

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

Article — Digitized Version

Kartellamtsbericht übt sachliche Kritik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.) (1959) : Kartellamtsbericht übt sachliche Kritik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 39, Iss. 5, pp. 253-255

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/132795>

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.

Kartellamtsbericht übt sachliche Kritik

Von einem Korrespondenten

Der erste Bericht des Bundeskartellamtes ist trotz aller Zurückhaltung in prinzipiellen Fragen dennoch eine Fundgrube für wirtschaftspolitisch relevante Fakten. Man sollte von einer solchen neu errichteten Behörde, die auf wenig traditionsgebundene Ansatzpunkte zurückgreifen kann, nicht allzuviel an Grundsätzlichem erwarten. Bedeutsam sind in diesem Vorstadium vor allem die Tatsachen, deren Ermittlung die bisherigen Diskussionen allein aus der Nebelhaftigkeit in das Rampenlicht der Realität führen kann.

Die Arten der Kartellanträge

Hat es einen Run auf die Kartellgenehmigungsinstanz gegeben? Das wird man an Hand des Berichtes kaum sagen können. Bei insgesamt 104 Kartellanträgen bzw. Anmeldungen — deren Masse, nämlich 98, an das Bundesamt gerichtet wurde — lassen sich deutlich drei Schwerpunkte herauschälen: Das sind zunächst einmal die Außenhandelskartelle (insgesamt 41), sodann die Rationalisierungskartelle (ebenfalls 41) und endlich die Konditionen- und Rabattkartelle (14).

Bei den Außenhandelskartellen handelt es sich zum größten Teil um reine Exportkartelle, für die § 1 des Gesetzes bekanntlich nicht gilt; es sind dies 34 Fälle. Daneben ist in vier Fällen ein Antrag auf Genehmigung eines Exportkartells gestellt worden, das auch den Binnenmarkt berührt (§ 6, 2), während es sich in drei Fällen um Einfuhrkartelle handelt. Man wird unterstellen dürfen, daß diese Außenhandelskartelle in den meisten Fällen in irgendeiner Form den Gemeinsamen Markt berühren, womit die Wettbewerbsvorschriften im Vertrag über den Gemeinsamen Markt (Artikel 85 ff.) aktuell werden. Da deren Durchführung zunächst noch zu klären ist, hat das Kartellamt eine Art von Kompromiß mit den Betroffenen geschlossen: demzufolge „haben sich die Kartellmitglieder, die auf die Bestimmungen des EWG-Vertrages hingewiesen werden, bereitgefunden, aus ihren Vereinbarungen die Märkte der Mitgliedstaaten des EWG-Vertrages herauszunehmen“ (S. 127 f. des Berichtes). Bei der Europäischen Kommission sollen bisher 43 Zusammenschlüsse aller Art registriert sein; eine offizielle Liste soll veröffentlicht werden.

Bei den Anträgen auf Genehmigung von Rationalisierungskartellen handelt es sich in der Regel (35 von 41 Fällen) um eine Kombination der Möglichkeiten, wie sie die Absätze 2 und 3 des § 5 im Kartellgesetz bieten, d. h. um die Verbindung von Rationalisierungs- mit Preisabreden. Die letzteren sollten in den ersten Gesetzentwürfen nur für Nebenprodukte möglich sein; als dann daraus plötzlich die Möglichkeit genereller Preiskartelle wurde, konnte man sich an den fünf Fingern abzählen, daß dies den Hauptansatzpunkt für Kartellanträge bieten würde. So segeln denn unter der Devise „Rationalisierung“ 17 Anträge der Industrie Steine und Erden (hauptsächlich für Zement und Kalk), 6 der Chemie, 5 der Textilindustrie, 3 des Maschinenbaus. Dabei handelt es sich hier vielfach — wie das Kartellamt feststellt — um die einfache Sanktionierung „traditioneller“ Kartelle, die z. T. schon aus der Zeit vor dem ersten Weltkrieg stammen.

