

Tuchtfeldt, Egon

Article — Digitized Version

Die Entwicklung der Monopolkontrolle in England

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Tuchtfeldt, Egon (1950) : Die Entwicklung der Monopolkontrolle in England, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 30, Iss. 1, pp. 23-29

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131025>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Entwicklung der Monopolkontrolle in England

Dr. Egon Tuchtfeldt, Hamburg¹⁾

Die Anschauung, die Tendenz zu wirtschaftlichen Bindungen sei eine notwendige Begleiterscheinung des Industrialismus, wird durch die Entwicklung in Großbritannien scheinbar widerlegt. Obwohl dieses Land im Zuge der Industrialisierung Europas zeitlich an der Spitze lag, hat es hier bis zum Ende des 19. Jahrhunderts keine nennenswerten Monopol- oder Kartellbindungen gegeben. Dieser Umstand ist um so erstaunlicher, als die Kartellierung in Deutschland bereits zu Beginn der siebziger Jahre einsetzte und in wenigen Jahrzehnten zu dem beherrschenden Faktor des Wirtschaftslebens wurde. In den USA. verlief die Entwicklung ähnlich.

Zwar hatte auch in England die merkantilistische Wirtschaftspolitik (besonders zur Zeit der Königin Elisabeth und ihrer Nachfolger) zahlreiche staatlich begründete oder sanktionierte Monopole gekannt, aber es war hier rasch zu einer monopolfeindlichen Haltung in der Öffentlichkeit gekommen. Alle Argumente, die noch heute gegen wirtschaftliche Machtballungen vorgebracht werden, waren damals schon bekannt: volkswirtschaftlich ungünstige Wirkungen auf Preise und Warenqualitäten, Ausbeutung der Konsumenten, Ausschaltung neuer Unternehmer, Lähmung des Erwerbsstrebens, Übergreifen der Monopolisten in die Politik usw. Die vom Volke getragene Antimonopolbewegung fand ihren Ausdruck in der konsequenten Haltung des Parlaments gegenüber den Bestrebungen der Krone. Seit der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts finden wir dann auch eine Antimonopol-literatur, die immer umfangreicher wurde und ein Jahrhundert später in der Stellungnahme, die Adam Smith den Monopolisten gegenüber einnahm, ihren Höhepunkt fand.

Als seit Mitte des 18. Jahrhunderts die Entwicklung zum Industrialismus einsetzte, fand sie eine Wirtschaftsverfassung vor, die bereits weitgehend auf dem Konkurrenzprinzip fußte. Die generelle Regelung dieser Fragen datiert schon aus dem Jahre 1624 (Statute of Monopolies), als Beschränkungen des freien Handels für ungesetzlich erklärt wurden. Hierin darf der entscheidende Unterschied zur Situation in Deutschland gesehen werden, wo diese Prinzipien erst zwei Jahrhunderte später gegen den Widerstand großer Teile der Bevölkerung durchgesetzt werden konnten. Die englische nationalökonomische Literatur jener Zeit schwebt daher auch keineswegs frei im theoretischen Raume, sondern spiegelt nur das wider, was de facto vorhanden war. Zugleich ist es der Überzeugungskraft aller Schriftsteller — Smith, Malthus, Ricardo, Mill usw. — zuzuschreiben, daß ihre individualistischen und liberalen

Ideen auch dann noch die uneingeschränkte Ideologie der englischen Unternehmer blieben, als die Entwicklung über den Klein- und Mittelbetrieb des Frühkapitalismus hinaus schon lange zum hochkapitalistischen Großbetrieb tendierte. Man beschränkt nicht einmal den Weg der Kartellierung, als seit Mitte des 19. Jahrhunderts der Konkurrenzkampf immer schärfer und die zyklisch auftretenden Krisen immer härter wurden. Seit den neunziger Jahren erhob man sogar heftige Vorwürfe gegen die ablehnende Haltung der englischen Unternehmer, zumal die damals noch kaum erforschte Kartellierung Deutschland und den USA. offenbar große wirtschaftliche Vorteile verschaffte.

Um die Jahrhundertwende trat dann langsam ein Umschwung ein. Nachdem sich die ersten Nachteile der traditionellen Industrieorganisation im Wettbewerb mit den neuen Industrieländern deutlich gezeigt hatten, fanden sich auch die individualistischen Unternehmer Englands langsam dazu bereit, gewisse Bindungen einzugehen. Bis 1914 kam diese Entwicklung über Ansätze aber nicht hinaus; erst der Weltkrieg bildete dann die entscheidende Wende. Kriegswirtschaftliche Lenkung, die Notwendigkeit einer Rationalisierung für die standardisierte Kriegsmaterialproduktion und nicht zuletzt verschiedene steuerpolitische Maßnahmen führten dazu, daß innerhalb von fünf Jahren weitgehend das nachgeholt wurde, was in Deutschland und den USA. sich in Jahrzehnten herausgebildet hatte.

Wenn sich auch nach dem ersten Weltkrieg auf manchen Sektoren der englischen Wirtschaft der alte Konkurrenzgeist wieder durchsetzen konnte, blieb doch der Zug zur Bindung und Konzentration bestehen. Die zwanziger und dreißiger Jahre wurden zur eigentlichen Blütezeit marktstrategischer und wettbewerbsbehindernder Vereinbarungen und Zusammenschlüsse in Großbritannien. In einigen Industriezweigen (z. B. in der chemischen und in der Filmindustrie) wurden diese Bestrebungen besonders weit getrieben.

