

Kartellgesetz und Wettbewerb

Der Park des Sonnenkönigs in Versailles war berühmt ob seiner kunstvoll beschnittenen Taxushedken. Das nunmehr vorliegende Kartellgesetz übertrifft diesen Lustgarten des französischen Absolutismus dadurch, daß die Beschneidungskunststücke noch sehr viel ziselierter ausgefallen sind. Dies ist allerdings in einem solchen Maße geschehen, daß aus dem Lust- sehr leicht ein Irrgarten werden kann, zumindest für den von nationalökonomischen und juristischen Vorurteilen nicht getriebenen Leser. Da es sich im übrigen um den Versuch handelt, ökonomisch nicht immer ganz ausgegorene Begriffe in die knapp sitzenden Kostüme der deutschen Rechtswissenschaft zu zwingen, so darf man sich nicht wundern, wenn die Figurenfolge, die nunmehr in den endgültigen Paragraphen des Gesetzestextes vorliegt, zum Teil ein wenig barock wirkt.

Das soll nicht heißen, daß nicht in dem nunmehr verabschiedeten Text doch sehr viele gute Züge enthalten wären. Es kann nicht geleugnet werden, daß die Bemühungen einer ganzen Reihe von Abgeordneten — speziell der SPD und der FDP sowie des nichtkartellfreundlichen Flügels der CDU — sehr viel dazu beigetragen haben, um Querschüsse in letzter Minute zu verhüten und Konzessionen an die kartellfreundliche Wirtschaft auf ein Minimum zu beschränken.

Dies kommt vor allem in der Gestaltung der einzelnen Kartellbildungsmöglichkeiten zum Ausdruck; auf dem Gebiet der Verfahrensweise allerdings muß man sagen, daß diejenige Richtung, die um eine Belebung des Wettbewerbs bemüht war, fast nur Niederlagen einzustecken gehabt hat.

Die positiven Züge des Gesetzes

Einer der grundlegenden Erfolge liegt darin, daß vor allem das gefährliche Konjunkturkrisenkartell endgültig ausgemerzt worden ist. Dafür ist im § 4 der sehr realen Möglichkeit Rechnung getragen worden, daß eine bestimmte Branche in Absatzschwierigkeiten gerät, die nicht unbedingt auf konjunkturelle Rückschläge zurückzuführen sind. Es kann nämlich durchaus der Fall eintreten, daß in einer Branche der sogenannte Bereinigungswettbewerb nicht funktioniert. Das ist immer dann gegeben, wenn die Kostenlage der beteiligten Unternehmen relativ einheitlich ist. Dann können nämlich alle in einer Notsituation in der Preisgestaltung gerade auf die Kosten heruntergehen, die durch die aufrechterhaltene Produktion zusätzlich entstehen — nämlich die Lohnkosten, Materialkosten und Kosten für Hilfsstoffe, die unmittelbar in der Fertigung verbraucht werden. Für alle Kostenbestandteile, die unabhängig von der Aufrechterhaltung der Produktion anfallen würden, kann, soweit sie nicht laufend in bar ausgezahlt werden müssen, ein Zeitlang auf Deckung verzichtet werden: Erneuerungen kann man aufschieben, Bankzinsen kann man sich stunden lassen, Gläubiger kann man vertrösten. Wenn aber nun die laufenden Fertigungskosten — die die Masse der sogenannten „variablen“ Kosten ausmachen — aus dem Preis nicht mehr gedeckt werden können, dann wird ein solches Werk aus der Produktion ausscheiden. Ist nun diese Kostenunterdeckung bei den einzelnen Unternehmen ungefähr die gleiche, dann werden sie unter Umständen alle längere Zeit die Produktion auch zu einem niedrigen Preis aufrechterhalten. Dann kann sich der Anpassungsprozeß, der bei einmal geschrumpften Marktverhältnissen notwendig ist, unter Umständen sehr lange Zeit hinausziehen. Selbst dort, wo der „Bereinigungswettbewerb“ funktioniert, sortiert er oft leistungsfähige Firmen aus, nur weil sie nicht kapitalkräftig genug sind . . . Vom gewerkschaftlichen Standpunkt wird man diese Dinge sehr vorsichtig beurteilen müssen. Wohl ist es nicht wünschenswert, daß nun für einen Kapazitätsüberhang von — sagen wir — 20 vH in der Branche alle Beschäftigten auf lange Zeit hinaus durch Kurzarbeit oder gar Einkommensenkung bestraft werden, nur weil man sich nicht entschließen kann, eine Kapazitätsbereinigung vorzunehmen. Eine rasche Anpassung des Angebotes

