

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.)

Article — Digitized Version

Bilanz der Kartelldebatte: Beurteilung der vorliegenden Gesetzentwürfe von verschiedenen Standpunkten

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.) (1955) : Bilanz der Kartelldebatte: Beurteilung der vorliegenden Gesetzentwürfe von verschiedenen Standpunkten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 35, Iss. 10, pp. 549-560

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/132160>

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.

Bilanz der Kartelldebatte

Beurteilung der vorliegenden Gesetzentwürfe von verschiedenen Standpunkten

Die verschiedenen Entwürfe

Das Kartellgespräch hat sich im Laufe der Zeit zwar in Einzelheiten vertieft, in den Grundsatzfragen aber kaum über den Stand von 1949 hinausentwickelt. Auch heute noch ist nicht zu überblicken, nach welcher Richtung die Entscheidung fallen wird. Wenn gelegentlich gesagt worden ist, es sei falsch, die Kartelldebatte unter dem Gesichtspunkt „Verbots- oder Mißbrauchsprinzip?“ zu führen, so liegt darin eine Verkennung der Problematik, vor der der Gesetzgeber steht. In Wahrheit liegt hier der Kern der Entscheidung, die getroffen werden muß. Ihr entgeht man auch nicht, wenn man sie nicht sehen will oder als zweitrangig betrachtet. Dies zeigen die Beratungen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Bundestages, die heute noch nicht weiter gediehen sind als vor zwei Jahren. Der Grund hierfür ist darin zu sehen, daß man für Einzelfragen erst dann eine endgültige und schlüssige Lösung erarbeiten kann, wenn die Grenzen im Grundsätzlichen abgesteckt sind. Denn davon hängen die wirtschaftspolitische Beurteilung und vor allem auch die gesetzestechnische Behandlung der Einzelprobleme wie etwa des konjunkturellen oder strukturellen Krisenkartells, des mittelständischen Abwehrkartells, des marktbeherrschenden Unternehmens, des Mißbrauchbegriffes, des Rechtsschutzbezuges oder des Verfahrens ab.

Grundsatzfragen

Diese Forderung nach einer Grundsatzentscheidung ist ganz neutral. Sie gilt für die eine wie

für die andere Richtung, die man wählen könnte. Und die Zeit für eine Entscheidung ist reif. Die Dinge sind ausdiskutiert bis ins letzte Detail. Nichts hat das so deutlich gemacht wie die Flut von Denkschriften und Gutachten, die uns die vergangenen Monate beschert haben. Kaum ein Argument findet sich in ihnen, von dem man sagen könnte, es wäre nicht schon in irgendeiner Form in den letzten sechs Jahren angesprochen worden. Jedes Argument aber hat in sich einen gewissen Wahrheitsgehalt. Es gilt jetzt, den relativen Wahrheitsgehalt im Gesamtzusammenhang abzuwägen. Das hat zu geschehen bei der Beurteilung der drei Gesetzentwürfe, die dem Bundestag vorliegen. In ihnen haben sich fast alle Argumente, die in der Kartelldebatte vorgebracht worden sind, zu einem gesetzestechnischen Lösungsvorschlag verdichtet. Eines muß vorweg bemerkt werden: Keiner der drei Entwürfe zielt auf die Extreme „totale Konkurrenz“ oder „totale Ausschaltung des Wettbewerbs“ ab, denn sowohl der die weitestgehende Aufrechterhaltung des Wettbewerbs anstrebende Böhm'sche Entwurf als auch der auf Mißbrauchsverhütung ausgerichtete Entwurf von Höcherl-Isay enthalten Ausnahmen von der Regel, von der der Entwurf jeweils ausgeht. Weder hat Böhm die Möglichkeit einer Zulassung von Wettbewerbsbeschränkungen ausgeschlossen, noch verzichten Höcherl-Isay gänzlich auf ein Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen. In beiden Entwürfen liegt schon der Ansatz

zum Kompromiß, das freilich der Regierungsentwurf schon von Anfang an in viel ausgeprägterer Form zur Richtschnur gewählt hatte.

Der Böhm'sche Entwurf

Der Böhm'sche Entwurf, der dem Verbotsprinzip in reinsten Form am nächsten kommt, hat seinen Sinn nicht so sehr darin, daß er in seiner gegenwärtigen Fassung verwirklicht werden sollte. Sein Wert liegt vielmehr darin, daß er durch die abstrakte Formulierung der Tatbestände, die volkswirtschaftlich eine Zulassung von Kartellen im Einzelfalle rechtfertigen können, aufzeigt, worauf es den Anhängern seiner Richtung ankommt, wenn sie den freien Wettbewerb zum Ordnungsprinzip erheben und die Ausschaltung des Wettbewerbs auf die Fälle beschränken wollen, in denen er zeitweilig oder dauernd ökonomische oder soziologische Fehlwirkungen erzeugt.

Kritik am Wettbewerb

Von den Einwänden, die gegen diesen Entwurf vorgebracht werden, wiegt der Hinweis auf die Unmöglichkeit seiner administrativen und justiziellen Handhabung am schwersten. Tatsächlich werden diese Bedenken auch von Kartellgegnern geteilt. Im übrigen aber sind es die gleichen Einwände, die schon dem im Regierungsentwurf begründeten Verbotsprinzip entgegengehalten wurden. Hierbei stufen sich die Auffassungen ab. Es gibt Kritiker, die den freien Wettbewerb überhaupt ablehnen. Sie betrachten den Wettbewerb nicht nur als eine ungeeignete Ordnungsform, sondern halten ihn schlechthin (und nicht etwa nur den „un-

Alle in der Abteilung „Zeitgespräch“ veröffentlichten Beiträge sind freie Meinungsäußerungen von Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Politik und von in- und ausländischen Mitarbeitern. Sie enthalten keine Stellungnahme der Redaktion und sind keine offiziellen Äußerungen der herausgebenden Institutionen.

lauteren Wettbewerb" im Rechtsinne) für schädlich, ja sogar unehrenhaft und moralisch verwerflich. Er erscheint ihnen als sinnlose Zerstörung ihrer Chancen auf eine maximale Einkommenserzielung, als „Straßenkampf“ und als ökonomischer Kampf „Aller gegen Alle“, der zwangsläufig am Ende nur noch einen Überlebenden kennt, den Monopolisten. Andere erkennen dem Wettbewerb gelegentlich noch die Wirkung eines Leistungsantriebs zu. Aber — so sagen sie — die Voraussetzungen, daß der Wettbewerb so wirken kann, seien in überwiegendem Maße nicht mehr gegeben. Er wirke eben unter den gegebenen Verhältnissen schädlich und müsse daher insoweit ausgeschaltet werden. Die „atomistische Konkurrenz“ müsse durch eine „geordnete Konkurrenz“ in Gestalt von Abmachungen und Beschlüssen der branchenmäßig organisierten Unternehmen ersetzt werden. Dieses Argument ist nicht immer unwahr. Weil es aber nur für einige Bereiche unserer Wirtschaft zutrifft, ist es gefährlich, es bei der Grundsatzentscheidung voranzustellen und nun zu sagen: Wenn der Wettbewerb schon in vielen Bereichen nicht mehr funktionieren kann, wenn die Voraussetzungen für sein Funktionieren nicht mehr hergestellt werden können, dann verzichten wir doch darauf, ihn gesetzlich zu garantieren! Lassen wir im Zeichen der Vertragsfreiheit den Dingen ihren Lauf! Gefährlich ist dieses Argument, weil es dazu führt, den Wettbewerb auch dort zu beseitigen, wo er durchaus noch wirksam sein könnte, wo er die Tendenz eines optimalen Markt- abtausches noch herbeiführen kann. In Wahrheit funktioniert nämlich der Wettbewerb, auch der echte Preiswettbewerb, noch in einem recht beträchtlichen Teil unserer Märkte. Dennoch liegt in der Abgrenzung der Fälle, in denen der Wettbewerb funktioniert, von den Fällen, in denen er dauernd oder zeitweilig unvollkommen ist oder die Voraussetzungen für ihn überhaupt fehlen, der richtige Weg, um zu einer Grundsatzentscheidung zu gelangen. Sie bietet die Fragestellung, wenn es darum geht, Aus-

nahmetatbestände beim Verbotstatbestand oder Verbotstatbestände beim Mißbrauchverhütungsprinzip an Hand der wirklichen Gegebenheiten unserer Märkte zu entwickeln. Sie stellt die Brücke der Sachlichkeit dar, auf der die beiden Lager über den Sumpf der Polemik hinweg einander zu einer für beide Seiten überzeugenden oder doch wenigstens annehmbaren Lösung entgegenkommen können. Die Maxime für die Zulassung von Wettbewerbsbeschränkungen muß lauten: Wenn der Wettbewerb in bestimmten Fällen beschränkt werden soll, dann deshalb, weil er hier nicht funktionieren kann, nicht aber weil man den Wettbewerb nicht mag, ihn als unbequem empfindet. Die verantwortungsbewußten Sachkenner auf beiden Seiten werden sich an Hand dieses objektiven Kriteriums an eine praktikable Lösung herantasten. Hoffen wir, daß im weiteren Verlauf der parlamentarischen Behandlung der reine Interessenstandpunkt zugunsten einer gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Betrachtungsweise zurücktritt. Hoffen wir auf noch mehr Ehrlichkeit, darauf, daß man die Dinge beim richtigen Namen nennt.