WIRTSCHAFTSPOLITIK UND MONOPOLE

Die Wandlung vom expansiven Konkurrenzkapitalismus zum restriktiven Monopolkapitalismus konnte auf die politischen Strömungen Großbritanniens nicht ohne Einfluß bleiben. Als sich die Nachteile der monopolistischen Organisationsformen immer konkreter zeigten, nahm die alte Monopolfeindlichkeit der öffentlichen Meinung wieder schärfere Formen an. Im Gegensatz zu der geringen Aufmerksamkeit, die man in Deutschland von Seiten der für die Wirtschaftspolitik verantwortlichen Stellen dem Monopolproblem schenkte, war diese Frage in England Gegenstand zahlreicher öffentlicher und privater Untersuchungen. Angefangen von den erstmalig 1919 erschienenen

¹⁾ Wissenschaftlicher Assistent am Sozialökonomischen Seminar der Universität Hamburg.

Berichten des "Committee on Trusts", das im Laufe der Jahre insgesamt 25 Gutachten vorlegte, über den 1929 veröffentlichten "Report of the Balfour Committee on Trade and Industry" bis hin zu den in den letzten Jahren durchgeführten Spezialuntersuchungen über Wettbewerbsbeschränkungen bei der Radoröhrenherstellung, im Textilmaschinenbau, in der Zementindustrie usw. wurde die Allgemeinheit über Fälle konkurrenzfeindlichen Verhaltens in der englischen Wirtschaft orientiert²⁾. Wirtschaftswissenschaftler, Juristen und Journalisten taten in der Publizierung zahlreicher privater Informationen ein übriges, um die öffentliche Meinung für eine staatliche Monopolgesetzgebung vorzubereiten. In diesem Zusammenhang ist ferner auch auf den Ausbau der Marktformentheorie hinzuweisen, die in England besondere Förderung fand. Obwohl sich so allgemein die Erkenntnis durchgesetzt hatte, daß die Monopolentwicklung für die britische Volkswirtschaft schädlich sei, wurde von staatlicher Seite keine umfassende Gesetzgebung in Angriff genommen. Zwar wurden einige diesbezügliche Gesetzesanträge eingebracht, doch konnten sich die Ergebnisse aus der umfangreichen Arbeit der verschiedenen Untersuchungsausschüsse nicht zu einer konkreten Regelung der Monopolfrage verdichten. Ähnlich wie in Deutschland spielte hierbei die Rechtssprechung eine verhängnisvolle Rolle³⁾. Aus formaljuristischen Beweggründen vertraten die englischen Gerichte eine sich kartellfreundlich auswirkende Haltung, indem sie sich auf den Standpunkt stellten, daß die bisherigen privatrechtlichen Bestimmungen ausreichten, um die Allgemeinheit vor schädlichen Wettbewerbsbeschränkungen zu schützen. Teilweise verneinte man sogar die grundsätzliche Schädlichkeit monopolistischer Preisbindungen. Da auch einige Regierungsvertreter eine solche Haltung einnahmen, z. B. in dem "Report on Restraint of Trade", der 1931 vom Handelsamt herausgegeben wurde, bleibt die Frage offen, inwieweit diese Verzögerungen einer besonderen Monopolgesetzgebung auf das Wirken der Interessenten zurückzuführen sind.

Der zweite Weltkrieg führte mehr noch als der erste zur Einschaltung der Kartelle und ähnlicher Organisationsformen in den kriegswirtschaftlichen Lenkungsapparat. Stillschweigend war damit eine ziemlich starke Konzentrationsbewegung verbunden, der viele kleine und mittlere Firmen zum Opfer fielen. So nimmt es nicht Wunder, daß 1945 die Monopolisierung der englischen Wirtschaft ein bisher ungekanntes Ausmaß erreicht hatte.

Die politischen Parteien setzten sich in verschiedener Weise mit diesem Problem auseinander. Die Arbeiterpartei hatte eine Monopolgesetzgebung seit langem propagandistisch vorbereitet. Grundstoffindustrien und sonstige wichtige Wirtschaftszweige sollten verstaatlicht, den übrigen sollte Wettbewerb vorgeschrieben werden. Wissenschaftler und Politiker der Labour

2) Zu den Gutachten über den Textilmaschinentrust und das Zementkartell vgl. Wirtschafts Zeitung Nr. 26 vom 27. Juni 1947.

3) Vgl. hierzu den Aufsatz von Sir Arnold Plant, Monopolies and Restrictive Practices. Lloyds Bank Review. New Series, No. 10. London, Oktober 1948.

Party hatten teilweise schon jahrelang in den Untersuchungsausschüssen mitgearbeitet und so auf dem Gebiet der Monopolerforschung große Erfahrungen gesammelt. Diesem Einfluß ist zu einem Teil das noch während des Krieges 1944 erschienene Weißbuch über die Beschäftigungspolitik zuzuschreiben, das auf die Tatsache der immer mehr anwachsenden monopolistischen Tendenzen hinwies und gleichzeitig zum Ausdruck brachte, daß diese Vereinbarungen und Zusammenschlüsse zwar nicht notwendig gegen das öffentliche Wohl arbeiten, jedoch die Macht haben, es zu tun. In ihrem Nachkriegsprogramm vertraten die Konservativen ebenfalls die Forderung nach Monopolkontrolle, desgleichen die Liberalen. Aber man argumentierte von dieser Seite her ganz anders und machte für die Monopolisierung in erster Linie die Planwirtschaft verantwortlich. Nach dieser Ansicht ist es gerade die Planung von Produktion, Verteilung und Außenhandel, die den gesunden Wettbewerb unmöglich macht. Die staatliche Kontrolle von Profiten und Investitionen sei im Grunde nichts anderes, als was die privaten Kartelle schon immer getan hätten. Trotz dieser anderen Sicht des Monopolproblems verkannte man nicht, daß erst der Krieg dieser Tendenz eine gewisse Zwangsläufigkeit gegeben hat, nur wollte man diese Entwicklung nach Möglichkeit rückgängig machen und zu einer möglichst staatsfreien Wirtschaft zurückkehren⁴⁾.