an den Bedarf durch Umstellung der überschüssigen Kapazitäten auf eine andere, mehr lukrative Produktion könnte unter Umständen langgezogenen sozialpolitischen Mißständen entgegenwirken. Man kann von gewerkschaftlicher Seite auch einem sogenannten „Vernichtungswettbewerb“ mit sehr viel mehr Ruhe ins Auge schauen, als dies von der Unternehmerseite vielfach anempfohlen wird: Denn wenn ein mit hohen Kosten arbeitendes Unternehmen bankrott macht, so heißt das noch lange nicht, daß die Maschinen und damit die Arbeitsplätze verschrottet werden. Vielmehr ist durchaus möglich, daß ein solches Unternehmen dann für „ein Ei und ein Butterbrot“ von einem anderen Unternehmer aufgekauft wird, der angesichts dieses geringen Preises eben auch nur mit niedrigen Kapitalkosten arbeitet und damit dort wieder rentabel wird, wo die vorherige Unternehmensleitung den Bankrott anmelden mußte. Wollte man zynisch sein, so könnte man die Ansicht vertreten, daß im Interesse der Senkung der Kapitalkosten in der Volkswirtschaft die Gewerkschaften an einem solchen Bereinigungswettbewerb geradezu interessiert sein müßten, solange die Weiterbeschäftigung der Menschen in der betreffenden Branche an den erhalten gebliebenen Maschinen sichergestellt ist.

Es wäre jedoch auch in gewerkschaftspolitischer Hinsicht sehr kurzfristig, wenn man die Gefahren einer solchen Entwicklung verkennen wollte. Die Kostenunterschiede zwischen den einzelnen Unternehmen sind durchaus nicht immer so klar geschnitten, daß nun im Bereinigungswettbewerb ohne weiteres die Spreu vom Weizen zu sondern wäre. Mit anderen Worten: Es ist durchaus möglich, daß längere Zeit eine ganze Reihe von Unternehmern gleich unrentabel arbeiten und weder leben noch sterben können. Wenn die Kostenkurven nun relativ gleich sind, kann diese Gefahr relativ rasch akut werden. Hinzukommt, daß einzelne Unternehmen selbst dann nicht aus dem Wettbewerb ausscheiden werden, wenn sie ihre variablen Kosten nicht mehr durch den Preis gedeckt bekommen. Das gilt insofern, als schon die Organisation, die eine Firma in sich darstellt, einen Wert repräsentiert, den man nicht gern durch Stilllegung in alle Winde verschleudert — die einmal aufeinander eingespielte Belegschaft, die Reputation der Firma nach außen hin, der „Good-Will“, lassen es unter Umständen sogar sinnvoll erscheinen, wenn man zeitweilig nicht einmal auf die Deckung der laufenden Kosten kommt. Man hofft auf bessere Zeiten. Auch eine teilweise Produktionseinschränkung lohnt sich nicht immer; denn die Kostenkurven der Firma können ganz anders aussehen, wenn man die Produktion teilweise einschränkt, als wenn man sie ausdehnt. So hat man zum Beispiel bei einem großen französischen Unternehmen festgestellt, daß durch Produktionseinschränkung nur ungefähr ein Drittel der Kosten eingespart werden konnte, die im Vorjahr für diese Produktionsbereiche bei der Erweiterung der Produktion zusätzlich verursacht wurden.

Aus all diesen Gründen wird also der Anpassungsprozeß unter Umständen sehr langsam und schmerzhaft vor sich gehen. Auch hier könnte man vielleicht noch versucht sein, einen gewerkschaftspolitischen Vorteil zu sehen, wenn das bedeuten würde, daß das Ausscheiden von Arbeitnehmern aus der Branche ebenso langsam vor sich geht, indem eben zum Beispiel die ausscheidenden Rentner nicht mehr ersetzt würden. Vielfach werden jedoch bei einer Produktionsdrosselung gerade ältere und weniger leistungsfähige Arbeitnehmer, die sonst nirgendwo mehr unterkommen können, längst vor ihrem Rentenalter entlassen. Auch wenn die Unternehmen allesamt noch eine Weile nur mit Deckung der variablen Kosten weiterarbeiten, so bedeutet das doch in der Regel nicht, daß sie dieselbe Produktionsmenge wie vorher ausbringen. Arbeiterentlassungen werden also auf jeden Fall eintreten. Aus allen diesen Gründen ist von gewerkschaftlicher Seite her eine vernünftig durchgeführte Kapazitätsanpassung durchaus zu begrüßen, und diese eben sieht der § 4 vor.