Der Höcherl-Isay-Entwurf

Daß dem Parlament nun auch ein fertig formulierter Entwurf nach dem Mißbrauchsprinzip vorliegt, ist zu begrüßen. Zu begrüßen ist dies einmal, weil das Parlament auf diese Weise beide Lösungen schwarz auf weiß vor sich hat und abwägen kann. Aber die nähere Beschäftigung mit dem Höcherl-Isay-Entwurf im Rahmen der Grundsatzdebatte wird auch zur Erkenntnis seiner Mängel führen. Der wunde Punkt ist hier noch immer die Umschreibung des Begriffes „Mißbrauch“. Mit der vagen Formulierung des Entwurfes wird in der Praxis kaum etwas anzufangen sein. Sie dürfte ebensowenig juristisch durchführbar sein wie die Böhm'schen Ausnahmebestimmungen. Und das Heil von der späteren Auslegung durch die Rechtsprechung zu erwarten, bedeutet nichts anderes, als die Lösung des Problems auf unbestimmte Zeit zu vertagen. Die Rechtsprechung kann gewiß durch Auslegung manches klar-

stellen, was gelegentlich in einer Gesetzesbestimmung zu Zweifeln Anlaß gibt. Sie kann aber nicht dem Gesetzeszweck gerecht werden, wenn in einem Gesetz das Wesentliche schon weitgehend offengelassen ist. Aus dieser Erwägung kommen auch die Zweifel daran, ob bei einem Mißbrauchsgesetz überhaupt ernstlich an eine Verhütung mißbräuchlicher Wettbewerbsbeschränkungen gedacht wird.

Die „Gegenkräfte“

Von den zahlreichen Argumenten, die für eine Mißbrauchslösung vorgetragen werden, ist hier auch noch eines herauszugreifen, weil es zu Beobachtungen im aktuellen Geschehen dieser Tage anreizt. Es ist die These, daß eine u. U. von Kartellen ausgehende Gefahr weitgehend durch „Gegenkräfte“ der Wirtschaft neutralisiert werde. Vershofen hat in seinem Gutachten als Parallele zu Galbraith's „Countervailing Powers“ ein „System der Gegenkräfte“ veranschaulicht, nach dem, wenn jeder Marktmacht eine entsprechende Marktmacht gegenübersteht, eine mißbräuchliche Ausnutzung von Marktmacht als unwahrscheinlich erscheinen soll. Unterstellte man eine solche Wirkung als zutreffend und könnte man sich damit abfinden, daß der Markttablauf nur noch in einem Bargaining einander gegenüberstehender Monopolverbände bestünde, so blieben vor allem zwei Erkenntnisse: Die erste ist, daß der Wettbewerb innerhalb der Monopolverbände und damit auch ein gewisser Leistungsantrieb wegfallen. Die zweite, schwererwiegende Erkenntnis ist die der Unvollständigkeit dieses Systems. Denn spätestens auf der dem Konsumenten vorgeschalteten Handelsebene hört nach der Absatzseite hin die „Gegenkraft“ auf. Hier steht dann dem Monopolverband die „atomisierte Konkurrenz“ des Verbrauchers gegenüber. Dies hat auch Vershofen durchaus gesehen. Die Notwendigkeit, hier dann den Verbraucher zu schützen, hat er ausdrücklich anerkannt. Aber die Vorschläge, die er hierzu macht, können nicht recht überzeugen. Immerhin kommen bei genauerem Zusehen auch sie nicht ganz ohne ein Kartellverbot aus. Das „System

der Gegenkräfte" wird den Verbrauchern letztlich wenig Schutz gewähren. Und die Substitutionskonkurrenz hilft innerhalb einer durchkartellierten Wirtschaft nicht immer, ja oft ebensowenig wie der angriffslustige Außenseiter, der ein schönes Märchen bleiben wird, wenn ihn die Monopolverbände mit Gegenseitigkeitsabkommen, Liefersperren, Boykotten und der preemption of facilities in die

Zange nehmen. Und wenn nun auch die Verbraucher Monopolverbände gründen? Wird dann das „System der Gegenkräfte“ nicht vollkommen? Nichts läge — wenn die Unternehmerschaft die Zulassung der Kartelle im Zeichen der Vertrags- und Koalitionsfreiheit fordert — näher als der Gedanke an das Verbraucherkartell. Es braucht nicht ausgeführt zu werden, warum dieser Gedanke utopisch ist. (Si)

Auffassung sowohl der Politiker wie auch der Wirtschaft soll vielmehr eine von den Problemen der Tagespolitik unabhängige Magna Charta einer deutschen Wirtschaftsordnung geschaffen werden, die den gesamtwirtschaftlich günstigsten Ausgleich der verschiedenen Interessen zwischen Erzeugern, Handel und Verbrauchern ermöglicht.

Die Aufgabe des Bundestages

Über die verschiedenen Wege, die sich zur Erreichung dieses Zieles bieten, ist wahrlich lange und ausgiebig genug diskutiert worden. Das praktische Ergebnis dieser Diskussion liegt zunächst in den drei dem Bundestag zur Entscheidung zugeleiteten Gesetzentwürfen vor. Eine wichtige Ergänzung hierzu bilden sodann die Ergebnisse der Beratungen des bekannten gemeinsamen Arbeitskreises von Sachverständigen der Industrie und des Bundeswirtschaftsministeriums.

Dem Bundestag fällt jetzt die Aufgabe zu, dieses reichhaltige und sich vielfach einander widersprechende Material daraufhin zu prüfen, ob und inwieweit es nicht nur geeignet ist, den Erfordernissen der deutschen Wirtschaftspolitik zu genügen, sondern auch ein praktikables Gesetz zu schaffen. Fast hat es nämlich den Anschein, als zwingt die Divergenz der Meinungen zu Kompromißlösungen, die gesetzestechisch so unbefriedigend werden müßten, daß sie letztlich weder einer wirtschaftstheoretischen Zielsetzung der absoluten Marktfreiheit noch dem praktischen Bedürfnis nach einer vernünftigen Ordnung der Grundlagen unserer sozialen Marktwirtschaft zu dienen vermöchten.

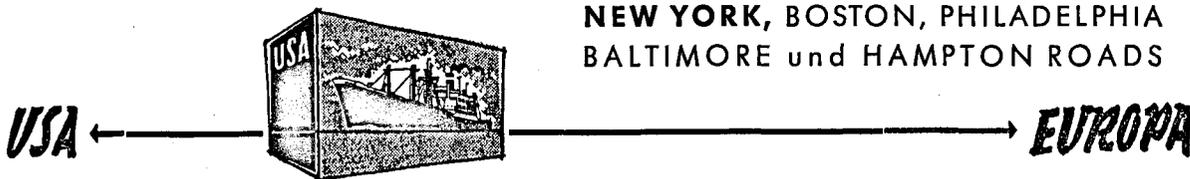
Vor schwerwiegenden Entschlüssen

Im Rahmen der Lohn-Preisdiskussion der letzten Wochen ist auch eine beschleunigte Verabschiedung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen als eine der vorrangigsten Maßnahmen zur Beruhigung der angeblichen oder tatsächlichen Preisauftrieb-Tendenzen in der deutschen Wirtschaft sowohl von Bundeswirtschaftsminister Prof. Erhard wie von Seiten der Gewerkschaften und nicht zuletzt auch von den Verbraucherorganisationen gefordert worden. Nun hat zwar auch die Industrie seit langem gefordert, daß die durch den Fortfall des alliierten Antikartellgesetzes auf Grund des Deutschland-Vertrages entstandene Gesetzeslücke möglichst bald durch ein entsprechendes deutsches Gesetz geschlossen werde. Mit Entschiedenheit verwahrt sie sich jedoch dagegen, als Begründung für ein solches Gesetz anzuerkennen, daß irgendwie organisierte Marktabsprachen auf dem industriellen Sektor Ursache oder Veranlassung der Preisbewegungen der letzten Monate gewesen sind. Nichts kennzeichnet das Unzutreffende einer derartigen Auffassung

deutlicher als die Tatsache, daß auf dem Gebiet der industriellen Konsumgüter nicht nur so gut wie gar keine Preissteigerungen, sondern sogar eher noch weitere Preisenkungen festzustellen sind, obgleich hier — man denke nur an die Preisentwicklung auf dem Textilsektor oder bei gewissen Erzeugnissen der Eisen-, Blech- und Metallwarenindustrie — der Boden für wettbewerbsbeschränkende Absprachen infolge des Erreichens der äußersten Rentabilitätsgrenze sicherlich nicht ungünstig wäre.

Es ist wichtig, dies vorweg klarzustellen, weil sonst zu befürchten steht, daß die weitere Behandlung des Kartellgesetzes im Bundestag von vornherein mit irrigen Vorstellungen belastet wird. Keinesfalls darf es etwa dazu kommen, daß nun etwa ad hoc dieses Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen verabschiedet wird, nur um dem Bundeswirtschaftsminister auch mit diesem Gesetz eine Handhabe zu geben, natürliche Marktreaktionen auf Grund politischer Zweckmäßigkeitserwägungen ausschalten zu können. Nach der überwiegenden

NEW YORK, BOSTON, PHILADELPHIA
BALTIMORE und HAMPTON ROADS



von HAMBURG, BREMEN und BREMERHAVEN

WEITERE DIENSTE VON ROTTERDAM, AMSTERDAM, ANTWERPEN, FRANZÖSISCHEN UND ENGLISCHEN HÄFEN

UNITED STATES LINES

HAMBURG, BALLINDAMM 1 / BREMEN, BAHNHOFSTRASSE 28-31 / BREMERHAVEN, COLUMBUS KAJE

Kompromißvorschläge

Die Anregung aus Kreisen der SPD, dem Gesetz seinen Ausnahmeharakter gegenüber der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere der Industrie dadurch zu nehmen, daß die vorgesehene Herausnahme einer Reihe von Wirtschaftsgebieten aus dem Zuständigkeitsbereich des Gesetzes fallengelassen werde, weil für diese ja bereits eine spezialgesetzliche Regelung bestehe oder geschaffen werden könne, vermag nicht zu befriedigen. Der Verkehrsausschuß des Bundestages hat jedenfalls schon zu erkennen gegeben, daß er auf einer ausdrücklichen Herausnahme der Verkehrswirtschaft aus der Zuständigkeit des Gesetzes bestehen werde. Und da wohl niemand bezweifeln wird, daß nicht nur auf dem industriellen Sektor, sondern auch auf anderen Wirtschaftsgebieten ohne grundsätzliche Ausnahmen von der geplanten Verbotsgesetzgebung kaum auszukommen sein wird, müßte die Verwirklichung dieses Vorschlages die Problematik eher erschweren als erleichtern.