Wenn man den leichteren Weg des Rationalisierungskartells beschreiten kann, so wird man sich naturgemäß kaum auf den dornigeren eines Krisen-

kartellantrages begeben: Darum gibt es auch nur drei Anträge dieser Art. In manchen Fällen mag aber tatsächlich eine echte Strukturkrise bestimmte Kartellregelungen notwendig machen, die jedoch wiederum nur funktionieren würden, wenn man die Zugehörigkeit obligatorisch machen könnte. Eben diese Möglichkeit aber fehlt im Gesetz. Die Kartellbehörde hat angedeutet, daß sie das als echten Mangel empfindet: „Das uneingeschränkte Prinzip der Freiwilligkeit jeder Kartellbildung kann insoweit mit wirtschaftlichen Forderungen kollidieren und damit zu der praktischen Folgerung führen, daß ein Strukturkrisenkartell überhaupt nur aussichtsreich ist, wenn ihm möglichst alle Unternehmen des betroffenen Wirtschaftszweiges angehören oder der Marktanteil der Außenseiter ohne wirtschaftliche Bedeutung ist.“ (S. 105).

Das Kohle-Heizöl-Kartell

Daneben gibt es nun noch bekanntlich eine Kartellgenehmigung „aus überwiegenden Gründen der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls“, die nicht durch das Amt, sondern durch den Bundeswirtschaftsminister erfolgt. Diese Genehmigung nach § 8 ist nun bekanntlich im Falle des Kohle-Heizöl-Kartells erfolgt.

In der offiziellen Version des Kartellamtsberichtes ist die herbe Kritik des Amtes an diesem Kartell nicht enthalten. In der umfassenden Ausgabe findet sich diese Kritik auf den Seiten 107 ff. Hier wird die Auffassung vertreten, die Absatzkrise im Steinkohlenbergbau sei „nicht die Folge vorangegangenen normalen Wettbewerbs, sondern letztlich das Ergebnis mehrjähriger marktkonträrer Interventionen“. Im einzelnen zählt das Amt als solche Interventionen die langjährige künstliche Niedrighaltung des Kohlenpreises, die Subventionierung aus öffentlichen Mitteln mit der Folge eines starken Investitionsanreizes usw. auf.

Das Amt hat natürlich recht, wenn es den falschen Vorausschätzungen zum Teil die Schuld für die Absatzkrise gibt; allerdings darf man die letztere wohl kaum allein als Interventionsfolge ansehen, sondern muß die konjunkturellen Abflachungen in der eisenschaffenden Industrie und den weiter vorgelagerten Branchen ebenso in Rechnung stellen wie die Substitutionskonkurrenz des Heizöls und der billigen US-Kohle. Wenn das Amt als Fürsprecher des Wettbewerbs auftritt, so läßt sich damit die Forderung auf Rückgängigmachung der Importverträge eigentlich schwer verbinden. Ein Abbau von Steuervorteilen für Heizölverbrauch — „soweit der Bergbau nicht gleiche Vorteile genießt“ — ist sicher gerechtfertigt, wie überhaupt die Beseitigung jeder Wettbewerbsverfälschung. Richtig ist auch, daß man nicht nur kurzfristig-kurzfristig denken darf und daß sozialpolitische Subventionen zur Sicherung der Vollbeschäftigung unbedingt nötig sind. Es ist bemerkenswert, daß das Kartellamt die Regierungsmaßnahmen mehr oder weniger offen kritisiert.

Die vertikale Preisbindung

Eine solche Kritik, die sich nicht unmittelbar gegen die Regierung richtet, wohl aber im Hinblick auf das Kartellgesetz geäußert wird, ergibt sich weiter aus den Äußerungen der Kartellbehörde zu den Fragen der vertikalen Preisbindungen, der „grauen Kartelle“ und der marktbeherrschenden Unternehmungen.

Zur Preisbindung zweiter Hand gibt der Bericht einen Überblick, der sowohl die Zahl der preisbindenden Firmen als auch die der Preisbindungen selbst aufzeigt.

Insgesamt 949 Firmen hatten bis zum 31. 12. 1958 Preisbindungen für Markenartikel nach § 16 angemeldet, und zwar für insgesamt 168 806 Artikel. Bei rund der Hälfte dieser Artikel (78 951) handelte es sich um Kraftfahrzeugteile bzw. -zubehör, wobei die Anträge von nur 18 Firmen ausgingen.

Im übrigen lag der Schwerpunkt nach der Zahl der Artikel bei Gummiwaren (16 789), Textilien (12 711), Pharmazeutika (5 316), Kunststoffen und Kunststoff-erzeugnissen (4 938). Jeweils etwa 4 000 Artikel wurden preisgebunden bei Glaswaren, Kosmetika und Spielwaren, etwa 3 500 bei Uhren und Lampen, zwischen 2 000 und 3 000 bei Metallwaren, Bekleidung und Süßwaren. Rundfunk- und Fernsehgeräte, andere Elektroartikel, optische Erzeugnisse und Photoartikel zeigten zwischen 1 100 und 1 400 Preisbindungen.

