

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL · FACULTÉ DE DROIT
SECTION DES SCIENCES COMMERCIALES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Der Staat und die Kartelle in der Schweiz

Eine Untersuchung
der wirtschaftspolitischen Einwirkungen
des Staates auf die Kartellierung

THÈSE

présentée par

PAUL LÜTHI

Lengnau près Bienne

Licencié ès sciences commerciales et économiques
de l'École des Hautes Etudes Commerciales de St-Gall

Monsieur Paul Lüthi, de Longeau, est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat ès sciences commerciales et économiques, «Der Staat und die Kartelle in der Schweiz». Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 25 mars 1947.

Le Directeur de la Section
des sciences commerciales,
économiques et sociales:
P. R. Rosset.

Meinen Eltern
in Dankbarkeit gewidmet

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	11
Vorwort	15

ALLGEMEINER TEIL

Das Kartell und die staatliche Kartellpolitik	17
A. Das Kartell	17
I. Ursachen und Voraussetzungen der Kartellierung	17
II. Begriff und Arten des Kartells	21
III. Die Wirkungen der Kartelle	25
B. Die Stellung des Staates zur Kartellierung	35
I. Allgemeines	35
II. Die staatswirtschaftspolitische Einstellung zum Problem der Kartellierung an Hand von Beispielen der wichtigsten Staaten	37
1. Das Kartellverbot und die vorwiegend kartellfeindliche staatliche Kartellpolitik	37
2. Die staatliche Kartellenkung	41
3. Die interventionistische staatliche Kartellpolitik	44

SPEZIELLER TEIL

Die Beeinflussung der Kartellierung durch die schweizerische staatliche Wirtschaftspolitik	47
A. Die Kartellierung in der Schweiz	47
I. Die Eignung der Schweiz zur Kartellierung	47
1. Die wirtschaftliche Eignung zur Kartellierung	47
2. Die politische Eignung zur Kartellierung	49
3. Die rechtlichen Voraussetzungen zur Kartellierung	51
II. Entwicklung und Stand der Kartellierung in der Schweiz	52
B. Die kartellpolitischen Maßnahmen des Staates und die Ziele der staatlichen Kartellpolitik	62
I. Die kartellbeeinflussenden staatlichen Mittel und Maßnahmen	62
1. Die kartellrechtlichen Verhältnisse in der Schweiz	62
a) Die Grundlagen in der Schweiz, Bundesverfassung	62
b) Die Revision der Wirtschaftsartikel	65

c) Die schweizerische Kartellrechtsprechung	69
aa) Allgemeines	69
bb) Die Rechtsprechung in bezug auf den innern Organisationszwang	70
cc) Die Rechtsprechung in bezug auf den äußern Organisationszwang	73
2. Die wirtschaftspolitische Beeinflussung der Kartellierung durch den Staat in der Schweiz	76
a) Die preisüberwachenden Maßnahmen	76
b) Der Einfluß des Zollschatzes und der Einfuhrkontingentierung auf die Kartelle	86
c) Die kriegswirtschaftlichen Syndikate der beiden Weltkriege	93
aa) Die kriegswirtschaftlichen Überwachungsgesellschaften SSS und STS und ihre Syndikate	95
bb) Die kriegswirtschaftlichen Syndikate des zweiten Weltkrieges	97
d) Direkte staatliche Interventionen zu Gunsten einzelner Wirtschaftszweige	99
aa) Industrie	99
bb) Handwerk und Gewerbe	105
cc) Landwirtschaft	110
II. Ziele und Grundzüge einer zukünftigen schweizerischen staatlichen Kartellpolitik	112
1. Allgemeines	112
2. Die zukünftige staatliche Kartellpolitik im besonderen vom Standpunkt der geltenden Rechtsordnung aus	113
3. Die Regelung der störenden Marktfaktoren	116
4. Die zukünftige staatliche Kartellpolitik vom sozialpolitischen Standpunkt aus	117
5. Die Untersuchung der schweizerischen Kartellverhältnisse	118
6. Kontrolle und Bekämpfung der Kartellauswüchse	120

Literaturverzeichnis

- Basch*: Das Wiederaufbauwerk Roosevelts, NIRA-NRA. Zürich 1936.
- Bechtler*: Ubah. Eine Untersuchung der in der «Union des branches annexes de l'horlogerie» zusammengefaßten Spezialindustrien der schweiz. Uhrenindustrie mit spezieller Berücksichtigung ihrer Kartellierungsfähigkeit. Affoltern am Albis 1932.
- Becker*: Die Kartellpolitik der Reichsregierung. Berlin 1935.
- Beuttner*: Die Bewilligungspflicht im Handwerk und Detailhandel als Instrument der Gewerbepolitik. Weinfelden 1942.
- Böhler*: Die staatliche Preiskontrolle im allgemeinen. In Kalkulation, betriebswirtschaftliche Preispolitik und staatliche Preiskontrolle. Zürich 1944.
- Brunner*: Zwangskartelle. Zürcher Diss. Zürich-Berlin 1936.
- Bundesblatt*.
- Bundesgerichtsentscheide*.
- Bundesgesetz* über den unlaute Wettbewerb vom 30. Sept. 1943.
- Bundesverfassung*.
- Burckhardt*: Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl.
- Cassel*: Kapitalismus und Wirtschaftskrise. Berlin 1931.
- Chamberlin*: The Theory of Monopolistic Competition. Cambridge 1939.
- Eggmann*: Der Staat und die Kartelle. Eine international vergleichende Untersuchung. Zürcher Diss. Zürich 1945.
- Eidgenössische Gesetzessammlung*.
- Eidg. Preisbildungskommission*, Veröffentlichungen.
- Erni*: Die Eignung der Schweiz zur Kartell- und Trustbildung. Schweiz. Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Arbeitsgestaltung 1929, S. 147.
- Feldmann*: Kartelle, Trusts und Monopole im Verhältnis zur Handels- und Gewerbefreiheit. Basel 1931.
- Felix*: Preisabreden im Hotelgewerbe. Basel 1934.
- Fischer-Wagenführ*: Kartelle in Europa. Nürnberg 1930.
- Fleiner*: Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. 1923.
- Flury*: Kartelle und Fusionen in der schweiz. Uhrenindustrie. Zürich 1919.
- Fretz*: Die Wechselbeziehungen zwischen der modernen Kartellbewegung und der herrschenden Schutzzollpolitik. Berner Diss. Innsbruck 1923.
- Grischott*: Die Entwicklung des Kartellrechts in der Schweiz. Berner Diss. Zürich 1931.
- Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft* 1939.

- Haußmann*: Konzerne und Kartelle im Zeichen der «Wirtschaftslenkung». Zürich - Leipzig 1938.
- Haußmann*: Die wirtschaftliche Konzentration an ihrer Schicksalswende. Basel 1940.
- Hauptli*: Die Krisis der schweiz. Stickereiindustrie mit besonderer Berücksichtigung der staatlichen Intervention. Herisau 1929.
- Huber A.*: Die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch das Notverordnungsrecht des Bundes. Berner Diss. Bern 1925.
- Huber*: Zehn Jahre «Notrecht» in der schweiz. Uhrenindustrie. Biel 1945.
- Hug*: Die Preiskontrolle in der Schweiz. In der Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft 1938.
- Hug*: Kartell- und Konzernrecht. Im Handbuch der schweiz. Volkswirtschaft 1939, Bd. II.
- Jaccard*: Les syndicats industriels en Suisse. Lausanne 1925.
- Jaeger*: Verordnung des Bundesrates über vorübergehende rechtliche Schutzmaßnahmen für die Hotel- und Stickereiindustrie. Zürich 1941.
- Jmfeld*: Staatliche Preiskontrolle. Im Handbuch der schweiz. Volkswirtschaft 1939, Bd. I.
- Jöhr*: Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik. Bd. I. St. Gallen 1943.
- Jones*: The trust problem in the United States. New York 1929.
- Jouvet*: La révision des articles économiques de la Constitution fédérale. Genève 1944.
- Kestner-Lehnic*: Der Organisationszwang. 2. Auflage. Berlin 1927.
- Klebs*: Kartellform und Preisbildung. Stuttgart und Berlin 1939.
- Ledermann*: Du rôle de l'état dans la réorganisation de l'industrie horlogère suisse. Neuenhurger Diss. La Chaux-de-Fonds 1941.
- Lehnic*: Kartelle und Staat. Berlin 1928.
- Liefmann*: Kartelle, Konzerne und Trusts. 8. Aufl. Stuttgart 1930.
- Liefmann*: Schutzzoll und Kartelle. Jena 1903.
- Marbach*: Kartelle, Trusts und Sozialwirtschaft. Bern 1932.
- Marbach*: Kartelle und kartellartige Organisationen. Handbuch der schweiz. Volkswirtschaft, Bd. II, 1939.
- Marbach*: Über das Kartell und die Kartellierung in der Schweiz. Bern 1937.
- Möller*: Kalkulation, Absatzpolitik und Preisbildung. Wien 1941.
- Morgenroth*: Die Exportpolitik der Kartelle. Leipzig 1907.
- Muhs*: Kartelle und Konjunkturbewegung. Jena 1933.
- Naegeli*: Die Doppelgesellschaft, I. Bd. Zürich - Berlin 1936.
- Neue Zürcher Zeitung*.
- Nußbaumer*: Die Preispolitik der schweiz. Berufsverbände des Baugewerbes mit besonderer Berücksichtigung der Berechnungsstellen. Berner Diss. Bern und Leipzig 1935.
- Obligationenrecht*, das schweizerische.
- Obrecht*: Die kriegswirtschaftlichen Überwachungsgesellschaften SSS. und STS. und insbesondere ihre Syndikate. Berner Diss. Bern 1920.
- Passow*: Kartelle. Jena 1930.

- Pfenninger*: Bankverbände. Im Handbuch der schweiz. Volkswirtschaft, Bd. I, 1939.
- Robinson*: The Economics of Imperfect Competition. London 1936.
- Saitzew*: Horizontal und Vertikal im Wandel der letzten Jahrzehnte. Jena 1927.
- Saitzew*: Aktuelle Organisationsfragen der Industrie. In Schweizer Schriften für rationelles Wirtschaften Nr. 7. Zürich 1927.
- Schild*: Sanierungsbestrebungen in der schweiz. Uhrenindustrie seit 1928 und deren Auswirkungen. Neuenburger Diss. Solothurn 1936.
- Schmuki*: Die rechtliche Organisation der kriegswirtschaftlichen Syndikate. Zürcher Diss. Aarau 1945.
- Schweiz. Handelsstatistik*: Jubiläumsschrift 1885—1934. Bern 1934.
- Schweiz. Handels-Zeitung*.
- Schweiz. Juristenzeitung*.
- Schweiz. Zeitschrift für Statistik und Volkswirtschaft*.
- Schwill*: Wirtschaftspolitische Begehren betr. Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit. Bern 1934.
- Sombart*: Der moderne Kapitalismus, II. Bd., 4. Aufl. München und Leipzig 1924.
- Stackelberg*: Marktform und Gleichgewicht. Wien - Berlin 1934.
- Steiger*: Trusts und Kartelle im Ausland und der Schweiz. Zürich 1907.
- Stucki*: 25 Jahre schweiz. Außenhandelspolitik. In Festgabe Schultheß. Zürich 1938.
- Thomas*: Der wirtschaftliche Boykott in der neuesten Gerichtspraxis. Schweiz. Juristenzeitung 1936.
- Tschierschky*: Die Reform der Industriekartelle. Berlin 1921.
- Veröffentlichungen der Eidg. Preisbildungskommission*.
- Vito*: Die industriellen Unternehmerzusammenschlüsse. Jena 1941.
- Vogt*: Die Zusammenschlüsse in der schweiz. Uhrenindustrie. Berner Diss. Solothurn 1934.
- von Beckerath*: Zwangskartellierung oder freie Organisation der Wirtschaft? Stuttgart 1918.
- von Beckerath*: Der moderne Industrialismus. Jena 1930.
- Wagenführ*: Konjunktur und Kartelle. Berlin 1932.
- Werr*: Internationale Wirtschaftszusammenschlüsse (Kartelle und Konzerne) und der Staat als Vertragspartner. Berlin 1936.
- Wetter*: Grundsätzliches zur Revision der Wirtschaftsartikel. Zürich 1938.
- Zivilgesetzbuch*, das schweizerische.
- Zoelly*: Die rechtliche Behandlung der Kartelle in der Schweiz. Zürcher Diss. Aarau 1917.
- Zschokke*: Die schweiz. Kartellgesetzgebung und ihre verfassungsrechtliche Grundlage. In Kartellrundschaue 1938.

Vorwort

Mit dem ersten Weltkrieg ist die freie Wirtschaft im Sinne des «laissez faire» jäh unterbunden worden. Der Staat sah sich infolge der außerordentlichen Zeiten gezwungen, im Interesse des Gesamtwohls in den Wirtschaftsablauf einzugreifen. Die Nachkriegszeit brachte wohl den ersehnten Abbau der kriegswirtschaftlichen Maßnahmen, die Regierung mußte aber wegen den vorübergehenden Krisenerscheinungen weiterhin notrechtliche Verfügungen erlassen. Besonders einschneidend erwiesen sich dann die staatlichen Interventionen in der allgemeinen Krisenzeit der 30er Jahre. Die letzte Kriegswirtschaft kennzeichnet sich schließlich durch ein bisher nicht gekanntes Ausmaß von Staatslenkung. Heute werden die kriegswirtschaftlichen Erlasse erneut abgebaut. Die internationale Wirtschaftslage und die Tendenz zu vermehrter nationaler Wohlfahrtsförderung verlangen aber auch in Zukunft ein erhebliches Maß von Staatseingriffen.

Die vorliegende Arbeit hat die Untersuchung eines Teils dieser staatlichen Interventionspolitik zum Ziel. Die stets wachsende Einmischung des Staates in die Wirtschaft und die Tatsache, daß bis anhin das Problem Staat und Kartelle in der Schweiz keine besondere wissenschaftliche Behandlung erfuhr, veranlaßte mich, die schweizerische staatliche Kartellpolitik näher zu untersuchen.

Da das Kartell eine der vielen umstrittenen wirtschaftlichen Konzentrationserscheinungen ist, schien es mir zweckdienlich, zu Beginn der Arbeit den Charakter dieser Zusammenschlußform summarisch zu beleuchten. Die nachfolgende Übersicht über die staatliche Kartellpolitik der wichtigsten Länder soll den Standort unserer staatlichen Kartellpolitik bestimmen. Entsprechend der Problemstellung wird der Hauptteil der Arbeit den schwei-

zerischen Kartellverhältnissen und den kartellbeeinflussenden staatlichen Mitteln und Maßnahmen gewidmet. Abschließend wird dann versucht, Richtlinien für eine zukünftige staatliche Kartellpolitik darzustellen.

An dieser Stelle möchte ich nicht unterlassen, meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. P. R. Rosset, für die Aufmerksamkeit, die er dieser Arbeit entgegengebracht hat, meinen herzlichsten Dank auszusprechen.

Lengnau b. Biel, im April 1946.

Der Verfasser.

Allgemeiner Teil

Das Kartell und die staatliche Kartellpolitik

A. DAS KARTELL.

1. Ursachen und Voraussetzungen der Kartellierung.

Die Beweggründe zur Entstehung und damit im Zusammenhang die Entstehungszeit der Kartelle sind in der Wissenschaft umstritten. Eine weitverbreitete Meinung sieht in den Kartellen eine vollkommen moderne Erscheinung des Wirtschaftslebens. Andere Forscher führen die Entstehung der Kartelle auf das Mittelalter zurück. Bedeutende Wissenschaftler, wie Sombart und Liefmann, verneinen das Vorhandensein von Kartellen in früheren Epochen nicht, bestreiten aber einen geschichtlichen Zusammenhang. So sagt Sombart¹, daß die heutigen Kartelle deshalb entstehen, weil zu viel Wettbewerb vorhanden sei, während der Beweggrund zur Entstehung der früheren Kartelle in einem Zuwenig an Wettbewerb gelegen sei. Liefmann² vertritt die Ansicht, daß die früheren Kartelle nicht in einem historischen Zusammenhang stehen mit der modernen Kartellbewegung, denn «inzwischen war das Prinzip der freien Konkurrenz überall zur Durchführung gelangt, und die heutige Kartellbewegung ist erst eine Reaktion gegen dieses Prinzip». Mit Recht weist er darauf hin, daß die in den früheren Jahrzehnten nur sporadisch vor-

¹ Sombart: Der moderne Kapitalismus, II. Bd., 4. Aufl., München und Leipzig 1924, S. 206.

² Liefmann: Kartelle, Konzerne und Trusts, 8. Aufl., Stuttgart 1930, S. 23.

gekommenen Kartelle, vor allem im Bergbau und Erzhandel, nicht die Vorläufer der heutigen sind. Schon die Tatsache, daß sich die gegen Ende des letzten Jahrhunderts eingesetzte Zusammenschluß Tendenz innerhalb verhältnismäßig kurzer Zeit über die ganze Wirtschaft verbreitet und einen gewaltigen Umfang annahm, läßt schließen, daß diese Bewegung ganz neue Entstehungsursachen haben muß.