In diesem Zusammenhang sei auch auf die vielfach laut gewordenen Wünsche auf den Einbau der sogenannten Wettbewerbsregeln in dieses Gesetz hingewiesen. In Ablehnung an die Erfahrungen, die in den USA mit der Praxis der Trade Practice Rules und der Trade Associations als eine Art Kartellersatz gemacht worden sind, ist auch insbesondere in den Kreisen der deutschen mittelständischen Wirtschaft die Forderung erhoben worden, wenigstens ein Mindestmaß von Ordnungsmöglichkeiten in eigener Verantwortung gesetzlich gesichert zu sehen. Der Perfektionismus des Gesetzgebers droht allerdings auch eine befriedigende Lösung dieser Wünsche fast unmöglich zu machen. Wettbewerbsregeln, die letztlich nichts anderes beinhalten, als sowieso schon z. B. auf Grund des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb verboten wäre, vermöchten dieses Ordnungsbedürfnis keinesfalls zu befriedigen. Wettbewerbsregeln, die jedoch ob ihres Inhalts den Tatbeständen einer verbotenen oder der Mißbrauchsüberwachung unterworfenen Kartellvereinbarung im Sinne des geplanten Gesetzes

gleichkommen, vermöchten wegen des dann doch auch ihnen gegenüber wirksam werdenden Genehmigungszwanges ebensowenig als befriedigende Lösung angesehen zu werden. Es ist übrigens nicht zu Unrecht darauf hingewiesen worden, daß eine Begrenzung der Verbotsgesetzgebung auf organisierte Beschränkung des „Leistungswettbewerbes“ doch schon eine zufriedenstellende Lösung auch dieses Anliegens ermöglichen könnte.

Die übrigen grundsätzlichen Probleme des Gesetzes sind einer endgültigen Klärung ebenfalls nicht sehr viel näher gebracht worden. Dies gilt vor allem ebenso für die zweckmäßigste Regelung der Preisbindung der zweiten Hand, die an sich wohl kaum mehr umstritten ist, wie für die Frage einer Sonderbehandlung der sogenannten marktbeherrschenden Unternehmungen und der Oligopole. Alle diese Fragen sind durch die in Aussicht genommene Gesetzeskonzeption in eine so enge Abhängigkeit voneinander gebracht worden, daß eine bestimmte Lösung des einen Problems unweigerlich tiefgreifende Rückwirkungen auf allen anderen Gebieten der Wettbewerbsordnung nach sich ziehen muß.

Dabei gehorcht der Marktmechanismus keineswegs mehr einer einfachen Automatik, wie sie sich aus Angebot und Nachfrage in der klassischen nationalökonomischen Theorie zu ergeben scheint. Man hat statt dessen erkennen müssen, daß zahlreiche andere Faktoren, die sich keineswegs einer exakten Messung zugänglich erweisen und zu denen nicht zuletzt das Unberechenbare menschlichen Verhaltens überhaupt gehört; in der modernen Industriewirtschaft ein Spannungsfeld der verschiedensten Markt-Machtpositionen erzeugen, in dem es jeweils der entsprechenden Gegenkräfte bedarf, um überhaupt zu einem Marktgleichgewicht zu kommen. Und nicht zuletzt aus diesem Grunde kann man unter Umständen auch gelegentlich der wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen einfach nicht entbehren.

Diese Erkenntnis hat ja deshalb auch bereits zur Anerkennung einer begrenzten Zahl von Ausnahme-

tatbeständen in dem Regierungsentwurf gegenüber dem totalen Absprache-Verbot geführt. Es wird eine der wichtigsten Aufgaben des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Bundestages sein müssen, gewissenhaft zu prüfen, ob eine kasuistische Aufzählung solcher notwendigen Ausnahmen vom Verbotssatz überhaupt möglich ist. Man wird sich gleichermaßen mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob nun etwa eine Generalklausel die notwendige Anpassung an die jeweiligen Umstände gewährleistet. Eine strikte Verbotsgesetzgebung ist ja sowieso schon ihrer Natur nach populärer, weil jeder Laie nur allzu geneigt ist, eine Wirtschaftsordnung deshalb für besser zu halten, weil sie jederzeit einen sehr wirksamen Druck auf die Preise ermöglicht unter dem immer zugkräftigen Motto: Kampf dem Monopolkapitalismus! Es ist allerdings eine andere Frage, ob eine solche Politik des geringsten Widerstandes nun auch dem wohlverstandenen Interesse einer sozialen Marktwirtschaft wirklich entspricht.

Eine elastische Wirtschaftsordnung ist nötig

Der dem sozialistischen Lager nicht unbedingt fernstehende Berner Professor Marbach hat in einem für die Schweizer Gewerkschaft der Metall- und Uhrenarbeiter erstatteten Gutachten sehr überzeugend zum Ausdruck gebracht, daß dies aller Voraussicht nach nicht der Fall sein dürfte.

Trotz der verfeinerten Methoden moderner aktiver Konjunkturpolitik lassen sich Schwankungen des Marktes, seien sie kurzfristig und konjunkturbedingt, oder mögen sie auf langfristig wirksamen strukturellen Veränderungen beruhen, mit Sicherheit eben doch nicht ausschalten. Eine elastische Wirtschaftsordnung, die im Bedarfsfall den notwendigen Aufbau von Gegenkräften in eigener Verantwortung der Unternehmer ermöglicht, ist daher u. E. ein immanenter Bestandteil einer sozialen Marktwirtschaft und steht keineswegs etwa, wie gelegentlich behauptet wird, zu ihr in Widerspruch. „Markt-

wirtschaft" und „vollkommene Konkurrenz“ sind keineswegs synonyme Begriffe, wie der Münsterer Nationalökonom Seraphim in seiner Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik mit Recht festgestellt hat. Der Ausgleich der ökonomischen Gegenpositionen sei der einzelwirtschaftlichen Grundgestalt ebenso konform wie die Beseitigung der ökonomischen Machtdispositionen durch vollkommene Konkurrenz.

In der bisherigen Diskussion ist übrigens viel zu wenig der Tatsache Beachtung geschenkt worden, daß solche ökonomischen Machtdispositionen keineswegs nur bei den Produzenten bestehen, sondern ebenso beim Handel in seiner Eigenschaft als Abnehmer industrieller Erzeugnisse wie bei den Käuferzusammenschlüssen von den Einkaufsverbänden bis zu den Konsumgenossenschaften. Ist es unter solchen Umständen verwunderlich, daß die Forderung nach der Zulässigkeit von Abwehrkartellen eine sehr bedeutsame Rolle bei den Beratungen des Bundestages noch spielen wird?

Angesichts dieser Vielfalt der noch zu bewältigenden Probleme sollte daher schon im Interesse einer auch zeitlich einigermaßen befriedigenden Lösung die geplante Wirtschaftsordnung nicht mehr als einen Rahmen abstecken wollen. Der Staat als übergeordnetes Sozialgebilde kann seinen Führungsanspruch in der sozialen Marktwirtschaft nicht damit beweisen, daß er durch einen Genehmigungszwang für vertragliche Marktordnungen seinerseits aktiv in den Marktmechanismus eingreift. Es ist keineswegs ein Zeichen des Nacht-

wächterstaats, wenn er sich darauf beschränkt, das unter den jeweiligen Umständen günstigste Gleichgewicht der heterogenen Marktkräfte zu erhalten. Man wird sich sehr überlegen müssen, welche der vorgeschlagenen Regelungen diesen Erfordernissen am besten entspricht.

Damit haben wir die hauptsächlichsten Probleme noch einmal umrissen, die den Bundestag bei seinen Beratungen über die Gestaltung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen beschäftigen sollten. Vieles von dem, was wir hier angeschnitten haben, ist ja von der Wissenschaft bis in die letzten Einzelheiten hinein erforscht und systematisiert worden. Und doch hat sich bisher eine Übereinstimmung der verschiedenen Lehrmeinungen nicht erzielen lassen. Das Wissen um die möglichen theoretischen Zusammenhänge genügt aber u. E. keinesfalls für die endgültige Gestaltung eines so grundlegenden Gesetzes. Der Wirtschaftspolitische Ausschuß des Bundestages sollte sich daher nicht nur im eigenen Kreise über die zweckmäßigste Lösung unterhalten. Er sollte vielmehr sich auch selbst die Erfahrungen der Praxis, etwa in der Form der amerikanischen Hearings, zunutze zu machen versuchen. Schließlich wird ein Wirtschaftsordnungsgesetz, das auf solche Erfahrungen aufbaut, wahrscheinlich eher dem Rechtsbewußtsein der Betroffenen zu entsprechen vermögen als jede theoretisch vielleicht noch so überzeugend begründete Lösung, der sich die lebendigen Kräfte der Wirtschaft versagen, weil sie als Unrecht empfunden wird. (Ka)

Diskriminierung der Industriekartelle?

