, sondern vielmehr daher, daß das Kartellverbot durch *Ausnahmen* durchbrochen ist. Die Ausnahmeparagraphen haben den Verwaltungsparagraphen zur Folge. Die Ausnahmeparagraphen sind aber lediglich deshalb in den Entwurf aufgenommen worden, um den Wünschen der Industrie entgegenzukommen. Ich persönlich bedauere diese Ausnahmebestimmungen. Kein Mensch in Deutschland weiß, was ein Rationalisierungskartell und was ein Krisenkartell ist; selbst die Verfasser der betreffenden Paragraphen sind sich nicht klar darüber. Das muß also die bedauernswerte Kartellbehörde erst noch herausfinden. In den Vereinigten Staaten ist diese Frage anders geregelt. Einmal können die Gerichte darüber entscheiden, ob eine Verständigung zwischen Unternehmen im Einzelfall monopolistischen und wettbewerbsbeschränkenden Charakter hat, und amerikanische Gerichte haben im großen und ganzen ein außerordentlich hohes Maß von wirtschaftspolitischer Einsicht an den Tag gelegt. Sie haben sehr strenge Maßstäbe angelegt, aber das offenbar Vernünftige und Harmlose nicht unterbunden. Zum andern kann der Kongreß *durch Gesetz* Ausnahmen für einzelne Wirtschaftszweige oder Tatbestände beschließen. Dadurch ist einer Durchlöcherung des Kartellverbots mittels Ausnahme-genehmigungen ein wirksamer Riegel vorgeschoben. Denn erstens kann der Kongreß — schon aus Gründen der Arbeitstechnik — nur sehr wenige Ausnahmen beschließen, zweitens paßt die ganze Nation auf, wenn über einen solchen Gesetz-entwurf beraten wird, und drittens sammeln sich, falls ein solches Ausnahmegesetz einmal zustandekommen sollte, die Gegner dieses Gesetzes, beobachten seine Wirkungen, informieren die Öffentlichkeit und gewinnen in der Regel schon sehr bald einen solchen Anhang, daß sie in der Lage sind, zu erreichen, daß dem Kongreß ein Antrag vorgelegt wird, dieses Ausnahmegesetz wieder aufzuheben. Auch erlebt dann die ganze Nation mit, was in einem solchen Falle eigentlich gespielt wird. Denn

natürlich sind es immer nur sehr einflußreiche Gruppen, hinter denen viele Wähler stehen, die in der Lage sind, die Gesetzgebungsmaschine für ihr Branche-Interesse in Bewegung zu versetzen. Wenn man aber diese Aufgabe in die Hand einer bloßen Verwaltungsbehörde legt, dann wird diese Behörde natürlich mit Ausnahmeanträgen bestürmt, die sie alle bearbeiten muß. Und wenn die Entscheidung nicht in der feierlichen und öffentlichen Form des Gesetzes, sondern in der alltäglichen und für die Öffentlichkeit langweiligen und uninteressanten Form eines bloßen Verwaltungsaktes erfolgt, dem dann auch noch der Geruch einer rein fachmännischen Spezialistenentscheidung anklebt, so spielt sich das ganze Tauziehen der politischen, wirtschaftlichen, ressortmäßigen und sozialen Einflüsse sozusagen hinter dem Vorhang ab, und unser obrigkeitsfreudiges Publikum glaubt dann, es handle sich hier lediglich um eine rein fachmännische Angelegenheit wie etwa um die Erteilung einer Baugenehmigung oder um eine Verfügung des Aufsichtsamts über Privatversicherungen oder um eine Entscheidung des Patentamts.

Ich glaube, Herrn Berg nicht unrecht zu tun, wenn ich annehme, daß er den Wunsch hat, die Kartellbehörde möge die Ausnahmegenehmigungen in sehr vielen Fällen möglichst großzügig erteilen. Dann würden sozusagen durch die Tür der Rationalisierungs-, Krisen- und Außenhandelskartelle praktisch alle überhaupt möglichen Kartelle in die Legalität hineinmarschieren, so daß das Kartellverbot auf dem Papier stehen bleibt, in Wahrheit aber die Kartelle praktisch erlaubt sind. Das Verbotsgesetz würde sich m. a. W. unter der Hand der Kartellbehörde in ein Mißbrauchsgesetz verwandeln. Und da ist nun Herr Berg der Meinung, daß das ein eminent unpraktischer Umweg ist, daß es dann schon sehr viel richtiger sein würde, die Kartelle gleich von vornherein zu erlauben und sich auf die bloße Mißbrauchsbekämpfung zu beschränken.

