

Röper, Burkhardt

Article — Digitized Version

Ziele und Verfahren der Antimonopolpolitik in den USA

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Röper, Burkhardt (1950) : Ziele und Verfahren der Antimonopolpolitik in den USA, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 30, Iss. 3, pp. 17-23

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131065>

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.

Ziele und Verfahren der Antimonopolpolitik in den USA.

Dozent Dr. Burkhardt Röper, Hamburg

Führende Wirtschaftspolitiker der USA. kämpfen mit großer Leidenschaft um die Durchsetzung des Abbaus der durch private und staatliche planwirtschaftliche Kräfte errichteten Handelsschranken und um aktive Förderung eines Leistungswettbewerbs in der westlichen Welt. Sie haben die wachsende Tendenz zur Planwirtschaft in vielen Ländern zur Umkehr gebracht und durch die Havanna Charta eine internationale Anerkennung des Leistungswettbewerbs erreicht; sie fordern eine Liberalisierung des Welt Handels und Beseitigung der Währungsschranken. Die Institutionen der USA. zur Erzwingung dieser Politik sind in erster Linie die UNO, die ITO., die Weltbank und der Weltwährungsfonds, dann seit 1948 der Marshallplan und schließlich die Maßnahmen der Besatzungsmacht in Deutschland und Japan.

Man muß sich jedoch im eigenen Lande hart mit Widersachern auseinandersetzen. New Yorker Kreise sprechen oft ironisch vom sinnlosen „trust busting“ der Washingtoner Kreise, die vergebens gegen eine „naturgesetzliche Entwicklung“ anrennen.

Die amerikanischen Vorstellungen einer Monopolkontrolle sind weder einheitlich, noch ist die Entwicklung der Wirtschaftsverfassung abgeschlossen; sie wird auch von niemandem, auch nicht von ihren Verfechtern als ideal erklärt. Vielmehr herrscht jetzt noch — 60 Jahre nach Verkündung des Sherman Act — auf weiten Gebieten Rechtsunsicherheit, und es spielt sich häufig ein äußerst kostspieliger Kampf um die Auslegung der Gesetze zwischen Juristen und Nationalökonomern der Regierungsorgane und ihren Gegenspielern bei den Privatunternehmen ab.

Auslegung und Anwendung der Antitrustgesetze waren in den letzten sechs Jahrzehnten unterschiedlich. Die Antimonopolgesetzgebung, die aus einem Wahlkampfungeständnis entstanden ist, dessen Verwirklichung kaum ernstlich beabsichtigt war und viel Kopfzerbrechen bereitete, wurde seit 1938 zu einer scharfen Waffe der Regierung, die allerdings dieses Kriegsbeil während des zweiten Weltkrieges vergraben mußte, um sich die ungeteilte Unterstützung der Großunternehmen zu sichern. Jetzt wird sie mit zunehmender Schärfe wieder angewandt.

DIE ENTWICKLUNG DER MONOPOLKONTROLLE

Der Kampf gegen Monopole wurde bereits in der beginnenden Neuzeit unter Berufung auf Gesetze des römischen Rechtes mit großer Heftigkeit betrieben¹⁾. Es war ein Kampf des gemeinen Mannes um die Freiheit des Individuums gegen Fürsten und von ihnen privilegierte Gesellschaften. Darum nimmt es nicht wunder, daß die die Freiheit suchenden Auswanderer

¹⁾ Vgl. B. Röper „Ansätze zu einer Marktformenlehre bei J. J. Becher“ in Schmollers Jahrbuch, 69. Jg. (1949) S. 93 ff.

aus England in ihrer neuen Heimat die im common law entwickelten Rechtssätze verschärft anwandten. Als im ausgehenden 19. Jahrhundert die sozialen Mißstände durch rücksichtsloses Vorgehen von Unternehmern immer offenkundiger wurden und den sozialen Frieden zu gefährden drohten, entschlossen sich beide amerikanische Parteien, eine Sondergesetzgebung gegen Trusts zu fordern. Es handelte sich dabei lediglich um ein Zugeständnis im Wahlkampf des Jahres 1888, das den Forderungen der Farmer und Kleingewerbetreibenden entgegenkam, aber das man nicht in die Tat umzusetzen beabsichtigte. Dazu wäre vor allem die Mitarbeit von Regierung, Gerichten und Einzelstaaten notwendig gewesen. Das Gesetz — der Sherman Act (1890) — wurde in 5½ Tagen durch die Parlamentsmaschine hindurchgepeitscht; es enthielt sehr weite, auslegungsbedürftige Begriffe, um deren Anwendung man sich lange Zeit kaum kümmerte. Bereits 1893 erklärte der damalige Attorney General der USA., daß die Antitrustgesetzgebung in der vorliegenden Form völlig unbrauchbar sei²⁾.

Der wesentliche Inhalt des Sherman-Anti-Trust-Act ist folgender: Jede Vereinbarung, jeder Zusammenschluß (combination), jedes Zusammenwirken (conspiracy) zur Beschränkung des freien Handels (restraint of trade or commerce) im zwischenstaatlichen Verkehr, d. h. zwischen den einzelnen Bundesstaaten, wird für ungesetzlich erklärt. Geldstrafen bis 5000 Dollar oder Gefängnisstrafen bis zu einem Jahr können verhängt werden. In gleicher Weise wird jeder bestraft, der den zwischenstaatlichen Handel monopolisiert oder zu monopolisieren sucht oder sich zu diesem Zweck mit anderen vereinigt. Vermögenswerte im Besitz eines solchen ungesetzlichen Zusammenschlusses können als verfallen erklärt werden.