In dem nunmehr schon 7 Jahre währenden Kartellstreit dürften mehr Argumente zusammengetragen worden sein, als es jemals in einer wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung der Fall war. Wenn dennoch nach wie vor tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten bestehen und die „Fronten“ sich z. T. sogar versteift haben, so dürfte das vor allem an der Tat-

sache liegen, daß einflußreiche Kreise die Kartelle nicht mehr wie früher als eine der unternehmerischen Wirtschaftsweisen immanente Erscheinungsform gelten lassen wollen, sondern von der Kartellierung her sogar geradezu eine Gefährdung der Marktwirtschaft befürchten. So läßt man denn bewußt oder unbewußt das Problem des Verhältnisses von Staat

zu Wirtschaft, von Individuum zu Gemeinschaft, von Freiheit zu Bindung in die Kartelldebatte hineinfließen. Der sachkundige Beobachter stellt daher auch immer wieder fest, daß in den Erörterungen sowohl der Wirtschaftler als auch der Juristen scheinbar rein praktische bzw. technische Detailfragen des Kartellwesens immer wieder in die Grundsatzfrage übergleiten: Welche Freiheit soll dem Unternehmer in der heutigen Wirtschaftsordnung zugestanden werden, und bis zu welchem Grade soll sich der Staat auf wirtschaftlichem Gebiete betätigen? Wenn also hier eine Meinung zum derzeitigen Stand der Kartellfrage geäußert werden soll, so kann man trotz der jahrelangen Erörterungen nicht umhin, auf eben diese Grundsatzfrage einzugehen.

Wie soll die Volkswirtschaft gestaltet werden?

Alle streitenden Parteien, neuerdings sogar weite Kreise der Sozialisten, sind sich im Prinzip darin einig, daß das marktwirtschaftliche System Grundlage unserer Wirtschaftsordnung sein soll. Aber die Geister scheiden sich sogleich bei der Frage: Wie soll diese Marktwirtschaft gestaltet werden, welche Rolle kommt dem Wettbewerb, dem Unternehmer und dem Staat zu?

Man erkennt zwar allseitig an, daß der Wettbewerb heute nicht mehr aus sich heraus funktionsfähig ist, d. h. „automatisch“ zu einem Höchstmaß an wirtschaftlicher Leistung, Freiheit und Gerechtigkeit führt. Wer soll aber den Wettbewerb ordnen, und bis zu welchem Grade soll und kann dies geschehen? Die Anhänger der Kartellverbotskonzeption glauben, daß man nur Kartelle zu verbieten und marktbeherrschenden Unternehmen bestimmte Verhaltensmaßregeln aufzuerlegen brauche — und eine wesentliche Zielsetzung der sozialen Marktwirtschaft sei bereits erfüllt. Diese These ist aber in der jahrelangen Entwurfsbehandlung in praxi auch von den Verfechtern selbst widerlegt worden. Kaum jemand glaubt heute noch an die Möglichkeit eines absoluten Kartellverbots, sondern der Streit geht letztlich um die Ausnahmen vom Verbot, um den Gegenstand und das Ausmaß dieser Ausnahmen und um

die Frage, ob sie allgemein oder nur im Einzelfalle durch einen Genehmigungsakt der Kartellbehörde gewährt werden sollen. Die Industrie ist hierzu der Auffassung, daß ihr ein Höchstmaß an Freiheit zu gemeinschaftlicher Ordnung von Produktion und Absatz zugestanden werden sollte, während die Entwurfsverfechter ein Höchstmaß an Freiheit des Staates zur Kontrolle der Unternehmertätigkeit auf diesem Gebiet fordern.

Ein „durchlöchertes“ Grundgesetz

Die Industrie glaubt, daß die besseren Argumente auf ihrer Seite sind. Sie verweist zunächst auf den weiten Bereich der Generalausnahmen, der es keineswegs rechtfertigt, noch von einem allgemeingültigen „Grundgesetz der Wirtschaft“ zu sprechen. Die Kartellgegner fühlen sehr wohl die drückende Last der Hypothek der ständigen Einengung des Geltungsbereichs des Gesetzes; man hat treffend von einer „Fluchtbewegung“ aus dem Gesetz gesprochen! Ein industrieller Verband hat die bisher bekannten Bereichsausnahmen in einem eindrucksvollen Katalog zusammengestellt. Es ergibt sich daraus, daß fast allein die Zusammenschlüsse der Industrie dem Verbot bzw. dem Genehmigungszwang des Kartellgesetzentwurfs unterliegen.

Gruppenausgleich statt Wettbewerb

Das wirft nicht nur das rechtliche Problem der Diskriminierung der Industrie auf, sondern es ergibt sich daraus auch eine wirtschaftliche Grundfrage von eminenter Bedeutung, die bisher noch nicht genügend erkannt ist. Es gibt heute keinen atomisierten Wettbewerb im Sinne der klassischen Modelltheorie mehr, sondern der Markt Ablauf vollzieht sich im wesentlichen im „Gruppenausgleich“. Der Amerikaner Galbraith („Countervailing Power“) und der Deutsche Vershofen („System der Gegenkräfte“) haben das Grundprinzip unserer modernen Marktverfassung systematisch untersucht. Die Glieder dieses Gruppenkonzertes sind zunächst der Staat in seiner Eigenschaft als wichtigster Marktbeteiligter, ferner die Gewerkschaften, die Landwirtschaftskartelle, die Energiemonopole, die Verkehrs-

kartelle, die Genossenschaften, die Rohstoffkartelle usw. usw. Neuere Forschungen (insbesondere von Müller-Beilschmidt), die den Einzelhandel nicht mehr vornehmlich kostentheoretisch, sondern von der Marktseite her untersucht haben, kamen zu dem Ergebnis, daß auch dieser Wirtschaftszweig — ohne Kartelle im engeren Sinne zu besitzen oder bilden zu können — mehr oder weniger gruppenmäßig im Markte wirkt. Zunächst sind die Einzelhandelsbetriebe grundsätzlich oligopolistisch formiert, weil stets nur wenige Geschäfte um die Gunst eines bestimmten Konsumenten konkurrieren (sog. „Eckenmonopole“, „Bequemlichkeitsmonopole“). Darüber hinaus bewirken verschiedene andere Momente eine wettbewerbliche Unvollkommenheit (insbesondere die „Preisträgheit“, wie es Röper bezeichnet) des Einzelhandelsmarktes. Hinzu kommen die Nachfrageballungen auf der Handelsseite durch Warenhäuser, Einkaufsgenossenschaften, Ketten, Ringe usw.

Der diskriminierende Charakter der Kartellgenehmigung

Innerhalb dieses mehr oder weniger vom Kartellverbot freigestellten Gruppenkonzertes, also eingeklemt von Kartellen und Monopolen sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite sollen sich nun die mittelständisch strukturierten Industriezweige entweder tummeln oder aber bei der Kartellbehörde um die Genehmigung für einen Zusammenschluß nachsuchen!

Nehmen wir an, daß die kartellbedürftigen Mittel- und Kleinbetriebe unter einer Kartellverbots-gesetzgebung eine „schwarze“ Kartellierung ablehnen und auch die Flucht in das Oligopol (also eine Kapitalkonzentration) außer Betracht bleibt. Der diskriminierende Charakter der dann verbleibenden Kartellgenehmigung liegt darin, daß der beabsichtigte Zusammenschluß der mittelständischen Industrie entsprechend der Konzeption des Kartellgesetzentwurfs von der Behörde nach dem „Wettbewerbsmodell“ beurteilt werden muß, während die übrigen Marktgruppen — stets aus „besonderen“, in der „Eigenart“ ihres Zweiges beruhenden

Gründen — einer Prüfung dieser Grundsatzfrage enthoben sind und allenfalls einer Prüfung nach dem Mißbrauchsprinzip unterworfen werden.

Das sei an einem Beispiel erläutert: Gelegentlich eines derzeit bei den Behörden anhängigen Kartellantrages für einen mittelständischen Industriezweig wurden auch die Abnehmer gehört. Warenhäuser und Einkaufsgenossenschaften sollen nach Pressemeldungen in ihrer Stellungnahme kurzerhand geäußert haben, daß sie die Notwendigkeit der Kartellierung verneinen, weil „ruinöser Wettbewerb in dem betreffenden Industriezweig nicht vorliegt“. Es besteht wohl kein Zweifel, daß diese Feststellung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht betrachtet äußerst fragwürdig ist. Ein Abnehmer hat stets ein Interesse daran, eine Ware zu bester Qualität so preiswert wie möglich zu erhalten. Ihm ist daher das Kartell der Lieferanten unerwünscht. Gesamtwirtschaftlich kann es aber nicht gleichgültig sein, ob die Abnehmer ihre Marktmacht gegenüber den einzelnen um Absatz ringenden Anbietern ausspielen, so daß die Erlöse immer mehr zusammen schrumpfen und Rationalisierung und Fortschrittsförderung oder sogar die Existenz der Anbieter gefährdet ist.