Wenn man diesen Wunsch hat und eine solche Entwicklung voraussieht, dann hat Herr Berg natürlich ganz recht. Dann würde das Kartellverbot mit Ausnahmemöglichkeiten nicht nur ein unpraktischer Umweg, sondern auch eine Unaufrichtigkeit, eine Lüge sein. Das ist nun aber natürlich nicht die Absicht des Bundeswirtschaftsministers. Und deshalb kann man zwar über die Nützlichkeit oder Schädlichkeit eines Kartellverbots oder über die Nützlichkeit oder Schädlichkeit der Zulassung verwaltungsmäßiger Ausnahmegenehmigungen streiten, aber man kann nicht

über den Vorwurf diskutieren, daß das Gesetz zu einer übermäßigen Aufblähung des Verwaltungsaufwands und Verwaltungsapparats führe, wenn dieser Vorwurf zur Voraussetzung hat, daß die Kartellbehörde die Politik verfolgen wird, mit Hilfe ihres Rechtes, Ausnahmen zu bewilligen, das gesamte Gesetz zu Fall zu bringen und das Kartellverbot praktisch abzuschaffen.

Das amerikanische Beispiel zeigt, daß die Antitrustbehörden keineswegs aufgeblähte Bürokratien sind; ihr Etat spielt im Gesamtetat der Staatsbehörden überhaupt keine ins Gewicht fallende Rolle. Wenn einzelne Antitrustprozesse infolge der außerordentlich verwickelten Beweislage ungewöhnlich teuer waren und ganze Berge von Denkschriften vorgelegt worden sind, so mag man das beklagen, wenn man der Ansicht ist, daß die Monopolfrage eine gleichgültige Frage ist und daß die geistige Durchdringung eines Streitfalls, bei dem ungewöhnlich große Interessen und wichtigste Allgemein-Interessen, Fragen der Wirtschaftsordnung, Fragen des Rechts und Fragen der politischen Verfassung auf dem Spiel stehen, ein überflüssiger Luxus ist.

Irrig ist auch die Annahme, daß eine Mißbrauchsgesetzgebung mit einem sehr viel kleineren Apparat durchgeführt werden könne. Richtig ist, daß eine wirksame Überwachung von Kartellen und Monopolen *überhaupt nicht möglich* ist, weder mit einem großen, noch mit einem kleinen Apparat. Wenigstens dann nicht, wenn man diese Aufgabe ernst nimmt. Aber es ist nicht die Meinung von Herrn Berg, daß die Regierung diese Aufgabe ernst nehmen sollte. Vielmehr fordert er, daß die Kartellbehörde nur in wirklich krassen Mißbrauchsfällen von volkswirtschaftlich erstrangiger Bedeutung einschreiten sollte. Das aber bedeutet Verzicht — und zwar völligen Verzicht — auf jede ernsthafte Lösung des Aufsichtsproblems. Krasse Mißbrauchsfälle, Fälle, die von der Öffentlichkeit als Skandal empfunden werden, kommen praktisch nicht vor; das ist ein ganz untypischer, monopolpolitisch uninteressanter Grenzfall. Nicht auf die Wirkung des einen oder anderen Kartells kommt es an, sondern auf die Wirkung des Vorhandenseins *aller* in einer Volkswirtschaft vorhandenen und tätigen Kartelle oder, noch genauer, auf die Wirkung, die von der rechtlichen Zulassung von Kartellen im ganzen auf die Volkswirtschaft ausgeht. Es ist ebenso abwegig, geht ebenso am Kern des Problems vorbei, wenn man dem Staat zumutet, die Kartellfrage in der Weise zu lösen, daß er hinter jedem einzelnen Kartell herjagt, wie wenn man von

ihm fordert, er solle die Masse der Kartelle sich selbst überlassen und nur ab und zu einen Sündenbock herausgreifen, der sich selbst nach der Ansicht des Bundesverbandes der deutschen Industrie falsch benommen hat.

Wir haben ja in Deutschland von 1923 an eine Mißbrauchsgesetzgebung gehabt und eine sehr kleine Behörde, der die Aufgabe zufiel, Kartelle aufzulösen, die das Gemeinwohl und die Gesamtwirtschaft gefährdeten. Die Erfahrungen dieser Behörde liegen vor; ich selbst habe ihr sieben Jahre lang angehört, und ihr damaliger Leiter lebt in Bonn.

Die Erfahrungen waren folgende:

Gleich zu Beginn wurde gegen eine große Reihe von Verbänden Auflösungsklage beim Kartellgericht erhoben. Es handelte sich aber nur darum, daß sich diese Verbände weigerten, gewisse Klauseln aus ihren Geschäftsbedingungen zu entfernen, die noch aus der Inflationszeit stammten, und die sicherlich ganz von allein abgekommen sein würden. Das Verfahren schwebte einige Monate, dann gaben die Verbände nach.