Der dann von der Labourregierung eingeschlagene wirtschaftspolitische Kurs mußte notwendig zu einer Lösung der Monopolfrage führen, sollte er nicht aus seiner Richtung abgelenkt werden, denn die von Kartellen und Monopolen betriebene Planung war eine Planung privater Gruppen, deren Interessen mit der staatlichen Gesamtplanung durchaus nicht immer in Einklang standen. Die Konjunktur- und Beschäftigungspolitik konnte keine Störungen durch solche Gruppeninteressen dulden. Verstaatlichung und Monopolkontrolle sind daher nur verschiedene Aspekte der gleichen Zielsetzung⁵⁾.

Der Verlust der englischen Kapitalanlagen im Ausland und die damit verbundene Verschlechterung der Zahlungsbilanz waren nur durch eine Steigerung des Exports auszugleichen. Wie schwierig dies war und noch ist, zeigen die großen Summen, die aus der Amerikanleihe, Bretton Woods und dem Marshallplan für diese Zwecke bisher schon verwendet wurden. Nachdem bereits vor dem Kriege der Vorrang auf den Weltmärkten verlorengegangen war, machte sich die Überalterung der Produktionsausrüstung immer mehr bemerkbar (hauptsächlich in der Kohlen- und Baumwollindustrie). Bekanntlich waren die Überalterung und die daraus resultierende mangelnde Wettbewerbsfähigkeit Hauptargumente für die Sozialisierung des Kohlenbergbaus.

Ein weiterer Anlaß zur Lösung der Monopolfrage ergab sich aus der Welthandelscharta, durch die alle

4) Vgl. zu dieser Diskussion die zahlreichen Artikel in The Economist (vor allem vom 10. April und 16. Okt. 1948), The Times und The Manchester Guardian.

5) Einen sehr guten Überblick über diese Konzeption gibt das Buch von Douglas Jay, The Socialist Case. 2. Aufl., London 1947.

Mitglieder der ITO (International Trade Organisation) verpflichtet wurden, eine Antimonopolpolitik zu betreiben. Auf den verschiedenen Konferenzen dieser Organisation hat sich Großbritannien ausdrücklich zu den Statuten der ITO bekannt, soweit sie das Monopolproblem zum Gegenstand haben.

Im Juli 1946 verkündete die Regierung erstmalig ihren Entschluß, baldmöglichst einen Gesetzentwurf zur Regelung der Monopolfrage vorzubereiten. Im Frühjahr 1948 waren die Vorarbeiten abgeschlossen, und der Entwurf konnte dem Parlament vorgelegt werden. Nach einer langen und sehr interessanten Debatte wurde das Gesetz mit Zustimmung der Konservativen unter dem Titel „Monopolies and Restrictive Practices (Inquiry and Control) Act, 1948“ verabschiedet⁶⁾.

DAS MONOPOLGESETZ VON 1948

Durch dieses Gesetz wurde die Errichtung einer unabhängigen Monopolkommission (Monopolies and Restrictive Commission) angeordnet, deren Mitglieder (mindestens vier und nicht mehr als zehn) vom Board of Trade für drei bis sieben Jahre ernannt werden. In Ausnahmefällen kann die Zugehörigkeit zur Kommission bis auf zwölf Jahre verlängert werden. Die einzelnen Mitglieder können sowohl jederzeit ihren Rücktritt erklären, als auch vom Handelsamt ihrer Pflichten entbunden werden. Die Geschäfte der Kommission werden von einem Sekretär geführt, dem ein entsprechender Verwaltungsapparat untersteht. Alle diese Personen werden von der Kommission ernannt, bedürfen aber der Zustimmung des Board of Trade und des Schatzamtes.

Wichtig ist die Bestimmung, daß die Monopolkommission nicht selbsttätig Untersuchungen anstellen kann, sondern hierzu immer erst der Weisungen des Handelsamtes bedarf. Dieses fordert die Kommission entweder aus eigenem Ermessen oder auf Grund von Wünschen der Regierung oder privater Anzeigen auf, bestimmte Wirtschaftszweige oder Unternehmen, bei denen der Verdacht auf monopolistische Wettbewerbsbeschränkungen im Sinne des Gesetzes besteht, einer genauen Kontrolle zu unterziehen. Die Aufgabe der Kommission besteht in der Feststellung, ob dieser Verdacht begründet ist. Weiter kann sie vom Board of Trade veranlaßt werden, ein Gutachten darüber zu erstatten, ob hierdurch das öffentliche Interesse beeinträchtigt wird.

Als Kriterium für ein Monopol bzw. für restriktive Praktiken gilt der Tatbestand, daß eine Person oder ein Zusammenschluß von Personen ein Drittel des Marktes der betreffenden Ware in ihrer Hand hat (d. h. produziert, verarbeitet, lagert, verkauft oder exportiert) oder Vereinbarungen zur Begrenzung oder Ausschaltung des Wettbewerbs getroffen hat. Im Gesetz selbst wird dieser Anwendungsbereich sehr ausführlich und umständlich definiert.

Bedeutsam ist die Tatsache, daß der Großhandelssektor damit ebenfalls unter die Bestimmungen des

Gesetzes fällt und daß weiter Patent- und Gebrauchsmusterschutz nicht ausgenommen sind. Nicht unter das Gesetz fallen dagegen der Arbeitsmarkt und die verstaatlichten Wirtschaftszweige. Diese Ausnahmen haben verständlicherweise bei der konservativen Opposition lebhaften Widerspruch hervorgerufen, worauf noch später einzugehen sein wird.

Interessant ist die Einbeziehung der Exportwirtschaft, die in den USA. durch den Webb-Pomerene Act von 1918 ausdrücklich aus der Monopolgesetzgebung herausgenommen wurde. Für den Wirklichkeitssinn der Engländer charakteristisch ist weiter die Bestimmung, daß nicht erst tatsächlich durchgeführte konkurrenz-hindernde Maßnahmen die Möglichkeit zum Eingreifen bieten, sondern bereits ein bestimmter Anteil am Markte. Damit hat sich der Gesetzgeber auf den von der Wirtschaftswissenschaft seit langem vertretenen Standpunkt gestellt, daß ökonomische Machtballungen tendenziell zum Mißbrauch ihrer Machtstellung neigen. In der Einführungsrede des Präsidenten des Board of Trade, Harold Wilson, kam diese Auffassung deutlich zum Ausdruck.