Der Hauptgrund dieser unaufhaltsamen wirtschaftlichen Strukturänderung liegt in der Umgestaltung des Handwerksbetriebes zum industriellen Klein-, Mittel- und Riesenbetrieb, die eine Folge des gewaltigen technischen Fortschrittes ist. Die individuelle Einzelfertigung auf Bestellung wurde im Laufe der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung zu einem großen Teil durch Massenfabrikation für einen anonymen Markt ersetzt. Diese Änderung der Produktionsweise führte zu einer Umgestaltung der Kostenverhältnisse, während gleichzeitig die Erweiterung des Marktes auch die Nachfragebedingungen verschob. Die Herstellungskosten bei handwerklicher Fertigung bestehen überwiegend aus Löhnen. Der Unternehmer, der einen solchen arbeitsintensiven Betrieb besitzt, kann durch Entlassung von Arbeitskräften in kurzfristiger Anpassung sein Angebot gegenüber einer sinkenden Nachfrage so lange reduzieren, bis er wieder einen kostendeckenden Preis erzielt, oder er kann ohne große Kapitalverluste seinen Betrieb einstellen. Seine Kosten verlaufen der erstellten Menge annähernd proportional. Im industriellen Betrieb, der Fabrik, sind dagegen durch Verwendung spezialisierter Maschinen und großer Gebäudekomplexe, deren Verzinsung und Amortisation weitgehend von der Produktion unabhängig sind, bedeutende fixe Kosten entstanden. Die Durchschnittskosten verlaufen mit wachsender Produktion erst degressiv, dann konstant und nachher progressiv, so daß der vorhandene Produktionsapparat optimal beschäftigt sein muß, wenn die Kosten pro Leistungseinheit zu einem Minimum werden sollen. Der Druck dieser fixen Kosten treibt den Betrieb zur Ausnützung seiner optimalen Kapazität an. Das kapitalistische Gewinnstreben führt bei Vorhandensein noch nicht ausgeschöpfter technischer Mög-

lichkeiten zur Leistungssteigerung und Betriebserweiterung, damit die Durchschnittskosten auf ihr absolutes Minimum gesenkt werden können. Das führt zu einer wesentlichen Änderung des Angebots. Es werden zu gleichen Preisen größere Mengen oder zu tieferen Preisen gleiche Mengen angeboten. Wenn sich nun das Angebot nur unwesentlich verschiebt, so sinkt der Gleichgewichtspreis, und es kann eine volle Deckung der Herstellungskosten verunmöglicht werden. Dazu treten dann noch die Nachfrageverschiebungen ein, die meist eine außerbetriebliche Ursache haben. Infolge der fixen Kosten können sich die Betriebe nicht ohne weiteres der Marktlage anpassen. Auch wenn ein Unternehmen stillsteht laufen die fixen Kosten weiter, und bei Unterbeschäftigung entstehen hohe Durchschnittskosten. Vom Standpunkt der Erzeuger liegt relative Überproduktion vor. Dies führt zu einem unerbittlichen Konkurrenzkampf der Unternehmer gleicher Branchen, um sich einen möglichst großen Marktanteil und damit günstige Durchschnittskosten zu sichern. Eine fehlende Kostendeckung hat eine Entwertung der im Betriebe fest angelegten Mittel zur Folge, da diese nicht ohne weiteres herausgezogen und einer andern Verwendungsart zugeführt werden können und sich die Bewertung von Kapitalgütern nach ihren Erträgen richtet.

Die verbesserten Transportmöglichkeiten vergrößern einerseits die Zahl der potentiellen Abnehmer, andererseits auch die der aktuellen Konkurrenten. Der Markt wird größer, was die Abhängigkeit von bestimmten Abnehmerkreisen lockert und risikoverteilend wirkt, aber auch zu erschwerter Übersehbarkeit der Marktverhältnisse insgesamt führen kann. Insbesondere die geringere Marktübersicht in zeitlicher Hinsicht kann als risikohöherndes Moment wirksam werden.

Der Kampf der Unternehmer der gleichen Branchen ging so lange, bis sie den Gewinn im Verhältnis zum Kapitaleinsatz nicht mehr als genügend erachteten. Sobald sie einsahen, daß mit Hilfe von gegenseitigen Vereinbarungen Abhilfe geschafft werden konnte, war der Weg zur Bildung von Kartellen offen. Der allgemeine Grund zur Kartellierung liegt somit in der wach-

senden Divergenz zwischen Kapitalrisiko und Gewinn, als Folge des zunehmenden Wettbewerbs bei erhöhter Marktunsicherheit⁸.

Wenn die Wirtschaft heute neben den Kartellen noch andere Zusammenschlußformen kennt, so können wir daraus schließen, daß die Voraussetzungen zur Kartellierung nicht überall gegeben sind. Je nach den vorhandenen Bedingungen und der zu lösenden Aufgabe hatten die Unternehmer zu entscheiden, welche Organisationsform sie zum besten Erfolg führen kann. Die Voraussetzungen zu einem erfolgreichen Bestehen der Kartelle sind mannigfaltiger Art und liegen auf ganz verschiedenen Ebenen. Sie brauchen durchaus nicht alle oder in der Mehrzahl vorhanden zu sein, um eine Wirtschaftsgruppe kartellfähig zu machen. Nachstehend sind die bedeutenden Faktoren stichwortartig aufgezählt. Es liegt im Ziel dieser Arbeit, daß bei der Untersuchung der schweizerischen Verhältnisse näher auf diese Voraussetzungen eingegangen wird.

1. Voraussetzungen, die im Betriebe liegen:

- a) Herstellung wenig differenzierter Produkte (Rohstoffe, Massengüter).
- b) Nicht zu unterschiedliche und zu kleine Betriebseinheiten, weil sonst der Zusammenschlußgeist fehlt.
- c) Hohes Anlagekapital, das Außenseiter zurückhält.
- d) Gleichartige Preisgestaltung und Betriebsweise.
- e) Psychologische Neigung des Unternehmers zu solidarischem Zusammenarbeiten.
- f) Vorhandensein eines natürlichen oder arbeitstechnischen Monopols.

2. Außerbetriebliche Voraussetzungen:

- a) Großer kaufkräftiger Markt.
- b) Günstige staatliche Einstellung zur Kartellierung (Gesetzgebung, Rechtsprechung).
- c) Staatlicher Schutz (Rechtl. Monopol, Fracht- und Zollschutz, Einfuhrverbote).

⁸ Liefmann: A. a. O. S. 25 ff.

II. Begriff und Arten des Kartells.

So vielgestaltig die theoretische Literatur über die wirtschaftlichen Zusammenschlußformen ist, so zahlreich finden wir auch die Definitionen vor, die besonders über das Kartell in der Wissenschaft bestehen. Diese Erscheinung ist vor allem zwei Tatsachen zuzuschreiben:

1. Die Wirtschaft, und ganz besonders ihre Organisationsformen, sind in steter Entwicklung begriffen. Zwischen den einzelnen Arten von Unternehmungszusammenschlüssen finden wir oft verschwommene Grenzen. Der Mangel an zur Verfügung stehendem Tatsachenmaterial und die Unmöglichkeit des Einblicks in die Struktur vieler Wirtschaftsverbände erschwert ebenfalls die Untersuchungstätigkeit. Wie kaum auf einem andern Gebiete muß hier der Theoretiker immer wieder neue Begriffe suchen, um die Wirklichkeit richtig erfassen zu können.

2. Die Begriffe für die Unternehmerzusammenschlüsse werden in den verschiedenen Sprachgebieten unterschiedlich verwendet. Der gleiche Ausdruck in einer andern Sprache kann durchaus einen andern Tatbestand bezeichnen. So unterscheidet die deutschsprachige Wissenschaft allgemein zwischen Kartellen, Konzernen und Trusts. Dabei ist das Wort Kartell aus dem Lateinischen Charta = Vertrag abzuleiten. Der französische Sprachkreis braucht für Kartell «syndicat» (häufig auch «cartel» genannt), im Unterschied zu unserem Syndikat, das ein Kartell höherer Ordnung ist oder nur die Zentralstelle des Kartells bedeutet. Die englisch-amerikanische Literatur bedient sich verschiedener Bezeichnungen. Für das Kartell werden besonders die Ausdrücke «trade association», «combination», «agreement» und auch «cartel» gebraucht. Bisweilen spricht man auch von «combine», was aber in der Regel dem deutschen Konzern entspricht. Oft wird auch «trust» so weit gefaßt, daß nach unserem Sprachgebrauch Kartelle darunter fallen⁴.

⁴ Vergl.:

Jaccard: Les syndicats industriels en Suisse. Lausanne 1925, S. 11 ff.
Jones: The trust problem in the United States. New York 1929, S. 6 ff.

Den nachhaltigsten Einfluß von den vielen Kartelldefinitionen hat wohl diejenige von Liefmann ausgeübt. Er definiert⁵: «Kartelle sind freie Vereinbarungen oder freie Verbände zwischen selbständig bleibenden Unternehmern derselben Art zum Zwecke monopolistischer Beeinflussung des Marktes.» Der Definition begegnete mit der Zeit eine starke Kritik, die besonders gegen die Umschreibung des Kartellzwecks, der monopolistischen Beeinflussung des Marktes, gerichtet war. Die einen Autoren wollten den Begriff «Monopol» nicht in der Definition wissen, weil er im Schrifttum eine zu unterschiedliche Auslegung erfahre. Von anderer Seite wird Liefmanns Kartellzweck sogar als nicht richtig beurteilt. Wie wir weiter oben festgestellt haben, entstehen Kartelle infolge eines übermäßigen Konkurrenzkampfes der Unternehmer in der gleichen Branche, weil sie ihren gewinnbringenden oder mindestens kostendeckenden Absatz und damit ihre Existenzfähigkeit gefährdet sehen. Der Hauptzweck des Zusammenschlusses besteht somit in der Erhaltung und Förderung der Rentabilität des Unternehmens mittels Beschränkung der ruinösen Konkurrenz. Das bedarf nun natürlich einer entsprechenden Machtstellung auf dem Markt. Die wirksame Beeinflussung des Marktes wird also geradezu zur notwendigen Voraussetzung für den Erfolg eines Kartells. Liefmann verwechselt demnach in seiner Definition das Mittel mit dem Zweck, und wir können mit Marbach, der sonst im wesentlichen mit Liefmann übereinstimmt, definieren⁶: «Kartelle sind freie Vereinbarungen zwischen grundsätzlich selbständig bleibenden Unternehmen derselben Art, um mittels monopolistischer Beherrschung des Marktes Profit-erhaltung oder Profitvermehrung zu erzielen»⁷.

Passow: Kartelle. Jena 1930, S. 1.

Werr: Internationale Wirtschaftszusammenschlüsse (Kartelle und Konzerne) und der Staat als Vertragspartner. Berlin 1936, S. 3.

⁵ Liefmann: A. a. O., S. 9.

⁶ Marbach: Kartelle, Trusts u. Sozialwirtschaft. Bern 1932, S. 97.

⁷ Marbach hat dann in seiner späteren Schrift «Über das Kartell und die Kartellierung in der Schweiz», S. 11, diese Definition etwas geändert und

Kartelle sind somit freie Vereinbarungen. Die darin vereinigten Unternehmer bleiben im Rahmen des Vertrages selbständig und behalten ihr Eigentum an den Betriebsmitteln, im Gegensatz zu Konzern und Trust, wo eine finanzielle bzw. finanzielle und rechtliche Abhängigkeit entsteht. Entgegen vielen Autoren sind m. E. die Einkaufsvereinigungen, also die Zusammenschlüsse auf der Nachfrageseite, wenn sie sonst alle Merkmale des Kartells aufweisen, auch hier einzuordnen. Sie beeinflussen die Marktlage ebenfalls direkt, indem sie eine Verbesserung der Position der Einkäufer herbeizuführen suchen. Hingegen sind Vereinigungen zur Rationalisierung des innern Betriebes, z. B. für ein gemeinschaftliches Produktionsprogramm, zur Normierung oder Typisierung der Waren, nicht als Kartelle zu werten. Ebenfalls nicht zu den Kartellen zu rechnen sind die Arbeitnehmerverbände, obschon sie ihrer Funktion nach mit diesen übereinstimmen. Da wo es sich um die Regelung der Arbeitsverhältnisse handelt spielen so viele menschliche Gesichtspunkte mit — die Arbeit ist eben nicht eine Ware wie andere —, daß die wirtschaftspolitische Einstellung zu diesen Fragen ganz anders gelagert ist. Den Arbeitnehmerverbänden ist eine Sonderstellung zu widmen, was auch durchwegs in den Gesetzgebungen zum Ausdruck kommt.

Die Kartelle lassen sich je nach den zugrunde liegenden Gesichtspunkten in verschiedene Gruppen systematisieren. So werden sie z. B. eingeteilt nach der wirtschaftlichen Betätigung (Industrie-, Handels-, Versicherungs-, Verkehrs-, Handwerks- und

ist übereinstimmend mit der Preisbildungskommission dem folgenden Kartellbegriff gefolgt:

«Als Kartelle betrachten wir diejenigen Organisationen, welche sich ergeben, wenn Unternehmer gleicher oder sich ergänzender Branchen auf vertraglichem Wege Bindungen eingehen, welche den Zweck haben, die Preisbildung direkt oder indirekt im Sinne einer absoluten oder relativen Besserung des Ertrages zu beeinflussen.»

M. E. deckt sich diese Definition inhaltlich mit der obigen. Es scheint mir aber, daß in dem früheren Kartellbegriff die einem jeden Kartell inwohnende marktbeeinflussende Tendenz deutlicher zum Ausdruck kommt.

Landwirtschaftskartelle), nach dem territorialen Wirkungsbereich (lokale, nationale und internationale Kartelle), nach der kartellierten Marktseite (Einkaufs- und Verkaufskartelle) und ganz besonders nach dem wirtschaftlich-organisatorischen Aufbau (Konditionen-, Preis-, Kontingenzkartell usw.).⁸ Die Kartellpraxis zeigt, daß die meisten Kartelle mehrere Eigenschaften haben und somit keine einheitliche Kartellform besitzen. Eine Einreihung in eine bestimmte Gruppe rechtfertigt sich lediglich nach den spezifischen Eigenschaften. Ferner stimmt die Wirkung eines Kartells keineswegs immer überein mit seinem äußern Aufbau. So kann ein straff organisiertes Kontingenzkartell unter Umständen an Bedeutung einem scheinbar einfachen Konditionenkartell nachstehen. Jede Systematisierung birgt also die Gefahr der Verzerrung des wirklichen Bildes in sich. Ohne Anlehnung an eine Kartellsystematik sei im folgenden auf die bedeutenden Kartellarten hingewiesen:

Das Konditionenkartell: Es liegt vor, wenn unter den Kartellmitgliedern verbindliche Abmachungen darüber getroffen werden, unter welchen Bedingungen ein Angebot oder eine Nachfrage erfolgen soll, wobei Abmachungen über Zielsetzung, Rabattierung, Skontogewährung, Zugabewesen, Reklame usw. in Frage kommen.

Das Preiskartell: Das wohl wichtigste Kartellierungsmittel ist der Preis. Um ihn drehen sich die meisten Fragen im Kartellwesen. Da das Kartell eine Besserstellung auf dem Markt sucht zwecks Gewinnerhaltung oder -vermehrung, wird die Preisbildung ohne weiteres zum Zentralproblem. Die meistverbreiteten Kartelle sind Preiskartelle, die in der Regel gemeinsame Mindest-, Fest-, Richt- oder Höchstpreise festlegen.

Das Gebietskartell: Der naheliegende Gedanke der geographischen Abgrenzung des Absatzgebietes führte zum Gebietskartell. Diese Kartellierung stößt aber auf Schwierigkeiten, weil die Produktion, die Nachfrage und die Preisverhältnisse nicht

⁸ Vergl. Naegeli: Die Doppelgesellschaft, I. Bd., S. 64 ff. Zürich-Berlin 1936, und die dort angeführte Literatur.

überall gleich sind. Diese Nachteile rufen deshalb einerseits Preisfestsetzungen hervor und bewirken andererseits die Errichtung einer Geschäftsstelle (Syndikat) zur Verteilung der Aufträge. Es entsteht also in der Regel eine Verbindung von Gebiets- und Preiskartell.

Das Produktionskartell (Kontingierungskartell): Es ist die Weiterbildung des Preiskartells. Bei diesem hat man oft feststellen müssen, daß die besten Preisabmachungen nicht zum Ziele führten, wenn nicht die Produktion geregelt würde. Jeder Unternehmer darf nur eine bestimmte, prozentuale Menge, die Quote, von der gesamten auf den Markt zu bringenden Produktion anbieten. Weiter kann die Art der Produktion oder die Herstellung einer bestimmten Qualität vorgeschrieben werden. In der Einschränkung der Arbeitszeit sind auch schon die Merkmale des Produktionskartells gegeben.

III. Die Wirkungen der Kartelle.

Nachdem in der vorhergehenden Kartelldefinition mit Nachdruck auf das Mittel der monopolistischen Marktbeeinflussung hingewiesen wurde, setzt eine Darstellung des Kartellwesens eine Abklärung des Monopolproblems, soweit es im Rahmen dieser Arbeit nötig ist, voraus; um so mehr ja der Begriff des Monopols in der Wissenschaft wie in der Praxis sehr verschieden ausgelegt wird. Um klare Erkenntnis zu gewinnen, muß zuerst an einem abstrakten Modell das Prinzipielle aufgezeigt werden und dann in Annäherung an die Wirklichkeit die Bedeutung der deduktiv gewonnenen Erkenntnisse dargelegt werden.