Dieses flüchtig konzipierte Gesetz, das eigentlich nur die Begriffe Monopol und Handelsbeschränkung aus dem „common law“ in ein Sondergesetz ohne Erläuterung einbaute, wurde im Zeitablauf zu einem Grundpfeiler der amerikanischen Wirtschaftsverfassung. Dies wurde einerseits ermöglicht durch Ausweitung des Geltungsbereiches und Einbau von ausreichenden Untersuchungsmöglichkeiten, andererseits durch eine zeitweilige Einschränkung des Monopolbegriffes, und zwar vor allem durch Einführung der „rule of reason“. Jedoch ergaben sich auch schwerwiegende Folgen, die durchaus nicht im Sinne des Gesetzgebers lagen.

DIE ANWENDUNG UND AUSLEGUNG DER ANTITRUSTGESETZE Anfänglich wurde das Gesetz selten und dann auch vornehmlich nur gegen Handelsmonopole angewandt, während man bis 1905 Zusammenschlüsse zu einem

²⁾ M. Fainsod, L. Gordon, Government and the American Economy. New York 1941, S. 451/3.

Großunternehmen ungeschoren ließ. Die Untersuchungskommissionen erhielten größere Machtbefugnisse, insbesondere wurde ihnen 1903 ein Recht der Auskunftsanforderung zugestanden. Die im Jahre 1914 errichtete Federal Trade Commission (FTC) hatte über Verletzungen der Anti-Trust-Gesetze Untersuchungen anzustellen und die Ausführung von Gerichtsurteilen zu überwachen. Hierbei wie bei Aufdeckung von Fällen unlauteren Wettbewerbs konnte sie durch Erlass eines Verbotes eingreifen. Jedoch wurden diese Verbote häufig wieder aufgehoben, da die Anti-Trust-Gesetze entweder objektiv oder infolge der gerichtlichen Auslegung auf diese Fälle nicht anzuwenden waren³⁾.

Im gleichen Jahre (1914) wurde der Clayton-Anti-Trust-Act erlassen. Auch dieser war indirekt ein Ergebnis von Wahlversprechungen, und zwar anlässlich der Präsidentenwahl des Jahres 1912. Damals sprachen sich beide Parteien für eine Ergänzung des Sherman Act aus. Die Demokraten forderten eine Abschwächung durch richterliche Auslegung und die Republikaner eine Beseitigung der bestehenden Rechtsunsicherheit, die durch Festlegung des Tatbestandes eines strafbaren Monopols sowie einer strafbaren Handelsbeschränkung erreicht werden sollte⁴⁾. Preisdiskriminierungen wurden verboten, soweit sie eine wesentliche Ausschaltung der Konkurrenz oder eine Tendenz zur Monopolbildung zur Folge haben. Die Begriffe Monopol, Trust und Handelsbeschränkung fehlen in diesem Gesetz.

Eine zweite Etappe hinsichtlich der Auslegung des Monopolbegriffes begann mit der grundlegenden Entscheidung des Supreme Court im Jahre 1911, als man auch im Anti-Trust-Recht die „rule of reason“ des „common law“ zur Anwendung brachte. Von jetzt ab waren nicht Monopole und Handelsbeschränkungen an sich verboten, sondern nur dann, wenn sie „unvernünftig“ oder anders ausgedrückt „ungerechtfertigt“ waren. Was jedoch als „unvernünftig“ zu bezeichnen ist, darüber herrscht noch heute keine Klarheit, wenn sich auch allmählich eine gewisse Abgrenzung herausgestellt hat.

Weder Größe noch Marktanteil an sich galten als ungesetzlich. Man konnte auch nicht die Monopolbildung vereiteln, sondern lediglich die nachträgliche Auflösung und die Bestrafung der Beteiligten erreichen. Riesenunternehmungen mit marktbestimmendem Einfluß bildeten sich so unter dem Auge des Gesetzgebers; gelegentlich wurden zwar einige dieser Mammutunternehmen in drei oder vier Großunternehmen umgewandelt. So entwickelten sich aus der Monopolstellung Oligopolsituationen. Die Oligopolunternehmen befanden sich in den meisten Fällen in einem stillschweigenden Einvernehmen und bildeten damit ein gesetzlich nicht faßbares Kollektivmonopol. So wurde also die äußere Form geändert, ohne daß sich die marktbeherrschende Stellung änderte. Zwei-

fellos war es gegen den Willen des Gesetzgebers, daß durch den Sherman-Act, der vor allem die losen Verbindungen verbietet, die Zusammenschlußtendenz wesentlich gefördert wurde. Während nämlich auch die Preisvereinbarung von zwei für das Marktgeschehen unwichtigen Firmen verboten war, konnten diese nach einem Zusammenschluß eine einheitliche Preispolitik treiben, vorausgesetzt, daß sie einen geringeren Marktanteil als 50% hatten. Mit dieser Legalisierung eines 50%igen Marktanteiles im Jahre 1920 begann die dritte Etappe in der Auslegung der Monopolkontrolle⁵⁾.

Fast 50 Jahre war der Einfluß der Anti-Trust-Gesetzgebung auf das Wirtschaftsgeschehen der USA. unwesentlich. Nur wenige Fälle von Gesetzübertretungen wurden herausgegriffen; falls wirklich eine Bestrafung erfolgte, war diese lächerlich gering; denn man hielt an der Höchstgeldstrafe von 5000 Dollar fest und wandte die Gefängnisstrafe, für deren Verhängung der schwierige Nachweis einer böswilligen Absicht erforderlich war, kaum an. Zudem setzte die New-Deal-Gesetzgebung des Präsidenten Roosevelt im Jahre 1933 den Sherman-Act weitgehend außer Kraft und förderte sogar kartellähnliche Organisationen (Trade Associations).

