

* * *

WIRTSCHAFTSORDNUNG UND KARTELLGESETZ

Vorbemerkung:

Es sei ausdrücklich festgestellt, dass wir den folgenden Beitrag, der keineswegs die Auffassung der Gewerkschaften zu der heute so umstrittenen Frage wiedergibt, zur Diskussion stellen. In der nächsten Nummer der „Gewerkschaftlichen Monatshefte“ wird sich Dr. Rolf Wagenführ mit dem Aufsatz auseinander setzen. Die Redaktion.

Die Fragen, die sich aus der Vorbereitung eines neuen deutschen Kartellrechts ergeben, sind letztlich Fragen der Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsverfassung und von diesen nicht zu trennen. Wie jedes andere Gebiet der Wirtschaftspolitik, muss die Kartellpolitik ihre Richtung von der allgemeinen Wirtschaftspolitik herleiten. Umgekehrt ist Kartellpolitik aber auch stets als Mittel zur Erreichung anderer Wirtschaftspolitischer Ziele brauchbar. Unter diesen Voraussetzungen wird man einer lediglich tendenziellen und praktisch kasuistischen Kartellpolitik nur dann zustimmen können, wenn man der Meinung ist, dass einzelne Systeme der Wirtschaftstheorie und die daraus hergeleiteten wirtschaftspolitischen Meinungen keine umfassende Erklärung der Verhältnisse und Abläufe innerhalb von Wirtschaft und Gesellschaft zu geben vermögen und daher lediglich in einzelnen Fällen Kritik und Korrektur entsprechend den besonderen Erfahrungen möglich sind.

Kartelle und Monopole als Marktformen

Sieht man Kartelle und Monopole von den „Märkten“, also von den Stellen her, an denen sich der Austausch der Güter und Leistungen innerhalb und zwischen den Volkswirtschaften vollzieht, so erkennt man, dass diese Märkte und die von ihnen ausgehenden Einflüsse auf Art und Umfang der Tätigkeit der einzelnen Unternehmen und damit der gesamten Volkswirtschaft unbestreitbar wesentlich von Kartell- und Monopolbildungen beeinflusst werden. Nun sind die Bezeichnungen Kartelle und Monopole zunächst nur die in der Umgangssprache häufig missbräuchlich benutzten Ausdrücke für das, was die Wirtschaftswissenschaft allgemeiner und umfassender als Beschränkung des Wettbewerbs bezeichnet. Ferner ist es notwendig, sich dessen bewusst zu sein, dass jeder Markt stets zwei Seiten hat, eine Beschränkung des Wettbewerbs daher sowohl von der Angebots- wie von der Nachfrageseite her stattfinden kann.

Theoretisch kann man übrigens bekanntlich nur in den Fällen exakt von einem Monopol sprechen, in denen nur ein einziger Anbieter oder Nachfrager auf dem Markt ist. Dieser Fall ist in der Praxis verhältnismäßig selten. Bestehen neben einem starken und daher marktbeherrschenden Anbieter und Nachfrager schwächere Konkurrenten, so hat man es mit einem Teilmonopol zu tun. Zwei etwa gleichstarke Anbieter oder Nachfrager bilden ein Angebots- oder Nachfrage-Dyopol. Bei einer sonst beschränkten Anzahl von Anbietern bzw. Nachfragern dagegen spricht man von einem Angebots- bzw. Nachfrage-Oligopol. Nur bei „atomistisch“ verteilten Anbietern und Nachfragern liegt freie oder vollständige Konkurrenz vor.

Bezeichnet man als Kartell lediglich die Vereinigung selbstständig bleibender Anbieter oder Nachfrager auf vertraglicher Basis zum Zwecke der Beschränkung des Wettbewerbs, so ergibt sich daraus, dass je nach dem Grade der Vollständigkeit, in dem die Anbieter oder Nachfrager einem oder mehreren nebeneinander bestehenden Zusammenschlüssen angehören, alle vorbezeichneten Formen beschränkter Konkurrenz durch die kartellarischen Bindungen herbeigeführt werden können. Den Fall des reinen Monopols ausgenommen, ist aber der Grad der Beschränkung des Wettbewerbs in allen anderen Beschränkungsfällen weder theoretisch noch praktisch im voraus bestimmbar.