Nun sollte das natürlich nicht heißen, daß man damit einer Stilllegung von Produktionsmitteln das Wort reden will. Sicherlich sollte man sich darum bemühen, Fabrikräume und Maschinen eben anderen Produktionszwecken nutzbar zu machen. So wie es

unsinnig ist, eine Überproduktion durch Vernichtung wertvoller Güter bekämpfen zu wollen, so wäre es ebenso Wahnsinn, nur durch Stilllegung eines Teiles der Produktionsanlagen eine Lösung zu versuchen. Arbeitslose Maschinen sind genauso ein trauriger Fall wie arbeitslose Menschen. Allerdings kann dort, wo das Weiterarbeiten der Maschinen eben ein unverhältnismäßig großes Maß an Material und Arbeitskräften verschlungen hätte — wo also, mit anderen Worten, die Produktion zu allzu hohen Kosten erfolgte —, eine Konzentration der geschrumpften Absatzmenge auf die rentabel arbeitenden Werke sinnvoll sein. Eine solche „Rationalisierung“ innerhalb der Branche ist vom volkswirtschaftlichen Standpunkt zu begrüßen. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, daß diese Stilllegung teuer arbeitender Werke in der Regel auch wiederum mit Arbeiterentlassungen verknüpft sein wird.

Rationalisierung der Begriffsverwirrung

Damit kommen wir auf das Problem der *Rationalisierungskartelle*. Rationalisierung heißt letzten Endes Kostensenkung. Bedauerlicherweise stellt man sich im Kreise der Unternehmerschaft meistens nur eine Art der Kostensenkung vor — nämlich die durch relative oder absolute Senkung der Lohnkosten. Daß es auch eine Rationalisierung und Einsparung von Kapitalkosten gibt, wird vielfach vergessen. Immerhin kann man unterstellen, daß Möglichkeiten zur Kostensenkung im Rahmen von Rationalisierungskartellen durchaus gegeben sein können. Das gilt insbesondere für diejenigen Verbände, die sich mit einer Verminderung der Zahl der produzierten Typen und einer Normierung der Erzeugnisse befassen. Wir brauchen nicht einige Tausend verschiedener Spaten oder Hunderte von Papierformaten. Andererseits ist nicht zu leugnen, daß der Markt oft eine gewisse Vielfalt verlangt. Diese Vielfalt kann sich in zweierlei Richtungen auswirken: Soweit die Eigenart des einzelnen Fabrikates diesem einen bestimmten Markt mit treuen Kunden verschafft, entsteht eine monopolähnliche Tendenz für die einzelne Firma, die wettbewerbsbeschränkend wirkt. Insofern kann die Vereinheitlichung der Normen und Typen durch Verringerung der „Präferenzen“ bei den Kunden wettbewerbsauflockernd wirken. Andererseits wird, je ähnlicher die einzelnen Erzeugnisse sind, die Festsetzung einheitlicher Preise leichter. Insofern können Rationalisierungskartelle dieser Art die Voraussetzungen für höherstufige Kartelle schaffen.

Ähnlich liegt es auch bei der *Kalkulation*. Schon in der Begründung zum Regierungsentwurf war gesagt worden, daß zum Beispiel Vereinbarungen, sich bestimmter Formulare oder Abrechnungsmethoden zu bedienen, nicht marktbeeinflussend zu sein brauchen. Das ist im Prinzip wohl richtig. Aber schon dort, wo die einheitliche Berechnung bestimmter Gewinnzuschläge vorgesehen wird, können solche Kalkulationskartelle sehr leicht preiskartellähnlichen Charakter annehmen. Man wird daher den § 5 sehr vorsichtig beurteilen müssen; das gilt insbesondere, weil in Absatz 2 die Kartellbehörde so gut wie verpflichtet ist, Kartelle der bezeichneten Art zuzulassen. Und außerdem ist in Absatz 3 die Rede von der Bildung gemeinsamer Beschaffung oder Betriebseinrichtungen (Syndikate), die in Ausnahmefällen genehmigt werden können. Endlich sollen nach dem gleichen Absatz sogar Preisabreden im Rahmen von Rationalisierungskartellen zulässig sein.

Das letztere ist ein Beispiel dafür, wie im Laufe der Diskussion ursprünglich ganz anders gemeinte Bestimmungen verrutschen können. Der Regierungsentwurf hatte im § 4 ganz klar bestimmt, daß Beschaffungs- oder Vertriebsinstitutionen zum Zwecke einheitlicher Preisfestsetzung bzw. der Beschränkung des Absatzes oder der Erzeugung nicht zulässig sein sollten. Preisabreden sollten lediglich für solche gemeinsamen Einrichtungen genehmigt werden können, die eine Verwertung von Nebenerzeugnissen vorsehen. Es gibt da speziell in der chemischen Industrie eine Reihe von Nebenprodukten, die einfach mit anfallen, ohne daß man genau sagen könnte, welche Kosten sie verursacht haben. Dann ist natürlich die Preisbildung sehr schwierig, und es ist schon sinnvoll, wenn man Abreden zwischen den beteiligten Unternehmen zuläßt. Sonst würde nämlich der eine den Artikel

unter Umständen sehr teuer verkaufen und der andere ihn fast verschenken, womit unliebsame preisstrategische Manöver mit diesen Nebenprodukten möglich wären.