Die Zahl der preisbindungswilligen Firmen war am größten bei Kosmetika (113), Textilien (104), Pharmazeutika (88) und Metallwaren (78). Bei Süßwaren, Nahrungsmitteln und Spirituosen lag sie zwischen 40 und 50.

Maßnahmen der Kartellbehörden

Einsprüche nach § 15 (gegen vertikale Preisbindungen) gibt es naturgemäß nur wenige (insgesamt 8); es dürfte schwer sein, preisbindungswilligen Firmen den Markencharakter abzusprechen. Immerhin konnte das Amt erreichen, daß in fast einem Achtel aller Preisbindungsfälle (22 050) die Anmeldung zurückgenommen wurde. Man wird im übrigen dem Amte auch nicht ganz gerecht, wenn man meint, die Zahl der ausgesprochenen Kartellablehnungen sei gering. Zunächst muß man beachten, daß in vielen Fällen schon in den Vorverhandlungen die Zurückziehung von Anträgen erreicht werden konnte.

Bei 104 Kartellanträgen sind 7 Widersprüche und Antragszurückziehungen sicherlich noch nicht allzuviel. Andererseits bleibt zu beachten, daß vom Bundeskartellamt in insgesamt 375 Fällen, in den Landeskartellämtern in 427 Fällen Kartellverfahren anhängig gemacht wurden; die Landesbehörden haben in 120 Fällen Bußgeldanträge gestellt. Dieses Mißverhältnis dürfte im wesentlichen darauf zurückzuführen sein, daß die Länderkartellbehörden eher arbeitsfähig waren.

Sieht man von den Außenhandelskartellen ab, so liegt die Masse der bisherigen Kartellanträge in der Industrie für Steine und Erden (25), und in der Textilwirtschaft (10), während die „klassischen“ Kartellbereiche nur relativ wenige Anträge aufzuweisen haben: Chemie 6, Eisen und Stahl 4. Diese Ziffern deuten schon auf einen gewissen Strukturwandel in der Kartellproblematik hin.

In diesem Zusammenhang gewinnen die Rabattkartelle an Bedeutung. Das Amt hat mit Recht betont (S. 153), daß die Preisveränderungen in der modernen oligopolistischen Industrie weit weniger in den Bruttopreislisten, sondern vielmehr in den Rabattveränderungen zum Ausdruck kommen. Angesichts dieser Haltung des Amtes mag es verständlich erscheinen, wenn von der Anmeldung von Rabattkartellen, die nach § 3 relativ leicht ist, doch nicht immer Gebrauch gemacht wird. Das Amt hat (S. 138 ff.) eine hervorragende Übersicht zur Vielfalt dieser Rabattsysteme geliefert. Daneben ist man aber — insbesondere in der Konsumgüterbranche — dazu übergegangen, z. B. Gesamtumsatzrabattsysteme nicht im Rahmen formeller Rabattkartelle anzuwenden, sondern im Zusammenhang mit einfachen Meldesystemen.

Bekanntlich stellt die Spielart des „Meldesystems“ im Grunde das dar, was in Übersee in der Form der „open

price associations“ die fast günstigste Kartellform repräsentiert: Wenn man die Unternehmer untereinander zur Mitteilung über geplante Preisänderungen anhalten kann, ist das Handeln in schöner Eintracht schon so gut wie gesichert. In einem Falle hat das Kartellamt einem „preisführenden“ Unternehmen solche „Meldetätigkeit“ bereits untersagt.

Damit kommen wir zum Schattenreich der „grauen“, gar nicht erst gemeldeten Kartelle. Das Amt wird zunächst alle Hände voll zu tun haben, das zu überprüfen, was ihm gemeldet wird. Es ist daher um so aner kennenswerter, wenn es sich schon im Anfangsstadium um all die Dinge zu kümmern beginnt, die im Dunkeln gedeihen.

Marktmacht und Konzentration

Zuweilen mag es schon genügen, wenn zunächst einmal in dieses Dunkel hineingeleuchtet wird. Das hat die Kartellbehörde zweifellos begonnen, und zwar nicht nur mit der Sondierung der Verschränkung zwischen Rabatt- und Meldesystemen, sondern vor allem auch mit einer Prüfung der „Diskriminierungen“ und Behinderungen, die von Kartellen oder marktbeherrschenden Unternehmen gegenüber schwächeren Marktteilnehmern ausgeübt werden. Immerhin sind nach den §§ 25 und 26 doch 57 Verfahren beim Bundeskartellamt, 22 bei den Ländern anhängig geworden.