Die neoliberalen Sicht

Die neoliberale Nationalökonomie, die in Deutschland vorwiegend durch die so genannte Freiburger Schule (Eucken, Böhm, Pfister, Müller-Armack) vertreten wird, hält eine klare Analyse der in der Wirtschaft bestehenden Marktformen und die weitestmögliche Erhaltung bzw. Wiederherstellung vollständiger Konkurrenz deshalb für die wesentliche Voraussetzung jeder künftigen Wirtschaftspolitik, weil sie erwartet, dass sich bei möglichst vollständiger Konkurrenz auf allen Wirtschaftsgebieten über die unendlich vielen Geschäfte, die täglich auf allen Märkten geschlossen werden, eine Selbststeuerung der Wirtschaft ergibt, die bestmögliche Nutzung aller wirtschaftlichen Möglichkeiten und damit höchste Wirtschaftserträge und beste Versorgung des Konsumenten nach dessen eigenen Wünschen sichert.

Freie oder vollständige Konkurrenz in diesem Sinne ist daher nicht einfach mit freier Wirtschaft gleichzusetzen, denn „freie“ Wirtschaft neigt dazu, wie die in dieser Richtung beispielsweise auch zu Recht von Sozialisten kritisierte Vergangenheit zeigt, den Wettbewerb zu beschränken oder auszuschließen. Nach neoliberaler Meinung führte diese Wettbewerbsbeschränkung aber nicht nur dazu, dass die optimale Produktion und Versorgung der Volkswirtschaft verhindert wird, sondern auch zur Entwicklung struktureller Krisen, die die konjunkturellen Krisen (business cycles) erheblich verstärken. Der Vorwurf der neoliberalen Lehrmeinung geht mit anderen Worten dahin, Kartelle seien Väter und nicht Kinder der Not. In diesem Zusammenhang wird aber nicht nur die wirtschaftspolitische Seite des Problems gesehen, sondern zugleich die Auswirkungen auf die Gesellschaft und die politische Ordnung schlechthin. Die „Vermachtung der Märkte“ führe zu weiterer Einbuße an Freiheit der Persönlichkeit und zur Einflußnahme kollektiver Marktgebilde auf die allgemeine und Wirtschaftspolitik des Staates. Die Forderungen der Neoliberalen gehen daher dahin, dass man die Wirtschaft von staatlicher Intervention möglichst frei halten solle und der Staat lediglich die Aufgabe übernehmen müsse dafür zu sorgen, dass der Wettbewerb nicht nur durch Monopolbildungen eingeschränkt werde. Staatliche Einrichtungen sollten daher, auf der Grundlage einer entsprechenden Gesetzgebung, als Marktpolizei zur Aufrechterhaltung eines freien Wettbewerbs tätig sein.

Bei dieser Auffassung und Aufgabenstellung ist Kartell- oder besser Antikartellpolitik des Staates allerdings von zentraler Bedeutung. Sie muss jedoch von wirtschaftspolitischen Maßnahmen und entsprechender Gesetzgebung auf verwandten Gebieten (z. B. Steuer-, Gesellschaftsrecht und Zollpolitik) begleitet sein. Dabei ist aber, wie die nachfolgenden Überlegungen zeigen, zu beachten, dass derartige Maßnahmen nur von begrenztem Erfolg sein können, solange sich nicht der größere Teil der wirtschaftlich bedeutenden Länder der Welt entschließt, eine entsprechende Wirtschaftspolitik zu treiben.

Die Einwendungen gegen die neoliberale Meinung

Es ist daher zweckmäßig, sich stets des weiteren Rahmens bewusst zu sein, in den eine solche Politik hineingestellt wäre, denn eine Weltwirtschaftskrise, die, um im Bilde zu bleiben, irgendwo in der Welt kartellarischen Ursprungs wäre, würde mittelbar auch die kartellfreien Räume treffen, wobei zunächst die Frage offen bleibt, ob sich solche mit staatlichen Mitteln überhaupt erzielen lassen und ob eine bis zum äußersten gehende anti-kartellistische Wirtschaftspolitik wünschenswert wäre. Um daher mit diesem räumlich weitesten Problem zu beginnen, ist es notwendig, zu erkennen, dass die hinreichende Durchdringung der Weltwirtschaftspolitik mit neoliberalen Grundsätzen bedeutende Kursänderungen der europäischen, aber auch der amerikanischen Wirtschaftspolitik zur Folge haben müsste, die nicht ohne Rückwirkung auf die allgemeine Politik bleiben könnten. Insbesondere müsste im Verfolg solcher Maßnahmen die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung erheblich intensiviert werden. Damit aber wären nicht unerhebliche Umschichtungen in der Bevölkerungsstruktur und Sachkapitalstruktur aller Beteiligten erforderlich, ein Problem, das bereits jetzt hinsichtlich der Welt-Stahlkapazität deutlich hervortritt. Bisher notwendige Kapazitäts-Sachanlagen würden entwertet und andere hergestellt werden müssen.