Erst im Jahre 1938 trat eine entscheidende Wendung ein, als der neu ernannte Leiter der Anti-Trust-Division, Thurman Arnold, energisch seine liberalen Grundanschauungen durchzusetzen begann. Es stellte sich bald heraus, daß die Gesetze in ihrer bisherigen Auslegung immer noch beachtliche Angriffsmöglichkeiten gegen Monopole boten, diese aber nicht genutzt werden konnten, da die Anti-Trust-Division des Justizministeriums mit völlig unzureichenden Mitteln ausgestattet war. Sie verfügte weder über einen geeigneten Mitarbeiterstab, noch konnte man eine ausreichend große Zahl von Prozessen, die im Durchschnitt 50 000 Dollar⁶⁾ kosteten, finanzieren.

Die gesamte Anti-Trust-Division umfaßte in den zwanziger Jahren nur 23 Mitglieder. Obgleich sie jetzt auf 280 Mitarbeiter angewachsen ist und auch die Geldmittel um ein vielfaches erhöht worden sind, kann man die Fülle von monopolartigen Organisationen, die sich im Laufe der Zeit gebildet haben, doch nur sehr schwer rückgängig machen. Die Gesamtausgaben für alle Dienststellen, die sich mit der Aufrechterhaltung des Systems des freien Wettbewerbs befassen, belaufen sich auf knapp 4 Mill. Dollar jährlich, eine verschwindend kleine Summe im Vergleich zum Volkseinkommen (240 Mrd. Dollar) und den enormen Aufwendungen, die zum Schutze des Systems gegen äußere Feinde gemacht werden. Von den rund 1000 Fällen, die auf Grund des Sherman Act in den letzten 60 Jahren aufgerollt wurden, entfallen drei Fünftel auf die letzten 12 Jahre. Bis dahin war die Chance, in ein Verfahren hineingezogen zu werden, bei einem einigermaßen vorsichtigen Verhalten nur gering.

³⁾ H. Trumpler, Unlauterer Wettbewerb und Anti-Trust-Recht der Vereinigten Staaten von Amerika. Basel 1914. S. 52.

⁴⁾ G. C. Henderson, The Federal Trade Commission. A study in administrative law and procedure. New Haven, 1924. Hier zitiert nach H. Trumpler, a. a. O. S. 77.

⁵⁾ Nach 1927 wurde der erlaubte Marktanteil sogar auf 64% vergrößert.

⁶⁾ Trumpler, a. a. O., S. 96.

Eine vierte entscheidende Etappe der Auslegung des Monopolbegriffes setzte im Jahre 1945 ein, als man im Prozeß gegen die ALCOA — den marktbeherrschenden Aluminiumkonzern — feststellte, daß ein Marktanteil von 90 % und höher schon an sich ungesetzlich ist. Während man seit 1920 im allgemeinen nur eingriff, wenn ein Mißbrauch der Monopolmacht vorlag, also das Marktverhalten und nicht die objektive Marktstellung entscheidend war, hatte man nun einen objektiven Anhaltspunkt. Jedoch erkannte man bald darauf die Dyopolstellung zweier Firmen an, die zusammen 90 % des Zinkmarktes beherrschten.

Bereits ein Jahr später trat man in die fünfte und vorläufig letzte Etappe ein. Schon das Bestehen einer Machtstellung, die die Konkurrenz ausschalten kann, gilt als eine ungesetzliche Monopolisierung. Drei große Zigarettenfabriken, die zusammen 85 % des Marktes beherrschten, wurden der Verschwörung für schuldig befunden. Ein gemeinsames Vorgehen — „concerted action“ — wurde dabei nicht vorausgesetzt⁷⁾. Damit verurteilte man erstmalig ein Oligopolverhältnis, eine Marktform, die bis dahin jeder Monopolklage trotzte, soweit nicht kollektivmonopolistische Abmachungen nachgewiesen werden konnten. Hierbei griff man wieder auf den mittelalterlich anmutenden Begriff „conspiracy“ — Verschwörung — zurück. Als man im Jahre 1890 diesen Begriff und den Begriff „Monopolisierung“ im Sherman Act verwandte, konnte die nationalökonomische Theorie dem Kongreß noch kaum irgendwelche Handhabe bei der Gesetzesformulierung geben. Auch bei der Auslegung durch die Gerichte in den nächsten Jahrzehnten fehlte die ökonomisch-theoretische Untermauerung. Man erkannte damals noch nicht, daß, um eine „Verschwörung zur Einschränkung des Handels vorzunehmen“, man einer Machtstellung am Markte bedürfe und daß diese nur bei einem Kollektivmonopol möglich sei, wobei dieses auch stillschweigend ausgeübt werden kann. So handelt es sich also in beiden vom Gesetz herausgestellten Fällen grundsätzlich um den gleichen Tatbestand. Aber bis dies geklärt wurde, dauerte es viele Jahrzehnte. Zwischen der einwandfreien Herausstellung der Marktform „Oligopol“ in den dreißiger Jahren durch die nationalökonomische Theorie und der ersten Anwendung durch Gerichte lag wiederum eine Zeitspanne von 15 Jahren. Erst im Jahre 1949 wurde die volle Bedeutung des Oligopolproblems vom Gesetzgeber erkannt, der daraufhin den Celler-Untersuchungsausschuß einsetzte, dessen erste Ergebnisse im Frühjahr 1950 erwartet werden.