Die Monopolkommission hat in ihren Gutachten zu den jeweils untersuchten Verhältnissen Stellung zu nehmen und diese Stellungnahme hinreichend zu begründen. Dazu gehört sowohl ein Überblick über die allgemeine wirtschaftliche Lage des Untersuchungsobjektes wie auch eine Analyse der Entwicklung, die zu der monopolistischen Situation hinführte. Ist auch die Frage der Schädigung der öffentlichen Interessen zu beantworten, hat die Kommission in ihrem Bericht ebenfalls über Abhilfemöglichkeiten Vorschläge zu machen. Ist bei der Abfassung des Gutachtens ein Mitglied der Kommission anderer Meinung, als sie die beschlossene Fassung zum Ausdruck bringt, muß diese abweichende Haltung und ihre Begründung in das Gutachten aufgenommen werden, wenn das betreffende Mitglied es wünscht (sogenanntes Minderheitsgutachten).

Beschränkt sich ein Bericht der Kommission auf die Feststellung bestehender monopolistischer Verhältnisse, so kann er, enthält er darüber hinaus ein Urteil über die Schädigung der öffentlichen Interessen, so muß er beiden Häusern des Parlamentes vorgelegt werden. Ist allerdings in diesem zweiten Falle das Handelsamt der Ansicht, daß durch die Vorlage selbst öffentliche Interessen geschädigt werden, braucht die Kommission nur die ungefährlichen Teile in die zu veröffentlichende Fassung des Gutachtens aufzunehmen. Erzvorkommen, Geschäfts- und Produktionsgeheimnisse und andere Tatbestände, deren Publizierung die wirtschaftlichen Belange von Privatpersonen schädigen würde, können aus dem Bericht herausgelassen werden, wenn dieser dadurch nicht unverstündlich oder sinnentstellend wird. Hierüber entscheidet das Handelsamt. Um die Kontrolle durch die Allgemeinheit weitgehend zu gewährleisten, müssen alle Untersuchungsaufträge und auch alle sonstigen Weisungen des Board of Trade an die Monopolkommission bekanntgegeben werden.

⁶⁾ Monopolies and Restrictive Practices (Inquiry and Control) Act, 1948. 11 & 12 Geo. 6. Ch. 66.

Stellt die Kommission eine nachweisbare Schädigung der öffentlichen Interessen fest, so können die betreffenden monopolistischen Vereinbarungen oder Praktiken ganz oder teilweise für ungesetzlich erklärt werden. Eine Verordnung in diesem Sinne kann generell gelten oder nur für näher bezeichnete Personen. Sie gilt grundsätzlich auch nur im Bereich des Vereinigten Königreichs, jedoch ist bei britischen Staatsangehörigen, Geschäftsleuten und in diesem Gebiet handelsgerichtlich eingetragenen Firmen eine ausdrückliche Erweiterung auf solche wirtschaftlichen Handlungen oder Unterlassungen möglich, die außerhalb des Vereinigten Königreichs stattfinden. Hierbei ist ein Eingriffsrecht in bestehende Verträge vorgesehen.

Erwähnenswert ist noch die auf Grund des Monopolvergesetzes gegebene Möglichkeit strafrechtlicher Verfolgung. Verantwortliche Personen (Unternehmer, Direktoren, Geschäftsführer, leitende Angestellte usw.), die eines Vergehens im Sinne des Gesetzes für schuldig befunden werden, können mit Gefängnis bis zu drei Monaten oder mit einer Geldstrafe bis zu 100 Pfund oder mit beiden bestraft werden, wenn es ihnen nicht gelingt, glaubwürdig nachzuweisen, daß die betreffenden Wettbewerbsbeschränkungen ohne ihr Wissen oder gegen ihren Willen vorgenommen worden sind. Hierbei ist in erster Linie an Aussageverweigerungen oder Tatbestandsverdunkelungen im Untersuchungsverfahren sowie an die Fortsetzung verbotener monopolistischer Handlungen gedacht. Weitere Eingriffsmöglichkeiten sind durch das Gesetz nicht vorgesehen. Im Falle erlassener Verbote hat die Kommission deren Durchführung bzw. Einhaltung zu überwachen und darüber zu berichten.

Außer den besonderen Gutachten auf Anforderung des Handelsamtes hat die Kommission jedes Jahr (zuerst 1950) einen allgemeinen Bericht über die Wettbewerbsverhältnisse in der englischen Wirtschaft dem Parlament vorzulegen. — Das Gesetz enthält dann noch eine ganze Fülle von begrifflichen Auslegungen und Bestimmungen über die Befugnisse der Kommission bei den Untersuchungen, die in diesem Zusammenhang im einzelnen nicht interessieren.