Es ist ferner interessant, zu beobachten, dass in der wirtschaftstheoretischen Betrachtung unserer Tage hierbei dem Produktionsfaktor „Natur“ oft zu geringe Beachtung geschenkt wird. Werden die Güter auf dem Markt nach dem Grade ihrer Knappheit bewertet, so wirkt sich die reichlichere oder knappere Versorgung der einzelnen Volkswirtschaften mit diesem Produktionsfaktor jeweils unmittelbar in die Weltwirtschaft hinein aus. Dies ist zwar stets der Fall und braucht durchaus nicht zu den dem nationalwirtschaftlichen Denken eigentümlichen überspitzungen in der Betrachtung zu führen, jedoch würde eine weitgehend und kurzfristig durchgeführte Liberalisierung die hierauf beruhende Ungleichgewichtigkeit sofort in einem bisher nicht vorhandenen Ausmaße allenthalben, deutlich sichtbar machen.

Das Übergewicht der amerikanischen „Versorgung“ mit diesem Produktionsfaktor, das in Verhältnis zu Europa etwa dem entsprechenden Verhältnis der arealen Bevölkerungsdichten gleichgestellt werden dürfte, müsste zugleich auch das Problem der Bevölkerungsverteilung stark in den Vordergrund rücken, umso mehr, als die Freizügigkeit der Arbeitskraft eine notwendige ergänzende Voraussetzung extremaler Liberalisierungspolitik ist. Bekanntlich leben beispielsweise in den Vereinigten Staaten auf 9,7 Mill. qkm 160 Mill. Einwohner, d. h. 15 Einwohner auf einem qkm; in Kanada auf 9,3 Mill. qkm sogar nur 12,8 Mill. Einwohner, d. h. also, nur 1 Einwohner auf einem qkm, während in Europa, den europäischen Teil Russlands eingeschlossen, auf 11 Mill. qkm 540 Mill. Einwohner, d. h. 49 Einwohner auf einem qkm leben und ihren Unterhalt finden müssen.

Die Einpassung der Teilräume in ein liberales Weltwirtschaftssystem ist daher auch theoretisch nicht im Wege einer plötzlichen radikalen Wendung zum Freihandelssystem möglich, sondern erfordert sehr eingehendes Studium und sorgfältige Vorbereitung. Dies ergibt sich auch aus der Tatsache, dass die schweren Störungen, die infolge des Krieges in der Wirtschaftsstruktur fast aller Länder der Welt eintraten, eines umsichtig durchgeführten Ausgleichs bedürfen, wozu bislang der Marshall-Plan mit im einzelnen unterschiedlichem Erfolg beigetragen hat. Aber auch hinsichtlich der theoretischen Grundlage der liberalen Wirtschaftsauffassung sind mancherlei Einwände gegeben, zumindest bezüglich der Art und Weise, in der diese Gedanken auch auf wissenschaftlicher Ebene gegenwärtig vorgetragen werden. Die Vorstellungen über den Ablauf der Wirtschaftsvorgänge bei vollständiger Konkurrenz sind Denkmodellen entlehnt, die sich zwar durch Klarheit und Konsequenz auszeichnen, aber notwendigerweise stark von der teilweise nur statischen Betrachtung von Teilkreisen des Wirtschaftslebens ausgehen. Die Zusammenfassung dieser Denkmodelle in ihrer räumlichen und zeitlichen Koordinierung auf die Gesamtheit einer Volks- oder gar der Weltwirtschaft, bedarf einer äußerst komplizierten wirtschaftswissenschaftlichen Methodik. Die Übersicht über die Vielfalt der marktwirtschaftlichen Zusammenhänge wird dabei durch die unterschiedlichen Produktionsperioden und Umschlagszeiten in der Wirtschaft erschwert. Zwar führt eine Zunahme der Nachfrage nach Anzügen zweifellos auch indirekt zu einer Zunahme der Nachfrage nach Kohle. Jedoch wirkt sich diese erst nach Ablauf einer bestimmten Zeit aus. Wird ferner angenommen, dass die Zunahme der Nachfrage nach Anzügen durch eine entsprechende Abnahme der Nachfrage nach anderen Gütern zustande gekommen ist, so werden auf diesem Wege ebenfalls mittelbar Nachfrageminderungen in anderen Wirtschaftsstufen eintreten, die mit den Auswirkungen der Nachfrageveränderung der ersten Reaktionskette irgendwie interferieren, sodass sich ständig ein erheblicher Teil der Märkte bis zur Herstellung eines neuen Gleichgewichtszustandes bekanntlich im Ungleichgewicht befindet. Die Wiederherstellung des Gleichgewichts wiederum ist auch eine Frage der absoluten Anpassungsfähigkeit der Märkte, die eben nicht nur von kartellarischen, sondern auch von zahlreichen natürlichen Bindungen (z. B. Standort) abhängig ist, die nicht unbegrenzt eine modellgerechte Anpassung der Marktteilnehmer an die jeweilige Marktlage zulassen.