Aus dieser grundsätzlichen Unterscheidung von Monopol und Verschwörung und der Unmöglichkeit, eine Monopolstellung einwandfrei zu beweisen, entwickelte sich in den ersten Jahrzehnten der Antitrust-Gesetzgebung die bereits geschilderte scharfe Verfolgung von gemeinsamen Handlungen mehrerer Unternehmen. Noch jetzt ist die rechtliche Stellung eines Unternehmens mit weniger als 64 % Marktanteil

wesentlich günstiger als die von losen kartellähnlichen Organisationen mit gleichem Marktanteil. Dadurch ergibt sich zwangsläufig eine Zusammenschlußtendenz.

DIE ZIELE DER ANTITRUSTPOLITIK

Grundsätzlich kann man ein politisches, ein wirtschaftliches und ein soziales Ziel unterscheiden. Politisch fordert man Beseitigung einer Machtkonzentration, die die demokratischen Institutionen gefährden. Landwirtschaftliche Verbände und Gewerkschaften sind jedoch durch Sonderbestimmungen von der Monopolkontrolle ausgenommen, obgleich gerade sie einen starken Druck auf die Wirtschaftspolitik auszuüben pflegen. Nicht nur Riesenkonzerne, sondern auch Trade Associations beteiligen sich erfolgreich an diesen Beeinflussungsversuchen.

Die wirtschaftliche Zielsetzung hat sich im Laufe der Zeit gewandelt: ursprünglich setzte man sich für den Schutz der Konsumenten vor der Ausbeutung durch überhöhte Preise ein, die als Charakteristikum für Monopole galten; dann wurde das Schwergewicht auf die Sicherung einer freien Marktwirtschaft durch Erhaltung einer Vielzahl von Anbietern und Nachfragern auf den einzelnen Märkten verlagert, die in freier Konkurrenz die Preise auf ein langfristig tragbares Minimum herabdrücken sollten. Sodann forderte man Chancengleichheit im Wettbewerb für alle. Jetzt steht der Schutz des „small business“ im Vordergrund, auch wenn es auf Kosten der Konsumenten geschieht. Da aber auch alle alten Ziele immer wieder aufklingen und diese sich teilweise überschneiden, kann eine einheitliche Linie nicht gewahrt werden. Hierdurch verstärkte sich die Rechtsunsicherheit. Das soziale Ziel ist die Erhaltung einer Vielzahl von freien, unabhängigen Menschen, die wirtschaftlich und politisch selbständig sich als selbstbewußte und freiheitsliebende Bürger in die Gemeinschaft unmittelbar und ohne Machtstellungen einordnen sollen. So forderte Präsident Truman in seiner Botschaft an den Kongreß im Dezember 1949, daß sich zugleich mit dem Nationalprodukt auch die Zahl der unabhängigen in Konkurrenz stehenden Firmen vergrößern solle. „Nimmt diese Zahl nicht zu, dann wird unsere ständig wachsende Wirtschaft unter die Kontrolle einiger mächtiger Wirtschaftsgruppen geraten, deren Macht so groß sein wird, daß sie eine Herausforderung gegenüber unseren demokratischen Institutionen bildet.“

Nur aus diesem Bedeutungswandel heraus ist es zu verstehen, daß man die Entflechtung des bekannten A & P Konzerns⁸⁾ anordnete. Dieses größte Unternehmen der Lebensmittelbranche erzielte in seinen 6 000 Läden im Jahre 1948 einen Umsatz von 2,8 Mrd. Dollar, hatte aber nur einen Marktanteil von 6,4 %. Man warf dem Konzern keine Monopolpreise, sondern Preisunterbietungen vor, die zu einer günstigeren Belieferung der Konsumenten führten. Der Konzern nutzte einmal seine optimale Betriebsgröße, dann aber

⁷⁾ W. H. Nicholls, The Tobacco Case of 1946, in American Economic Review, Vol. XXXIX, Nr. 3, Mai 1949, S. 285.

⁸⁾ Vgl. M. A. Adelman, The A & P Case: A study in Applied Economic Theory in The Quarterly Journal of Economics, Vol. LXIII, No. 12, Mai 1949, S. 238—57.

auch eine nachfragemonopolistische Situation bei Massenkäufen zu einer starken Preissenkung aus, wodurch er seinen Umsatz vergrößern konnte. Durch verbilligte Preise konnte er bei steigendem Massenabsatz die Handelsspannen soweit senken, daß zeitweilige Verluste überkompensiert wurden. Verkauft ein Unternehmen unter seinen Selbstkosten in der Absicht, seine Mitbewerber aus dem Markt zu treiben, dann liegt eine Verletzung der Anti-Trust-Gesetze vor. Eine derartige Entscheidung wurde bereits im Jahre 1919 gegen das große Versandgeschäft Sears, Roebuck & Co. gefällt. Dieses Urteil ergab die Möglichkeit, aus marktstrategischen Gründen eingeleitete Preiskämpfe von Unternehmen mit einem beachtlichen Marktanteil für ungesetzlich zu erklären. In dem mit großer Leidenschaft diskutierten A & P Fall, der zur Verurteilung eines Unternehmens mit einem unwesentlichen Marktanteil führte, sehen viele eine völlige Überspitzung des Sherman-Act, der sich nun gegen den Konsumenten wendet zu Gunsten einer Gruppe von kleinen Lebensmittelhändlern, denen vielleicht auch eine Verschwörung im gemeinsamen Vorgehen als Trade Association nachgewiesen werden könnte.

DAS VERFAHREN DER ANTIMONOPOLPROZESSE

Das Verfahren ist uneinheitlich und unsystematisch. Je nach der jeweiligen Rechtssituation und den sich aus den verschiedenen Konzeptionen der Wirtschaftsordnung ergebenden Erfordernissen wurden ergänzende, verschärfende oder einengende Gesetze erlassen, die die Forderung nach einer einheitlichen Neuordnung immer dringender werden lassen.