Wir gehen aus von zwei Marktgrundformen, dem vollkommenen und dem unvollkommenen Markt. Der vollkommene Markt ist charakterisiert durch die Unterschiedslosigkeit der auf ihm herrschenden Preise⁹. Dazu müssen ferner folgende strukturelle Voraussetzungen erfüllt sein: 1. Ein Punktmarkt in räumlicher Hinsicht, d. h. gänzlicher Wegfall der Trans-

⁹ Vergl. Möller: Kalkulation, Absatzpolitik und Preisbildung. Wien 1941, S. 28 ff.

portkosten und der Transportzeit. 2. Ein Punktmarkt in zeitlicher Hinsicht. Der Faktor Zeit wird ausgeschaltet. 3. Die Homogenität des Gutes in den Augen beider Marktparteien, so daß es jedermann gleichgültig ist, wo er kauft. Mit andern Worten, es muß jede Qualitätsdifferenz oder jegliche persönliche Bevorzugung verschwinden. 4. Die vollkommene Marktübersicht. Ist eine dieser Bedingungen, oder auch mehrere, nicht erfüllt, so ist der Markt unvollkommen, und es bildet sich kein einheitlicher Preis. Die Unvollkommenheit zeigt sich z. B. durch räumliche Preisdifferenzierung für das gleiche Gut an verschiedenen Plätzen, durch die zeitliche Preisdifferenzierung des Kassamarktes gegenüber dem Terminmarkt. Mit Qualitätsunterschieden oder besonderen Geschäftsbeziehungen geht die Homogenität verloren. Falsche Preisfixierung infolge Unkenntnis der wirklichen Marktlage zeigt, daß die vollkommene Marktübersicht fehlt.

Die vollkommenen Märkte kann man nach verschiedenen Kriterien einteilen, wobei Stackelberg, Eucken u. a. weitgehend von dem Wesen der beiden Marktseiten des Angebots und der Nachfrage ausgehen. Das Kriterium der Geschlossenheit oder Zugänglichkeit einer Marktseite ist in unserem Zusammenhang nicht von Bedeutung, da wir mit dem Punktmarkt statische Verhältnisse besitzen. Der eventuelle Zugang neuer Wettbewerber wäre erst in einem späteren Moment, also einem neuen vollkommenen Markt, möglich. Dagegen wird eine andere Merkmalsgruppe hier ganz besonders relevant, nämlich die Zahl der aktiven Wirtschaftsindividuen einer Marktseite und die relative Größe des vom Einzelnen realisierten Umsatzes¹⁰. Sind auf einer Marktseite relativ viele Subjekte beteiligt, deren Marktumsatz sich nicht wesentlich unterscheidet, so bezeichnet man diese Seite als konkurrenzwirtschaftlich oder oft auch atomistische Konkurrenz. Die Konkurrenz eines vollkommenen Marktes ist bezüglich einer Marktseite atomistisch, wenn der Anteil des einzelnen Käufers oder Verkäufers an der Gesamtnachfrage oder am Gesamtangebot so klein ist, daß er nicht imstande ist, den

¹⁰ Stackelberg: Marktform und Gleichgewicht. Wien und Berlin 1934, S. 2.

Marktpreis durch Mengenverschiebungen zu beeinflussen. Oligopolistische Konkurrenz liegt dann vor, wenn der Marktanteil des einzelnen Wirtschaftssubjektes so groß ist, daß es imstande ist, den Marktpreis durch Mengenvariation zu beeinflussen. Es ist somit eine relativ kleine Anzahl verhältnismäßig großer Käufer oder Verkäufer vorhanden. Beim Monopol dagegen ist auf einer Marktseite nur ein einzelnes Wirtschaftsindividuum vorhanden, das durch Mengenvariation den Preis, respektive durch Preisvariation die abgesetzte Menge beeinflussen kann. Dabei muß es sich nicht absolut um einen einzigen Verkäufer (Monopoly) oder einen einzigen Käufer (Monopsony) handeln. Wesentlich ist die Zusammenfassung einer Marktseite unter einem einzigen, einheitlichen Willen, unbekümmert der Zahl der ihm unterworfenen Individuen (Kollektivmonopol). Allerdings entstehen durch die Vielzahl der Mitglieder eines Kollektivmonopols zusätzliche Spannungen, welche das Marktverhalten der Gesamtheit als solche beeinflussen können.

Auf Grund der oben durchgeführten Abstraktion und der Beschränkung auf die in unserem Zusammenhang wichtigen Merkmale gelangen wir zu folgendem Marktformenschema¹¹. Es zeigt uns die Lage des Monopols innerhalb der verschiedenen Marktsituationen.

Angebotsseite:

	Freie od. atom. Konkurrenz	Oligopol	Monopol
Nachfrageseite:	Freie od. atom. Konkurrenz	Angebots-oligopol	<i>Angebotsmonopol</i>
	Oligopol	Nachfrage-oligopol	<i>Beschränktes Angebotsmonopol</i>
	Monopol	<i>Nachfragemonopol</i>	<i>Bilaterales Monopol</i>
			<i>Beschränktes Nachfragemonopol</i>

¹¹ Vergl. Stackelberg: A. a. O., S. 2.

Für unsere Zwecke genügt die Untersuchung des Modells des Angebotsmonopols auf einem vollkommenen Markt unter der Voraussetzung, daß der Monopolist die Erzielung eines Maximalgewinnes auf dem Punktmarkt erstrebt. Infolge der Eigenschaften des vollkommenen Marktes, zeitlicher und räumlicher Punktmarkt, Homogenität und Markttransparenz, beherrscht der monopolistische Anbieter mit seinem Produkt allein den Markt. Er kann beliebige Preis- oder Mengenverschiebungen vornehmen. Erhöht er den Preis, so wird infolge der geringeren Nachfrage eine kleinere Menge umgesetzt und umgekehrt. Aus dieser Preis-Mengenbeziehung muß er nun dasjenige Verhältnis suchen, das ihm das Gewinnmaximum bringt. Dieses Maximum ist dann erreicht, wenn der Mehrertrag einer zusätzlich abgesetzten Einheit kleiner ist als die zu deren Erstellung erforderlichen zusätzlichen Kosten. Das heißt der Monopolpreis ist bestimmt durch die Gleichheit von Grenzertrag und Grenzkosten (Cournot'scher Punkt).

Mit den Feststellungen an Hand des Modells läßt sich nun die Wirklichkeit untersuchen. Wir sehen sofort, daß sich in der Wirtschaft keine vollkommenen Märkte vorfinden. Es fehlt vorab mindestens stets die absolute Markttransparenz. Zudem spielt der Faktor Zeit eine Rolle, indem selbst bei gleichbleibendem Angebot die Nachfrage sich dynamisch verschiebt. Daraus ergibt sich, daß der Preis zur Erzielung des Maximalgewinnes je nach der Länge der Wirtschaftsperiode, für die er geplant ist, verschieden ist. Ein auf eine kurze Zeit bezogener Monopolpreis kann auf längere Sicht zu einer nachteiligen Verschiebung der Nachfrage führen. (Der Jahresmonopolpreis fällt nicht mit dem monatlich errechneten zusammen.) Ferner besteht vielfach mangelnde Kostenklarheit, so daß bereits die Ermittlung der betriebsinternen Grenzkosten Schwierigkeiten bereitet. Infolge der fehlenden Markttransparenz kann die Nachfrage empirisch nur unter größtem Müheaufwand ungefähr bestimmt werden. Die Verhältnisse auf dem unvollkommenen Markt ermöglichen demnach keine eindeutige Festlegung der Preis- und Mengenkombination

im Sinne des Monopolgewinnes. Zu dieser Feststellung reiht sich nun noch die Tatsache, daß das ungehemmte Erwerbsstreben des Monopolisten durch andere Motive eingeschränkt werden kann, so z. B. durch das Bestreben, eine möglichst große Produktion zu den betriebsnotwendigen Kosten abzusetzen. Zudem würde bei einem temporär bedingten Monopol eine rücksichtslose Ausnützung der Monopolsituation, selbst unter Berücksichtigung der dynamischen Veränderungen der Nachfrage, die latente Konkurrenz eine aktuelle werden, was zur Brechung der monopolistischen Machtstellung führen müßte. In Wirklichkeit wird also ein Monopolist nicht nur mangels Markttransparenz im weiten Sinne des Wortes, sondern auch infolge der Gefahr des Einbruches einer durch hohe Gewinne angelockten potentiellen Konkurrenz stets einen etwas tieferen Preis ansetzen, als der dem Cournot'schen Punkt entsprechende. Dieser Quasimonopolpreis liegt irgendwo zwischen dem eigentlichen Monopolpreis und dem Konkurrenzpreis.

Wenn wir bis anhin dem Monopolisten eine Politik der Gewinnmaximierung zuschrieben, so ist keineswegs gesagt, daß er sich bisweilen nicht auch andern Verhaltensweisen bedienen kann. Er kann eine Politik der Preisstabilisierung auf lange Sicht betreiben, was häufig mit der Festsetzung eines relativ tiefen Quasimonopolpreises verbunden ist. Er kann auch eine Politik der Preisdiskriminierung betreiben, indem er den Markt aufspaltet und jeweils auf den einzelnen Märkten den der Gleichheit von Grenzkosten und dem Grenzertrag des betreffenden Marktes entsprechenden Preis setzt.

Im allgemeinen kann festgestellt werden, daß der Monopolpreis bei gleichen Kostenverhältnissen höher ist als der Konkurrenzpreis. Infolge Rationalisierung, Reduktion der Vertriebskosten usw. können allerdings die Kosten gesenkt werden, so daß ein Kollektivmonopolpreis tiefer sein kann als der ursprüngliche Konkurrenzpreis. Aber unter sonst gleichen Umständen ist der Preis meist etwas höher, die abgesetzte Menge etwas kleiner als bei freier Konkurrenz, wobei nicht vergessen werden darf,

daß auf kurze Sicht im Falle der sog. ruinösen Konkurrenz der Preis bis zum Ausscheiden der überzähligen Mitwettbewerber unter den Durchschnittskosten liegen kann¹².

Es liegt nun auf der Hand, die oben gewonnene Darstellung im speziellen mit dem Kartell in Verbindung zu bringen. Wie wir im vorhergehenden Abschnitt feststellen konnten, erstrebt das Kartell eine wirtschaftliche Besserstellung, d. h. Gewinn-erhaltung oder -vermehrung, die es mittels monopolistischer Marktbeeinflussung erreichen will. Sein Ziel hat es dann erreicht, wenn es ihm gelingt, mit Hilfe seiner Machtposition auf dem Markt durch Preis- und Mengenvariation eine Gewinnmaximierung herbeizuführen. Weitaus die größte Zahl der Kartelle kann sich nun aber nicht einer solch gestärkten Marktstellung erfreuen. Trotz ihres Zusammenschlusses ist das Außen-seitertum einflußreich geblieben und auf dem Markt zu berücksichtigen. Unter den stärksten Kartellen müssen wir ferner eine unterschiedliche Intensität der Marktbeeinflussung feststellen. Diese hängt von der Größe der latenten Gefahren ab, die dem Monopol innewohnen, so z. B. der latenten Konkurrenz. Zudem spielen andere Faktoren wie die Substitutionsmöglichkeit, das kartellierte Produkt usw. eine bedeutende Rolle. Da weiter das Kartell stets ein Kollektivmonopol schafft und auf Zeit geschlossen ist, wohnt ihm immer eine gewisse Unsicherheit inne. Es kann nie ein Monopol höchsten Grades verkörpern, weil die Mitglieder ein beschränktes Austrittsrecht besitzen und der Vertrag sowieso nur zeitlich begrenzt ist. Somit kann sich ein Kartell, auch wenn es noch so stark erscheint, nicht in freier Willkür auf dem Markt verhalten. Es wird in der Regel in seinen Wirkungen vor dem dargestellten Idealbild weit entfernt sein. Die theo-

¹² Vergl. ferner über das Monopolproblem vor allem:

Jöhr: Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Bd. I, S. 154 ff. St. Gallen 1943.

Chamberlin: The Theory of Monopolistic Competition, 4. Aufl. Cambridge 1939.

Robinson: The Economics of Imperfect Competition. London 1936.

retische Darstellung hat uns gezeigt, wie verschieden die Marktbeeinflussung selbst bei einem Monopol sein kann, je nach den entgegenwirkenden, vorhandenen oder latenten Faktoren. Wenn wir also ein Kartell hinsichtlich seiner Auswirkungen zu beurteilen haben, so müssen wir zuerst seine Marktstellung kennen und dann seine Verhaltensweise. Es gibt in der Kartellbeurteilung keine Allgemeingültigkeit. Jedes einzelne Kartell hat seine besondere Stellung und übt einen speziellen Einfluß auf die Wirtschaft aus. Es lassen sich nur Meistgültigkeiten oder gewisse Tendenzen feststellen. Dieser Gesichtspunkt soll auch stets im Auge behalten werden, wenn wir im folgenden einige für unsere Arbeit bedeutende Faktoren herausgreifen und ihre Auswirkungen, im besonderen auf die Volkswirtschaft, untersuchen.

Das zentrale Problem ist auch hier die Preisbildung. Den Kartellen wird häufig vorgeworfen, daß sie eine allgemeine Tendenz dauernder Preisüberhöhung schaffen, und die Preise durch die Kartellierung eine Höhe erreichen, die sie ohne Kartelle nie haben würden. Es ist unbestritten, daß die Kartellpreise höher sind als die des freien Wettbewerbes, von vorübergehenden Preismanövern zur Ruinierung der Außenseiter abgesehen. Es bestehen nun aber auch Kräfte, die dafür sorgen, daß sie nicht zu übertrieben hoch gehalten werden. Zu hohe Preise locken Außenseiter an. Zwischen den Mitgliedern wirken trotz des Vertrages gewisse Konkurrenzmomente weiter, so vor allem die Werbe- und Qualitätskonkurrenz, ebenso die Konkurrenz der Zusatzleistungen. Die Betriebe mit hohen fixen Kosten und nicht voll ausgenützter Erzeugungskapazität tendieren eher auf verhältnismäßig niedere Preise, um einen größeren Umsatz zu verwirklichen. Jedes Mitglied kann seine Stellung festigen, um nach Ablauf des Vertrages konkurrenzkräftiger dazustehen. Als preisenkende Faktoren können ferner die elastische Nachfrage und die Substitution wirken. Wenn also die Kartellpreise wohl über denjenigen des freien Wettbewerbes stehen, so können sie doch nicht allgemein, wie das oft der Fall ist, als den Verbraucher

ausbeutend bezeichnet werden. Je nach der Betriebspolitik wirkt sich nun diese Preisniveauerhöhung volkswirtschaftlich aus. Wird sie nur zu größerer Gewinnausschüttung verwendet, so führt sie zu einer einseitigen Einkommensverteilung, die unbedingt zu verwerfen ist. Wenn aber eine Besserstellung der ganzen Branche und aller in ihr beschäftigten Personen angestrebt wird, liegt darin ein beachtlicher Vorteil für eine Volkswirtschaft. Der Kartellpreispolitik kann in der Regel auch eine gleichmäßige Preishaltung in den Konjunkturschwankungen zugesprochen werden. Das bewirkt zunächst eine Festigung der betreffenden Branche und führt zu einer stabileren Wirtschaftslenkung. Allerdings muß hier von einer zu optimistischen Einstellung gewarnt werden. In Depressionszeiten kann der günstige, weil nicht so stark gefallene Preis, Kapital in das kartellierte Gewerbe anlocken und zu einer krisenverschärfenden Überkapitalisierung führen¹⁸.

Im Zusammenhang mit der Preisbeeinflussung der Kartelle muß auf deren Dumpingpolitik hingewiesen werden. Unter echtem Dumping ist die Belieferung des Auslandes unter dem Selbstkostenpreis, oder zu Preisen, die stark unter denen des Inlandes sind, zu verstehen. Das Kartell ist in der Lage Dumpingpolitik zu betreiben, weil es die nötige Machtposition auf dem Inlandmarkt besitzt. Greift es zu dieser Maßnahme, um seine Produktionskapazität besser auszunützen, bei gesättigtem Inlandbedarf, so ist das Dumping auch volkswirtschaftlich nützlich. Die Handelsbilanz und der Arbeitsmarkt des betreffenden Landes erfährt eine Besserung. Geht aber eine straff kartellierte Branche zum Dumping über, unbekümmert darum, ob der Inlandmarkt richtig befriedigt ist, so ist der volkswirtschaftliche Schaden sofort ersichtlich. Wir dürfen die Nachfrage nicht mit dem Bedarf gleichsetzen. Ist der Kartellpreis so hoch, daß die Nach-

¹⁸ Vergl. die zum Problem Kartell-Konjunktur zahlreiche Literatur, vor allem:

Cassel: Kapitalismus und Wirtschaftskrise. Berlin 1931.

Muhs: Kartelle und Konjunkturbewegung. Jena 1933.