Im endgültigen Text des § 5 hat man nun aber plötzlich das, was ursprünglich einzig und allein für Nebenprodukte zulässig sein sollte, für die Haupterzeugnisse selbst zugelassen. Das ist sehr gefährlich; denn damit wird unter Umständen der gute Name des Rationalisierungskartells als Ausweg für Preis- und vielleicht Quotenkartelle mißbraucht, in denen jedes Unternehmen im Zuge der gesamten Produktionsbeschränkung und Preishochhaltung eine bestimmte Menge zugestanden bekommt. Das ist um so wahrscheinlicher, als ja die Zulassungsbestimmungen für solche Rationalisierungskartelle relativ leidlicher gefaßt sind als zum Beispiel für Strukturkrisenkartelle oder für das sogenannte Generalklauselkartell.

Zur Frage der Bezugs- und Vertriebsrichtungen läßt sich noch folgendes sagen. Sehr viel Staub aufgewirbelt hat das Problem, ob denn nun zum Beispiel Genossenschaften, sobald sie Zusammenschlüsse von Unternehmen darstellen, automatisch unter das Kartellverbot des § 1 fielen. Für Unternehmen wie die Konsumgenossenschaften mußte ein solcher Gedankengang von vornherein als absurd verneint werden; denn in ihnen sind ja gar keine Unternehmen zusammengeschlossen, sondern eine Vielzahl von kleinen Haushaltungen, die nicht nur nicht an einer Produktionseinschränkung oder Verkaufsbeschränkung interessiert sein können, sondern als Nicht-Unternehmen dazu ja gar keine Möglichkeit haben. Anders mögen die Dinge bei Agrargenossenschaften liegen, denn bei deren Mitgliedern mischt sich das haushaltswirtschaftliche mit dem erwerbswirtschaftlichen Element. In jedem Fall läßt sich zugunsten von Einkaufsgenossenschaften auch auf dem Agrarsektor folgendes sagen: Solche Organisationen können auch schon ohne irgendeine Marktbeeinflussung für ihre Mitglieder sehr nützlich sein, insofern sie den Großbezug ermöglichen. Dieser bringt vielfach die Möglichkeit zur Einheimung von Mengenrabatten mit sich. Schon der Zusammenschluß von zwei Unternehmen zur Bewirkung des Großeinkaufs kann in dieser Hinsicht nützlich sein, auch wenn der Grad der damit erreichten Marktbeeinflussung gleich Null ist. Darin liegt der Kernunterschied zu gemeinsamen Einrichtungen, die dem Vertrieb dienen. Immerhin sprechen diese Gesichtspunkte dafür, daß eine Erwähnung der Beschaffungs- und Vertriebsrichtungen nicht ganz ohne Sinn sein mag. Dennoch ist der typische Syndikatscharakter, wie er für Quotenkartelle in der Vergangenheit bezeichnend war, bei seiner Erwähnung im Zusammenhang mit den Rationalisierungskartellen ein wenig suspekt.

Einfuhr-Brotkorb noch höher gehängt?

Vv enn man *Ausfuhrkartelle* zugelassen hat, sodann mit der Begründung, daß die deutschen Exporteure in geschlossener Front dem Ausland gegenüber treten müßten. Wer der Ansicht zuneigt, daß bisher der Auftrieb für den deutschen Export durch ein gewisses Währungsdumping, gekoppelt mit Lohndumping, gegeben wurde, wird bezweifeln müssen, ob solche Exportkartelle überhaupt notwendig waren. Dies gilt um so mehr, als ja auf dem Weltmarkt die Preisunterbietung die wichtigste Waffe zur Expansion des Exports darstellt und Exportkartelle diese gerade verhindern wollen. Der § 6 ist im Grunde wohl nur zu rechtfertigen, wenn man durch Exportkartelle eine Verminderung der Deviseneinnahmen verhüten will. Bei dem Anschwellen der deutschen Gold- und Devisenbestände auf über 21 Milliarden DM ist auch diese Zielsetzung wohl etwas fadenscheinig.