Grundsätzlich gibt es ein straf- und ein zivilrechtliches Verfahren. Letzteres richtet sich auf Unterlassung bzw. Rückgängigmachung der Gesetzes-Verletzung; die Klage wird seitens des Staates nur erhoben, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt. Daneben ist noch eine Zivilklage der Geschädigten auf Schadenersatz möglich. Schließlich ist die Federal Trade Commission (FTC) berechtigt, unlauteren Wettbewerb — dazu gehören auch Anti-Trust-Vergehen — zu verbieten.

Untersuchungen können von der FTC eingeleitet werden, aber auch das Department of Justice darf nach Eingang einer Anzahl von Klagen aus einem Wirtschaftszweig kurz skizzieren, was an möglichen Verletzungen des Sherman Act vorliegen kann, um dann, wenn es angebracht erscheint, vom „Grand Jury“ eine Untersuchung anberaumen zu lassen. Nach Prüfung des zugeleiteten Materials entscheidet die „Grand Jury“, ob eine Straf- oder Zivilklage erhoben werden soll. Nach Vorverhandlungen, die bereits zu einer Abweisung der Klage führen können, kommt es zur Gerichtsverhandlung. Dort kann bei einer kriminellen Verletzung ein Urteil ergehen, oder in einer Zivilklage kann anbefohlen werden, daß das Verhalten der Angeklagten so zu verändern sei, daß monopolistische oder den Handel beschränkende Praktiken vermieden werden. Damit wird aber nicht das Verhalten in der Vergangenheit nachträglich ge-

ahndet, bzw. das unrechtmäßig Erworbene eingezogen. Berufungsmöglichkeiten bestehen beim „Supreme Court“.

Die Prozesse erfordern viel Zeit und Mühe, d. h. Geld und Arbeitskräfte. Eine Erforschung des Tatbestandes kann Jahre dauern, ebenso die Vorbereitungen der Verteidigung. Häufig dauert es 4—5 Jahre, bis ein Urteil gefällt wird. Bei einer ungenügenden Vorbereitung bricht die Anklage daher leicht zusammen. Beispielsweise standen bei einem Verfahren der FTC 5 Vertretern der Regierungsseite 103 Verteidiger gegenüber⁹⁾.

Eine Abkürzung des Zivilverfahrens kann durch einen „consent degree“ erreicht werden, einen Urteilspruch, in den beide Parteien, der Angeklagte und die Regierung, einwilligen müssen. Diese Einigung ist in Strafverfahren nicht möglich. Bei einem solchen Vergleich werden die Maßnahmen im einzelnen spezifiziert, die zur Beseitigung des Klaggrundes notwendig sind. Im allgemeinen wird ein Antrag auf Vergleich von den Beklagten eingereicht. Derartige Vergleiche werden in den letzten Jahren vermehrt angewandt und haben sich als ein brauchbares Mittel erwiesen, das vermutlich für zivilgerichtliche Verfahren in Zukunft verstärkt zur Anwendung kommen wird.

In der Anti-Trustgesetzgebung gibt es beachtliche Lücken. Obgleich die Federal Trade Commission schon seit langem mit großem Nachdruck darauf aufmerksam gemacht hat, sind sie bis jetzt nicht geschlossen worden. So verbietet beispielsweise der Clayton Act den Erwerb von Aktien konkurrierender Unternehmen, nicht aber den Ankauf der Aktiva. Jedes Unternehmen, das zur Beseitigung eines lästigen Konkurrenten dessen Aktien aufkaufen will, kann also eine Klage umgehen, indem es die Aktiva ebenfalls aufkauft. Bezeichnenderweise sträuben sich gerade die Kleinbetriebe gegen eine Verschärfung des Gesetzes; denn jetzt können sie bei einer Liquidierung ihren Betrieb noch an den kapitalkräftigsten Marktpartner verkaufen, während sie sonst praktisch nur an marktfremde Unternehmer zu niedrigeren Preisen verkaufen müßten. Nachteilig wirkte sich ferner aus, daß auf bestimmten Gebieten Zusammenschlüsse durch Ausnahmegesetze erlaubt sind, die wiederum Rückwirkungen auf angrenzende Wirtschaftsbereiche haben. Dies gilt einmal für die sogenannten „Public Utilities“, andererseits auch für Exportkartelle. Durch den Webb-Pomerene-Act von 1918 wurden Exportvereinigungen von amerikanischen Industriellen und Exporteuren erlaubt. Man wollte damit eine Benachteiligung durch internationale und nationale Exportkartelle vermeiden und den eigenen Unternehmen gleiche Marktchancen sichern; Ende 1948 gab es 51 unter der wohlwollenden Überwachung der FTC stehende Exportvereinigungen. Hinsichtlich des Prinzips des freien Wettbewerbs besteht eine doppelte Gefahr: einmal beteiligt man sich an internationalen Gebietsabsprachen, und zweitens be-

⁹⁾ Th. J. Kreps, in „The Anti-Trust Laws: A Symposium“ in The American Economic Review, Vol. XXXIX, Nr. 3. Juni 1949 S. 700.

stehen gewisse Rückwirkungen auf das Verhalten am Binnenmarkt. Mitglieder einer Exportvereinigung werden zumeist zu Wettbewerbsabsprachen oder stillschweigender Innehaltung bestimmter Richtlinien neigen. Wenn die USA. als Initiatoren der Havanna-Charta, die internationale Kartelle verbietet, selbst die Export-Vereinigungen aus der Monopolkontrolle herausnehmen, so zeigt sich einmal darin die ganze Problematik, die in der Anti-Monopolpolitik liegt, und zum anderen auch die Unmöglichkeit für exportschwache Länder, eine konsequente Bekämpfung internationaler Marktzusammenschlüsse in ihrem eigenen Bereich durchzuführen. Erst während des zweiten Weltkrieges wurde die Anti-Trust-Division auf die Macht internationaler Kartelle aufmerksam und leitete hiergegen 52 Verfahren ein.