Wagenführ: Konjunktur und Kartelle. Berlin 1932.

frage ungebührlich gedrosselt wird, so entsteht eine unnatürliche Marktlage, die bei gleichzeitigem Dumping um so paradoxer wirkt. Besonders deutlich tritt der Nachteil zutage, wenn bei hohen kartellierten Inlandpreisen Rohprodukte und Halbfabrikate in hohem Maße billig exportiert werden, die dann der inländischen Fertigungsindustrie Konkurrenz verursachen. Das führt nötgedrungen zu Schutzzollmaßnahmen, die eine künstliche Inlandverteuerung hervorrufen.

Durch seine marktordnenden Eigenschaften kann ein Kartell der Volkswirtschaft große Dienste erweisen. Mit Hilfe seiner Organisation ist es imstande, das Angebot der Nachfrage anzupassen und so eine Überproduktion mit ihren Folgen zu verhüten. Zwar muß hier betont werden, daß das nur für die sog. «guten Kartelle» zutrifft. Nützt ein Kartell seine marktbeherrschende Stellung durch hohe Preisfestsetzung aus, so entsteht nur eine scheinbare Ordnung. In Wirklichkeit herrscht ein unnatürlicher, versteifter Markt, weil sich der Bedarf nicht entsprechend dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage entfalten kann. Eine ganz besondere marktordnende Stellung nehmen die Kartelle in der Mangelwirtschaft der Kriegszeiten ein. Obschon normalerweise die Kartelle ihren Entstehungsgrund in dem übermäßigen Wettbewerb haben, kann der Staat auf die gleichen Institutionen zurückgreifen, um infolge Warenknappheit das Angebot gleichmäßig zu verteilen. Die zentralen Marktorgane der Kartelle leisten dabei in der Regel viel mehr als die staatlichen Behörden, denen oft der nötige Marktüberblick und die Berufskennntnis fehlt.

Vom gesamtwirtschaftlichen Standpunkt aus erscheint m. E. noch der Einfluß der Kartelle auf die technische Entwicklung und die Rationalisierung von besonderer Bedeutung. Im allgemeinen kann gesagt werden, daß die Kartellierung mehrheitlich den technischen Fortschritt nicht hindert. Das hängt mit den schon früher erwähnten Konkurrenzverhältnissen zusammen. Der Kampf um die Quoten und die zeitliche Beschränkung des Kartellvertrages reizen zu einer steten Qualitätsverbesserung

an, um so mehr ja meistens kein Kampf um den Preis stattfinden kann. Diese Qualitätsverbesserungen können in der Hauptsache nur durch technische Neuerungen erreicht werden. So hat z. B. innerhalb des straffen schweiz. Zementkartells die Verbesserung der Mahlvorschriften, veranlaßt durch den Qualitätskampf, zu dem international anerkannt besten Zement geführt! Das Kartell schritt dann sogar zu einer Qualitätsunterscheidung. Die Auswirkungen der Kartelle auf die Rationalisierung sind nun überwiegend negativer Art. Wir begegnen zwar auch hier nicht unbedeutenden Vorteilen. So ist z. B. die Waren- und Sortenvereinheitlichung, Normierung von Lieferungs- und Zahlungsbedingungen usw. eine eindeutige positive Leistung der Kartelle. Der große volkswirtschaftliche Schaden liegt nun aber im folgenden: Die sichergestellten, relativ hohen Kartellpreise führen bei den technisch fortgeschrittenen Betrieben zur Differentialrentenbildung. Der große Gewinn, verbunden mit der steten Gefahr einer späteren Kartellauflösung locken zu Neuinvestitionen an. Es tritt zu der meist schon ohnehin im betreffenden Gewerbe vorhandenen Überproduktion eine erneute Übersteigerung der Produktionskapazität hinzu. Dadurch kann das Kapital, volkswirtschaftlich gesehen, in falsche Kanäle fließen und den Geld- und Güterumlauf stören. Es nützt nichts, wenn technisch noch so gute Neuerungen eingeführt werden, wenn sie sich in kaufmännischer und volkswirtschaftlicher Hinsicht trotzdem unrationell auswirken, d. h. wenn dadurch die gesamten fixen Kosten erhöht werden, ohne gleichzeitige Degression dieser Kosten bezogen auf die Produktionseinheit. Wird durch die Kartellpolitik einem rückständigen Unternehmen noch ein genügender Gewinn gesichert, ohne daß diese zur technischen Verbesserung angehalten wird, so liegt darin ein stark rationalisierungshinderndes Moment. Im andern Fall aber, wo das Kartell die Rationalisierung dieser Betriebe fördert, wird es zum Schützer der kleinen und mittleren Betriebe und hilft so gegen die betriebliche Konzentration mit ihren nachteiligen sozialen Folgen zu kämpfen.

B. Die Stellung des Staates zur Kartellierung.

I. Allgemeines.

Die rasche Entwicklung und die große Ausdehnung der Kartellbewegung in den wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern verlangten vom Staate sehr bald eine Stellungnahme gegenüber den Kartellen. Wenn auch anfänglich eine allgemeine Abneigung des Staates festzustellen ist, so zeigte sich sehr bald eine unterschiedliche staatliche Einstellung zum Kartellproblem. Die Wirtschaftssysteme und die wirtschaftlichen Entwicklungsstadien der Länder weisen bedeutende Unterschiede auf, die sich natürlich in der staatlichen Kartellpolitik auswirken. Während in einzelnen Ländern die Industrie hoch entwickelt ist, muß in andern die Regierung noch Maßnahmen zur Entfaltung des Wirtschaftslebens treffen. Ferner ist zu berücksichtigen, daß sich die Entwicklung keineswegs überall gleich vollzogen hat. Was in Europa in Jahrhunderten aufgebaut wurde, kann in Amerika vielfach nur auf Jahrzehnte zurückblicken. Weiter tragen die Wirtschaftsorganisationen am Anfang oder während der Entwicklung naturgemäß einen andern Charakter als am Ende. Die Konjunkturschwankungen, die gerade für die Kartelle von Bedeutung sind, wirken sich zudem in den einzelnen Staaten verschieden aus. Es erklärt sich deshalb, daß die Bedeutung der Organisationserscheinungen schwankt, und daß das Kartellproblem in den einzelnen Ländern und zu verschiedenen Zeiten keineswegs mit der gleichen Schärfe auftritt.

Um die staatliche Kartellpolitik eines Landes verstehen zu können, und um die Beweggründe zu seinem Verhalten gegenüber den Kartellen zu erkennen, sind die besonderen Beziehungen zwischen Staat und Kartell zu betrachten. Diese hängen auf der einen Seite ab von der Einstellung des Staates, genauer der Regierung, zu der Wirtschaft und anderseits von der Stellung der Kartelle innerhalb des vorhandenen Wirtschaftssystems.

Wie wir bei den Wirkungen des Kartells feststellen konnten, sind dessen Einflüsse auf das Wirtschaftsleben von unterschied-

licher Bedeutung, je nach der Art der Kartelle und der Politik, die es führt. Entsprechend ergeben sich auch eine Reihe von Problemen im Verhältnis von Staat zu Kartell. Das Streben des Staates muß dabei stets auf eine Korrektur im Interesse der Gesamtwirtschaft gerichtet sein, insbesondere auf einen Ausgleich einer eventuellen, durch das Kartell herbeigeführten Verschiebung des wirtschaftlichen Gleichgewichts. Er hat den Gefahren aus einer übermäßigen Machtstellung von Unternehmerverbänden zu entgegnen. Sie liegen einmal in der Machtstellung an sich, die rein politisch ausgenützt werden kann. Ferner in der wirtschaftlichen Ausnützung der Monopolstellung mit ihren den volkswirtschaftlichen Interessen entgegengesetzten Auswirkungen, wie z. B. der monopolistisch überhöhten Gewinne, der Verschlechterung der Versorgung als Folge der hohen Preise, der Gefahr der Kapitalfehlleitung, der Erstarrung der Produktion wegen der Ausschaltung der Konkurrenz usw. Demgegenüber hat eine staatliche Kartellpolitik anerkennend zu werten, daß durch die Kartelle eine gewisse Stabilität und eine organisatorische Einheit innerhalb einer Branche geschaffen werden kann, die sich eine Volkswirtschaft besonders in Notzeiten zu Nutzen ziehen wird.

Die andere Komponente im Verhältnis von Staat zu Kartell, die Einstellung des Staates, d. h. der Regierung zur Wirtschaft, ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung. Eine Arbeiterregierung schlägt eine andere Kartellpolitik ein, als eine von den Unternehmern unterstützte Staatsführung. Der Meinungsstreit über das Problem der Kartellierung und der wirtschaftlichen Konzentration überhaupt hängt denn auch eng zusammen mit dem Für oder Wider der sozialistischen Lehre und den neueren Theorien über die freie und gebundene Wirtschaft. Im Kartellproblem spiegeln sich so ziemlich alle wirtschaftspolitischen Richtungen der letzten Jahrzehnte. Es scheint m. E. zweckdienlich, hier die charakteristischen Züge der staatlichen Kartellpolitik einzelner Länder aufzuzeichnen, um daraus dann die Lage der schweiz. staatlichen Kartellpolitik zu gewinnen.

II. Die staatswirtschaftspolitische Einstellung zum Problem der Kartellierung an Hand von Beispielen der wichtigsten Staaten.

1. Das Kartellverbot und die vorwiegend kartellfeindliche staatliche Kartellpolitik.

Die Länder, die zuerst bewußt Stellung zum Kartellproblem genommen haben, gehören zum amerikanischen, teilweise auch englischen Wirtschaftsbereich. Es ist deshalb nicht verwunderlich, wenn die ersten wirtschaftspolitischen Maßnahmen in bezug auf die Kartelle in einem allgemeinen Kartellverbot bestehen. Die Ursachen liegen in der ausgeprägt liberalen und individualistischen Wirtschaftsauffassung dieser Länder. Das Vorgehen gegen die Kartelle und die monopolistischen Zusammenschlüsse im allgemeinen wurde auf die klassischen Wirtschaftstheorien gestützt, nach denen die freie Konkurrenz die günstigste Wirtschaftsgestaltung ermöglicht. Allen Ländern voran wirkten als Beispiel die Vereinigten Staaten von Amerika mit ihrer Wirtschaftsgesetzgebung vor dem 1. Weltkrieg. Gleichzeitig mit den Vereinigten Staaten erhielt Kanada ein allgemeines Kartellverbot. Diesen Beispielen schlossen sich dann auch Australien, Neuseeland und später Argentinien an. Der amerikanischen Kartellpolitik wird aber ohne Zweifel wegen ihrer großen wirtschaftlichen Auswirkungen besondere Bedeutung zuerkannt. M. E. steht sie zudem infolge ihrer interessanten Entwicklung beispielhaft da für eine kartellfeindliche staatliche Wirtschaftspolitik. Es soll deshalb in großen Zügen auf die amerikanische Kartellpolitik eingegangen werden¹⁴.

¹⁴ Im einzelnen vergl.:

Eggmann: Der Staat und die Kartelle. Eine international vergl. Untersuchung. Zürich 1945, S. 3 ff. u. 107 ff.

Lehnich: Kartelle und Staat. Berlin 1928, S. 129 ff.

Haußmann: Konzerne und Kartelle im Zeichen der «Wirtschaftslenkung». Zürich - Leipzig 1938, S. 27 ff.

Den Amerikanern ist die von jeder Bindung freie Wirtschaft der wichtigste Bestandteil des Freiheitsbegriffes überhaupt. Die kartellfeindliche Gesetzgebung der Vereinigten Staaten entsprang aber auch praktischen Notwendigkeiten. Bei dem raschen Aufschwung des Wirtschaftslebens eilte die Nachfrage ständig dem Angebot voraus. In dieser Lage entstanden die amerikanischen Kartelle nicht als Vorbeugung gegen eine Ertragseinbuße, sondern die wirtschaftlichen Zusammenschlüsse bildeten sich zum vornherein zum Zwecke monopolistischer Ausnutzung der Nachfragenden, sowie zur Bekämpfung neuer Unternehmer. Das erste Verbot gegen die wirtschaftlichen Zusammenschlüsse ist der sog. Sherman Act von 1890. Danach sind alle Verträge, Trusts und Abreden «in restraint of trade» rechtswidrig und strafbar. Dieses Gesetz verbietet also die Monopolbildung als solche und nicht etwa nur eine mißbräuchliche Verwendung. Die Sherman Act blieb bestimmend für die amerikanische Kartell- und Antitrustpolitik. Am Anfang herrschte eine gewisse Unsicherheit bei der Anwendung des Gesetzes. Sie wurde verschiedenen Gründen zugeschrieben. Die Gerichte hatten auf diesem Gebiete keine genügende Praxis, was sich besonders im «Common Law» auswirkte, wo der Entscheid des Richters im Gegensatz zum kontinental-europäischen Rechtssystem aus einem viel größeren Spielraum freien Ermessens erfolgen kann. Eine große Rolle spielte auch die politische und wirtschaftliche Beeinflussung. Man hatte vielfach Angst vor der Macht der Trusts. Es ist deshalb weniger erstaunlich, wenn man feststellt, daß während den ersten 15 Jahren das Gesetz von der Regierung nur einmal mit Erfolg angewendet wurde, um so mehr als ja bei der damaligen republikanischen Präsidentschaft das Interesse der Trustbekämpfung gering war. Die Rechtsprechung ist denn auch später zu einer Einschränkung gekommen. Sie stellte die «rule of reason» auf. Danach ist nicht mehr jede Wettbewerbsbeschränkung, sondern nur die «unreasonable restraint of trade» unzulässig, d. h. eine Machtkonzentration ist gestattet, wenn die Methoden, durch die diese Macht errungen wurde und ihr Gebrauch vernünftiger seien. Charakteristisch für die amerikanische

Auffassung ist, daß die «rule of reason» nicht auf Kartelle angewendet wurde. Die unterschiedliche Behandlung von Kartell und Trust wurde damit erklärt, daß die führenden Gesellschaften einen wachsenden Sinn für öffentliche Verantwortlichkeit und eine weise Selbstbeschränkung in ihrer Politik aufwiesen, was bei den Kartellen nicht festgestellt werden könne. Die Kartelle begegnen somit in den Vereinigten Staaten einer größeren Gegnerschaft. Das mag wohl davon kommen, daß sie mehrheitlich einen andern Entstehungsgrund haben. Während die europäischen Kartelle zur Hauptsache in Depressionszeiten entstanden, «Kinder der Not» sind, kam der Zusammenschluß in Amerika zum Zwecke der Ausnützung der günstigen Marktlage zustande. Trotz dieses allgemeinen Kartellverbotes hat die Wirtschaft selbst die Möglichkeiten der Umgehung der Antitrustgesetze gefunden, so in geheimen Kartellabreden, den sog. «Gary dinners» und «gentlemen agreements», oder in dem Kartellersatz der in der Rechtsprechung umstrittenen «Open-Price-Associations». Es zeigt sich daher, daß selbst in einer Volkswirtschaft, in der das Kartell nicht im Laufe einer jahrzehntelangen Entwicklung entstanden ist, sich ein generelles Kartellverbot unzweckmäßig auswirkt und nur zur Gesetzesumgehung verleitet.

In den folgenden Jahren ist dann in der amerikanischen staatlichen Kartellpolitik eine allgemeine Lockerung festzustellen. Die Antitrustgesetze wurden während des 1. Weltkrieges und den darauffolgenden Zeiten für die Exportindustrie, die Landwirtschaft und zum Teil für die Verkehrswirtschaft aufgehoben. In der gleichen Zeit kamen ebenfalls die sog. «Trade Associations» auf, das sind Verbände, die ihre Preispolitik an Hand des «code of ethic» (Open-price System) durchzusetzen vermochten und auch anerkannt wurden. Schließlich erklärten denn auch die Gerichte im Jahre 1932 die Anwendung der «rule of reason» auf die Kartelle. Die 1933 einsetzende «New Deal» Politik Franklin D. Roosevelt's brachte erneut Änderungen. Im Rahmen der krisenbekämpfenden Industriegesetzgebung, der «National Industrial Recovery Act» (NIRA) von 1933 schuf Roosevelt eine Code-Gesetzgebung, die eine Art Wettbewerbs- und Kartellgesetz,

verbunden mit Sozialgesetzgebung darstellte¹⁵. Hiernach hob Roosevelt, soweit die «Codes» in Kraft traten, die Antitrustgesetzgebung des Sherman Act für einen begrenzten Zeitraum zum Zwecke der Krisenbekämpfung auf. Unter Aufsicht und Leitung staatlicher Stellen sollten die Unternehmer selbst eine «gesunde» Einschränkung des Wettbewerbes vornehmen und sich an bestimmte Vorschriften über die Arbeitsbedingungen, Methoden des Wettbewerbes, der Preisfestsetzung und der Organisation halten. Der Staat lenkte die Unternehmer, oft mit Druck, auf die Ausarbeitung sog. «Codes of fair competition», für die vom Staate ein gewisses Schema zur Verfügung gestellt wurde. Wir machen somit hier die interessante Feststellung, daß eine konzentrationsfeindliche Regierung in Notzeiten kartellartige Organisationen fördert und schafft, um ihre marktorganisatorischen Vorteile auszunützen. Es ist zwar zu sagen, daß diese «Codes» nur im ersten Stadium Bestimmungen über Mindestpreise und Produktionseinschränkungen enthielten und sich mit der Zeit immer mehr der früheren Antitrustgesetzgebung angenähert haben. Durch ein Urteil des Obersten Gerichtshofes vom Jahre 1935 wurden dann die «Codes» als verfassungswidrig erklärt. Dieser Entscheid lag bereits vorher in einem allgemeinen Widerstand in der Luft, und er war der natürliche Ausdruck der Reaktion des freiheitlich und nach wie vor kapitalistisch gesinnten Amerikaners gegen die Idee der planwirtschaftlichen Staatslenkung. Während die arbeitsrechtlichen Bestimmungen der «Codes», die mit dem «New Deal» zusammenhängen, sich fortsetzten, versuchte die Antitrustgesetzgebung wieder in die ursprünglichen Bahnen zurückzukehren. Roosevelt hat während seiner langen Regierungsdauer durch verschiedene Erlasse seinen Kampf gegen die Monopolgebilde dokumentiert. Es konnte aber festgestellt werden, daß sich durch die Nachwirkungen der «Codes» eine stärkere Gewöhnung der amerikanischen Mentalität an den Kartellgedanken einstellte. Was die neuesten Tendenzen anbelangt, so scheint es, daß der

¹⁵ Vergl. Basch: Das Wiederaufbauwerk Roosevelts, NIRA - NRA. Zürich 1936, S. 32 ff.

neue Präsident Truman auch hier das Erbe Roosevelts übernommen habe. Es besteht heute eher die Tendenz zu verschärfter Kartellkontrolle, besonders im Hinblick auf die Patentverwertungsabkommen, deren Mißbräuche die Vereinigten Staaten im letzten Krieg z. T. hart zu spüren bekamen.