Immerhin läßt sich zugunsten der Ausfuhrkartelle noch etwas sagen, doch gilt das weniger für die *Einfuhrkartelle*. Schon bisher hatten wir in den staatlich gelenkten Einfuhr- und Vorratsstellen das System des Nadelöhrs, durch das das Kamel der Welteinfuhr gezwängt wurde. Es ist wenig begrüßenswert, daß nun noch ein weiteres Nadelöhr hinzukommen soll. Wenn wir wirklich einmal im Zuge einer Währungsaufwertung, gekoppelt mit Zollsenkungen, der bisherigen Politik des Verzichts auf Waren und der Aufstapelung

papierener oder goldener Ansprüche gegenüber dem Ausland Valet sagen wollten, dann könnte sich das Einfuhrkartell sehr leicht als ein wirksames Mittel entpuppen, um dem deutschen Verbraucher auch für die Zukunft den Brotkorb ausländischer Einfuhren höher zu hängen. Das ist der Pferdefuß des § 7.

Ein weiterer — vielleicht noch viel gefährlicherer — Pferdefuß liegt im § 8. Hier haben wir es mit der berühmten *Generalklausel* zu tun. Alle unvorhergesehenen Fälle, die dem Gesetzgeber nicht rechtzeitig eingefallen sind, sollen notfalls durch diese Tür schlüpfen können. Wenn eine „unmittelbare Gefahr für den Bestand des überwiegenden Teils der Unternehmen eines Wirtschaftszweiges“ besteht und andere gesetzliche oder wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht rechtzeitig getroffen werden können, soll es danach für den Bundeswirtschaftsminister möglich sein, in sonst nicht vorgesehenen Ausnahmefällen Kartellgenehmigung zu erteilen. Da die Ausnahmeregelungen der §§ 4 und 5 recht vage gehalten sind, wird man damit rechnen müssen, daß ein Run auf die Ausnutzung des § 8 einsetzt und die Generalausnahme schließlich zur Generalregel wird. Allerdings ist dann der jeweilige Bundeswirtschaftsminister auf seine unmittelbare Verantwortlichkeit festgenagelt. Andererseits wäre es vielleicht ganz gut gewesen, wenn man auch diese Generalklausel dem Kartellamt überlassen hätte; vielleicht hätte dies ein wenig mehr Widerstand gezeigt als ein unter Umständen von labilen politischen Konstellationen abhängiger Bundeswirtschaftsminister.

Vertikale Preisbindung mit „Qualitätsverbesserung“

Es ist und bleibt ein Anachronismus, daß die Preisbindung zweiter Hand in Deutschland gerade wieder in dem Augenblick eingeführt wird, in dem sie in anderen Ländern, und speziell in Übersee, abgebaut wird oder zerbröckelt. Immerhin haben die Markenartikler, die sich für diese Preisbindung einsetzten, eine Reihe von Verbesserungen des ursprünglichen Regierungsentwurfs hinnehmen müssen. Im § 16 ist die Preisbindung zweiter Hand nur für den Fall zugelassen worden, daß es sich um Markenwaren handelt, „deren Lieferung in gleichbleibender oder verbesserter Güte von dem preisbindenden Unternehmen gewährleistet wird“. Selbst von Befürwortern der Preisbindung zweiter Hand ist wiederholt zugegeben worden, daß mit der Einfrierung der Preise die Versuchung groß wird, bei etwaigen Preisverteuerungen der Grundstoffe diese durch leichte Qualitätsverschlechterungen aufzufangen. So schreibt zum Beispiel Prof. Röper:

„Der Preis für ein englisches Pfund Rohkakao (Accra in New York) schnellte z. B. von 45,5 Cents Ende 1953 auf 61,4 Cents im Juli 1954 herauf. Für die Schokoladenfabrikanten hatten langfristige Eindeckungsmöglichkeiten, das übliche Mittel zur Erreichung stabiler Kosten, nicht bestanden. Die Fortführung der bisherigen Qualitäten ließ mit Sicherheit starke Verluste erwarten. Die Hersteller führender Schokoladenmarken überlegten daher im Sommer 1954, ob man nicht den Kakaoanteil verringern sollte, zumal die warme Jahreszeit dem Absatz hochprozentiger Schokolade abträglich war. Eine allgemeine Herabsetzung des Kakaogehaltes ließ zudem einen gewissen Druck auf die Rohstoffpreise erwarten¹⁾.“

Derartige freundliche Überlegungen dürften, wenn man die Maßstäbe von Treu und Glauben anlegt, einem solchen Erzeugnis eigentlich seinen Markencharakter nehmen. Schließlich hat der Begriff der Marke nur dann Sinn, wenn mit ihm tatsächlich verbürgt ist, daß die Hausfrau auch diejenige Qualität bekommt, die sie für garantiert ansieht. Ähnliche Gefahren beschwört die Preisbindung allerdings auch in den Fällen herauf, in denen kleine Mengenänderungen ohne weiteres möglich sind: Durch eine leichte Manipulation der Quantität kann man unter Umständen auch Kostenschwankungen auffangen. Nicht ganz unaktuell dürfte diese Gefahr z. B. bei Puddingpulver und ähnlichen Artikeln sein . . . Man wird hoffen dürfen, daß der Absatz 2 des § 16 genügend weit interpretiert wird, um jede Kundentäuschung in dieser Hinsicht auszuschließen. Das gilt um so mehr, als man noch besonders für die Landwirtschaft eine gewisse Schutzklausel eingebaut hat,

1) Prof. Burkhardt Röper: Die vertikale Preisbindung bei Markenartikeln, Tübingen 1955, S. 58.

wonach bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen „geringfügige naturbedingte Qualitätsschwankungen“ außer Betracht bleiben.