DIE AUSWIRKUNGEN DER ANTITRUSTGESETZGEBUNG

Die Marktstruktur¹⁰⁾ der amerikanischen Wirtschaft wurde trotz der nun 60 Jahre bestehenden Anti-Trust-Gesetzgebung nicht wesentlich verändert. Mit dem Sozialprodukt, mit der Vergrößerung der einzelnen Märkte und der wachsenden Zahl unterschiedlicher Erzeugnisse wuchsen im gleichen Verhältnis die marktbeherrschenden Betriebe. Ihr Marktanteil blieb zumeist unverändert, aber die Beschäftigtenzahlen und die Höhe der Aktiva vervielfachten sich. Scharf kennzeichnet der FTC.-Bericht für das Jahr 1948 den hohen Konzentrationsgrad in der amerikanischen Industrie; zum gleichen Ergebnis war vor dem Kriege bereits ein Kongreßuntersuchungsausschuß (TNEC) gelangt. Man unterschied zwischen einer „übertriebenen“ Konzentration, einer „hohen, aber nicht außergewöhnlichen“ und einer „normalen“ Konzentration.

Zur ersten Gruppe rechnete man Wirtschaftszweige, in denen mehr als 60 % des Kapitals aller Beteiligten im Besitz von nicht mehr als vier Gesellschaften liegt. Beispiele hierfür sind die Herstellung von Aluminium (100 %), Konservendosen (95,3 %), Linoleum (92,1 %), raffiniertem Kupfer (88,5 %), Zigaretten (77,6 %), Gummireifen und Schläuche (70,3 %), Büromaschinen (69,5 %), Automobile (68,7 %), Landmaschinen (66,6 %), Fleischkonserven (64 %).

Eine hohe, aber nicht übertriebene Konzentration soll vorliegen, wenn 6 Unternehmen nicht weniger als 60 % des Kapitals besitzen. Das war u. a. der Fall in der Herstellung von Glas und Glaswaren (69,9 %), Stahl (63,4 %), Chemikalien (62,7 %) und in der Luftfahrtindustrie (60,4 %).

Von einer normalen Konzentration sprach man, wenn nicht weniger als 15 Gesellschaften maximal 60 % des Kapitals aller Gesellschaften innehaben. Geht man von der Voraussetzung aus, daß der Kapitalanteil annähernd dem Marktanteil der Produktion entspricht, so handelt es sich in allen diesen Fällen um Oligopol- oder Teiloligopol-situationen, in denen eine Preisbildung nach den Regeln der freien Konkurrenz unmög-

lich ist. Da einzelne Unternehmen hierbei einen wesentlichen Marktanteil haben, können sie für ihren Wirtschaftszweig schädliche Preiskämpfe verursachen.

Da Kartellbildungen verboten sind, haben sich im Laufe der Zeit zwei wichtige Ausweichformen entwickelt: die Preisführerschaft (price leadership) und die Produktdifferenzierung. Bei der Preisführerschaft setzt ein Unternehmen — in der Regel das größte — den Marktpreis für seine Erzeugnisse fest, und die anderen Unternehmen passen sich stillschweigend diesen Preisen an; alle Preisveränderungen werden dann automatisch berücksichtigt. So werden Preiskämpfe vermieden. Ein Beispiel hierfür war die Heraufsetzung der Stahlpreise im Winter 1949/50, die offiziell mit den gestiegenen Soziallasten begründet wurden, anscheinend aber mehr in Ausnutzung der starken Nachfrage erfolgten. Durch eine Produktionsdifferenzierung will man sich von dem allgemeinen Markt absetzen und in bestimmten Grenzen eine eigene Preispolitik treiben können. Als Beispiel sei der Automobilmarkt genannt. Im Jahre 1948 hatten General Motors einen Marktanteil von 42 %, Chrysler von 21 % und Ford von 18 %. Weitere acht Unternehmen stellten die restlichen 19 % der Gesamtproduktion her. Zwar wechselt von Jahr zu Jahr der Marktanteil je nach der Güte der neuen Modelle, die Preisunterbietung wird jedoch vermieden.

Während bei den bisherigen Betrachtungen der Marktanteile jeweils ein bestimmter Wirtschaftszweig als Markt angesehen wurde, ist zu erwähnen, daß gegenwärtig Antitrustklagen auch gegen Unternehmen erhoben werden, die kleine Spezialmärkte beherrschen. So erhob man Anfang 1950 Anklage gegen sieben Unternehmen, die kartellartig den Weltmarkt für Maschinen zur Fabrikation nahtloser Strümpfe zu monopolisieren suchten.