Allerdings muß man beim Begriff der „Diskriminierung“ vorsichtig sein; wenn das Wesen des oligopolistischen Wettbewerbs gerade im (geheimen!) Rabattabschlag von Listenpreisen besteht, so kann eine Übertreibung des Diskriminierungspurismus dazu führen, daß dieser Wettbewerbsrest auch noch verkümmert.

Die eigentliche „Marktmacht“, wie sie in dem § 22 angesprochen wird, hat das Kartellamt überhaupt noch nicht berührt — oder doch nur sehr indirekt: Die Meldepflicht des § 23 ist bekanntlich der traurige Überrest umfassender Bestimmungen, wonach Zusammenschlüsse von Unternehmungen, die zu marktbeherrschenden Positionen führten, genehmigungspflichtig sein sollten. Mit dem Wegfall dieser Bestimmungen, die sehr ausgefeilt waren, ist der Konzern- und Trustbildung weiterhin Tür und Tor geöffnet.

Immerhin macht das Kartellamt einige interessante Angaben über den Stand dieser Konzentrationsbewegung. In etwa fünfzehn Fällen haben Unternehmen, die vor einer Verschmelzung standen, den Marktanteil des künftigen Zusammenschlusses mit mehr als 20 % angegeben; dabei handelte es sich um Branchen wie Schreib- und Buchungsmaschinen, Fernmeldeapparate, Pharmazeutik und Kosmetik, Zellstoffwatte, Zucker, Wollfilz, Feinzinklegierungen, Bleihalbzeug, Motorräder und Mopeds.

Reformanregungen

Das Kartellamt ist recht vorsichtig in seinen Schlußfolgerungen; immerhin läßt es deutlich erkennen, daß es mit den Anmeldevorschriften des § 23 nicht sein Bewenden haben kann. Sicher bedarf es mancher anderer Reformen — des Aktienrechts, des Steuer-, speziell des Umsatzsteuerrechts usw. —, wenn man übermäßigen Konzentrationsvorgängen vorbeugen will. Der Wiedereinbau der stark an den Clayton- und Celler-Kefauver-Act der USA angelehnten Bestimmungen der alten §§ 18—22 des vorletzten Kartellgesetzentwurfes würde es jedoch ermöglichen, die Konzentrationswelle in den Griff zu bekommen. Immerhin scheint es, als seien sich breitere Kreise der Öffentlichkeit und auch der Regierung allmählich der Tatsache bewußt geworden, in welcher inkonsequenter

Weise hier das Kartellgesetz verunstaltet wurde. Ursprünglich hieß es: Jede Erschwerung der Kartellbildung muß notwendig zu einem Ausweichen in Vertrustungstendenzen führen. Dann aber weichte man nicht nur das Verbotsprinzip auf, sondern öffnete auch noch weit die Tür zur Fusion im Trust.

Ziemlich deutlich klingt im Bericht des Amtes — jedenfalls in der nicht publizierten Version — das Mißbehagen über die Generalklausel des § 8 an, ebenso auch der Gedanke, daß ein Strukturkrisenkartell eigentlich nur Sinn hat, wenn man es für obligatorisch erklären lassen kann. Ganz generell wünscht das Amt eine Erweiterung seiner Befugnisse, und zwar speziell zur Eindämmung der Vertrustungsvorgänge. Und in ebendiese Richtung deutet es auch, wenn eine straffe Handhabung des Gesetzes gegenüber Patentabmachungen in Form von Schutzrechtsverwertungsverträgen auf Gegenseitigkeit gefordert wird: „Ein Kartell ist nicht deshalb anders zu beurteilen, weil es zur Durchsetzung seiner Ziele Patente einsetzt“ (S. 161).