Einen erfreulichen Einblick in das Unterholz der Markenartikelpreisbindung wird die Kartellbehörde allerdings dadurch bekommen, daß Preisbindungen erst dann wirksam sind, wenn sie unter Angabe der Abgabepreise und der Handelsspannen beim Bundeskartellamt angemeldet worden sind. Ursprünglich hatte man nur die Absicht gehabt, der Kartellbehörde dann einen Eingriff zu gestatten, wenn als Folge der Preisbindung zu hohe Handelsspannen auftreten. Nun gibt es zweifellos große Unternehmen, deren Marktposition so machtvoll ist, daß es sich kein Händler leisten kann, ihre Erzeugnisse nicht zu führen. Solche Unternehmen können die Gewinnspannen des Handels eher drücken, weil die Händler ihre Waren ja doch kaufen müssen. In diesem Fall ist eine gewisse Preisüberwachung sicherlich sinnvoll.

Nach § 17 kann nun die Kartellbehörde die Preisbindung verbieten, wenn sie „mißbräuchlich gehandhabt wird oder dazu geeignet ist, die gebundenen Waren zu verteuern bzw. ein Sinken ihrer Preise zu verhindern“. Es ist erfreulich, daß damit ein Element der generellen Preisüberwachung in das Kartellgesetz eingebaut worden ist. Ein leises Fragezeichen wird man allerdings an den Passus anknüpfen müssen, wonach auch das fehlende Sinken der Preise schon als ein Anlaß zum Eingreifen angesehen wird; denn schließlich ist es das Ziel jeder Preisbindung, daß sie eben das Sinken der Preise verhindern soll. Soll man das nun so interpretieren, daß nach § 17 die Kartellbehörde praktisch das Recht hat, so gut wie jede Preisbindung für unwirksam zu erklären? Das wäre ein sehr erfreuliches Ergebnis für den Verbraucher, dürfte aber mit dem Gesetzestext nicht ganz gemeint sein.

Sehr bedeutsam sind auch die Bestimmungen über Koppelungsverträge (§ 18) und Patentbindungen (§ 20). Wenn der erstere Tatbestand mehr in den Bereich marktbeherrschender Unternehmen gehört, die vielfach die Lieferung bestimmter Waren davon abhängig machen, daß auch andere Waren mit abgenommen werden, oder aber den Weiterverkauf an bestimmten Stellen beschränken, dann sind das Dinge, die mit dem gesamten Problem der „Zementierung der Absatzwege“ zusammenhängen. Die Wirtschaft läuft zweifellos Gefahr, in eine Reihe vertikaler Röhren zu zerfallen, die untereinander nicht mehr genügend kommunizieren. Wenn eine vertikale Konzernierung bis zum Endverbraucher für zahlreiche Waren die Regel würde, so hieße das schließlich, daß das Miteinander-Konkurrieren von Artikeln verschiedener Herkunft auf demselben Warentisch und damit eben der Wettbewerb in letzter Instanz erschwert würde.

Patentkartelle können eine starke Behinderung des technischen Fortschritts zur Folge haben. Das gilt besonders dann, wenn die Anmeldung der Patente in so genereller Form erfolgt, daß man jedem Außenseiter, der irgendeine technische Verfeinerung bringt, diese unter Berufung auf die längst angemeldeten Rechte einer der am Kartell beteiligten Firmen versalzen kann. § 20 denkt allerdings mehr an den Druck, dem der Erwerber oder Lizenznehmer ausgesetzt sein kann. Es ist bedauerlich, daß in dem Gesetz das Patentkartell nicht unmittelbar angesprochen wurde, sondern lediglich die vertikale Bindung des Patenterwerbers.