In diesem Zusammenhang ist von betriebswirtschaftlicher Seite auf das Problem der fixen Kosten bei kapitalintensiven Industrien hingewiesen worden. Steht auch außer Zweifel, dass bei volkswirtschaftlicher Betrachtung die Bedarfsentwicklung und günstigste Bedarfsdeckung vor dem betriebswirtschaftlich-technischen Kostenproblem

den Vorrang hat, so ist nicht zu übersehen, dass die unterschiedlichen Kostenstrukturen in den verschiedenen Gewerbezweigen unterschiedliche „Marktanpassungszeiten“ bedingen, und dass betriebswirtschaftliche Überlegungen bei dem einen Marktteilnehmer durchaus Anlass geben können, sich zumindest eine längere Zeit hierdurch absichtlich nicht marktgerecht im Sinne des Denkmodells zu verhalten. (Sei es auch nur, um eine hinreichend sorgfältige Auslese bei Einstellungen und Entlassungen zu treffen.) Aber auch konjunkturell geminderte Ertragslagen können ohne Störung der Gesamtwirtschaft nicht einfach zu entsprechender Entwertung kapitalintensiver Anlagen führen. An diesen Stellen, man könnte sie die unvermeidlich beschränkt wettbewerbsfähigen (kompetitiven) Märkte nennen, sind andere Maßnahmen als die Wiederherstellung größtmöglicher Marktfreiheit nötig. Diese Mittel können von der Sozialisierung über die Entflechtung bis zur beaufsichtigten Kartellbildung reichen, und es kommt nur darauf an, dass in dieser Hinsicht der Katalog der wirtschaftspolitischen Mittel genauer untersucht, definiert und erläutert wird, damit keine parteipolitisch infizierte Begriffsverwirrung entsteht.

Muss man dennoch feststellen, dass die rein wissenschaftlichen Arbeiten auf diesem Gebiete gegenwärtig leider keineswegs die notwendige Ausreifung erfahren haben, um ein sicheres Gesamturteil zu ermöglichen, so besteht ferner auch allzu leicht die Neigung, bei dieser Betrachtung diejenigen ökonomischen und außerökonomischen Faktoren zu vernachlässigen, die sich aus dem dem menschlichen Wesen eigenen Streben nach Sicherheit und aus anderen, nur soziologisch definierbaren Erscheinungen des Wirtschaftslebens ergeben. Gerade dann, wenn man die Liberalisierung in der Wirtschaftspolitik auch mit dem Bedürfnis nach Erhöhung der persönlichen Freiheit motiviert, muss man sich dessen bewusst sein, dass eine zu starke öffentlich-rechtliche Beschränkung der wirtschaftlichen und sozialen Sicherheit zu Nachteilen führen kann, die durch die rein wirtschaftlichen Vorteile nicht immer aufgewogen werden.