In den folgenden Jahren hat der Reichswirtschaftsminister nur noch zweimal von diesen Eingriffsbefugnissen Gebrauch gemacht. Im ersten Fall, der Kartelle der Eisenindustrie betraf und in dem nur eine sehr bescheidene Maßnahme angeordnet wurde, sah sich der Minister Curtius, der selbst der Industrie nahestand, binnen zwei Tagen gezwungen, vor dem empörten Widerstand der betroffenen und mit ihr sympathisierenden Industrie zu kapitulieren und seine Verfügung zurückzunehmen. Der gesamte parlamentarische Apparat des Weimarer Staates war von den Beschwerdeführern alarmiert worden. Im zweiten Fall handelte es sich um die Preisbindung für gewisse Markenartikel der chemischen Industrie, also praktisch der IG Farben. Die Klage schwebte ganze neun Tage beim Kartellgericht, dann mußte oder wollte der Minister Warmbold, der selbst von der IG herkam, kapitulieren. Er wies den Leiter des Referats an, die Klage zurückzuziehen, beurlaubte ihn für vier Wochen, versetzte ihn sodann in ein anderes Referat und löste das Kartellreferat überhaupt auf. Die Aufgaben der Kartellüberwachung wurden auf die Fachreferate verteilt, was praktisch eine Beerdigung dritter Klasse bedeutete. Seitdem hat niemand jemals wieder irgendetwas von der staatlichen Kartellaufsicht und Mißbrauchsüberwachung gehört.

Trotzdem hat das Kartellreferat eine lebhafte und keineswegs unwirksame Arbeit geleistet. Aber das Recht zu hoheitlichem Vorgehen gegen Kartelle erwies sich als eine stumpfe, wenig brauchbare Waffe, von der sich allenfalls einmal ein Tapetenhändlerkartell einschüchtern ließ, das ohnehin infolge interner Spannungen auf schwachen Füßen stand. Dagegen entdeckte das Kartellreferat einen anderen, sehr viel einflußreicheren und stärkeren Helfer, nämlich den Wettbewerb, d. h. die in der Wirtschaft selbst lebendigen Wettbewerbsenergien. Diesen Wettbewerb zu aktivieren ließ sich das Kartellreferat besonders angelegen sein. Den verwaltungsmäßigen Ansatz hierzu lieferte ihm eine zunächst vor vielen übersehene Vorschrift der Kartellverordnung, der § 9. Dieser schrieb vor, daß die Verhängung von Sperren und sperrähnlichen Nachteilen der Genehmigung des Vorsitzenden des Kartellgerichts bedurfte. Natürlich hielt sich in den ersten Jahren kein Kartell an diese Vorschrift. Aber hie und da wendete sich ein Unternehmer, der durch solche Kampfmittel drangsaliert wurde, an das Ministerium. In solchen Fällen forderte das Referat jeweils unverzüglich das betreffende Kartell auf, die Genehmigung des Vorsitzenden des Kartellgerichts einzuholen und bis zur Entscheidung den Kampf einzustellen. Weigerte sich das Kartell, so stellte das Ministerium Strafantrag beim Kartellgericht. Wurde die Genehmigung beantragt, so zog das Referat genaue Marktinformationen ein, nahm an den Verhandlungen vor dem Vorsitzenden des Kartellgerichts teil und stellte seine Anträge. Außerdem machte das Referat die verbotswidrig gesperrten Unternehmer auf ihr Recht aufmerksam, das Kartell bei den ordentlichen Gerichten auf Schadensersatz zu verklagen. Nachdem die ersten sehr hohen Geldstrafen gegen bekannte und einflußreiche Kartelle verhängt worden waren, bequemen sich die Kartelle allmählich dazu, das Gesetz zu befolgen. Entweder beantragten sie die Genehmigung, bevor sie den Kampf eröffneten, oder sie unterließen den Kampf überhaupt. Schließlich faßten sich auch die bedrohten Unternehmer und Außenseiter ein Herz, selbst vor Gericht zu klagen; es ergingen Urteile der Zivilgerichte auf Schadensersatz, die Anwälte wurden aufmerksam und allmählich sah es so aus, als fühle sich der Wettbewerb ermutigt und wirksamer als früher geschützt. Die Kartelle gerieten dem Wettbewerb gegenüber in die Defensive — praktisch und moralisch. In der öffentlichen Meinung gewann allmählich der Wettbewerb, der seit den Ka-

thedersozialisten eine ausgesprochen schlechte Presse gehabt hatte, an Prestige und es entwickelte sich so etwas wie eine wissenschaftliche Kartellkritik.