MONOPOLGESETZ UND ÖFFENTLICHE MEINUNG

In seiner Unterhausrede anlässlich der zweiten Lesung des Gesetzentwurfes am 22. April 1948 legte der Präsident des Board of Trade noch einmal die Beweggründe klar, die die Regierung zu einer solchen Maßnahme veranlaßt hatten⁷⁾. Produktionsbeschränkungen, Preisfixierungen, Absperrung der Märkte gegen neue Unternehmer, Verhinderung des technischen Fortschritts und vieles andere mehr — das alles sind Methoden, die in irgendeiner Weise die Gesamtwirtschaft schädigen, sei es, daß sie negativ auf Höhe und Verteilung des Volkseinkommens einwirken oder ganz allgemein die Produktivität der Volkswirtschaft herabsetzen. Wilson wies darauf hin, daß gerade Großbritannien in seiner schwierigen wirt-

schäftlichen Situation ein Höchstmaß der Produktion erreichen müsse und sich darum solche schädigenden Wirkungen der Monopolisten nicht leisten könne. Die in der Zwischenkriegszeit geübten Praktiken hätten ohnehin der englischen Volkswirtschaft schon genug Schaden zugefügt. Er hob weiter die Tatsache hervor, daß die Konservativen während ihrer Regierungszeit keinerlei wirksame Maßnahmen hiergegen ergriffen hätten, obwohl durch das vielfältige Material der verschiedenen ständigen oder besonderen Untersuchungsausschüsse genug Anlaß hierzu geboten war. Wilson begrüßte dann aber die grundsätzliche Zustimmung, die von Seiten der Konservativen dem Gesetzentwurf entgegengebracht wurde. Im weiteren Verlaufe der Debatte kam es zu heftigen Wortgefechten, als Wilson einige Firmen namentlich nannte, über deren Geschäftsgebaren zahlreiche Klagen aus der Bevölkerung vorlagen. Im Zuge dieser sehr lebhaften Diskussion in Parlament und Presse schälten sich einige Punkte des Monopolvergesetzes heraus, die besonders der Kritik unterlagen.

Die Gegner der Regierungspartei kritisierten vor allem die Herausnahme der bereits sozialisierten Wirtschaftszweige aus dem Tätigkeitsfeld der Kommission. Man vertrat die Ansicht, daß hier durch die Regierung große, bürokratisch organisierte Monopole teilweise erst künstlich geschaffen worden seien, die sich unter Umständen viel nachteiliger für die Gesamtwirtschaft auswirken könnten als privatwirtschaftliche Monopole. Die Kritiker hielten der Regierung vor, daß sie sich niemals um den Schutz der Konsumenten der von den verstaatlichten Industrien hergestellten Produkte gekümmert, ja daß sie sogar den Ertrag überhöhter Verbrauchssteuern für die Defizitdeckung der sozialisierten Unternehmen verwendet habe und durch die Sozialisierung eine viel stärkere Ausbeutung betreibe, als sie den privaten Monopolen möglich sei. Der Hinweis, daß die verstaatlichten Unternehmen ohnehin der Kontrolle des Parlaments unterstehen, befriedigte die konservativen und liberalen Kritiker in keiner Weise, die es für untragbar ansehen, daß das Geschäftsgebaren dieser Firmen im Verkehr mit der Privatwirtschaft keiner Aufsicht unterliegt. Weiter befürchtete man, daß die Untersuchungsergebnisse der Kommission für die Labourregierung einen willkommenen Anlaß zu weiteren Verstaatlichungsmaßnahmen bieten könnten.

Von dem führenden Konservativen Sir David Maxwell-Fyfe, der in Deutschland durch seine Tätigkeit bei den Nürnberger Kriegsverbrecherprozessen bekannt geworden ist, wurde bei der Unterhausdebatte dann noch besonders die Bestimmung angegriffen, die den Arbeitsmarkt außerhalb des Monopolvergesetzes stellt. Das hier von den Gewerkschaften geübte durchaus monopolistische Verhalten darf nach Ansicht der Konservativen und auch des „Economist“⁸⁾ keineswegs aus der Monopolvergesetzgebung herausgenommen werden. Daß man dies doch getan habe, sei typisch

7) Zur Unterhausdebatte vgl. Parliamentary Debates (Hansard). Vol. 449, No. 105 vom 22. April 1948, S. 2020 ff.

8) Vgl. The Economist, Nr. 5458 vom 3. April 1948 (The Monopoly Bill) und Nr. 5449 vom 10. April 1948 (Offensive Against Monopoly)

für die sozialistische Denkweise, die im Privatkapitalismus ein rotes Tuch sähe, in den Gewerkschaften aber Instrumente der sozialen Gerechtigkeit. Im Verlauf der Diskussion erkannte man dann allerdings an, daß auf diesem Gebiet eine eigene Regelung erforderlich sei, da der Arbeitsmarkt im Vergleich mit den übrigen Märkten wesentlich anders strukturiert ist. Wilson betonte als Regierungssprecher, daß man dieser Frage in der Zukunft besondere Aufmerksamkeit zuwenden und ein Gesetz über die Rechte der Gewerkschaften ins Auge fassen würde.

Insgesamt wurde das Monopolgesetz jedoch von der englischen Öffentlichkeit sehr positiv aufgenommen. Vielfach wurde sogar die Ansicht vertreten, daß es, abgesehen von den beiden Fragen des Arbeitsmarktes und der verstaatlichten Industrien, nicht weitgehend genug sei. So wiesen einige kritische Stimmen (vor allem wieder der Economist) auf den Umstand hin, daß die Monopolkommission nicht völlig unabhängig vom Handelsamt ist. Im Gegensatz zu der amerikanischen und kanadischen Parallelbehörde darf sie beispielsweise aus eigener Initiative keine Untersuchungen anstellen. Sie darf ferner nicht ohne förmlichen Auftrag ein Urteil darüber abgeben, ob das öffentliche Interesse geschädigt wird. Schließlich ist auch für die Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse die Genehmigung des Board of Trade erforderlich.

Im übrigen hat sich die englische Presse — in erster Linie der Economist, die Financial Times, die Times und der Manchester Guardian — sehr ausführlich mit dem Gesetz beschäftigt. Abgesehen von grundsätzlichen Zweifeln an der Wirksamkeit einer Monopolkontrolle überhaupt⁹⁾, sind dabei aber keine weiteren wesentlichen Argumente vorgebracht worden, da man sich über die praktischen Ergebnisse des Gesetzes noch kein Bild machen kann und daher diese erst einmal abwarten muß.