2. Die staatliche Kartellenkung.

In allen jenen Staaten, wo die Existenz der Kartelle anerkannt wird, können diese durch entsprechende Maßnahmen entweder geduldet, gefördert oder sogar unter staatlichen Zwang gestellt werden. Als Mittel bedient sich der Staat des Zwangskartells, der Allgemeinverbindlicherklärung, des Investitionsverbotes und der Investitionskontrolle. Das Zwangskartell unterscheidet sich in den Hauptzügen vom gewöhnlichen Kartell dadurch, daß an Stelle des freien Vertrages der staatliche Zwang tritt, und daß meistens alle Unternehmer der gleichen Produktionsstufe zwangsweise unter die Vertragsbestimmungen gestellt werden.

Eine erste oberflächliche Untersuchung läßt erkennen, daß in allen Staaten irgendeine der vorgenannten Maßnahmen, wenn nicht systematisch, so doch in vereinzelt Fällen, zur Durchführung gelangte. Suchen wir aber nach den Beweggründen und Zwecken, die zu dieser Kartellpolitik führten, so können wir deutliche Unterschiede feststellen. In der Mehrzahl der Länder, den politisch liberalen Staaten, zwang in der Regel eine wirtschaftliche Notlage zu diesen kartellbeeinflussenden Verfügungen. Die anormale wirtschaftliche Entwicklung der beiden Weltkriege und die dazwischenliegenden Krisenzeiten verursachten diese interventionistischen Zwangsmaßnahmen. Die Eingriffe waren hauptsächlich nur für vorübergehende Zeit vorgesehen, was zwar nicht hinderte, daß das Provisorium in vielen Fällen zum Dauerzustand wurde. Auf die Kartellpolitik dieser Staaten soll im nächsten Abschnitt eingegangen werden.

In den totalitären Staaten erhält nun aber die Kartellpolitik ein anderes Gesicht. Die politisch führenden Parteien dieser Staaten setzten die Wirtschaft in den Dienst ihrer politischen

Macht. Das wirtschaftliche Leben wurde stets mehr und mehr abhängig vom politischen. Dabei erwies sich vor allem das Zwangskartell als zweckdienlichstes Instrument, um die politische Kontrolle der Wirtschaft durchführen zu können. Durch die Kartellaufsicht und die Befugnisse staatlicher Stellen zu systematischen hoheitlichen Eingriffen in das Kartellwesen, wurde die Möglichkeit geschaffen, die Verbände in den Dienst der dem Staate genehmen Wirtschaftspolitik zu stellen. Eine solche Kartellpolitik ist natürlich einer staatlich gelenkten Wirtschaft zugeordnet, wie wir sie in den totalitären Staaten Deutschland, Italien und Japan vorfanden¹⁰. Obwohl diese staatl. Kartellpolitik bereits der Geschichte angehört und relativ von kurzer Dauer war, muß sie doch ihrer entscheidenden Einflüsse und der Vollständigkeit wegen angeführt werden.

In Japan setzte die gesetzliche Entwicklung des Kartellwesens im Jahre 1925 mit dem Gesetz über die Ausführverbände ein. Positive Einwirkungen des Staates auf die Kartellierung sind bereits Ende des letzten Jahrhunderts im Zuge der staatlichen Förderung der Industrialisierung festzustellen. Mit dem Gesetz von 1925 wurden die Exportverbände gefördert und gesetzlich geordnet. Ferner wurden dem Staat bereits bedeutende Kontrollmaßnahmen eingeräumt. Die eigentliche staatliche Kartellpolitik setzte interessanterweise, wie in Europa und Amerika, erst zu Beginn der 30er Jahre ein. Sie äußerte sich in der Bildung von staatlichen Kontrollmaßnahmen und Untersuchungsausschüssen. 1931 wurde ein Gesetz über den Zusammenschluß und die Kontrolle wichtiger Industriezweige erlassen. Es sieht Auskunftspflichten und Aufsichtsrechte vor. Ferner schuf es die Möglichkeit des Zwangszusammenschlusses. Mit der Verschärfung der wirtschaftlichen Lage Japans wurde die Kontrolle natürlich immer ausgedehnter. Die Krisengesetzgebung von 1937 und das spezifisch kriegswirtschaftliche Gesetz von 1938 blieben natürlich

¹⁰ Auf die Verhältnisse in Rußland wird hier nicht eingegangen, da diese auf ganz andern Grundlagen, besonders in bezug auf die Eigentumsverteilung, fußen.

nicht ohne Einfluß auf die Kartellierung. Charakteristisch für Japan blieb aber, daß trotz dieser Maßnahmen keine zwangsläufige geradlinige Entwicklung von der Privat- zur Staatswirtschaft festzustellen ist. Japans Kartellentwicklung ging in der Richtung einer typischen Kriegswirtschaft und fand stets einen Widerstand in dem kapitalistischen Geist des Japaners, der stark durch dessen Religion und Geistesauffassung beeinflußt wird.

Auf ähnlichen Gesetzen wie die japanische staatliche Kartellpolitik beruht die italienische. Bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise der 30er Jahre weist das italienische Kartellwesen keine Besonderheiten auf. Die Kartelle wurden nach den allgemeinen Regeln des Zivilrechts beurteilt und waren erlaubt, sofern sie nicht gegen die öffentliche Ordnung und die guten Sitten, was beides dort sehr dehnbare Ermessensbegriffe sind, verstießen. In einem Gesetz vom Jahre 1932 wurde dann aber die Regierung ermächtigt, Zwangskartelle zu errichten, wenn gewisse Voraussetzungen vorhanden waren. Für freie Kartelle führte man eine Meldepflicht ein. Bemerkenswert ist, daß von den Zwangskartellen kein großer Gebrauch gemacht wurde. Einen nachhaltigen Einfluß auf die Kartelle übten bald die durch das Gesetz von 1934 geschaffenen Korporationen aus. Sie hatten ein entscheidendes Mitspracherecht, wenn es sich darum handelte, ein freies in ein Zwangskartell umzuwandeln. In dem Dekret von 1936 erfolgte sogar die Einordnung der Kartelle in die Korporationen. Den letzteren wurde ein Kontrollrecht und ein Recht zur Übertragung von öffentlichen Aufgaben erteilt. Eine nochmalige verstärkte Kartellenkung erfolgte dann mit der Kartellrechtsreform von 1941, die die Errichtung und die Aufsicht von Zwangskartellen in weitem Umfange ermöglichte.

Die ausgeprägteste staatliche Kartellenkung hat das nationalsozialistische Deutschland gekannt. Von der Machtübernahme 1933 bis zum Zusammenbruch des Dritten Reiches können wir eine anhaltend steigernde Entwicklung zur Kartellaufsicht und -führung feststellen. Als wichtigste Grundlagen dieser staatlichen Kartellpolitik dienten die folgenden Erlasse:

- a) Die Gesetzgebung über die Preisüberwachung.
- b) Das Gesetz über die Errichtung von Zwangskartellen von 1933, mit Änderungen und Erweiterungen von 1933 und 1934.
- c) Die Regelung der Kartellaufsicht durch einen Erlaß vom Jahre 1936, wonach den Wirtschaftsgruppen die Kartellaufsicht übertragen wurde.

Unzählige weitere Verordnungen und Verfügungen über die Preisüberwachung und Wirtschaftsorganisation folgten diesen Gesetzen. So stellte sich schließlich «die Kartellpolitik in Deutschland bloß noch als akzessorischer Bestandteil jener allgemeinen staatlichen Wirtschaftspolitik dar, die immer deutlicher nationale, nationalistische, politische und oft außer- oder gar aökonomische Ziele verfolgte»¹⁷. Der Staat erlangte eine allesumfassende Macht über die Privatwirtschaft und führte, dort wo es von Nutzen war, eine völlige Kartellierung der Wirtschaft durch¹⁸.

3. Die interventionistische staatliche Kartellpolitik.

Die Staaten, die Kartelle dulden, nur Auswüchse bekämpfen, und in allgemeinen wirtschaftlichen Depressionszeiten im Interesse der Allgemeinheit oder einzelner Wirtschaftszweige eingreifen, sind an Zahl nicht gering. Sie unterscheiden sich von den beiden vorhergehenden Kategorien dadurch, daß sie sich mit einzelnen Erlassen und Verfügungen begnügen und keine allgemeine Kartellgesetzgebung kennen. Ihr direkter Einfluß auf die Kartellierung ist somit wesentlich kleiner.

In Frankreich hatte sich die Rechtsprechung mit den Kartellen zu befassen, bevor die gesetzgebende Gewalt zu einem Gesetzesentwurf schritt. Sie unterschied zwischen «bösen» und

¹⁷ Eggmann: A. a. O., S. 37.

¹⁸ Vergl. zu diesem Abschnitt:

Haußmann: Konzerne und Kartelle im Zeichen der «Wirtschaftslenkung». Zürich - Leipzig 1938, S. 176 ff. und 194 ff.

Eggmann: A. a. O., S. 31 ff. und 141 ff.

Becker: Die Kartellpolitik der Reichsregierung. Berlin 1935, S. 9 ff.

Vito: Die industriellen Unternehmerzusammenschlüsse. Jena 1941, S. 182 ff.

«guten» Kartellen, wobei sie sich an den Ausdruck «concurrency naturelle» des Gesetzes (Code pénal, Art. 419) hielt und erklärte, daß im Gegensatz zum «bösen» das «gute» Kartell jenes sei, das keine übermäßigen Gewinne erstrebe und somit die normalen Preise der «concurrency naturelle» nicht beeinflusse, sondern sogar zu verwirklichen suche. Zusätzlich zum «Code pénal» sind ferner die Bestimmungen über den «ordre public» (Code civil, Art. 6 und Code de commerce, Art. 1131 und 1133) zu berücksichtigen. Es sei aber betont, daß die Zivilgerichte in der Rechtsauslegung den Strafgerichten gefolgt sind. Eigentliche kartellgesetzliche Bestimmungen sind in Frankreich nicht durchgedrungen. Frankreich verhält sich deshalb ganz liberal gegenüber den Kartellen. In zwei Gesetzesentwürfen von 1932 und 1935, die nicht angenommen wurden, waren eine gewisse öffentliche Kontrolle, ein fakultatives Kartellregister einerseits und die Allgemeinverbindlichkeit andererseits vorgesehen. Selbst die von der Regierung 1935 erklärte Allgemeinverbindlichkeit in der Seidenindustrie blieb erfolglos, weil die erforderliche zustimmende Mehrheit nicht erreicht wurde.

Ähnlich wie in Frankreich sind die Verhältnisse in England. Auch dieses Land besitzt noch kein allgemeines Kartellgesetz. Der Staat stützt seine Politik gegenüber den Kartellen auf die Rechtsprechung an Hand des «Common Law». Entsprechend der angelsächsischen Geistesauffassung setzt man sich zugunsten der Handels- und Gewerbefreiheit ein, kommt aber dem Kartell dadurch entgegen, daß man zwischen «reasonable and unreasonable combines» unterscheidet. Dem richterlichen Ermessen wird, wie in der ganzen englischen Rechtsprechung überhaupt, große Bedeutung beigemessen. England ging aber in der Folge in seiner Kartellpolitik einen Schritt weiter als Frankreich. Es erließ 1926 die sog. «Mining Industry Act», der 1930 die «Coal Mines Act» folgte. Sie sollte dem englischen Kohlenbergbau den Zusammenschluß in Kartellen erleichtern und sah eine event. Zwangskartellierung vor. Ein ersichtlicher Erfolg wurde aber trotzdem nicht erreicht. Ähnliche staatliche Hilfe wurde auch andern Wirtschaftsgruppen gewährt, so der Eisen- und Stahl-

industrie, der Baumwollindustrie und der Landwirtschaft. Es muß aber allgemein festgehalten werden, daß der Staat stets eine Zurückhaltung gegenüber Zwangsmaßnahmen ausübte.

Noch einen Schritt weiter gingen Belgien und Holland, indem sie beide schon 1935 die rechtlichen Grundlagen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Kartellabreden geschaffen hatten.

Zu den Staaten mit einer interventionistischen staatlichen Kartellpolitik gehört auch die Schweiz. Die summarische Beleuchtung und Systematisierung der Kartellpolitik der wichtigsten Länder bezweckte die Festlegung des Standortes der schweiz. staatlichen Kartellpolitik. Die folgenden Untersuchungen sollen uns nun vertraut machen mit den besonderen Kartellverhältnissen in der Schweiz und der Stellung unserer staatlichen Wirtschaftspolitik zum nationalen Kartellproblem¹⁰.

¹⁰ Vergl. zum Abschnitt:

Eggmann: A. a. O., S. 39 ff.

Haußmann: Konzerne und Kartelle im Zeichen der «Wirtschaftslenkung». Zürich - Leipzig 1938, S. 152 ff.

Spezieller Teil

Die Beeinflussung der Kartellierung durch die schweizerische staatliche Wirtschaftspolitik

A. DIE KARTELLIERUNG IN DER SCHWEIZ.

I. Die Eignung der Schweiz zur Kartellierung.

I. Die wirtschaftliche Eignung zur Kartellierung.

Die Schweiz ist ein vorwiegend industrielles Land, dessen Produkte zum größern Teil für den Absatz auf dem Weltmarkt bestimmt sind. Infolge des hohen Lebensstandards und der ungünstigen kontinentalen Lage müssen unsere dadurch teurer werdenden Exportgüter durch ihre hohe Qualität den Konkurrenzkampf bestehen können. Die hochstehende Industrie und die Verflechtung mit dem Weltmarkt schaffen zwei ungünstige Voraussetzungen für die Kartellierung. Ein differenzierter Produktionsgang eignet sich für Kartellabmachungen viel weniger als die Gewinnung oder Herstellung einfacher Stoffe oder Artikel, weil einheitliche Festlegungen schwieriger sind und deshalb ein Ausweichen der Kartellmitglieder eher möglich wird. Einige unserer Industrien arbeiten zudem für den Luxusbedarf, so daß die infolge der ständigen Modeschwankungen noch vermehrte Anpassungsfähigkeit haben müssen. Es sei hier aber betont, daß eine Kartellierung trotzdem nicht ausgeschlossen ist, wenn innerhalb einer Industrie die Zusammenfassung gleicher Produktionsprozesse durchgeführt wird (vergl. die schweiz. Uhrenindustrie). Die Weltverflochtenheit

bringt ferner ihrerseits ungleiche Absatzverhältnisse. Die Verkaufsbedingungen wechseln von Land zu Land. Es gibt selten eine Anzahl Unternehmen, die ausschließlich die gleichen Staaten beliefern.

Wenn wir schon früher betont haben, daß der einfache Produktionsprozeß kartellfördernd wirkt, so wird sofort verständlich, daß in der Rohstoffarmut unseres Landes wieder ein negatives Moment für die Kartellbildung zu finden ist. Da uns die wichtigsten industriellen Grundstoffe, vor allem Kohle und Eisen, fast vollständig fehlen, kennen wir auch keine mächtigen Rohstoffkartelle wie z. B. die ehemaligen deutschen Eisen- und Kohlensyndikate. Immerhin bauen sich einige unserer gefestigsten Marktzusammenschlüsse, so das Zementkartell und die Ziegeleikartelle, auf eigenen Rohstoffen auf.

Mit der schweizerischen Produktion von Qualitätswaren ist die Betriebskonzentration eng verbunden. Wo Qualitätsarbeit lohnintensive Betriebe erheischt, geht die Konzentration in der Regel nicht über Mittelbetriebe hinaus. Diese aber weisen oft eine sehr unterschiedliche Betriebsweise und Kostenstruktur auf, was die Kartellierung erschweren muß. Eine Vielzahl von Unternehmern führt naturgemäß auch zu einer mühsameren Verständigung auf einer einheitlichen Kartellbasis. Demgegenüber bietet der Großbetrieb bessere Voraussetzungen für die Kartellierung. Er schafft durch die ähnlich gelagerten Betriebsverhältnisse und die geringere Anzahl der Unternehmen gleichmäßigere Bedingungen. Sein größeres Kapitalbedürfnis erschwert zudem die Außenseiterkonkurrenz.