Das Mißbrauchsprinzip ist ausreichend

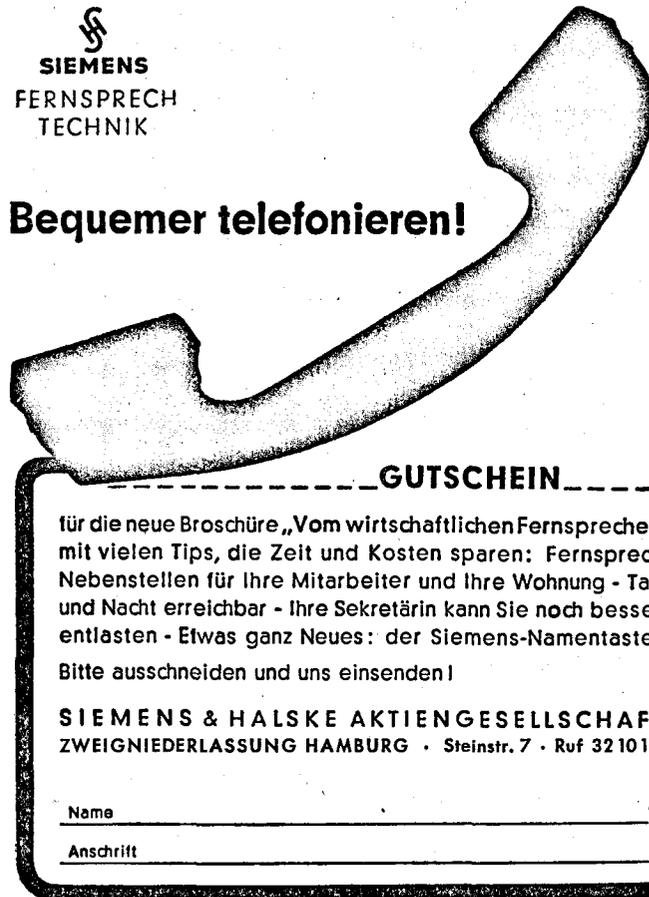
Wie und was soll nun die Kartellbehörde in einem derartigen Fall entscheiden? Man mutet der Bürokratie mit dem Erlaubnisvorgang eine Aufgabe zu, die sie einfach nicht zu meistern vermag. Sie könnte es doch allenfalls nur, wenn sie selbst Unternehmer spielen wollte! Das wäre aber eine Sinnverkehrung der Unternehmerwirtschaft und könnte nur zu den bekannten Folgen ausgedehnter Staatsinterventionen in den Wirtschaftsablauf führen. Weit zweckmäßiger wäre es, nicht erst durch das Verbot der Industriekartelle eine Störung des Gleichgewichtsprinzips heraufzubeschwören. Erst durch die Möglichkeit der Kartellbildung für die Industrie werden sich nämlich im gleichgewichtigen Gruppenkonzert Preis, Qualität und Bedingungen auf einer angemessenen Linie einspielen. Der Staat

sollte allenfalls dann eingreifen, wenn dieses Kräftegleichgewicht gestört ist; dafür ist aber das Mißbrauchsprinzip ausreichend.

Das ist auch heute noch die Grundauffassung der Industrie. Sie ist sich allerdings bewußt, daß im Zuge der geradezu beängstigenden Machtausweitung des Staates in der Wirtschaft als Lenker oder Marktbeteiligter und bei der offensichtlich weit verbreiteten Akzeptierung dieses Trends das allgemeine Kartellmißbrauchsprinzip kaum Chancen zur Verwirklichung haben dürfte. Die Industrie glaubt allerdings immer wieder nachdrücklich mahnen zu sollen, daß der Staat sich auf ein Mindestmaß an Interventionen beschränken und nur die schwerwiegenden Marktordnungsmaßnahmen (die sog. „harten“ Kartellformen) einem Erlaubnisverfahren unterwerfen sollte. Die leichteren Kartelle, wie z. B. Konditionenvereinbarungen und Normungs- und Typisierungskartelle sollten demnach allein dem Mißbrauchsprinzip unterworfen werden, um der Wirtschaft ein Mindestmaß an Bewegungsfreiheit wenigstens in den weniger einschneidenden Ordnungsformen zu belassen. Dazwischen läge dann noch eine dritte Gruppe von Kartellarten, die im Sinne eines gesunden Verhältnisses von Freiheit und Ordnung nach dem sog. Anmelde- und Widerspruchsprinzip behandelt werden sollte. Der vom Bundeswirtschaftsministerium, Bundesjustizministerium und Bundesverband der Deutschen Industrie im vergangenen Jahre gebildete Arbeitskreis Kartellgesetz hat dieses Prinzip für die Konjunkturkrisenkartelle und Rabattkartelle vorgeschlagen. Danach sind diese Kartellarten bei der Kartellbehörde zur Registrierung anzumelden. Sie werden aber erst rechtskräftig, wenn nicht innerhalb einer bestimmten Frist ein Einspruch von irgendwelchen Marktbeteiligten oder Betroffenen erfolgt oder die Kartellbehörde ihrerseits feststellt, daß in dem betr. Abkommen die Gefahr des Mißbrauchs immanent ist. Durch eine derartige Regelung wäre das „System der Gegenkräfte“ sogar im Gesetz verankert und würde überdies einer ständigen aktiven Aufsicht des Staates unterstellt. (Sö)


SIEMENS
FERNSPRECH
TECHNIK

Bequemer telefonieren!



GUTSCHEIN

für die neue Broschüre „Vom wirtschaftlichen Fernsprechen“ mit vielen Tips, die Zeit und Kosten sparen: Fernsprechn Nebenstellen für Ihre Mitarbeiter und Ihre Wohnung - Tag und Nacht erreichbar - Ihre Sekretärin kann Sie noch besser entlasten - Etwas ganz Neues: der Siemens-Namentaster
Bitte ausschneiden und uns einsenden!

SIEMENS & HALSKE AKTIENGESELLSCHAFT
ZWEIGNIEDERLASSUNG HAMBURG · Steinstr. 7 · Ruf 32 10 18

Name _____

Anschrift _____

Fg 1690

Die Problematik der wirtschaftlichen Macht

Seit nunmehr sieben Jahren redet man sich in Deutschland die Köpfe heiß, um andere über Wettbewerbs- und Kartellprobleme aufzuklären. Die einen wittern ungeheure Gewinne der ausbeuterischen Monopolkapitalisten, die obendrein noch mühelos verdient werden sollen, und halten daher alle Erklärungen der Kartellfreunde für Lug und Trug, ja, sie hören aus diesen stets nur eine Bestätigung ihrer Ansichten heraus. Die anderen sprechen von den hoffnungslos verbohrtten Modelltheoretikern, die keine Ahnung von der Wirklichkeit haben und alles in das einseitige Schema ihrer Wettbewerbsordnung hineinzwängen wollen, und die weder Kartelle noch sonstige Monopole zu dulden bereit sind.

Doch bei näherem Zuschauen zeigt es sich, daß eigentlich doch nur wenige, wenn auch besonders auffallende Publizisten und Theoretiker unverändert und kompromißlos ihre altbekannten einseitigen

Aussagen wiederholen gleich tibetanischen Mönchen, die unablässig ihre Gebetsmühlen abdrehen. Auf sie hören die ihnen geneigten Interessenten. Dabei sind die Erfolge derjenigen, die den Wettbewerb um jeden Preis fordern, zweifellos größer als die der Kartellfanatiker; denn diese sehen ohne weiteres ein, daß nicht jedes Kartell der Volkswirtschaft nutzbringend ist, und können handfeste Beweise — wie auffallende Preisüberhöhungen und Produktionseinschränkungen — nicht leugnen. Wettbewerbsfreunde suchen dagegen mit dem Argument zu überzeugen, daß niemals der Wettbewerb von Übel gewesen sei. Denn spüre man den vermeintlichen Schädigungen durch den Wettbewerb nach, so liege immer eine monopolistische Machenschaft, oft verbunden mit ungünstigen konjunkturpolitischen Bedingungen, zugrunde. Diese Aussage trifft zweifelsohne zu, nur sollte man nicht vergessen, daß überall in einer

Marktwirtschaft Monopolelemente festzustellen sind, deren vollständige Ausschaltung unmöglich ist, da damit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit überaus stark herabgesetzt würde.

Die Relativität der Kartellmacht

Zur Debatte über Vor- und Nachteile von Kartellen seien hier nur zwei u. E. wesentliche Punkte herausgestellt: Die Problematik der wirtschaftlichen Macht von Kartellen und der Einfluß von Kartellen auf den Konjunkturablauf. Dabei klammern wir alle relativ harmlosen Kartelle aus, die weder zu beachtlichen Preis- noch Mengenveränderungen zu führen pflegen.

Kartelle erlangen ihre Macht durch ein formelles oder stillschweigend gebilligtes Übereinkommen, gemeinsam eine bestimmte Verhaltensweise einzuhalten, die für alle sich Verabredenden günstiger sein muß als ein Zustand ohne eine solche Absprache. Die Machtstellung hängt von der inneren und äußeren Festigkeit des Kartells ab. Wenn bei hohen Erlösen einige Mitglieder alsbald ihre Kapazitäten entgegen den Absprachen erhöhen oder wenn sie bei unbefriedigendem Absatz heimlich unterbieten oder offiziell Außenseiter werden, so ist das Kartell relativ machtlos. Es kann sich nur noch geringe Abweichungen von dem theoretisch bei der Marktform Konkurrenz sich bildenden Gleichgewichtspreis erlauben. Die Regel, daß die Marktmacht um so bedeutender ist, je weniger Mitglieder ein Kartell hat und je gewichtiger der Einfluß einiger weniger Führender ist, mag grundsätzlich gelten. Doch steigt damit nicht notwendigerweise die Kartellmacht, denn zwischen den Großen können erhebliche Konfliktstoffe unbereinigt bleiben. Je ähnlicher die Produkte der einzelnen Mitglieder sind, und je deutlicher der gemeinsame Markt in sachlicher oder örtlicher Beziehung von anderen abgegrenzt ist, um so größer kann die Machtstellung des Kartells werden, da einmal das Bedürfnis der einzelnen Anbieter nach Kartellierung wächst und zum anderen die Substitutionskonkurrenz weniger wirksam ist. Während im allgemeinen eine straffe Kartellorganisation mit einem über meh-