TÄTIGKEIT DER MONOPOLKONTROLLE

Anfang Januar 1949 wurden vom Board of Trade zunächst acht Mitglieder der Monopolkommission ernannt¹⁰⁾. Vorsitzender wurde der bisherige Unterstaatssekretär für Commonwealth-Beziehungen, Sir Archibald Carter, der sich bereits als Unterstaatssekretär für Indien und vorher als Vorsitzender der obersten Zollbehörde Verdienste erworben hat. Zusammen mit dem bisherigen Generalkontrolleur des Patentamtes vertritt er die staatlichen Belange. Als weiteres hauptamtliches Mitglied kommt zu diesen beiden noch der Teilhaber einer großen Londoner Buchprüfungsgesellschaft. Diese drei sind auf fünf Jahre ernannt und haben ihre volle Arbeitskraft für die Aufgaben der Kommission einzusetzen. Erwähnenswert sind darum vielleicht noch die Gehälter, die beim Vorsitzenden 5000 Pfund und bei den beiden anderen Mitgliedern 3000 und 2000 Pfund jährlich betragen.

9) Eine solche grundsätzlich skeptische Haltung vertrat vor allem The Times.

10) Vgl. hierzu The Times Nr. 51274 vom 8. Januar 1949.

Die übrigen fünf Mitglieder werden der Kommission drei bis fünf Jahre angehören und haben ihr nur einen Teil ihrer Zeit zu widmen. Sie erhalten dementsprechend auch nur 500 Pfund jährlich. Ein Mitglied gehört als Bankdirektor der Privatwirtschaft an, ein weiteres den Gewerkschaften, zwei sind führende englische Juristen. Als Vertreter der Wissenschaft fungiert die einzige Frau in der Kommission, die bekannte Cambridger Nationalökonomin Joan Robinson. Diese Zusammensetzung beweist, daß man wirklich versucht hat, ein sachverständiges und unabhängiges Gremium zu schaffen und dabei zugleich eine einseitige Besetzung der Posten möglichst zu vermeiden. Jedenfalls wird man von dieser Kommission nicht sagen können, daß es sich bei ihren Mitgliedern ausschließlich um Gegner der privaten Wirtschaft und ihrer Entwicklungsgesetze handelt, wie die Times verschiedentlich befürchtet hatte¹¹⁾. Auch gibt die Zusammensetzung der Kommission den Erkenntnis Ausdruck, daß man das Monopolproblem nicht allein von der juristischen Ebene aus anfassen kann, wie früher vielfach geglaubt wurde, sondern dabei in erster Linie die wirtschaftlich und sozial relevanten Tatbestände berücksichtigen muß.

Am 3. März 1949 gab der Präsident des Board of Trade im Unterhaus eine Liste mit sechs Industrien bekannt, die von der Monopolkommission auf monopolistisches oder in sonstiger Weise wettbewerbsfeindliches Verhalten untersucht werden sollen. Gleichzeitig ist bei allen die Frage zu beantworten, ob hierdurch bisher die öffentlichen Interessen geschädigt wurden oder in Zukunft noch geschädigt werden können¹²⁾.

Es handelt sich dabei um die Glühlampenindustrie, deren Geschäftsgebaren schon in der Unterhausdebatte über das Monopolgesetz zu kritischen Bemerkungen Anlaß gab, ferner um die Industrie für elektrische Isolierkabel, von deren 38 Produzenten 17 zu einem Verband und 14 zu einem anderen zusammengeschlossen sind, während es nur zwei unabhängige Hersteller gibt. — Noch krasser sind die monopolistischen Verhältnisse in der Zündholzindustrie. Der sehr eng mit dem schwedischen Zündholztrust verbundenen British Match Corporation unterstehen fünf Fabriken mit einem Kapital von 8,5 Mill. Pfund gegenüber einer unabhängigen Fabrik mit nur 175 000 Pfund Kapital¹³⁾. Bei der Zündholzindustrie hat die Kommission ihre Untersuchungen außerdem auch noch auf den Export auszudehnen, was bei den anderen fünf Wirtschaftszweigen nicht der Fall ist. Der vierte Wirtschaftszweig auf der Liste des Handelsamtes umfaßt die Unternehmen zur Herstellung von Maschinen für die Zündholzindustrie, die alle unter der Kontrolle der British Match Corporation stehen. — Schwerwiegender für die gegenwärtige englische Wirtschaftslage, vor allem im Hinblick auf

11) Vor allem in Nr. 51035 vom 2. April 1948 und Nr. 51037 vom 5. April 1948.

12) Vgl. Board of Trade Journal, Nr. 2725 v. 12. März 1949.

13) Zu diesen Zahlenangaben vgl. The Economist, Nr. 5507 vom 12. März 1949.

das Bauprogramm der Labourregierung, sind die Wettbewerbsbeschränkungen für verschiedene Baumaterialien, unter denen Regenrinnen und Abflußrohre sowie Baubedarfsartikel aus Gußeisen namentlich aufgeführt werden. Für die diesbezüglichen Verhältnisse in der Baustoffindustrie waren bereits mehrfach Untersuchungsausschüsse eingesetzt worden. — Der im Rahmen der Neuordnung der englischen Sozialversicherung (Beveridgeplan), eingerichtete nationale Gesundheitsdienst hat wegen der hohen Preisforderungen und der damit verbundenen Belastungen für den Staatshaushalt den Anlaß abgegeben, auch die Industrie für Zahnarzt-ausrüstungen und -instrumente sowie für sonstigen zahnärztlichen Bedarf (einschließlich Zahnersatz) zu untersuchen.