Neben die negativen wirtschaftlichen Kartellierungsfaktoren reiht sich aber eine für unsere Wirtschaft bezeichnende kartellfördernde Tendenz. Unsere Volkswirtschaft ist stark vom Ausland abhängig. Verglichen mit unserer kleinen Wirtschaft, sind wir auf einen relativ großen Export und Import angewiesen. Wir können keine vom Ausland unabhängige Wirtschaftspolitik betreiben. Konjunkturschwankungen in bedeutenden Staaten werden sich deshalb in der Regel ziemlich rasch in unserem Lande spürbar machen. Unsere Wirtschaft ist somit stark krisen-

empfindlich, hervorgerufen durch exogene Ursachen. Diese Krisenempfindlichkeit ist einer der Hauptgründe des verhältnismäßig großen Kartellierungsbedürfnisses. Wenn auch die exportierenden Industrien vor allem von den Krisen betroffen werden, so bleiben doch in der Regel die andern Wirtschaftsgruppen nicht verschont. Besonders das finanzschwächere Gewerbe, und da vor allem das mit hohen fixen Kosten arbeitende Hotelgewerbe, hat in Depressionszeiten einen schweren Stand. Es ist deshalb nicht verwunderlich, wenn sich gerade hier das Kartellierungsbedürfnis stärker zeigt.

2. Die politische Eignung zur Kartellierung.

In politischer Beziehung sind die Voraussetzungen für die Kartellierung auch mehrheitlich ungünstig. Die geographische Lage der Schweiz mitten in Europa, umgeben von ehemals drei politisch und wirtschaftlich starken Staaten wirkte sich in einer scharfen Konkurrenz aus. Unsere Wirtschaft wurde in den seltensten Fällen durch einen natürlichen Frachtenschutz, auf dem nicht selten Kartellvereinbarungen basieren, davor geschützt. Eine Preisdifferenzierung von den Grenzgebieten gegen das Zentrum des Landes, damit die Produkte wegen der ausländischen Konkurrenz an der Grenze billiger verkauft werden können, läßt sich in unserem kleinen Lande nicht durchführen. Ferner erschwert das Fehlen eines großen Hinterlandes den Massenabsatz und damit die kartellfördernde Massenproduktion.

Die Hindernisse zur Kartellierung infolge geographischer Verhältnisse könnten weitgehend durch wirtschaftspolitische Maßnahmen verkleinert oder beseitigt werden. Mit hohen Zöllen, Einfuhrkontingentierungen und Einfuhrverboten können für eine Wirtschaftsgruppe geradezu die Voraussetzungen zur Kartellierung geschaffen werden. Im Vergleich zu andern Staaten sind die Verhältnisse in unserem Land nicht besonders vorteilhaft für die Kartelle. Die Schweiz hat z. B., verglichen mit Deutschland, später mit der Schutzzollpolitik begonnen und nicht so hohe Tarife angesetzt.

Im innerpolitischen Aufbau unseres Landes ist für die Kartellierung die föderalistische Struktur der Eidgenossenschaft von Wichtigkeit. Die Kantone sind souverän und machen, ihrer Eigenschaft entsprechend, von dieser Souveränität auch unterschiedlich Gebrauch. Beispielhaft verschieden sind die schweizerischen Steuerverhältnisse. Es gibt Kantone, sie zeichnen sich geradezu durch niedrige Steuern aus, deren Steuerfuß um ein Mehrfaches tiefer liegt als in der Mehrzahl der andern. Diese Tatsache lenkt vor allem die Finanzierungsgesellschaften auf sich. Die Kartelle können diese Situation nur beschränkt ausnützen, da sie keine finanzielle Verbindung sind und ihre marktbeeinflussende Zielsetzung territorial gebunden ist. Die unterschiedlichen Verhältnisse stärken aber den Regionalismus, der einer nationalen Zusammenschlußtendenz entgegenwirkt. Im gleichen Sinne wirken auch die starken sprachlichen und konfessionellen Unterschiede in unserem Lande. Nicht zuletzt fördert die natürliche Aufteilung und Mannigfaltigkeit des Bodens vorwiegend eine regionale Geistesauffassung. Die Voraussetzungen für eine Kartellierung innerhalb einer begrenzten Gegend sind somit in dieser Hinsicht gegeben. In der Tat zeigt das schweizerische Kartellbild, daß die starken Regionalkartelle vielfach die Grundlage nationaler Kartelle bilden.

Wie steht es mit dem Unabhängigkeitssinn und dem Individualismus des schweizerischen Unternehmers in bezug auf die Kartelle? Die geschichtliche Vergangenheit unseres Landes hat im Schweizer einen gewissen Unabhängigkeitssinn geschaffen, der zunächst ein Hindernis psychischer Art für die Kartellierung ist. Aus dieser Haltung haben sich auch viele schweizerische Unternehmen aus den Familien- und Einzelbetrieben von kleinen Anfängen bis zu den heutigen Großbetrieben entwickelt, wobei das Familienunternehmen und die Klein- und Mittelbetriebe, die sich zur Kartellierung sowieso weniger eignen, stets überwiegend geblieben sind. Neben dieser individualistischen Einstellung können wir aber in der Schweiz trotzdem eine starke Neigung zu Zusammenschlüssen

beobachten. Das Vereins- und Verbandsleben blüht in der Schweiz wie kaum in einem andern Lande. (Es gibt wohl wenige Schweizer, die nicht Mitglied irgend eines Vereins sind.) Diese Vereinsfreudigkeit schafft m. E. sehr günstige psychologische und organisatorische Voraussetzungen zur Kartellierung. Die Mitarbeit und die Verständigung innerhalb einer geschlossenen Gesellschaft wird gefördert. Zudem ist der Schritt von einem gewöhnlichen Verband gleicher Unternehmer zum Kartell nicht groß. Im Augenblick, da dieser Verband marktbeeinflussende Konditionen vorschreibt, oder Preisfestsetzungen erläßt, ist er als Kartell zu bewerten. Obwohl dieser Neigung zu Vereins- und Verbandszusammenschlüssen im allgemeinen keine besondere Bedeutung beigemessen wird, scheint m. E. darin einer der wichtigsten und tiefgehendsten Voraussetzungen zur schweizerischen Kartellierung zu liegen.

3. Die rechtlichen Voraussetzungen zur Kartellierung.

Wenn bei der Untersuchung der wirtschaftlichen und politischen Eignung der Schweiz zur Kartellierung positive und negative Faktoren hervorgehoben werden mußten, wobei sogar die letzteren überwiegen, so stellen wir hier fest, daß die Rechtsnormen unseres Landes den Kartellen kein Hindernis bilden. Wir besitzen zwar auch keine Gesetzesbestimmungen, die sich speziell auf das Kartell beziehen und dieses fördern würden. Die Kartelle sind in der Schweiz nach den allgemeinen Bestimmungen des Zivil- und Strafgesetzes zu beurteilen. Die Wirtschaftsfreiheit der Bundesverfassung ermöglicht jede Koalition zum Zwecke der Wettbewerbsregelung, sofern sie nicht gegen die guten Sitten verstößt oder eine unerlaubte Handlung darstellt. Auf dem entscheidenden Gebiet der Gesetzgebung sind somit die Grundlagen für eine fruchtbare Kartellierung gegeben. Im Verlaufe der Arbeit wird noch näher auf die Rechtsgrundlagen der Kartelle eingegangen. (Vergl. S. 62 ff.)

II. Entwicklung und Stand der Kartellierung in der Schweiz.

Die Bildung von Kartellen setzte in der Schweiz in den 80er Jahren ein. Sie wurde ausgelöst durch die allgemeinen Krisenerscheinungen der 70er Jahre im Ausland, die sich etwas später auch auf unser Land einwirkten. Als erstes schweizerisches Kartell der neuzeitlichen Kartellbewegung wird von Erni²⁰ der Ausrüsterverein bezeichnet, dessen Gründung bereits auf das Jahr 1869 zurückgeht. Die eigentliche Entwicklung begann aber erst 1885 mit der Bildung des Stickereiverbandes der Ostschweiz und des Vorarlberg, der die tief darniederliegende Hauptindustrie dieser Gegenden durch einheitliche Produktionsregelung zur Gesundung führen sollte. Im folgenden Jahre entstand der Verband schweiz. Parkettfabrikanten als Preis- und Konditionenkartell. Das Jahr 1887 kann als der Beginn der Kartellbewegung in der schweiz. Uhrenindustrie bezeichnet werden. Das «syndicat des fabriques d'ébauches suisses et françaises» vereinigte nach Flury²¹ 90% der gesamten Produktion der Schweiz und des anstoßenden Jura. Auch in der Papierindustrie entstand ein erstes Kartell. 1891 schlossen sich die Seidegazefabrikanten zusammen. Im Jahre 1895 kam die erste einheitliche Preisfestsetzung in der Zementindustrie zustande. Gegen Ende des Jahrhunderts begegnen wir einer ausgeprägteren Vereinigungstendenz. Zu erwähnen ist die Gründung der Ostschweiz. Ausrüstergenossenschaft in St. Gallen vom Jahre 1898, die sich als ein äußerst starkes Kartell der Ausrüster gegenüber der mächtigen Stickereiindustrie erwies. Die ersten Jahre im neuen Jahrhundert brachten ein merkliches Anschwellen der Kartellbewegung. Einen Höhepunkt bildete das Jahr 1904. Auf dem Gebiete der Uhrenindustrie entstanden weitere Kartelle in der Uhrenglas- und Goldschalenfabrikation. Die schon bestehenden Vereinbarungen in der Brauerei- und Ziegeleiindustrie wurden auf erweiterten Grund-

²⁰ Erni: Die Eignung der Schweiz zu Kartell- und Trustbildung. Schweiz. Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Arbeitsgestaltung 1929, S. 147 ff.

²¹ Flury M.: Kartelle und Fusionen in der schweizerischen Uhrenindustrie. Zürich 1919.

lagen ausgedehnt. Die junge Schokoladenindustrie suchte den Weg der Kartellierung. In der Textilindustrie fand die Zusammenschlußbewegung nach langjährigem Unterbruch ihren Fortgang²². Nach einer Periode spärlicher Kartellbildung zeichnete sich die Zeit vor Ausbruch des ersten Weltkrieges wieder durch stärkere Konzentrationstendenzen aus. Die Vorkriegskartellierung in der Schweiz ist somit charakterisiert durch das fast ausschließliche Vorhandensein von bereits einflußreichen Industriekartellen. Am stärksten sind sie auf dem Gebiete der Basisindustrien und der generellen Erzeugung. Je näher die Produktion dem Grundstoff und je gleichförmiger das entstehende Produkt ist, desto leichter ist der Zusammenschluß in der Regel möglich. Deshalb sind die ersten Kartelle vorwiegend in den folgenden Industrien zu finden: Kalk-, Zement-, Ziegelei-, Brauerei- und Schokoladenindustrie; ferner der Bestandteilefabrikation der Uhrenindustrie.

Die Kriegszeit förderte auch in der neutral gebliebenen Schweiz die Kartellbewegung. Die verschiedenartigsten Schwierigkeiten in der Materialversorgung, der Fabrikation und der kriegswirtschaftlichen Verordnungen ließ das Zusammengehörigkeitsgefühl innerhalb der einzelnen Berufszweige stärker zur Geltung kommen. Dazu reihten sich die ersten einschneidenden kartellbeeinflussenden Maßnahmen des Staates. Um die Versorgung der Armee und Zivilbevölkerung sicherzustellen, und um die von den kriegführenden Staaten geforderte Kontrolle durchzuführen, sah sich der Bundesrat genötigt, den Wirtschaftsverkehr weitgehend zu monopolisieren. Er schuf die Schweizerische Treuhandstelle für Überwachung des Warenverkehrs (S. T. S.) und die Société Suisse de Surveillance (S. S. S.), zwei zentrale Überwachungsgesellschaften, denen die kriegswirtschaftlichen Syndikate angegliedert wurden. Die Mehrzahl dieser Syndikate mußte zuerst geschaffen werden, schon bestehende wurden

²² Vergl. Fretz: Die Wechselbeziehungen zwischen der modernen Kartellbewegung und der herrschenden Schutzzollpolitik. Berner Diss. Innsbruck 1923, S. 76 ff.

aber unter entsprechender Statutenänderung aufgenommen²³. Während des Krieges schlossen sich in der Folge eine Anzahl Berufszweige zusammen, so die Hutgeflechtindustrie, Teile der Tabakindustrie, der Töpferei usw., denen bis anhin eine Vereinigung nicht gelang²⁴.

Die Neugründungen hielten auch in der Nachkriegszeit an. Der Bund förderte die Kartellierung weiterhin durch seine Unterstützungsmaßnahmen und die staatliche Außenhandelspolitik. Besonders die Jahre vorübergehender Preissenkung und allgemeiner Depression veranlaßten vermehrt zu Kartellzusammenschlüssen. Die Wirtschaftskrise der 30er Jahre gab dem Kartellwesen erneut einen starken Impuls. Im Gewerbesektor vor allem waren gegenüber früher bedeutend mehr kartellmäßige Vereinbarungen getroffen worden. Eine größere Anzahl Berufsverbände des handwerklichen Mittelstandes sah sich infolge des starken Preiszerfalls gezwungen, Preisfestsetzungen in ihre Verbandsbestimmungen aufzunehmen, wodurch sie natürlich die Funktionen und Eigenschaften eines Kartells erhielten. Zur Krisenbekämpfung mußte der Staat in der ganzen Wirtschaft helfend beistehen. Maßnahmen wie die Bewilligungspflicht, das Erweiterungsverbot, die Allgemeinverbindlichkeit usw., bedeuteten selbstverständlich eine Verstärkung der schon bestehenden Wirtschaftszusammenschlüsse und trugen nicht selten zu Neugründungen bei. Die Zeit des zweiten Weltkrieges endlich ist gekennzeichnet durch das Eingreifen des Staates in unsere Wirtschaft in einem bisher nicht gekannten Ausmaße. Der totale Krieg verlangte selbst von der Wirtschaft eines neutralen Landes den totalen Einsatz im Interesse der Gesamtheit. Wie im ersten Weltkrieg, wurden auch diesmal wieder die kriegswirtschaftlichen Syndikate geschaffen²⁵. Obschon wir von Neugründungen

²³ Auf diese Organisation wird später eingegangen. Vergl. S. 93 ff.

²⁴ Demgegenüber sei betont, daß die meisten internationalen Kartelle, an denen die Schweiz beteiligt war, aufgelöst wurden. Ohne Ausnahme alle diejenigen, bei denen die beiden Kriegsparteien vertreten waren.

²⁵ Vergl. die diesbezüglichen Abschnitte S. 95 ff.

kaum Aufzeichnungen besitzen²⁶, ist anzunehmen, daß auch diese Kriegsperiode fördernd auf die Kartelle eingewirkt hatte.

Über den Grad der Kartellierung in der schweiz. Wirtschaft kennen wir bis heute keine bestimmten Zahlen. Da wir in der Schweiz keinen Kartellregisterzwang besitzen und die eidg. Statistik die Kartelle nicht erfaßt, sind wir lediglich auf Schätzungen angewiesen. Erni²⁷ bemerkt in seinem Aufsatz, «Kartellierungen finden sich heute in der Schweiz beinahe überall, angefangen von den losen Berufsverbänden . . . bis hinauf zu den straffen Industriekartellen». Im Werk von Fischer-Wagenführ²⁸ wird die Zahl der Kartelle in der Schweiz für 1929 auf 90 geschätzt. Das war unbedingt zu niedrig, denn allein an industriellen Kartellen waren damals mehr als 100 vorhanden. Die Untersuchungen der Eidg. Preisbildungskommission²⁹ wiesen eine solche Fülle von Gebilden auf, daß sie selbst in ihren einleitenden Bemerkungen³⁰ feststellte, daß die Kartellierung in der

²⁶ Es ist überhaupt kennzeichnend für die schweiz. Kartellliteratur, daß wir bis heute keine umfassende Aufzeichnung über die schweiz. Kartelle besitzen, trotzdem, wie wir noch sehen werden, das Kartellwesen in der Schweiz relativ stark entwickelt ist. Bemerkenswert und sehr aufschlußreich sind die Erhebungen der Eidg. Preisbildungskommission. Im Interesse der allg. Aufklärung ist sehr zu hoffen, daß sie in gleichem Umfange oder sogar vermehrt weitergeführt werden.

²⁷ Erni: A. a. O., S. 153.

²⁸ Fischer-Wagenführ: Kartelle in Europa. Nürnberg 1930, S. 65.

²⁹ Die Eidg. Preisbildungskommission ist eine vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement im Dezember 1926 eingeführte Institution zur Prüfung der schweiz. Preisverhältnisse. Sie hatte zu untersuchen, auf welchen Voraussetzungen die damalige Preislage bestimmter Artikel beruhe. Der Frage der Verschleißspanne im Detailhandel hatte sie besonderes Augenmerk zu schenken. Ferner hatte sie zu prüfen, ob Preisabreden bzw. Preiskonventionen bestehen, welche die Preisbildung in entscheidendem Maße beeinflussen. Es ist zu beachten, daß die aus Vertretern der Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung bestehende Kommission nur im Nebenannte tätig ist und zudem mit keinerlei Zwangsbefugnissen ausgerüstet ist. Sie ist lediglich auf die freiwilligen Auskünfte der Wirtschaft angewiesen. (Vergl. hierzu die Veröffentlichungen Nr. 1 und 16 der Kommission.)