rere Jahre dauernden Vertrag und hohen Strafen die Stärke des Kartells fördert, kann in manchen Wirtschaftszweigen — gleichgültig, ob diese sich gleichmäßig expandieren oder stagnieren — eine solche Harmonie zwischen den Führenden bestehen, daß eine kartellähnliche Wirkung ohne jegliche Kartellorganisation erreicht wird. Der Theoretiker spricht dann von einer oligopolistischen Gruppe mit einer starken Gruppendisziplin! Die Machtstellung der Kartelle steigt, wenn man sich mit benachbarten Anbietergruppen einigen kann, und sinkt auf ein Minimum, wenn man als Anbieter einem gleich starken Nachfragerkartell oder sonstigem Machtblock gegenübersteht. Sind in einem Kartell — was früher häufig der Fall war — Konzerne mit unterschiedlichem Produktionsprogramm und unterschiedlichem Ausmaß der Integrierung zusammengeschlossen, dann pflegt vor lauter Rücksichtnahme auf individuelle Interessen die gemeinsame Macht gering zu sein. Umgekehrt kann die Kartellmacht erheblich zunehmen, wenn sich ein bestimmtes Produkt eines Konzerns nur über die Absatzorganisation des Kartells absetzen läßt. — Daß die Machtstellung eines Kartells höherer Ordnung bedeutender ist als die eines Kartells niedriger Ordnung, braucht nicht näher erläutert zu werden: Die gemeinsame Werbung, der gemeinsame Vertrieb, zentral gelenkte Frachtdispositionen, Finanzierung und technische Beratung wie die Aufteilung des Produktionsprogrammes nach übergeordneten Richtlinien können für das einzelne Unternehmen eine so große Kostenersparnis mit sich bringen, daß ein Ausscheiden aus einem solchen Verband höchst töricht wäre, ganz abgesehen von den Schwierigkeiten des Aufbaus einer eigenen Absatzorganisation und den Gefahren einer systematischen Bekämpfung durch die Gruppe.

Der volkswirtschaftliche Nutzen der Macht

Und hier liegt eine der entscheidenden Verfänglichkeiten in der Kartelldiskussion: Die mächtigen Kartelle der letztgenannten Art können — aber müssen nicht — für die Volkswirtschaft solche Vor-

teile durch Kostenersparnisse bringen, daß der Zuwachs im Volkseinkommen aus ihrer Tätigkeit beachtlicher ist als die Nachteile aus der Minderung der Wettbewerbsintensität auf einem Teilmarkt.

Generell kann man formulieren: Wirtschaftliche Macht vermag — und pflegt in der Regel — ein Ausdrück besonderer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu sein. Dem Ohnmächtigen fehlt die Chance zum Machtmißbrauch; deshalb ist es nur Mangel an Gelegenheit und keine Tugend, wenn ihm kein Machtmißbrauch nachzuweisen ist. Auch die durch eine Organisation erlangte wirtschaftliche Macht braucht nicht als solche volkswirtschaftlich bedenklich zu sein; denn es kann sehr wohl sein, daß überhaupt erst durch diese Organisation eine positiv zu bewertende Leistung möglich wird. Dann ergibt sich die Frage, ob man ein Kartell einem höheren Grad der Konzentration — einem umfassenden Konzern — vorziehen soll. Bei dem wachsenden Verantwortungsbewußtsein der Unternehmer und ihrer Funktionäre, geschärft durch die zunehmende Kontrolle der Öffentlichkeit, werden gegenwärtig kaum Verabredungen getroffen, die nur den Leistungswettbewerb verhindern sollen. Das Nebeneinander von positiv und negativ zu bewertenden Momenten macht aber die Beurteilung der meisten legalen oder auch illegalen Kartelle für den Volkswirt so überaus schwierig. Die Tatsache allein, daß Kartelle wirtschaftliche Macht ausüben, ist demnach kein ausreichendes Kriterium für ihre Verdammung, wenn sich auch aus ordnungspolitischen Gründen daraus ein Anspruch auf Kontrolle ableiten läßt.

Stabilisierung der Preise

Seit einigen Jahren läßt sich folgendes beobachten: Preise, die sich relativ frei an den Märkten — so an den Börsen und Weltmarktauktionen — bilden, schwanken wesentlich mehr als Kartellpreise. Diese gehen dank des Einflusses der „Mäßigkeitsapostel“ weder in der Krise so steil herab noch im Boom so weit herauf wie die bei der Marktform der reinen Konkurrenz gebildeten Preise. Diese Tatsache ist unbestreitbar. Diskutieren läßt

sich nur darüber, ob die durch den Einfluß von Kartellen, marktbeherrschenden Unternehmen oder obrigkeitlichen Anordnungen verursachte relative Preisstarre eine noch größere Flexibilität der übrigen Preise nach sich zieht oder ob im Gegenteil die Preisdisziplin auf die konjunkturelle Lage der Wirtschaft beruhigend wirkt. Die letztgenannte Ansicht vertritt augenblicklich Prof. Erhard bei strikter Ablehnung unserer vorhergehenden Ausführungen. Doch sollte man bei der gegenwärtigen Situation nicht übersehen, daß am meisten zur Mäßigung diejenigen privaten Unternehmen drängen, die einem stillschweigend geduldeten Kartell angehören, und zwar vor allem da sie Sorge haben, bei der Öffentlichkeit und bei den Behörden un-

angenehm aufzufallen. In anderen Wirtschaftsbereichen, in denen praktisch Kartelle sanktioniert sind (Arbeitsmarkt, Landwirtschaft und Versicherungswesen), fehlen zwar solche Hemmungen, aber die Verantwortung vor der Öffentlichkeit zwingt auch hier zu einem gewissen Maßhalten.

Diese Ausführungen genügen, um die Vielschichtigkeit der Probleme einer zureichenden Wettbewerbsordnung zu charakterisieren. Bei allem Festhalten an dem Grundsatz, überall wo irgend möglich den Wettbewerb zum Zuge kommen zu lassen, sollte man sich stets des Unterschiedes zwischen Maximum und Optimum bewußt bleiben und Ausnahmen von der Regel da zulassen, wo es aus volkswirtschaftlichen Gründen notwendig ist. (Rp)

Der Verbraucher und die Gesetzentwürfe

Die Kartelldebatte ähnelte bisher allzusehr einem Wettstreit zwischen ruhelosen Löwenjägern, die sämtliche Untiere restlos zur Strecke bringen, und nonchalanten Filmsnobs, die nur ein paar davon photographieren wollen. Was wir brauchen, sind aber Dompteure, die Urwaldkräfte zwar bändigen, sie jedoch nicht unterschiedslos mit Stumpf und Stiel ausrotten möchten. Man wird ohnehin durch ein Kartellgesetz nicht von heute auf morgen eine völlig blütenweiße Wettbewerbsvollkommenheit hinzubringen können. Wohl aber kann man versuchen, die gröberen Formen kollektiver und individueller Marktmacht nicht erst in ihren Auswirkungen, sondern schon in ihrer Entstehung einzudämmen. Das letztere war das Anliegen des relativ verbraucherfreundlichen Regierungsentwurfes, der in seinen Details allerdings auch noch durchaus verbesserungsfähig war und ist.

Man hätte nun erwarten sollen, daß die Grundsatzdebatte allmäh-

lich zu Ende geht und dafür einer realistischen Betrachtung der Einzelprobleme Platz macht. Statt dessen hat man das Schauspiel erlebt, daß die sachliche Erörterung einzelner konkreter Gesetzespunkte mit all der praktischen Problematik, die daran hängt, immer wieder gestört wird durch die oft überlauten Schlachtrufe gewisser Prinzipienreiter, die vielfach wohl eben damit eine allzu nüchterne Durchleuchtung der Tatbestände verhindern möchten.

Immerhin läßt sich soviel feststellen: Zur Klärung konkreter Einzelfragen haben beide Seiten trotz dieses unglückseligen Hanges zur Dogmatik durchaus Positives beigetragen.

Kartelltechnik als Kriterium

Auf der Seite der Anhänger des Mißbrauchsprinzips zeichnen sich dabei vor allem drei Punkte ab: Hier macht zunächst der Höcherl-Entwurf den Versuch, nicht nach dem (angeblichen) Kartellzweck zu unterscheiden — also etwa nach

„Krisen“- oder „Rationalisierungskartellen“ —, sondern nach der Technik des Kartellverfahrens. Er läßt reine Preiskartelle grundsätzlich genehmigungsfrei, unterwirft aber Quoten- und Gebietskartelle einer Genehmigung durch die Kartellbehörde. Die letzteren sind in der Regel zweifellos die gefährlicheren; sehr viele Kartelle funktionieren nie, solange nicht auch mengenmäßige Beschränkungen vorgenommen werden. Vor allem aber läßt sich die technische Konstruktion des Kartells — ob Mengen- oder nur Preisbindung — sehr viel einfacher beurteilen als der in der Seele der Kartellpartner verborgene Endzweck: ob man nun „Rationalisierung“ oder „Krisenbekämpfung“ betreiben will. Allerdings ist die völlige Genehmigungsfreiheit für Preiskartelle keineswegs gefahrlos; wo nur noch ganz wenige Unternehmen in einer Branche sind, genügt oft die Preisabrede, und die mengenmäßige Restriktion versteht sich von selbst.

Das Verbraucherinteresse

Der zweite interessante Ansatzpunkt im Höcherl-Entwurf ist der, daß hier (in den §§ 3 und 4) deutlich die Verbraucherinteressen zum Kriterium gemacht werden, ja daß sogar die fristlose Kündigung eines Kartellvertrages ermöglicht werden kann, wenn „schädliche Wirkungen ... auf die angemessene Versorgung der Verbraucher zu befürchten sind“. Es ist dies zwar nur ein Blatt aus der alten Kartellverordnung von 1923; auch damals konnte der Reichswirtschaftsminister laut § 4 anordnen, daß jeder Beteiligte fristlos kündigen dürfe, wenn „die Gesamtwirtschaft oder das Gemeinwohl“ gefährdet seien. Würde aber die Gefährdung der Verbraucherversorgung im Höcherl'schen Sinne ausdrücklich als wichtiger Grund zur Kündigung im Rahmen des § 8 des Regierungsentwurfes anerkannt werden kön-

VEREINSBANK IN HAMBURG

ÄLTESTE HAMBURGER GIROBANK

ZENTRALE: HAMBURG 11, ALTER WALL 20-30, TELEFON 341015
21 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN GROSS-HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL

nen, so wäre damit zweifellos ein wichtiger Schritt zur Stärkung der inneren Selbstauflösungskräfte im Kartell getan.