Bis die Monopolkommission die Ergebnisse ihrer Untersuchungen, über deren nähere Handhabung noch nichts bekannt ist, veröffentlichen wird, dürfte voraussichtlich eine längere Zeit vergehen. Da es sich um das erste Wirksamwerden dieser neuen Institution im englischen Staatsleben handelt, sieht man diesen Ergebnissen verständlicherweise mit großer Spannung entgegen. Vor allem interessiert sich die britische Öffentlichkeit für das Verhalten der Betroffenen. Eine auch wieder typisch englische Stellungnahme gab hierzu M. O. Lyttelton, der Vorsitzende der Associated Electrical Industries, ab, als er in einem Interview kurz nach Bekanntwerden der ersten Untersuchungsliste erklärte: „If it finds anything wrong, then it can be put right. If it finds nothing wrong, then we can carry on“¹⁴). Ob diese Meinung allerdings der tatsächlichen Haltung der Monopolinteressenten entspricht, dürfte bei dem Hang zu derartigen Praktiken, wie er sich in den letzten dreißig Jahren in Großbritannien entwickelt hat, wohl fraglich sein.

In der Presse werden schon einige weitere Wirtschaftszweige genannt, die „untersuchungsreif“ im Sinne des Gesetzes seien. So hat beispielsweise das Verhalten des Tabakhandels zu Bedenken Anlaß gegeben. In erster Linie meint man dabei aber das schon seit langem kritisierte Gebaren der chemischen, der Eisen- und Stahl- und der Filmindustrie. Viel beachtet worden sind darum auch diejenigen Kommentare, die den Umstand hervorheben, daß das Handelsamt bei seinem ersten Untersuchungsauftrag sich offenbar gescheut hat, diese großen Wirtschaftskomplexe der Monopolkommission „zum Fraß vorzuwerfen“, und stattdessen lieber einige an Umfang und gesamtwirtschaftlicher Bedeutung weniger wichtige Industriezweige vorgezogen hat. Man sieht hierin die Absicht, das neue Monopolgesetz zunächst an weniger heiklen Fragen zu erproben, um es dann erst auf den eigentlich entscheidenden Gebieten anzuwenden¹⁵). Einige Stimmen wollen in diesem Vorgehen allerdings ein Eingeständnis der grundsätzlichen Probleme sehen, die sich für jede Monopolkontrolle in der modernen Wirtschaft ergeben.

GRENZEN DER MONOPOLGESETZGEBUNG

So begrüßenswert vom wirtschaftspolitischen wie vom wirtschaftswissenschaftlichen Standpunkt die Einrichtung einer Monopolkontrolle in Großbritannien ist, so darf doch nicht verkannt werden, daß die englische Monopolgesetzgebung nach ihrem bisher erkennbaren Aussehen und ihren Befugnissen noch nicht die Gewißheit dafür bietet, das Gewirr einer in mannigfacher Weise verflochtenen und kartellierten Volkswirtschaft zu durchdringen. Hingewiesen werden muß dabei in erster Linie auf die amerikanischen Erfahrungen. Die „Anti-Trust Division“ des „Department of Justice“ beschäftigte 1948 allein 330 Juristen und Ökonomen und war mit erheblichen Geldmitteln ausgestattet. Obwohl mehrere Dutzend Prozesse im Jahr stattfinden, hält sich der Erfolg in Grenzen, wenn man nicht sogar von Mißerfolgen sprechen will.

Auch die englische Monopolgesetzgebung zeigt manche Schwächen, die einen voreiligen Optimismus dämpfen¹⁶). Abgesehen davon, daß es die Wirtschaft in ihrer Eigengesetzlichkeit noch immer vermocht hat, die Zielsetzungen des Gesetzgebers zu durchkreuzen oder doch wenigstens teilweise zu umgehen, gibt es genügend Möglichkeiten, die für die einzelne Unternehmung unangenehmen Folgen des Konkurrenzkampfes zu mildern, wenn nicht sogar auszuschalten. Das Problem, wie beispielsweise ein Monopolamt formlose Vereinbarungen (die sog. „Frühstückskartelle“) erfassen soll, kann hier nur angedeutet werden.

Die Arbeit der englischen Monopolkommission ist von vornherein auf ein sehr gründliches und damit langsames Vorgehen abgestellt. Bis ein Gutachten zur endgültigen Veröffentlichung vorliegt — man nimmt hierfür ungefähr ein Jahr an —, können sich daher noch mancherlei Änderungen vollziehen, die Kosten- und Preisverhältnisse sich verschieben oder die Betroffenen zu einer anderen Form aus der Skala der monopolistischen Praktiken übergehen. Vergleiche der Kostenstruktur, die zu den wesentlichen Aufgaben jeder Monopolkontrolle gehören, sind darum so undankbar, weil sie nur zu leicht durch geringfügige Veränderungen der Wirtschaftslage zu nur theoretisch bedeutsamen Analysen werden.

Wie schwierig wird es beispielsweise weiter für das Monopolamt sein, zwischen den Wünschen der Konsumenten nach niedrigen Preisen, den Gewinninteressen der Unternehmer, den Forderungen der Gewerkschaften nach stabilen und höheren Reallöhnen und schließlich der Wirtschaftspolitik der Regierung (Problem der Vollbeschäftigung!) ein Gleichgewicht zu finden, um von hier aus wirklich beurteilen zu können, was das öffentliche Interesse erfordert. Überhaupt ist gerade dieser Begriff des „öffentlichen Interesses“, der im englischen Monopolgesetz eine sehr wichtige Rolle spielt, trotz der dafür gegebenen Rahmenauslegung so vieldeutig, daß er im Zweifelsfall nur zu leicht zu langwierigen und fruchtlosen Aus-

14) The Financial Times, Nr. 18668 vom 4. März 1949.

15) Vgl. hierzu The Manchester Guardian, Nr. 31945 vom 4. 3. 1949.

16) Vgl. hierzu neben dem schon genannten Aufsatz von Plant den Artikel von Ruth Cohen „New British Law on Monopoly“, in: The American Economic Review. Vol. XXXIX, März 1949.

einandersetzungen, Beweis- und Gegenbeweissführungen Anlaß geben kann. Auch auf die Frage, ob es bei den geringen strafrechtlichen Sicherungen möglich sein wird, gegen monopolistische Zusammenschlüsse und Vereinbarungen wirksam einzuschreiten, kann an dieser Stelle nur hingewiesen werden.