³⁰ Veröffentlichung Nr. 16 der Eidg. Preisbildungskommission: Kartelle und kartellartige Abmachungen in der schweiz. Wirtschaft, Heft Nr. 1.

Schweiz viel weiter fortgeschritten sei als üblicherweise angenommen werde, wenn auch die Kartellwirkungen im einzelnen als sehr abgestuft angesehen werden mußten. Marbach⁹¹ bezeichnet die Kartellierung in der Schweiz sogar als sehr intensiv. Obwohl er von einer zahlenmäßigen Schätzung zurückhält, nimmt er als sicher an, daß die Kartelldichte der Schweiz diejenige Deutschlands vor 1933 bevölkerungsrelativ zumindest erreicht, mutmaßlich aber bedeutend überschreitet. Diese Kartelhäufigkeit erscheint uns im ersten Augenblick deshalb fast unmöglich, weil uns die wichtigen Rohstoffe, wie Eisen und Kohle, die im Ausland zu den straffsten Kartellen führten, ganz fehlen. Untersuchen wir aber näher, so stellen wir fest, daß unser mittelständisches Gewerbe verhältnismäßig sehr dicht kartelliert ist. Eine von den andern Ländern abweichende Eigenart unserer Kartellstruktur liegt gerade in der Charakterisierung der stark verbreiteten Berufs- und Gewerbeverbände durch typische Kartellmerkmale.

Die Kartellierung in den einzelnen Berufszweigen ist je nach deren Aufbau und Charakter verschieden. In der Industrie ist im allgemeinen eine ziemlich starke Kartellverbindung vorhanden. Die bedeutendste schweiz. Industriegruppe, die Maschinenindustrie, weist zwar kaum ein Kartell auf. Sie ist dafür finanziell stark verflochten. Zwischen den einzelnen Unternehmungen bestehen höchstens lose, nicht an einen Vertrag gebundene Abmachungen über die Verkaufsbedingungen. Die übrige eisen- und nichtedelmetallverarbeitende Industrie ist auf dem Boden der Branchengruppen relativ eng verbunden. Infolge der gleichartigen Erzeugnisse sind hier wirksamere Vereinbarungen wie Preisabreden möglich und tatsächlich auch ziemlich häufig vorhanden.

Einen eigenen Weg in der Konzentrationsbildung hat die schweiz. Uhrenindustrie beschritten. Entsprechend ihrer Vielgestaltigkeit in produktionstechnischer und absatzorientie-

⁹¹ Marbach: Kartelle und kartellartige Organisationen, Handbuch d. Schweiz. Volksw., 1939, Bd. II.

render Hinsicht ist ein Zusammenschlußgebilde von besonderer Eigenart und Wirkung entstanden. Die anfänglich nur kartellmäßigen Verbindungen erwiesen sich in dieser sehr stark differenzierten und fast ausschließlich exportierenden Industrie als zu schwach, weshalb später zur finanziellen Konzentration geschritten wurde, bei der sich sogar der Staat teilweise beteiligte und ein Kontrollrecht einräumte. Die beiden bedeutendsten Kartelle sind die allgemein unter den Namen F. H. und Ubah bekannten Fabrikantenverbände. Die F. H. (Fédération suisse des associations de fabricants d'horlogerie) ist eine Zusammenfassung der regionalen Verbände der Etablisseeurs (Verleger) und Manufactures (Fabrikanten, die, nebst der Zusammensetzung der Uhr, auch das Rohwerk selber herstellen), zur Wahrung der gemeinsamen Interessen und Regelung der Konkurrenz. Das gleiche Ziel verfolgt die Ubah (Union des branches annexes de l'horlogerie), die die einzelnen Branchen der Bestandteilverfertigung zusammenfaßt. Diese beiden Verbände spielten dann in der Folge eine entscheidende Rolle bei dem Zustandekommen der verschiedenen Konventionen⁸².

Der Textilsektor unserer Wirtschaft zeichnet sich durch eine frühe und starke Kartellstätigkeit aus. Die Kartelle waren aber in der Regel nicht von langer Dauer, was wohl dem konjunkturrempfindlichen Charakter dieser Industrie und der großen Qualitätsverschiedenheit ihrer Produkte zuzuschreiben ist. Während des letzten Krieges hat sich nun in der Textilver-

⁸² Vergl. über die Uhrenindustrie die zahlreiche Literatur, vor allem:

Bechtler: Ubah. Eine Untersuchung der in der «Union des branches annexes de l'horlogerie» zusammengefaßten Spezialindustrien der Schweiz. Uhrenindustrie mit spezieller Berücksichtigung ihrer Kartellierungsfähigkeit. Affoltern am Albis 1932.

Ledermann: Du rôle de l'Etat dans la réorganisation de l'industrie horlogère Suisse. Neuenburger Diss. La Chaux-de-Fonds 1941.

R. Schild: Sanierungsbestrebungen in der Schweiz. Uhrenindustrie seit 1928 und deren Auswirkungen. Neuenburger Diss. Solothurn 1936.

H. Vogt: Die Zusammenschlüsse in der Schweiz. Uhrenindustrie. Berner Diss. Solothurn 1934.

edlungsindustrie eine Konzentration gebildet, die sich bewährt hat und von längerer Dauer zu sein scheint. Im Jahre 1941 wurde durch Fusion der folgenden vier Spezialkartelle der Verband der schweiz. Textil-Veredlungs-Industrie, mit Sitz in Zürich, gegründet:

- a) Schweiz. Ausrüster-Genossenschaft St. Gallen.
- b) Verband der Bleichereien, Stückfärbereien und Appreturanstalten Schwanden.
- c) Verband der Stückfärbereien ganz und halbseidener Gewebe.
- d) Verein schweiz. Druckindustrieller.

Die schweiz. chemische Industrie ist charakterisiert durch eine starke kapitalmäßige Konzentration, die Kartellabmachungen weitgehend erübrigt. Einige besonders gefestigte Kartelle weist die Nahrungsmittelindustrie auf. So ist die Mehrzahl der schweiz. Mühlen in den Regionalkartellen, die in der Regel ein Kontingentierungssystem haben, zusammengefaßt. Die Schokoladefabriken besitzen in der «Convention Chocolatière Suisse» ein gut durchdachtes, wirksames Preis- und Konditionenkartell. Mit ihrem Kundenschutzsystem beherrschen die Bierbrauer den schweiz. Bierkonsum. Die Nahrungsfettbranche vereinigt schließlich im «Zentralverband der schweiz. Fettindustrie» seit dem letzten Krieg die Mehrzahl der Fabrikanten. Da hier bedeutende Unternehmen unter sich und mit dem internationalen Seifen- und Margarinetrust verbunden sind, geht die Konzentration noch weiter⁸³.

Ihrer straffen Kartellierung wegen ist noch die Bindemittel-fabrikation, vor allem die Zementindustrie⁸⁴ zu erwähnen. Hier haben die einheitlichen Produkte schon sehr früh zu engen Zusammenschlüssen geführt. Das konzernartig aufgebaute schweiz. Zementkartell hat eine sehr bewegte Vergangenheit hinter sich und ist wohl deswegen das meistgenannte Kartell. In der E. G. Portland besitzt es in Zürich eine Syndikatstelle, die die Kontin-

⁸³ Vergl. über die Nahrungsmittelindustrie im besonderen die Veröffentlichungen Nr. 15, 19 und 24 der Eidg. Preisbildungskommission.

⁸⁴ Hierzu Veröffentlichung Nr. 4 der Eidg. Preishildungskommission.

gentiierung und Preisregulierung kontrolliert, selber aber nicht Verkaufsstelle ist. Die Gipsfabrikation ist im trustartigen Gebilde der Gips-Union A. G. zusammengefaßt. Im Gegensatz zur Zement- und Kalkindustrie hat sich in der Ziegelei- und Backsteinindustrie das Regionalkartell mit schweiz. Zusammenfassung durchgesetzt. Die fünf Regionalkartelle bilden den Verband Schweiz. Ziegelei- und Backsteinfabriken³⁵.

Das schweizerische Bankgewerbe hat mit seinen Zusammenschlüssen im Verlaufe der Jahre eine umfassende Organisation geschaffen, die das stark entwickelte Bankwesen fast völlig von der ausländischen Konkurrenz befreite. Als oberster Verband ist die Schweizerische Bankiervereinigung zu werten. Nebst der allgemein wirtschaftlichen Zielsetzung stellt sie Bedingungen für die einzelnen Bankgeschäfte auf, wodurch sie als Kartell bezeichnet werden kann. Der Verband Schweizerischer Kantonalbanken hat sich für die Ausgleichung der Geschäftskonditionen bemüht. Er erzielte vor allem eine Übereinstimmung der Zinsbedingungen. Die sog. Platzvereinigungen auf allen Plätzen der Schweiz haben teils den Charakter von Preiskartellen. Von besonderer Bedeutung, vor allem im letzten Krieg, war das Emissionssyndikat, das zwischen dem Kartell schweizerischer Banken, bestehend aus den Großbanken und der Kantonalbank von Bern und dem Verband schweizerischer Kantonalbanken besteht. Dieses Syndikat übernimmt die Bundesanleihen und beseitigt den Anleihenswettbewerb bei größeren Anleihen³⁶.

Im schweizerischen Handel tritt die Kartellierung relativ stark zurück. Dagegen ist in dieser Wirtschaftsgruppe das Genossenschaftswesen gut ausgebaut. Einige bekannte Genossenschaftsverbände besitzen eine Marktstellung, die einem straffen Kartell nicht nachsteht.

Eine eigenartige Stellung nehmen die Berufsverbände im schweizerischen Gewerbe ein. Ihre Tätigkeit äußert sich ausnahmslos in der Vertretung der Berufsinteressen

³⁵ Veröffentlichung Nr. 16 der Eidg. Preisbildungskommission.

³⁶ Artikel «Bankverbände» von Pfenninger im Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft 1939, Bd. I.

ihrer Mitglieder. Die Überfüllung vieler Berufszweige brachte gerade in Krisenzeiten ein übermäßiges Angebot, so daß sich die Verbände vermehrt für die Regelung der Konkurrenz einsetzen mußten, d. h. für die Herbeiführung günstigerer Preise. Der Festsetzung von Einheits- und Mindestpreisen stehen aber hier große Hindernisse im Wege. Weil der Kreis der Beteiligten zahlreich ist, herrschen im Gewerbe sehr unterschiedliche persönliche, technische und wirtschaftliche Verhältnisse. So sollte der Regelung von Preisen eine solche der Leistungen vorausgehen. Trotz dieser Schwierigkeiten sind bemerkenswerte Erfolge erzielt worden. Mit Hilfe von Richtpreisen, Tarifbestimmungen und sogar von vertraglich geregelten Preisen verstanden eine Anzahl Berufsverbände des Gewerbes zur Besserstellung ihrer Mitglieder beizutragen. Die Wirksamkeit einer Preisvereinbarung stimmt dabei, wie die Preisbildungskommission hervorhebt³⁷, gar nicht notwendigerweise mit der äußern Organisation überein. Es kommt vielmehr darauf an, was für Folgen eine Nichteinhaltung der Verbandsbestimmungen zeitigen kann. So kann die Angst vor der Möglichkeit einer Verrufserklärung gerade im Gewerbe lose abgemachte Richtpreise als sehr wirksam erscheinen lassen. Im schweizerischen Metzgergewerbe³⁸ z. B. können wir nicht von einem Kartell sprechen. Die stete Veröffentlichung von Richtpreisen kommt aber auf vielen Plätzen in der Wirkung einer kartellmäßigen Preisabrede gleich. Dagegen müssen trotz der grundsätzlich kartellartigen Regelung im schweizerischen Coiffeurmeisterverband³⁹ die Preisverhältnisse wegen den vielen Außenseitern als uneinheitlich bewertet werden. Sehr wirksam sind die Preisbestimmungen des Bäckerkartells⁴⁰. Die Verbandsbestimmungen sind nicht nur für die Verbandsmitglieder verbindlich. Ihre Einhaltung wird von den Außenseitern unter Androhung der Boykottierung verlangt. Diese kann infolge der Interessengemeinschaftsverträge des

³⁷ Veröffentlichung Nr. 16, Heft 1.

³⁸ Veröffentlichung Nr. 3 der Preisbildungskommission.

³⁹ Veröffentlichung Nr. 20 der Preisbildungskommission.

⁴⁰ Veröffentlichung Nr. 2 der Preisbildungskommission.

Verbandes mit den Müllereikartellen sehr wirksam werden. In der bedeutendsten Berufsgruppe des Handwerks, dem Baugewerbe, sind die Voraussetzungen zur Kartellierung infolge seiner strukturellen Verhältnisse weniger günstig⁴¹. Die früher gemachten Versuche zur Durchführung von Preiskartellen wurden abgelöst durch die Bildung von Submissionskartellen, d. h. Zusammenschlüssen mit Offertanmeldepflicht und Einigungszwang über die von Fall zu Fall festzusetzenden Preise. Auch diese Institution brachte nicht namhafte Besserungen. Mit Ausnahme von einigen lokalen und ein paar kleinen gesamtschweizerischen Verbänden fehlen im Baugewerbe kartellistische Preisabreden.

Auf dem Gebiete der Landwirtschaft ist im Rahmen dieser summarischen Aufzeichnung die überaus verbandsreiche Milch- und Milchproduktwirtschaft zu erwähnen. Die Aufgabe der vielen Verbände besteht, einige Ausnahmen abgesehen, in einer kartellmäßigen Funktion zur Sicherung von Preisen und Konditionen aufzutreten. Betrachtet man dieses komplizierte Organisationsgebilde, zu dessen Studium auf die Veröffentlichung der Preisbildungskommission verwiesen werden muß⁴², so ist man geneigt, es als unwirtschaftliche Belastung der Milchbewirtschaftung zu bezeichnen. Die Preisbildungskommission äußert sich folgendermaßen dazu: «Will man den Sinn des überaus komplizierten Gebildes der Milchwirtschaft erfassen, so muß man sich stets bewußt sein, daß die Preisbildung der Milch, im Unterschied zu derjenigen der meisten andern Kartelle, nicht eine direkte ist. Abgesehen von der Festsetzung des Preises für Konsummilch ist der Grundgedanke der, den Produzentenmilchpreis dadurch zu sichern, daß die Milchkäufer mit Hilfe verschiedenster Maßnahmen und Organisationen für seine Produkte einen Preis garantiert, der ihm die Bezahlung eines bestimmten Grundpreises für die Verarbeitungsmilch ermöglicht.»

⁴¹ Vergl. Nußbaumer: Die Preispolitik der schweizerischen Berufsverbände des Baugewerbes mit besonderer Berücksichtigung der Berechnungsstellen. Berner Diss. Bern und Leipzig 1935, S. 26 ff.

⁴² Veröffentlichung Nr. 1 der Preisbildungskommission.

B. DIE KARTELLPOLITISCHEN MASSNAHMEN DES STAATES UND DIE ZIELE DER STAATLICHEN KARTELLPOLITIK.

1. Die kartellbeeinflussenden staatlichen Mittel und Maßnahmen.

1. Die kartellrechtlichen Verhältnisse in der Schweiz.

a) Die Grundlagen in der Schweiz. Bundesverfassung.

Die wirtschaftsrechtliche Grundlage der Schweiz ist in den Wirtschaftsartikeln der Bundesverfassung verankert. Im Art. 31 gewährt der Bund, unter Anführung einiger Ausnahmen, «die Freiheit des Handels und der Gewerbe im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft». In welcher Beziehung stehen nun die Kartelle zu dieser Verfassungsbestimmung? Durch sie wird ja gerade das Spiel der freien Konkurrenz in einem gewissen Grade aufgehoben. Stellen die vertraglichen Bindungen der Kartellmitglieder und die Auswirkungen des äußern Organisationszwanges auf Lieferanten, Abnehmer und Außenseiter nicht einen Verstoß gegen den Grundsatz des freien Wettbewerbes und die Vertragsfreiheit dar?

Die Auslegung des Art. 31 schränkt die «Gewährleistung» deutlich ein auf das Verhältnis zwischen Individuum und Staat. Dem einzelnen Wirtschaftssubjekt wird danach, im Gegensatz zum englischen und französischen Recht, nur der Schutz vor Eingriffen der staatlichen Behörden gewährt. Da der Kartellvertrag auf Grund einer freien Vereinbarung zwischen mehreren privaten natürlichen oder juristischen Personen zustande kommt, stellt er keineswegs den Eingriff einer staatlichen Behörde dar. Im Gegenteil, er beruht auf der freien Willensbildung und ist somit geradezu eine Anwendung der Handels- und Gewerbe-freiheit. Der Bundesrat führte hierzu in einem grundlegenden Rekursentscheide aus⁴⁸: «Indem der Art. 31 der Bundesverfassung ganz allgemein die Freiheit des Handels und der Gewerbe gewährleistet, überläßt er dessen Ausübung den Handels- und Ge-

⁴⁸ Bundesblatt 1887, II, S. 687.

werbetreibenden, ohne darüber irgendwelche Bestimmungen aufzustellen, ob die Ausübung für die einzelnen Individuen für sich allein, oder in Verbänden in dieser oder jener Form, in dieser oder jener numerischen oder ökonomischen Stärke vor sich zu gehen habe, mit andern Worten, die verfassungsmäßige Handels- und Gewerbefreiheit soll in unbedingter Freiheit der wirtschaftlichen Konkurrenz sich äußern dürfen.» Daraus geht hervor, daß ein Kartellvertrag die Handels- und Gewerbefreiheit nicht berührt und sich ein Kartellmitglied wegen Verletzung des Vertrages nie auf Art. 31 berufen kann⁴⁴.