Prüfungsmöglichkeiten

Sodann scheint der Höcherl-Entwurf in seinem § 19 der Kartellbehörde weitergespannte Prüfungsrechte einzuräumen als der Regierungsentwurf in seinem recht unklaren § 38, bei dem offen bleibt, ob gerade im wichtigsten Fall, nämlich bei den sogenannten „schwarzen“ Kartellen, die gar nicht erst Anträge auf Genehmigung gestellt haben, Prüfungen vorgenommen werden dürfen.

Dieser letzte Punkt gewinnt besondere Bedeutung, wenn man bedenkt, daß auch bei Anhängern des Rechtsschutzentzugs-Prinzips die Auffassung an Boden zu gewinnen scheint, wonach das ganze Kartellgesetz mit den Vollmachten und Prüfungsmöglichkeiten, die der Kartellbehörde zugestanden werden, steht und fällt. Auf ein echtes grundsätzliches Kartellverbot im Sinne der Antitrustgesetze der USA hatte ja schon der Regierungsentwurf und ganz klar auch der Böhmer-Entwurf verzichtet. Da somit eine ganze Reihe von Kartellen de facto auch ohne Genehmigung bestehen dürften — nämlich alle die, die eine ausdrückliche Genehmigung gar nicht erst beantragen und auch ohne Rechtsschutz funktionieren —, erweist sich gerade die Frage ihrer Überprüfung als eigentlicher Kernpunkt des Problems. Es wäre zu wünschen, daß hier „Mißbrauchsverfechter“ und „Verbotsprinzipler“ gemeinsam auf eine Stärkung der Kartellbehörde hinarbeiten würden.

Verbotsprinzip und Rechtsschutzentzug

Die letzteren haben in den Vorschlägen Böhms ebenfalls einige sehr beachtenswerte Beiträge zur Gesetzespraxis geliefert: Das gilt vor allem für den sorgfältigen Katalog in seinem § 5, der all diejenigen Fälle aufzählt, in denen die Genehmigung eines Kartells tatsächlich wirtschaftlich sinnvoll sein kann. Ebenso wertvoll sind die klaren Formulierungen in den §§ 7 ff des Böhmer-Entwurfes, die übermäßigen

Fusionen und Verschmelzungen vorbeugen sollen, und endlich die Definition des marktbeherrschenden Unternehmens und des „gleichförmig zusammenwirkenden“ Oligopols im § 12, die dem Regierungsentwurf bzw. den Bundesratsvorschlägen gegenüber vorzuziehen wäre. (Nicht jedes Oligopol ist gleich ein Quasi-Kartell!)

Im großen und ganzen dürfte dem prinzipiellen Rechtsschutzentzug der Vorzug zu geben sein, weil man damit einfach die Verwaltungsarbeit verringert: Man muß nicht mehr in jedem einzelnen Falle untersuchen, wer Mißbrauch treibt und wer nicht, sondern fragt ganz einfach: Wer hat eine Ausnahmegenehmigung und wer nicht? Der letztere genießt dann einfach keinen Rechtsschutz für sein Kartell, und man mag hoffen, daß es so bald von selbst auseinanderbricht. Solange jedenfalls die Interessenten die Beweise für die Notwendigkeit eines Kartells beibringen müssen, spart man sich beim Prinzip des Rechtsschutzentzugs viel unnötige Arbeit. Die eingesparte Energie kann die Kontrollbehörde dann in die Überprüfung solcher Kartelle hineinstecken, die gar nicht erst Anträge gestellt haben.

Darin liegen die Vorzüge des Böhmer-Entwurfes, der mit seiner konsequenten Anwendung der Idee des prinzipiellen Rechtsschutzentzuges eigentlich gleichzeitig auch noch die Grundlage für eine wirksame Mißbrauchsbekämpfung schafft, weil er die Kartellbehörde entlastet.

Aufgaben für Bundestag und Ausschüsse

Bei der allgemeinen „Kartellmüdigkeit“ im Bundestag wird man allerdings wohl bezweifeln müssen, ob man sich noch die Mühe machen wird, einzelne vernünftige Punkte aus den beiden Initiativentwürfen in den Regierungsentwurf hineinzubauen. Trägfaktoren dürften auf eine Rückkehr zum letzteren hindrängen, mit den entsprechenden Modifizierungen, wie sie seitens der Ausschüsse erarbeitet wurden. Dabei scheinen einzelne für den Endverbraucher besonders nachteilige, gefährliche Forderungen — Funktionsrabatte,

uferlose Preisbindung der zweiten Hand auch bei Nichtmarkenartikeln, Lockerungen für Krisenkartelle — allgemein wenig Anklang gefunden zu haben. Andererseits dürfte sich bei Normungs- und Typisierungs-, Konditionen- sowie Exportkartellen der Grundsatz der Genehmigungsfreiheit ziemlich durchgesetzt haben. Bei den letzteren beiden Kategorien mag das nicht immer ganz unbedenklich sein, zumal wegen der Rückwirkungen auf den Binnenmarkt. Nicht geklärt scheint auch noch die Frage, ob man angesichts des Fehlens einer klaren Markenartikeldefinition überhaupt ohne weiteres zur genehmigungsfreien Zulassung der Preisbindung der zweiten Hand bei Markenartikeln schreiten kann, zumal in den Ausschüssen (unter Hinweis auf die Reifenindustrie) mehrfach die Rede von Zusammenhängen zwischen vertikalen und horizontalen Preisbindungen („Markenartikel-Kartellen“) war.

Unbedingt begrüßenswert erscheinen dagegen die Bemühungen, die auf eine möglichst starke Einengung einer eventuellen Generalklausel, auf die Nichtzulassung von Preisabreden in Rationalisierungskartellen und endlich auf eine Akzentverlagerung vom „konjunkturellen Krisenkartell“ weg zum strukturellen Umstellungskartell hin tendieren. Es sollte sich allmählich herumgesprochen haben, daß gerade in einem allgemeinen konjunkturellen Aufschwung „Krisenkartelle“ besonders gefährlich sind: Sie können ihre Preise nur hochhalten durch Produktionsdrosselung. Damit verhindern sie ein Ausweichen in die Mengenkonjunktur und lösen zwangsläufig Arbeiterentlassungen aus, nicht nur in ihrer eigenen Branche, sondern auch in vor- und nachgelagerten Stufen. Es ist sattem bekannt, daß z. B. in vielen Ländern in der großen Krise der dreißiger Jahre Kartelle aller Art die Erholung hinauszögern halfen. Strukturelle Umstellungskartelle dagegen, bei denen ein echter Wille zur Verlagerung und Umwandlung überschüssiger Kapazitäten vorhanden ist, können dann sinnvoll sein, wenn — unter Mitwirkung von neutralen Sachkennern, nicht nur Interessenten! — aus einer Branche

mit schrumpfender Nachfrage Arbeitskräfte und Kapitalien möglichst ohne sozialpolitisch unerwünschte Reibungen und ohne Arbeitslosigkeit auf andere, aussichtsreichere Produktionen umgelenkt werden sollen. Auch der technische Fortschritt kann einmal zu schnell gehen! Man muß nur — genau wie bei Erziehungszöllen — dafür sorgen, daß man solche Kartelle später wieder los wird.

Es wäre zu hoffen, daß die Verhandlungen in den Ausschüssen nun tatsächlich das letzte Wort brächten und nicht zum Schluß doch noch wieder im Plenum das ganze Feuerwerk dogmatischer Gegensätze zur Entzündung gelangt an Initiativanträgen, die in letzter Minute unbedingt irgendwelche Sonderinteressen durchdrücken wol-

len. Die bisherige Debatte hat bewiesen, daß einer so diffizilen Materie wie dem Kartellproblem die Diskussion im Plenum kaum gerecht werden kann — so sehr man auf der anderen Seite hoffen sollte, daß die Öffentlichkeit über die Einhaltung eines entscheidenden Grundsatzes wacht: Daß nämlich das zu erlassende Gesetz nicht aufgefaßt werden darf als eine Institutionalisierung und Gutheißung aller Praktiken, die heute bereits wieder im Schwange sind, sondern daß es die Spreu vom Weizen sondern und klarstellen soll, was im Rahmen einer wettbewerbsbewußten Marktwirtschaft noch tragbar ist und was als „Verschwörung gegen den Verbraucher“ einzudämmen und nach Möglichkeit auszuschalten wäre. (Ku)

Das Kartell als Ordnungsform

Wenn auch die Kartelldebatte in den vielen Phasen ihres Ablaufs immer wieder auf Grundsatzfragen gestoßen ist, so ist sie doch gerade im Grundsätzlichen noch nicht weiter gekommen. Das liegt daran, daß die Grundsatzfragen mit ideologischen Gewichten behaftet sind und man im Dogma nur schwer zu einer Kompromißbereitschaft findet. Vielleicht sollte man noch weiter in das Grundsätzliche vorstoßen, um auf den Punkt zu gelangen, von dem die beiden gegensätzlichen Standpunkte ihren gemeinsamen Ausgang genommen haben. Es handelt sich nämlich bei dieser Kartelldebatte nicht um den Gegensatz zwischen Freiheit und Bindung, wie der oberflächliche Betrachter vielleicht zu meinen geneigt ist, sondern um die Frage, ob Freiheit durch Freiheit oder Freiheit durch staatliche Vorschriften eingeeengt werden soll. Sowohl die uneingeschränkte Wettbewerbsfreiheit wie die uneingeschränkte Vertragsfreiheit sind Kinder liberaler Geisteshaltung, und mit der Abkehr vom klassischen Liberalismus ist man sich der Relativität des Freiheitsbegriffes bewußt geworden. Wir wissen heute, daß unumschränkte Freiheit ein ebenso großer Feind echter Freiheit ist wie ein umfassender Dirigismus. Wir wissen, daß die Freiheit nur dann

erhalten bleiben kann, wenn sie in Ordnung gebunden ist. Dabei ist nur zu wünschen, daß die Ordnung organisch erwächst und nicht „verordnet“ wird.