Neuliberale Meinung und amerikanisches Vorbild

Der Überblick über die Denkweise der neuliberalen Lehrmeinung lässt alsbald den Unterschied ihrer Antikartellpolitik gegenüber der amerikanischen Antitrustpolitik in Erscheinung treten. Die amerikanische Antitrustpolitik ist zu allen Zeiten in größerem oder geringerem Umfange von den Empfindungen der breiten Öffentlichkeit gegenüber dem big business beeinflusst gewesen. Sie ist eine Politik des Schutzes des kleinen Mannes vor monopolistischer Übervorteilung seitens großer Wirtschaftsgebilde. Die dieser Politik zugehörige Vorstellung von Privatwirtschaft hat dementsprechend auch eine mehr praktische und ideologische als wirtschaftstheoretische Begründung. Es wäre andernfalls trotz der in theoretischer Hinsicht heute in Amerika zu Tage tretenden Kritik an dieser Unterschiedlichkeit nicht denkbar, dass neben die Antitrustpolitik neuerdings gesetzgeberische Maßnahmen wie der Employment Act von 1946 treten, die im Kern auf staatlich garantierte Vollbeschäftigung gerichtet sind. Demgegenüber ist die neuliberale Meinung stärker daran interessiert, durch Antikartellpolitik und andere Maßnahmen in gleicher Richtung zunächst das Funktionieren des Preismechanismus in seiner abstrakten, gedanklich theoretischen Form zu Gewähr leisten, in der Hoffnung, damit zugleich das ökonomische Ziel größter wirtschaftlicher Stabilität und preisgünstiger Versorgung und das soziologische Ziel der Entkollektivierung zu erreichen. Man sollte sich jedoch davor hüten, über diese humanistische Absicht mechanistischen Vorstellungen Raum zu gewähren, die in der Realität zu falschen Schlussfolgerungen führen können.

Die wirtschaftspolitischen Konsequenzen

Die bisherige Betrachtung, die die Problemstellung lediglich in sehr großen Zügen umreißen konnte, lässt erkennen, dass wirtschaftspolitische Entscheidungen auf dem Gebiet der Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsordnung von großem Verantwortungsbewusstsein getragen sein müssen. Es ist unzweifelhaft das erhebliche Verdienst der neuliberalen Wirtschaftstheorie, die Bedeutung des Markt- und Preismechanismus nach einer langen Zeit außerökonomisch bedingter und nicht immer glücklicher

staatlicher Eingriffe in das Wirtschaftsleben (Kriegswirtschaft) wieder stärker in den Vordergrund der Betrachtung gerückt zu haben. Man sollte sich jedoch davor hüten, die wirtschaftspolitische Entwicklung von zu stark begrenzten Denkmodellen bestimmen zu lassen. In diesem Sinne wird auch die Bedeutung eines an sich wünschenswerten Kartellgesetzes zu beurteilen sein. Gerade die Erfahrungen, die mit der Gesetzgebung der Besatzungsmächte in Deutschland auf diesem Gebiet gesammelt wurden (Bildung von „Untergrundkartellen“) lässt es wünschenswert erscheinen, dass das künftige deutsche Kartellgesetz keine starren Prinzipien für die Behandlung von Einzelfällen aufstellt, sondern die Möglichkeit bietet, die Kartellpolitik auf der Basis einer allgemeinen Grundlinie den Erfordernissen der Gesamtwirtschaft entsprechend zu entwickeln. Es wäre dabei eine unzulässige Verflachung der Betrachtung, wollte man die bestehenden Meinungsverschiedenheiten kurzerhand als die gegeneinander stehenden Lager von Kartellfreunden und Kartellfeinden ansehen und etwa die Gewerkschaften als Lohnkartelle mit planwirtschaftlichen Ambitionen ansprechen. Dies gilt insbesondere nicht für Europa, wo beispielsweise noch nie eine Gewerkschaft auf den Gedanken gekommen ist, durch kartellarischen Missbrauch ihres Einflusses durchzusetzen, dass ein Orchester nebenher bezahlt wird, wenn der Rundfunk eine Schallplattensendung gibt. Die wirtschaftspolitischen Probleme ganz besonders der Nachkriegszeit mit ihren veränderten und verstümmelten Wirtschaftsräumen und Wirtschaftskapazitäten erfordern kompliziertere Mittel als einfache Liberalisierung plus Kartellgesetz. Die auf vielen Nachkriegsmärkten, insbesondere in Deutschland, bestehende unelastische Nachfrage lässt es nicht zu, dass man sich einfach mit dem Marktpreis allgemein begnügt und auf spätere Besserung hofft, denn dieses Später kann in vielen Fällen wirtschafts- und sozialpolitisch zu spät sein. Schließlich wird es nur möglich sein, im Wege gemeinsamer äußerster Anstrengung die Probleme zu meistern. Die gegenwärtige westdeutsche Lage - und daran ist mehr die Unelastizität der Nachfrage als die Kartelle Schuld - gibt bei oft üppiger Fassade, rückständigen Betriebseinrichtungen und steigender Arbeitslosenzahl kein hoffnungsvolles Bild.