Aus den mehr als 100 zur Zeit schwebenden Verfahren sei als Beispiel das Vorgehen der Regierung gegen die E. I. Dupont-de-Nemours-Company herausgegriffen, von der man eine Aufgabe ihrer Beteiligung mit 25 % an der „General Motors Corp.“ und der U. S. Gummigesellschaft fordert. Diese drei Gesellschaften vereinigen ein Kapital von mehr als 4 Mrd. Dollar und haben insgesamt weit über 500 000 Beschäftigte. Bereits 1911 wurde die Firma Dupont angeklagt, weil sie über 64 konkurrierende Gesellschaften erworben hatte und kontrollierte sowie den Markt für Sprengstoffe je nach den verschiedenen Sorten mit 64—100 % beherrschte. Bis jetzt wurden alle Anklagen ohne Schädigung der Kapitalkraft überstanden. Gegenwärtig herrscht gegen die Firma ein starker Pressefeldzug, dessen Auswirkungen bis nach Europa reichen, da sie die Produktion von Nylongarnen eingeschränkt hat, für die sie die patentrechtlich geschützten Herstellungsrechte hat. Die Preise für Nylongarne steigen, da die Knappheit durch eine starke Erweiterung der Verwendungszwecke gestiegen ist. Man behauptet, daß die Produktionskapazität nicht erhöht wird, weil neue Kunstfasern bereits soweit entwickelt sind, daß Nylon bald überholt ist und sich neue kostspielige Investitionen nicht lohnen. Da das Anti-Trust-Recht eine Preisbindung seitens Dupont gegenüber seinen Abnehmern nicht gestattet, versucht die Firma durch Verknappung das Marktgeschehen weiter in der Hand zu behalten. Dieses ist zweifelsohne ein Schulbeispiel für ein Mo-

¹⁰⁾ Vgl. hierzu eine ausführliche Darstellung von B. Röper „Die gegenwärtige Marktstruktur der nordamerikanischen Industrie-wirtschaft“ im Weltwirtschaftl. Archiv, Bd. 64, Mai 1950.

nopol. Erhärtet wird diese Aussage noch durch die Feststellung des Verbandes amerikanischer Strumpffabrikanten, daß die Haltbarkeit der gegenwärtigen Nylonstrumpfsorten sich gegenüber den unmittelbar vor und kurz nach dem Kriege angebotenen Strümpfen verschlechtert hat. Diese Tatsache ist auf das leichtere Garngewicht zurückzuführen. Nur ein Riesenkonzern kann sich ein derartiges Verhalten erlauben, während gegen ihn auf anderen Gebieten mehrere Anti-Trust-Klagen schweben. — Trotz allem hat die Verbreitung des Nylonstrumpfes auch im letzten Jahr weiter zugenommen. In den ersten 11 Monaten des Jahres 1949 wurden 496 Mill. Paar Damenstrümpfe mit Naht abgesetzt gegenüber 7 Mill. Paar aus Seide, Kunstseide, usw. Die entsprechenden Zahlen des Vorjahres sind 455 und 24 Mill. Paar.

Der im Vorjahr eingesetzte Untersuchungsausschuß des Kongresses wird versuchen — ähnlich wie es die 1938 eingesetzte TNEC. tat — Vorschläge einzubringen, wie man eine übermäßige Konzentration durch eine entsprechende Wirtschaftspolitik auf allen Gebieten, insbesondere des Patent- und Aktienrechts und der Steuerpolitik, vermeiden könne. Dabei spielt eine entscheidende Rolle die Forderung, Betriebsgrößen zu verbieten, die anderen möglichen Wettbewerbern den Zugang zum Markt unmöglich machen. Alle Unternehmen, die diese Betriebsgröße überschreiten, sollen nach der Art der „Public Utilities“ unter Staatskontrolle gestellt werden, wenn ihre Auflösung aus Gründen der volkswirtschaftlichen Produktivität unzweckmäßig ist.

Als Beispiel sei die gegenwärtig in einen Monopolprozeß verwickelte American Telephone and Telegraph Corp. genannt. Dieses Unternehmen besitzt Gesamtaktiva im Werte von über 3 Mrd. Dollar und untersteht einer öffentlichen Überwachung. Ein weiteres Beispiel wird vielleicht in Zukunft die United States Steel Corp. sein, die — wie erwähnt — im Jahre 1949 ihren höchsten Jahresgewinn seit 20 Jahren erzielen konnte, und zwar trotz Streik und Erhöhung der Soziallasten, allerdings nach einer Erhöhung der Stahlpreise. Diese Gewinnergebnisse zeigen nach Ansicht des Leiters des Wirtschaftsausschusses beider Häuser des Kongresses (Senator O'Mahoney), daß

man durch überhöhte Preise unnötigerweise Geld aus den Taschen der Konsumenten heraushole und so auf dem besten Wege sei, in eine „Public Utility“ umgewandelt zu werden.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß die Ergebnisse der amerikanischen Anti-Trust-Politik hinsichtlich der Veränderung der Marktstruktur unbedeutend und in Bezug auf die Veränderung der Verhaltensweise der Unternehmer als teilweise erfolgreich anzusprechen sind. Eine Monopolkontrolle im eigentlichen Sinne wurde bis jetzt noch nicht durchgeführt, sondern nur eine nachträgliche Ahndung von Mißbräuchen monopolistischer Marktstellungen. Dabei wurde bis in die jüngste Zeit hin der Monopolbegriff derartig eng ausgelegt, daß nach der bis dahin gültigen Auslegung kaum Monopole bestanden. Erst in den neuesten Entscheidungen paßte sich die Anti-Trust-Politik, die besser als Wirtschaftspolitik zum Schutze des Leistungswettbewerbs zu bezeichnen ist, den Erfordernissen der tatsächlichen Marktverhältnisse an. Damit entstand erst das Problem der Kontrolle übermäßiger Machtkonzentrationen, für das noch keine gesetzliche Regelung geschaffen wurde.