Marktbeherrschendes Unternehmen und Einzelfirmenmonopol

In § 22 sind nicht nur marktbeherrschende Unternehmen im allgemeinen Sinne, sondern auch sogenannte Oligopole erfaßt worden. Beiden kann die Kartellbehörde ein mißbräuchliches Verhalten untersagen. Dabei ist im Gesetzestext nicht scharf unterschieden worden, ob nun der Mißbrauch der Marktmacht in einer Übersteigerung der geforderten Preise — also letzten Endes in der Ausbeutung der Abnehmer und Endverbraucher — liegt, oder ob man ihn darin sieht, daß das betreffende Unternehmen seine Mitwettbewerber auf der ganzen Linie bzw. bei einzelnen Artikeln systematisch unterbietet. Im

ersten Falle geht es darum, daß das marktbeherrschende Großunternehmen zu teuer ist, im anderen Falle darum, daß es zu billig erscheint. Der letztere Fall kann vor allem dann eintreten, Wenn sich bei den kleinen Mitwettbewerbern eines solchen Großunternehmens das Klagegeschrei über die sogenannte Vernichtungskonkurrenz erhebt.

Nun ist es sicherlich der Sinn des Gesetzes, räuberisch gezielte Mordaktionen zu verhindern. Natürlich soll einem marktbeherrschenden Unternehmen nicht die Gelegenheit gegeben werden, kleinere Wettbewerber durch systematische Preisunterbietung aufzuspießen, um dann auf dem derart leergefegten Markt hinterher die Preise zu diktieren. Im Gesetzestext wird leider nicht genau gesagt, welche Art von Mißbrauch denn nun eigentlich verhindert werden soll. Aufpassen muß man auf jeden Fall bei der Interpretation, daß nicht etwa immer nur dann gegen Großunternehmen zu Felde gezogen wird, wenn diese nach Meinung ihrer kleineren Konkurrenten zu billig verkaufen. Dann würde nämlich das ganze Kartellgesetz, das ja schließlich dem Verbraucher dienen soll, unter Umständen zu dessen Nachteil ausschlagen.

Im Grunde war die Sache doch so: Kartelle kann man auflösen oder schon in der Bildung verhindern, weil sie eben noch aus mehreren rechtlich selbständigen Unternehmen bestehen. Wenn nur noch ein wesentliches Unternehmen da ist, dann kann man das nicht gut auflösen; und der Bundestag hat denn auch in letzter Instanz noch im übrigen dafür gesorgt, daß die Bildung solcher marktbeherrschenden Unternehmen nicht schon im Keime erstickt werden kann. Wenn man nun die Verhinderung der Kartellbildung oder die Unwirksamkeitserklärung bei Kartellen eben damit rechtfertigt, daß ja dadurch der Verbraucher gegen Preisübersteigerung und Warenverknappung geschützt werden soll, so ist es selbstverständlich, daß eben diese gleichen Ziele auch im Hinblick auf marktbeherrschende Unternehmen verfolgt werden sollten. Primär muß also bei der Interpretation des § 22 der Schutz der Abnehmer sein. Zwar dient auch die Verhinderung eines Vernichtungswettbewerbs in letzter Instanz indirekt diesen Abnehmern, weil ja nach erfolgreicher Unterbietung aller Konkurrenten das marktbeherrschende Unternehmen schließlich die Preise, die es zunächst zwecks Umbringung eben dieser Wettbewerber ganz niedrig angesetzt hat, wieder heraufschrauben könnte. Ob es das auch tatsächlich tun wird, steht dahin.

Nun ist leider auch nicht näher erklärt, welchen Marktanteil denn eigentlich ein Unternehmen haben muß, um als marktbeherrschend im Sinne des § 22 angesehen werden zu können. Ein Hinweis findet sich nur im § 23, wonach ein Zusammenschluß dann gemeldet werden muß, wenn er einen Marktanteil von 20 vH oder mehr an einer bestimmten Art von Waren oder Leistungen erreicht. Allerdings ist der § 23 zusammen mit dem § 24 nur als ein verstümmelter Überrest dessen zu werten, was an dieser Stelle ursprünglich im Regierungsentwurf enthalten war. Dieser Entwurf wollte nämlich den Versuch machen, eine Überwachung marktbeherrschender Unternehmen in ihrer Entstehung durchzusetzen. Man wird die §§18 bis 22 des ursprünglichen Kartellgesetzentwurfes nahezu als die bestausgearbeiteten des ganzen Entwurfes betrachten müssen; hier waren die neuesten Erfahrungen des amerikanischen Antitrustrechtes herangezogen worden, um zu verhindern, daß ein Unternehmen durch direkten oder indirekten Aufkauf der Aktien und Vermögenswerte, durch Invasion der Aufsichtsräte und Vorstände und auf verschiedene andere Arten ein anderes Unternehmen verschlucken könnte. Es war allerdings auch nach dem Regierungsentwurf dann, wenn das Kind einmal in den Brunnen gefallen war, nicht mehr viel zu machen; denn gegen einmal zustande gekommene Unternehmungszusammenschlüsse mußte die Kartellbehörde klagen. Immerhin war hier die Möglichkeit gegeben, daß gegen die Entstehung von Einzelfirmenmonopolen überhaupt etwas unternommen werden konnte.