Endlich weist das Amt ziemlich unverkennbar auf die Notwendigkeit einer Korrektur bezüglich der Preisbindung zweiter Hand hin: Hier droht eine Art Wettbewerb mit übersteigerten Handelsspannen auszubrechen. Das Amt spricht davon, daß die Stoßrichtung der Gegner der Preisbindung zunächst auf die Aufhebung der Bindung im Großhandel zielt. Interessant ist auch die folgende Bemerkung: „Anzeichen deuten darauf hin, daß in manchen Bereichen der Markenindustrie die Verbraucher die gebundenen Preise — am augenscheinlichsten ist dies bei den höherwertigen Ge- und Verbrauchsgütern — zu beeinflussen versuchen“ (S. 146). Bezeichnend ist, daß das Amt bisher noch keine Unwirksamkeitserklärung nach § 17 wegen Mißbrauchs oder Verteuerung durch die vertikale Preisbindung auszusprechen vermochte.

Man wird hoffen und wünschen dürfen, daß diese Bemühungen des Bundeskartellamtes um eine sinnvolle Korrektur des Gesetzes zu konsequenten Ergebnissen führen.

Die ökonomische Untermauerung mancher Argumente mag noch auf etwas schwachen Füßen stehen; das könnte damit zusammenhängen, daß die Beschlußabteilungen — bisher drei, bald vier — fast ausschließlich von Juristen besetzt sind. Andererseits scheint die Wirtschaftsabteilung — mit ihren volks- und betriebswirtschaftlichen Referaten — auch noch ein wenig im





Tradition und Fortschritt

verbunden mit den reichen Erfahrungen, die in über hundertzehnjähriger Reederei-Arbeit erworben wurden, ließen auch die

HAMBURG-AMERIKA LINIE

wieder zu einer der bedeutendsten Reedereien werden, die heute mit einer Flotte von 46 eigenen Schiffen mit rund 280 000 BRT regelmäßige, weltweite Dienste unterhält nach

NORDAMERIKA - OSTKUSTE
KANADA / GROSSE SEEN
NORDAMERIKA - WESTKUSTE
 MIAMI / Florida
 US-GOLFHÄFEN
 CUBA / MEXICO
ZENTRALAMERIKA - WESTKUSTE
OSTASIEN / AUSTRALIEN / WESTINDIEN
MITTELAMERIKA / INDONESIEN

Durchfrachtladung wird von und nach allen Welthäfen übernommen.

Sorgfältige und zuverlässige Beratung und Betreuung in allen Frachtangelegenheiten auch durch unsere Inlandsvertretungen in:

BERLIN - DÜSSELDORF - FRANKFURT - HANNOVER
KÖLN - NÜRNBERG - STUTTGART - WIEN

Schiffs- und Luftpassagen durch HAPAG/LLOYD-
Reisebüros an allen größeren Plätzen

Verschiffung zu Reederei-Konnossementbedingungen

HAMBURG-AMERIKA LINIE

Freiburger Modelldenken befangen zu sein. Eine der entscheidendsten Fragen für die Zukunft ist die, ob es dem Amt gelingt, moderne Erkenntnisse der oligopolistischen Preis- und Wettbewerbsanalyse mit einer realistischen Rechtskonzeption zu verbinden, die an die besten Traditionen der deutschen Kartellpolitik anknüpfen. Von dieser Verbindung zwischen Rechtstradition und moderner Ökonomie wird eine erfolgreiche Zukunft des Kartellamtes abhängen.

W. L. Hudson, London

Wie können die Rohstoffpreise stabilisiert werden?

Ein Vorschlag aus der britischen Wirtschaft

Großbritanniens Importrechnung fiel im vergangenen Jahr um 300 Mill. £ niedriger aus als 1957, was praktisch einzig und allein aus der Kategorie „Rohstoffe“ herrührte. Die Folge war, daß das Jahr 1958 zum ersten Mal in diesem Jahrhundert eine aktive Bilanz des britischen Außenhandels — in Höhe von 120 Mill. £ — erbrachte und die Zahlungsbilanz den außergewöhnlich hohen Überschuß von 455 Mill. £ zeigte. In Wirtschaftskreisen stößt man oft auf eine scharf kritische Beurteilung dieser Entwicklung. „Es

besteht keinerlei Anlaß zum Jubilieren“ — so heißt es — „denn der aus dem verbilligten Rohstoffimport resultierende Wohlstand in Großbritannien, dem größten Rohstoffeinfuhrland der Welt, geht auf Kosten der Fortentwicklung in den Rohstoffländern des britischen Commonwealth, deren Kaufkraft im vergangenen Jahr tatsächlich um die 300 Mill. £ Wenigererlös aus dem Rohstoffexport gesunken ist“. In diese kritische Betrachtung gehört natürlich auch die Tatsache hinein, daß der britische Güterexport nach die-