Die Bedeutung des englischen Monopolgesetzes liegt somit vor allem auf dem Gebiete der Wirtschaftsverfassung. In der seit Kriegsende in der westlichen Hemisphäre verstärkt wieder aufgenommenen Diskussion über die zweckmäßige Gestaltung der Wirtschaftsordnung spielt die Frage der Monopolkontrolle eine besondere Rolle. Die Vertreter aller Richtungen, sofern sie nur das marktwirtschaftliche Prinzip als einen wesentlichen Regulator des ökonomischen Geschehens befürworten, sind sich darüber einig, daß

man bestimmte Sicherungen braucht, um die der Konkurrenz immanenten Fehlentwicklungsmöglichkeiten zu überwachen und zu verhindern. Mit dem Erlaß des Monopolgesetzes ist England nun den Ländern gefolgt, die diese Erkenntnis bereits seit längerer oder kürzerer Zeit in die Tat umgesetzt haben und im Interesse ihres wirtschaftlichen Wohlstandes konkurrenzfeindliche Unternehmer in Grenzen zu halten suchen.

In Großbritannien wird diese Aufgabe vielleicht relativ etwas leichter sein als in anderen Ländern, da im englischen Charakter ohnehin eine Abneigung gegen monopolistisches Verhalten zu liegen scheint. Die verhältnismäßig späte Übernahme solcher Praktiken spricht jedenfalls für eine gewisse „Konkurrenzfreudigkeit“ des öffentlichen Bewußtseins.

Summary: The development of the monopoly control in Great Britain. When in Great Britain the development to industrialism commenced there existed already an economic constitution which rested on liberty of trade and the principles of competition. It was not until the turn of the century that a change took place, as the disadvantages of the traditional industrial policy were felt in international competition. The war economy during the first world war favoured the tendency towards fusion and concentration which still lasted after the end of the war. The second world war still more led to the intervention of the cartels in the economic machinery of guidance. In 1945, monopolization of the English economy had reached its climax. In spite of various starting-points the political parties agreed in 1948 upon a basic law for the restriction of monopolies. The characteristic features and the way of working of the monopoly committee are shown. It is typical, that already a certain agglomeration of power suffices for an intervention and that it is not necessary to prove the existence of measures that hamper competition. The monopoly committee is, however, only allowed to institute an investigation provided the Board of Trade has issued instructions to this end. An ample publication of the results is guaranteed. Criticism of the monopoly law is especially directed against the fact that socialized industries and the labour supply have been excepted. Finally, a summary is given of the activity of the monopoly committee. The limits of an efficient monopoly control are shown.

Résumé: Le développement du contrôle des monopoles en Angleterre. En Angleterre l'industrialisme naissant rencontrait une constitution économique déjà basée sur les principes de la liberté industrielle et de la libre concurrence. Seulement à la fin du siècle il y avait un certain revirement, les désavantages de l'organisation industrielle traditionnelle au concours international se dessinant nettement. Pendant la première guerre mondiale l'économie de guerre encourageait la tendance — poursuivie même après 1918 — vers la concentration et les contrats obligatoires. Dans le cadre de l'économie dirigée des années 1939/45 l'importance des cartels augmentait encore. En 1945 la monopolisation de l'économie anglaise atteignit son point culminant. En 1948, en dépit des différences de leurs points de vue, les partis politiques approuvèrent une loi fondamentale visant la restriction des monopoles. L'auteur esquisse les traits caractéristiques de cette loi ainsi que le mode de travail de la commission des monopoles. Il faut noter qu'une certaine concentration de pouvoir suffit déjà pour causer l'intervention, sans que la preuve effective pour des mesures susceptibles d'entraver la libre concurrence soit obligatoire. Cependant c'est uniquement sur l'ordre du Board of Trade que la commission des monopoles puisse intervenir. La publication détaillée des résultats de recherche est garantie. La critique que la loi contre les monopoles a rencontrée, attaque surtout le fait que les industries socialisées et le marché du travail sont exceptés de toute intervention. Après un résumé de l'activité de la commission des monopoles depuis Janvier 1949 l'auteur démontre les limites d'un contrôle des monopoles efficace.

Resumen: La evolución del control de monopolio en Inglaterra. Cuando empezó, en Inglaterra, la evolución hacia el industrialismo, ya existía una constitución económica que descansaba sobre la libertad industrial y los principios de la competencia. Sólo a principios del siglo se produjo cierto cambio, cuando en la competencia internacional se mostraron las desventajas de la tradicional organización industrial. La economía de guerra, durante la primera guerra mundial, favoreció la tendencia hacia la unión y la concentración, que duró también después de haber terminado la guerra. Más aún, la segunda guerra mundial conducía a que los sindicatos intervinieron en el aparato dirigente económico. El año 1945 marca el apogeo en la monopolización de la economía inglesa. A pesar de diferentes puntos de partida, en 1948, los partidos políticos se pusieron de acuerdo sobre una ley básica respecto a la restricción de monopolios. Se caracteriza los rasgos esenciales de la ley y la labor del comité de monopolio. Lo típico es que cierta aglomeración de potencia posibilita una intervención, sin que se necesite la prueba de la existencia de medidas que cohiben la competencia. El comité de monopolio sólo puede llevar a cabo una investigación cuando lo ordena el Board of Trade. Una amplia publicidad de los resultados queda garantizada. La crítica de la ley de monopolio se dirige particularmente contra el hecho de que los ramos de la economía socializados y el mercado del trabajo están exceptuados. En resumen, se da una reseña de la actividad del comité de monopolio desde enero de 1949. Se señala los límites de un control eficaz de monopolio.