Gebundene Freiheit

Wenn wir heute gegeneinander abwägen wollen, ob in der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung das Wettbewerbssystem oder das Kartellsystem für den Verbraucher — denn um den geht es letztlich — von größerem Nutzen ist, so müssen wir uns darüber klar sein, daß weder der Wettbewerb noch das Kartell in seiner liberalistischen Sinnggebung in der heutigen Wirtschaftsordnung Platz haben. Unter beiden Begriffen müssen wir heute etwas anderes verstehen als zur Jahrhundertwende. Beides sind wirtschaftliche Instrumente und haben an sich mit Ideologie nichts zu tun. In jeder denkbaren Lebensform wird Wettbewerb notwendig sein, um die schöpferischen Kräfte des Menschen zu entfalten. Ebenso werden in jeder Gesellschaftsordnung Zusammenschlüsse erforderlich sein, um die beschränkten Kräfte des Individuums zu potenzieren. Wenn wir das heutige Wirtschaftssystem charakterisieren wollen, so liegt ein wesentliches Merkmal zweifellos darin, daß die individualistische Freiheit in einer Ordnung freiwilliger Zusammen-

schlüsse gebunden wird, um einen optimalen Beschäftigungsgrad, eine optimale Versorgung und soziale Sicherheit zu gewährleisten. Im Rahmen dieser Ordnungsformen kann auch das Kartell seinen Platz haben, wenn man es mit einem unserer Wirtschaftsauffassung entsprechenden Inhalt füllt. Der Kartellvertrag könnte als Vertrag sui generis sowohl in seiner rechtlichen Formulierung wie in seinen wirtschaftlichen Auswirkungen einer strengen Aufsicht unterworfen sein, und man könnte ihm Auflagen erteilen, um seine soziale Wirkung in eine bestimmte Richtung zu lenken.

Es erscheint mir widersinnig, ideologischen Grundsätzen zuliebe potentielle Ordnungsformen zu zerschlagen oder zu verbieten, derer eine soziale Marktwirtschaft dringend bedarf. Wir brauchen ja nur daran zu denken, daß die Ordnungsform des Kartells durchaus nicht immer der Marktbeherrschung gedient hat, sondern in kritischen Zeiten oft auch Instrument der Bewirtschaftung gewesen ist. Warum sollte die kartellmäßige Abrede nicht auch der sozialen Marktwirtschaft dienstbar gemacht werden? Jedenfalls müßte das viel leichter möglich sein, als das System des Wettbewerbs auf dem Verbrauchermarkt für soziale Dienste einzuspannen. Denn jeder weiß, daß ein vollkommener Wettbewerb in vielen Wirtschaftszweigen überhaupt nicht mehr besteht und nicht mehr angestrebt wird und daß der Wettbewerb im Einzelhandelssektor nur eine sehr bedingte Rolle spielt.

Verbraucher und Wettbewerb

Genau so schief, wie die Theoretiker das Modell des Wettbewerbs in der heutigen Marktordnung sehen, sehen sie auch das Modell des Verbrauchers. Die breite Verbraucherschicht wird heute nicht mehr von jenem Typ gebildet, der aus dem Marktangebot das bei gleicher Qualität billigste Objekt wählt, denn er ist zur Qualitätskontrolle nur sehr bedingt befähigt. Er neigt dazu, sich dem preishöheren Objekt zuzuwenden, weil er glaubt, damit die höherqualifizierte Ware zu wählen. Mehr als an konjunkturellen Preis-

schwankungen ist ihm an der Qualitätstreue zu stabilen Preisen gelegen. Er ist zu oft vom billigen Preis betrogen worden. Auf das niedrigste Angebot fällt heute — wenigstens theoretisch — nur noch die öffentliche Hand mit ihrem Ausschreibungssystem herein. Die Markttransparenz ist heute nicht mehr klar genug und kann in Anbetracht der Vielfältigkeit des Angebots nie wieder ihre frühere

Klarheit erringen. Das Kartell, das neben der Preiskontrolle auch Qualitätskontrolle ausübt, könnte hierbei sehr wohl eine marktordnende Funktion erfüllen.

Wenn man das Kartell als Ordnungsform bejahen will, dann muß man dafür sorgen, daß der Markterfolg nicht durch Quotenverteilung und Produktionseinschränkungen erreicht wird. Man muß ferner dafür sorgen, daß über den Weg

der branchenmäßigen Durchrationalisierung die relative Preisstabilität eine langfristig sinkende Tendenz haben muß. Wenn diese beiden Forderungen dem Kartellvertrag als einem Vertrag *sui generis* aufgezwungen werden können, scheint mir die kartellmäßige Abrede auf dem Marktsektor ein besseres Ordnungsinstrument als ein künstlich geschützter Wettbewerb. (h)

Dr. Hans Köhler, Hamburg

Industrialisierung und Außenhandelsinteresse

Gedanken zur indischen Industriemesse

Bei Fragen des Warenaustausches zwischen hochindustrialisierten Ländern einerseits und wirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten andererseits steht unausgesprochen immer das Problem im Hintergrund, ob diese Austauschbeziehungen von langer Dauer sein können. Werden nicht gerade die Lieferungen von Anlagegütern und die dadurch ermöglichte Industrialisierung es den empfangenden Ländern über kurz oder lang gestatten, auf weitere intensive Handelsbeziehungen mit den hochindustrialisierten Ländern zu verzichten? Um dieses Problem geht es dem Verfasser des folgenden Artikels.

Bei einer unbefangenen Erörterung des volkswirtschaftlichen Postulats, das sich für die Bundesrepublik aus einer Beschickung der Indischen Industrie-Messe ergibt, taucht sofort das Problem der Industrialisierung der Überseestaaten auf, das man schon ein Phänomen nennen kann und über das bei uns nicht ohne Absicht zumeist verschämt geschwiegen wird, weil die Auffassung vorzuherrschen scheint, daß die Entwicklung hier doch nicht aufzuhalten sei und es daher nur zweckmäßig sein könne, wenigstens das nur vorübergehende Geschäft aus der noch zunehmenden Industrialisierung in den Überseestaaten auszunutzen. Versuchen wir jedoch, mehr in die Tiefe dieses Problems vorzudringen, so wird der Erscheinung, die sich hinter dem Wort Industrialisierung verbirgt, viel von ihrer Gefahr für uns genommen. Dort aber, wo die Tendenzen der Entwicklung ernst unseren Interessen zuwiderlaufen, sollten wir uns mit unseren Vertragspartnern offen darüber unterhalten und dabei wenigstens unsere Wünsche festlegen,

Um aber eine solche Abgrenzung innerhalb der verschiedenen Wirkungskreise auf einer breiteren Grundlage einzuleiten, ist eine Untersuchung unserer Außenhandelsinteressen aus dem Gedanken der wirtschaftlichen Vernunft gegenüber einem Land wie Indien besonders geeignet; denn Indien setzt alle wirtschaftlichen Kräfte ein, damit seine Wirtschaft den Weg geht, der zumeist Industrialisierung genannt wird.

Schon eine zu starke Verallgemeinerung dieses Begriffes muß zu großen Mißverständnissen führen. Wir haben uns immer mehr daran gewöhnt, jeden Export von langlebigen Wirtschaftsgütern nach Übersee dort dem Komplex der Industrialisierung zuzurechnen. Der erste Plan der indischen Regierung, der vor fünf Jahren proklamiert wurde und formal in diesem Jahr abläuft, erstrebte neben einer Intensivierung der Landwirtschaft eine Verbesserung des Verkehrs- und des Gesundheitswesens. Zur Errichtung von Krankenhäusern und ähnlichen Einrichtungen wurden daher in großem Umfange In-

vestitionsgüter nach Indien eingeführt, ohne daß damit das ausgelöst wurde, was man mit dem Wort Industrialisierung verbinden kann. Weitgehend ist das auch vom Ausbau des Verkehrsnetzes zu sagen, der nicht immer nur eine Vorstufe für die Industrialisierung sein muß. Man sollte daher nicht jeden Export von sogenannten Anlagegütern als eine Ausfuhr zur Industrialisierung in einem anderen Land ansehen. Schon hier müssen für eine richtige volkswirtschaftliche Wertung große Unterschiede gemacht werden.

Industrialisierung und Landwirtschaft

Aber selbst wenn wir den Begriff Industrialisierung auch auf die Landwirtschaft ausdehnen wollen, kann eine Ausweitung ihrer Kapazität über Investitionen niemals unsere Ausfuhrinteressen schädigen. Das Gegenteil tritt ein: Indien muß vordringlich seine Landwirtschaft verbessern, um den Lebensstandard bei sich zu heben, weil die Armut der Massen heute noch beträchtlich ist und sogar die Einkünfte qualifizierter Facharbeiter weit unter dem liegen, was wir aus unseren Vorstellungen ein ausreichendes Existenzminimum nennen. Dabei muß Indien insbesondere bestrebt sein, daß es nicht durch Überschwemmungen und Mißernten immer wieder zu den bekannten Hungersnöten kommt, deren Ausmaß wir kaum ermessen können. Der Lebensstandard muß nicht nur gehoben, son-