Die Veränderung wurde sichtbar, als im Jahr 1930 das Reichsgericht in dem berühmten Benrather Tankstellenfall ein Benzin-kartell wegen unlauteren Wettbewerbs verurteilte, weil es einen Außenseiter methodisch mit Verlustpreisen unterboten hatte, um ihn zur Strecke zu bringen. Dieses Urteil machte in der Juristenwelt ein ungemein großes Aufsehen, das Problem wurde plötzlich gesehen und wissenschaftlich diskutiert. Das alles war eine rein deutsche Entwicklung; das amerikanische Vorbild spielte keine Rolle.

So wirksam waren die wenigen unvollkommenen Bestimmungen der Kartellverordnung, die den Wettbewerb schützten, und so unwirksam war die immerhin weitgehende Befugnis der Staatsgewalt, Kartelle im Fall eines Mißbrauchs ihrer wirtschaftlichen Macht aufzulösen.

Natürlich wissen das die Unternehmer und insbesondere diejenigen Unternehmer, die früher kartellierten Wirtschaftszweigen angehört haben. Soweit sie dazu neigen, Kartelle positiv zu beurteilen, wünschen sie deshalb auch kein Gesetz, das den Wettbewerb belebt und ermutigt, sondern ein Mißbrauchsgesetz. Ein Mißbrauchsgesetz aber, meine Damen und Herren, beruht auf einem Prinzip des Regierens, das vor jetzt 29 Jahren einmal ein biederer Gendarm der badischen Schwarzwaldstadt Villingen beinahe klassisch formuliert hat. Dieser Beamte war nämlich, sehr zu seinem Mißvergnügen, damit beauftragt worden, den Besuch einer Massen-Fastnachtsveranstaltung zu verhindern. Er versuchte seinen Vorgesetzten von seinem Befehl abzubringen, indem er vorschlug: „Wissen Sie was, Herr Oberregierungsrat? Wir lassen sie rein, aber wir schreiben sie auf!“

Mit diesem Punkt lassen Sie mich abschließen; ich habe ohnehin Ihre Geduld viel zu lange in Anspruch genommen. Aber ich glaube, es ist wichtig, daß die Fragen, die der Gesetzentwurf regeln will, in ihrer Bedeutung voll erfaßt, in den breitesten Kreisen diskutiert und mit wirklicher Anteilnahme erwogen werden.

MARKTWIRTSCHAFT UND MITBESTIMMUNGSRECHT

Fritz Hellwig

Meine sehr verehrten Damen und Herren, es wäre verlockend, vielleicht sogar verpflichtend, nach den Ausführungen von Herrn Prof. Böhm etwas stärker auf das einzugehen, was er hier vorgetragen hat. Ich würde mich darin aber einer Disziplinlosigkeit schuldig machen, indem ich das Thema, das mir gestellt ist, doch wahrscheinlich zu stark verlassen würde. Trotzdem glaube ich, daß auch die Überleitung schon es erlaubt, einige Gedanken von Herrn Prof. Böhm hier ganz kurz noch einmal anklingen zu lassen, um zu zeigen, daß man vielleicht das ganze Problem des Wettbewerbs doch in einem größeren Zusammenhang sehen muß, als es im allgemeinen geschieht. Ein Kollege von Herrn Prof. Böhm, Prof. Rüstow (Heidelberg), hat in seinem Buch „Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus“ davon gesprochen, daß der frühere Wirtschaftsliberalismus u. a. auch daran gescheitert sei, daß er soziologie-blind gewesen ist, daß er die Realitäten des gesellschaftlichen Lebens und damit der gesellschaftlichen und politischen Machtbildungen nicht gesehen und richtig eingeschätzt habe. Herr Prof. Böhm wird mir nicht verübeln, wenn ich die Befürchtungen ausspreche, daß die gleiche Soziologie-Blindheit auch dann einen Strich durch die Rechnung machen kann, wenn man das Problem des Wettbewerbs allzu-sehr isoliert sieht. Es wird in dem vorliegenden Referat an vielen Stellen deutlich, welche Realität die gesellschaftlichen und politischen Kräfte darstellen, die sich im Grunde genommen einen Pfifferling darum kümmern, ob nun das Modell des Wettbewerbs zutreffend ist oder nicht, und die sich auch einen Pfifferling daran kehren, ob die ökonomische Funktion des Wettbewerbs und des Marktes durch ihre Tätigkeit oder durch ihre