Die Unternehmen paßten ihre Verhaltensweise dem jeweiligen Stand der Rechtsprechung an, versuchten in gesetzlich nicht faßbare Ausweichformen überzugehen und vereitelten so eine Rückentwicklung der Marktstruktur zu reinen Konkurrenzverhältnissen. Dabei ist es mehr als fraglich, ob eine derartige Rückentwicklung möglich, bzw. vorteilhaft für die Leistungsfähigkeit der amerikanischen Wirtschaft wäre; denn es besteht keine Klarheit darüber, ob der ungeheure Aufschwung in den USA. trotz oder gerade wegen der Anti-Trust-Politik einsetzte. Auf jeden Fall erwies sich diese bei grundsätzlicher Bejahung der Wettbewerbsfreiheit als so elastisch und weitmaschig, daß noch immer private Riesenkonzerne maßgeblich das amerikanische Wirtschaftsgeschehen beeinflussen. Vermutlich wird hieran auch die gegenwärtig angekündigte Verschärfung der Regierungsmaßnahmen kaum etwas ändern.

Summary: Objective and procedure of the anti-monopoly policy in the U.S.A. The interpretation as well as the field of application of the Antitrust Laws have in the 20th century been subject to great changes. Born out of election promises, the fulfilment of which has not been earnestly intended, there has been established in the course of the modern economic development an instrument that today simply serves to secure the democratic institutions in the U.S.A. and imbues the international institutions with the spirit of the liberali-

Résumé: Etats-Unis: Buts et procédés de la politique anti-monopoliste. Au 20ième siècle l'interprétation de la législation anti-trust aussi bien que les modes d'application ont subi nombre de modifications. Issue de promesses électorales dont la réalisation ne fut guère envisagée, cette législation est devenue au cours du développement économique un moyen de protection efficace des institutions démocratiques aux Etats-Unis, de même que dans les institutions internationales elle propage les idées d'une libéralisation du commerce universel et de l'abolition des barrières

Resumen: Objetivos y proceder de la política anti-monopolizadora en los Estados Unidos. Tanto la interpretación como el terreno de aplicación de las leyes „antitrust“, en el siglo XX, están sujetos a grandes cambios. Nacidos de promesas electorales, cuyo cumplimiento no se ha nunca tomado en serio, se ha construido, en el curso del desarrollo de la economía moderna, un instrumento que hoy sencillamente sirve para asegurar las instituciones democráticas en los EE. UU. y que llena las instituciones internacionales con el espíritu de la liberalización del comercio mundial y la eliminación de barreras monetarias. Después

zation of world trade and the removal of currency barriers. Following many inadequate attempts, it was not before 1938 that an efficient machinery was established by Thurman Arnold, the operation of which could, however, not obtain any results because of the war-time policy during the second world war. Therefore, it was not until 1945 that a new decisive stage commenced which was characterized by the fact that it was not necessary to base the introduction of the scheme on the abuse of the monopoly power, but that the detached position of the market was the decisive factor. In the pursuit of this thought, one year later, the oligopoly was included in the fight against monopolies. A short sketch of the ramified procedure elucidates the varying and unsystematic fight against the big market combines. The antitrust legislation, being mainly directed against marketing arrangements, has backed the efforts of concentration which, to a certain share, has been exempted by the antitrust policy. In modern times, the attack of the antimonopoly agencies is directed against price-cutting which has become possible by a certain operational concentration. This shows that, in order to protect a group of small businesses, the antitrust policy is also directed against the consumers. This is obviously an exaggeration of the Sherman-Act.

monétaires. En 1938 l'ère des essais insuffisants fut fini par Thurman Arnold qui créa une organisation puissante dont l'activité pourtant fut entravée par la politique pragmatique poursuivie pendant la guerre. La nouvelle étape décisive ne date donc que de 1945. Son trait caractéristique consiste dans la stipulation que pour l'instruction d'un procès il ne faut plus l'évidence d'un abus de monopole, mais que la décision d'instruire sera dictée par la situation objective du marché. Déjà en 1946 la lutte contre les monopoles fut étendue sur les oligopoles. Un résumé des procédés d'instruction pratiqués fait ressortir la disparité et le manque de système dans cette lutte. Le fait que la législation anti-trust est dirigée avant tout contre les accords de marché a favorisé les tendances de concentration épargnées en quelque façon par la politique anti-trust. Récemment les milieux anti-monopolistes ont attaqué de même la compression des prix qui résulte de certaines mesures de concentration. Cela signifie que dans le but de protéger un groupe de petits industriels la politique anti-monopoliste est dirigée aussi contre les consommateurs. Cela revient sans doute à une exagération du Sherman-Act.

de haber practicado muchos inadecuados ensayos, en el año de 1938, ha sido establecido un mecanismo capaz por Thurman Arnold. Pero, como consecuencia de la política de guerra durante la segunda guerra mundial, este mecanismo no logró conseguir ningunos resultados. Por eso, una nueva etapa decisiva empezó con el año de 1945, caracterizada por el hecho de que no era necesario iniciar este procedimiento a base de un abuso del poder monopolizador, sino que la situación objetiva del mercado formó el factor determinante. Persiguiendo este pensamiento, un año más tarde, se ha incluido el oligopol en el combate contra los monopolios. Un breve esbozo de las ramificaciones del procedimiento manifiesta lo insistemático en el combate contra los grandes conjuntos comerciales y industriales. Ya que la legislación „antitrust“, en lo esencial, se dirige contra los arreglos de mercado, ella ha fomentado las tendencias hacia concentraciones, las que, hasta cierto grado, no fueron tocadas por la política antimonopolizadora. En el tiempo moderno, el combate de las autoridades de antimonopolio se dirige contra las ventas a precios bajo el nivel del mercado mundial, facilitadas por ciertas concentraciones de empresas. Con esto, la política se dirige contra el consumidor con objeto de proteger un grupo de pequeños tratantes. En esto, se hace evidente que se ha extremado el Sherman-Act.