Insofern war dies eine sehr sinnvolle Ergänzung zu dem grundsätzlichen Kartellverbot des § 1. Gerade von Kartellfreunden war immer wieder darauf hingewiesen worden, daß jedes straffe Kartellverbot schließlich zum Ausweichen in die noch engeren Zusammen-

schlußformen, nämlich in Fusionen und Verschmelzungen im Rahmen von Konzernen und Trusts, führen müsse. Leider hatten gewisse Kreise der Industrie von Anfang an darauf hingearbeitet, nicht nur das grundsätzliche Kartellverbot zu torpedieren, sondern gleichzeitig auch noch jede Beschränkung für einen engeren Zusammenschluß von Unternehmen in Form von Fusionen auszuschalten. Das erstere ist ihnen zwar nicht ganz gelungen, das zweite dagegen in um so gründlicherer Weise.

So ergibt sich dann praktisch folgende Situation: Das deutsche Kartellgesetz, das lockere Formen des Zusammenschlusses in Form von Kartellen relativ scharf bekämpft, kennt so gut wie keinerlei Maßnahmen gegen die Entstehung von Einzelfirmenmonopolen. Es wird gewissermaßen eine Prämie ausgesetzt für die engste Form der Verschmelzung wirtschaftlicher Interessen. Man darf sich nicht wundern, daß verschiedene Vertreter des Bundestags — so die Abgeordneten *Kurlbaum* und *Illerhaus* — in der Schlußdebatte ihr Unbehagen über diese Situation mehr oder weniger deutlich anklingen ließen.

Der organisatorische Aufbau

Die organisatorische Struktur, wie sie sich nach dem Gesetzentwurf ergibt, enthält nach wie vor ernste Schönheitsfehler. Zunächst einmal ist das Bundeskartellamt nur bei Struktur- und Außenhandelskartellen unmittelbar zuständig; in den meisten übrigen Fällen obliegt die Zuständigkeit den Landeskartellbehörden, solange nicht nachgewiesen ist, daß die betreffende Kartellregelung das ganze Bundesgebiet berührt. Das bedeutet, daß in vielen Fällen sogenannte Konditionen- und Rationalisierungskartelle, vor allem aber auch Preisbindungen zweiter Hand auf Landesebene zugelassen werden können. Da die Landeskartellbehörden aller Wahrscheinlichkeit nach weder über die Ausrüstung noch über die Erfahrungen oder sonstigen Voraussetzungen des Bundeskartellamtes verfügen werden, ist zu befürchten, daß diese Zersplitterung eine erhebliche Schwächung der Durchführungsorgane bedeutet. Auch in seinen Prüfungsfunktionen hat man dem Kartellamt im Rahmen des § 46, speziell im Hinblick auf die Prüfungstätigkeit, erhebliche Eingengungen auferlegt.

Endlich bleiben als letzte Instanzen für die Entscheidung von Beschwerden gegen Einspruchsentscheide der Kartellbehörde die Oberlandesgerichte übrig. Im Gegensatz zu dem früheren Kartellgericht sind die einzelnen Senate der Oberlandesgerichte keineswegs auch mit wirtschaftssachkundigen Beisitzern besetzt. Das ist ein schwerer Rückschritt gegenüber der älteren Tradition, der im Grunde angesichts des heutigen Ausbaues der Wirtschaftswissenschaft und vor allem auch der Bedeutung volks- und betriebswirtschaftlicher Überlegungen für das Kartellproblem in gar keiner Weise zu entschuldigen ist.

Entscheidend für die Frage, inwieweit das vorliegende Gesetz die Situation des deutschen Verbrauchers verbessern und eine gewisse Anpassungsfähigkeit der deutschen Wirtschaftsstruktur sichern kann, wird nicht der Buchstabe des Gesetzes sein, sondern seine Durchführung und die Anwendung der einzelnen Bestimmungen in der Praxis. Man wird hoffen dürfen, daß diese so lang umkämpfte Gesetz, das zweifellos eine Reihe von guten Ansatzpunkten für eine Verwirklichung echter Wettbewerbselemente enthält, die Möglichkeit bietet zum Einsatz wettbewerbsbewußter Kräfte in Wirtschaft und Verwaltung. Will das moderne Unternehmertum seine Funktion gegenüber etwaigen Sozialisierungstendenzen halten, so wird es dem Staat nicht verargen dürfen, daß er mit eiserner Rute — die hier allerdings etwas zu stark mit Gummipolstern umwickelt sein mag — für die Aufrechterhaltung des Wettbewerbsgeistes sorgt.