Die Auswirkungen der Kartelle auf die Lieferanten, Abnehmer und Außenseiter stehen der Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit schon näher. Besitzt ein Kartell eine monopolartige Stellung, so ist es ihm infolge seiner Machtstellung möglich, auf nicht vertraglich mit ihm gebundene Wirtschaftssubjekte einen mehr oder weniger starken Druck auszuüben, wodurch diese in ihrer Handlungsfreiheit bedeutend eingeengt werden können. Es fragt sich nun, ob die angewendeten Machtmittel, wie Preisunterbietungen, Treuerabatte, Exklusivverträge, Boykott usw. nicht im Widerspruch zu Art. 31 stehen. Sie bewirken ja gerade eine Einschränkung des Wettbewerbes. Auch diese Kampfmaßnahmen berühren den Verfassungsgrundsatz nicht, weil sie eine praktische Anwendung des Freiheitsrechts, das in Art. 31 gewährleistet ist, sind. Es ergibt sich somit, daß in unserer heutigen Rechtsordnung jeder Schutz in Kartellstreitigkeiten nur im Zivil- und nötigenfalls Strafrecht zu suchen ist⁴⁵.

Der allgemeine Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit begegnet aber in der Bundesverfassung selbst einer Einschränkung. Die Kompetenz des Bundes, für einzelne Gebiete gewerbe- polizeiliche Vorschriften zu erlassen, steht mit Art. 31 nicht im Widerspruch. Anders verhält es sich mit dem später, d. h. 1908, in die Verfassung aufgenommenen allgemeinen Gewerbeartikel 34ter. Er besagt äußerst wortknapp: «Der Bund ist

⁴⁴ Vergl. Bundesgerichtsentscheid (BGE.) 32 II, S. 368.

⁴⁵ Feldmann: Kartelle, Trusts und Monopole im Verhältnis zur Handels- u. Gewerbefreiheit. Basel 1931, S. 52 ff.

befugt, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen.» Die Bedeutung dieses Artikels war lange Zeit sehr umstritten. Schon der Geltungsbereich gab zu lebhaften Auseinandersetzungen Anlaß. Das war darauf zurückzuführen, daß im französischen und italienischen Text «Gewerbe» mit «arts et métiers» bzw. «arti e mestieri» wiedergegeben wurde. Man wollte daher die Gewerbegesetzgebung des Bundes im wesentlichen auf das Handwerk beschränken. Die Bundesbehörden haben aber dann durch ihre Gesetzgebungsarbeiten, z. B. über die berufliche Ausbildung, die Arbeitslosenversicherung, den Begriff im Sinne einer weitgefaßten Auslegung geklärt. Immerhin muß gesagt werden, daß sich «Gewerbewesen» nicht mit «Handel und Gewerbe» des Art. 31 deckt. Die weitgehende Bedeutung dieser Worte kommt dem Ausdruck «Gewerbewesen» nicht zu. Wohl umfaßt dieser auch Handelsgewerbe, jedenfalls aber nicht die Urproduktion⁴⁶. Während die Zweifel über den Geltungsbereich beseitigt wurden, besteht immer noch eine Unklarheit über das Verhältnis von Art. 34ter zu Art. 31. Umstritten ist die Frage, ob auch die Bundesgesetzgebung, d. h. «die einheitlichen Bestimmungen auf dem Gebiete des Gewerbewesens», an den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit gebunden sei, oder ob Art. 31 für die eidg. Gewerbegesetzgebung nicht gelte. Die Ansicht, welche den Art. 34ter dem Art. 31 vorgehen läßt, überwog aber. Burckhardt⁴⁷ führt dazu aus: «Man war allseitig, in den Behörden wie außerhalb einverstanden, daß der Bund mit jenem Verfassungsartikel ermächtigt werden solle, Vorschriften aufzustellen, die tatsächlich von Art. 31 abweichen, z. B. die Anwendung der Bedürfnisklausel auf das Hausiergewerbe.» Damit ist also dem Bund, in dessen Händen die schweizerische Wirtschaftspolitik liegt, auch die Kompetenz zur Gesetzgebung gegeben, welche die wirtschaftlichen Konkurrenzbedingungen berührt⁴⁸.

⁴⁶ Burckhardt: Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl., S. 294.

⁴⁷ Burckhardt: A. a. O., S. 292 ff.

⁴⁸ Vergl. ferner die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Partialrevision der Wirtschaftartikel der Bundesverfassung vom 10. Sept. 1937.

b) Die Revision der Wirtschaftsartikel.

Die unregelmäßige Wirtschaftsentwicklung seit dem ersten Weltkrieg brachte auch unserem Lande staatliche Interventionen. Mit dem Kriegsausbruch 1914 erhielt der Bundesrat die Generalvollmacht, wodurch seine Beschlüsse gesetzeskräftig wurden. Dieses Notrecht hatte zur Folge, daß er über die Verfassungsgrundsätze, vor allem Art. 31 der Bundesverfassung, wegschreiten konnte. Die Aufhebung der Vollmachten 1921 bedeutete aber nicht die Rückkehr zu den früheren Verhältnissen. Die Nachkriegskrisen verlangten die Aufrechterhaltung vieler Erlasse und die Inkraftsetzung neuer Bundesbeschlüsse, die nicht mit der Handels- und Gewerbefreiheit vereinbar waren. Zwar erklärte der Bundesrat schon 1924 in einer Botschaft⁴⁹, daß er in der Ausübung seiner Kompetenzen gemäß Art. 34ter nicht an den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit gebunden sei. Trotz dieser Auslegung der Verfassung, die in Politik und Wissenschaft überwog, nahm doch mit den zunehmenden Staatseingriffen ein Unbehagen überhand. Man begann von dem «Ritzen der Verfassung» zu sprechen. Eine Strömung zur Revision der Wirtschaftsartikel wurde immer stärker. Bereits 1933 nahm der Bundesrat die Vorarbeiten zur Hand, die aber damals noch auf ungünstige Voraussetzungen stießen⁵⁰. Erst im Herbst 1936 setzte das eidg. Volkswirtschaftsdepartement eine begutachtende Kommission für Wirtschaftsgesetzgebung ein. Gestützt auf deren Bericht richtete dann der Bundesrat eine ausführliche Botschaft⁵¹ an die Bundesversammlung über eine Partialrevision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung. Der von der Regierung vorgeschlagene Gesetzesentwurf sollte die Art. 31, 32 und 34ter ersetzen. Danach bleibt der klassische Grundsatz der Handels-

Ablehnend verhält sich Fleiner: Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. 1923, S. 382.

Allg. zum Abschnitt vergl.:

Zschokke: Die schweiz. Kartellgesetzgebung und ihre verfassungsrechtliche Grundlage. Aufsatz in der Kartellrundschau 1938, S. 261 ff.

⁴⁹ Botschaft des Bundesrates vom 24. März 1924 betr. Hotelbauverbot.

⁵⁰ Wetter: Grundsätzl. zur Revision d. Wirtschaftsartikel. Zürich 1938.

und Gewerbefreiheit bestehen. Der Bund erhält aber u. a. die Befugnis, «ohne an die Schranken der Handels- und Gewerbefreiheit gebunden zu sein, unter Wahrung der Gesamtinteressen, Vorschriften zu erlassen:

1. Zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes.
2. Zum Schutze von wichtigen, in ihrer Existenz gefährdeten Wirtschaftszweigen.
3. Über Kartelle und ähnliche Organisationen.
4. Zur behördlichen Allgemeinverbindlicherklärung von Vereinbarungen und Beschlüssen von Berufsverbänden und ähnlichen Wirtschaftsorganisationen...»

Mit diesem Entwurf wird erstmals der Versuch unternommen, eine Kartellbestimmung in die Verfassung aufzunehmen. Die ausführliche Botschaft des Bundesrates läßt deutlich erkennen, daß im Zuge der Anpassung an die veränderten Verhältnisse dem Kartellproblem ebenfalls größere Aufmerksamkeit geschenkt werden muß. Sie führt aber aus, daß es sich bei einer zukünftigen staatlichen Kartellpolitik «nicht etwa um eine Verhinderung oder Bekämpfung des Kartellwesens an sich handeln kann, sondern lediglich um eine Kontrolle der Kartelle, insbesondere um die Einführung einer gewissen Publizitätspflicht und um die Bekämpfung vorkommender Mißbräuche und Auswüchse»⁵¹. Die künftige Einstellung zu den Konzentrationserscheinungen und insbesondere den Kartellen geht ferner aus den allgemeinen Äußerungen der bundesrätlichen Denkschrift hervor. Nachdem sie sich über die Wirtschaftssysteme geäußert hat, führt sie u. a. aus: «Das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft wird nach der Meinung des Bundesrates so zu gestalten

⁵¹ Botschaft d. Bundesrates an d. Bundesversammlung v. 10. Sept. 1937.

⁵² Vergl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 10. Sept. 1937, S. 57, und die dort auf S. 56 dargelegte Motion Feldmann vom 23. Dez. 1936.

sein, daß die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen an erster Stelle steht, und der Staat nur dort und nur insoweit eingreift, als es unter gegebenen Verhältnissen im Interesse der Gesamtheit unerlässlich notwendig ist.» Weiter äußert sich die Botschaft über die wirtschaftlichen Verbände: «Unser ganzes Wirtschaftsleben ist von privatrechtlich organisierten Gebilden durchsetzt, die mit dem Mittel des Privatrechts versuchen, die wirtschaftlichen Verhältnisse in ihrem Bereich zu ordnen... Diese Bindungen haben mit der Zeit einen Umfang angenommen, der über das Maß der staatlichen Interventionen in der Wirtschaft hinausgehen dürfte... Dem Staat erwächst daraus eine doppelte Aufgabe: Einerseits muß er den Einzelnen schützen gegen Willkür und Übergriffe der Verbände in seine Rechtssphäre, und anderseits muß er die Verbände in der Erfüllung ihrer selbstgewählten Ordnungsaufgaben, soweit er diese billigt, unterstützen und ihnen unter bestimmten Voraussetzungen auch die Rechtsmittel an die Hand geben, um die von der Mehrheit der Verbandsangehörigen gewünschte Ordnung durchsetzen zu können.» Am Schluß des allgemeinen Teils kommt die Botschaft zu folgendem bedeutendem Ergebnis: «Die vorzunehmende Wirtschaftsrevision will nicht einem neuen Wirtschaftssystem Eingang verschaffen. Auf der einen Seite bleiben Privateigentum an den Produktionsmitteln, wirtschaftliche Freiheit und freie Initiative bestehen, auf der andern Seite greift der Staat im Interesse der Gesamtheit fördernd und regelnd ein, aber nur in einem Maße, das das Grundprinzip der freien Wirtschaft, der Marktmechanismus als Regulator, nicht in Frage gestellt wird. Ein solches System unterscheidet sich von der freien Wirtschaft, wie sie dem wirtschaftlichen Liberalismus vorschwebte, durch das größere Maß an Bindungen, welche dem Staat eine Ordnungsfunktion in der Wirtschaft zubilligen. Es unterscheidet sich aber grundsätzlich von andern Wirtschaftstheorien durch die Beibehaltung des Privateigentums am Produktionsapparat und durch den Verzicht auf eine inhaltliche Bestimmung des Wirtschaftsablaufes.»

Nach parlamentarischer Beratung während zwei Jahren wurde der Gesetzesentwurf des Bundesrates mit einigen Änderungen von der Legislative im Herbst 1939 angenommen. Die obligatorische Volksabstimmung wurde aber wegen des Krieges vorläufig aufgeschoben. Der eigentliche Beschluß der Bundesversammlung zur Verschiebung wurde erst im Herbst 1942 gefaßt, womit die Abstimmung über die revidierten Wirtschaftsartikel mindestens über das Kriegsende hinaus vertagt zu sein schien. Dieser Entschluß brachte aber verschiedenen Wirtschaftsorganisationen nicht volle Befriedigung. Zuerst regte sich die Landwirtschaft, die zur Sicherung der Nachkriegszeit möglichst bald ein verfassungsmäßiges Fundament haben wollte. Eine vom eidg. Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Expertenkommission hat dann Ende 1943 den Antrag gestellt, die revidierten Wirtschaftsartikel so rasch als möglich der Volksabstimmung zu unterbreiten. Die in dieser Sache begrüßten Spitzenverbände der Wirtschaft haben in der Folge auch ihre Haltung geändert und in einem Gemeinschaftsantrag des Schweiz. Bauernverbandes, des Schweiz. Handels- und Industrievereins und des Schweiz. Gewerbeverbandes an das Volkswirtschaftsdepartement eine Volksabstimmung noch 1944 vorgeschlagen⁶⁸. Sie machten aber dabei den entscheidenden Vorbehalt, daß Art. 31ter über die Allgemeinverbindlichkeit von Vereinbarungen und Beschlüssen von Berufsverbänden und ähnlichen Organisationen gestrichen werde, ansonst sie die neuen Wirtschaftsartikel nicht befürworten könnten. In ihrer Märzsession beschloß dann die Bundesversammlung fast einstimmig die revidierten Wirtschaftsartikel zu einer erneuten Revision an den Bundesrat zurückzuweisen. In der Neufassung der Regierung, die erst im August 1945 vorgelegt wurde, verzichtet diese auf die Allgemeinverbindlicherklärung von Vereinbarungen und Beschlüssen der Berufsverbände. Damit wurde ein Kernstück der Wirtschaftsartikel gestrichen. Die Haltung der maßgebenden Wirtschaftsorganisationen, worunter sich auch das

⁶⁸ Jouvét: *La révision des articles économiques de la Constitution fédérale*. Genève 1944.

Gewerbe auf dem Wege des Kompromisses reihte, zeigte deutlich die Abneigung gegen eine staatliche Einmischung auf dem Gebiete der Produktions- und Preisregelung. Die Bedenken waren zu groß, daß die generelle Allgemeinverbindlichkeit wirtschaftspolitischen Tendenzen Tür und Tor öffnen könnte, die sich mit den liberalen Idealen unseres Volkes nicht vereinbaren ließen. Wenn die Allgemeinverbindlichkeit nicht ganz aus dem Verfassungstext verschwunden ist, sondern auf die Regelung der Arbeitsverhältnisse beschränkt wurde, so entspricht das dem Bestreben, die Wirtschaftsartikel den heutigen sozialpolitischen Bestrebungen nach Möglichkeit anzupassen. Nach der Bereinigung der Differenzen zwischen Nationalrat und Ständerat in der März-Session 1946 sollen dann die Wirtschaftsartikel endgültig zur Volksabstimmung gelangen.

Wenn auch in der bisherigen Krisengesetzgebung die Kompetenz des Bundes zu entscheidenden Interventionen bereits gewohnheitsrechtlich anerkannt wurde, so kommt doch der Neufassung der Wirtschaftsartikel größte Bedeutung zu. Die Beratungen in den Räten haben deutlich gezeigt, daß man sich über die vermehrte Intervention des Staates infolge der neuen wirtschaftlichen und politischen Entwicklung einig ist, weniger dagegen über das Maß und die Art derselben. Es wird aber sicher unserer besonderen Wirtschaftsstruktur am besten entsprochen, wenn sich die Verfassungsrevision nur im Rahmen des absolut Notwendigen vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit entfernt.

c) Die schweizerische Kartellrechtsprechung.

aa) Allgemeines.

Nachdem wir festgestellt haben, daß die Bundesverfassung bis anhin keine besonderen Bestimmungen über Kartelle und wirtschaftliche Zusammenschlüsse überhaupt enthält, ist zu untersuchen, inwiefern unsere geltende Rechtsordnung in Beziehung zu den Kartellen gebracht werden kann und welchen Schutz sie gegenüber den Kampfmitteln der Kartelle gewährt. Im Gegensatz zu den meisten wirtschaftlich hoch entwickelten Ländern

besitzt die Schweiz auch keine Sonderrechtssätze für die Kartelle. Kartellfragen sind somit auf Grund des gemeinen Rechts zu entscheiden. Es bestehen nur vereinzelt notrechtliche Erlasse, die Sonderrechtssätze enthalten. Der Richter hat sich auf die allgemeinen zivilrechtlichen, nötigenfalls strafrechtlichen Normen zu beziehen. Schon sehr früh hatte das Bundesgericht Stellung genommen. Es führte in einer Entscheid⁵⁴ Ende 1905 über die Berechtigung der Kartelle grundsätzlich u. a. aus: «Im allgemeinen läßt sich deutlich erkennen, daß mit den Verboten nirgends etwas zu erreichen ist. Unter diesen Umständen und bei dem Fehlen besonderer Bestimmungen in der Schweiz kann das Bundesgericht unmöglich die Frage der Rechtllichkeit dieser Verbände ein für allemal lösen; es muß sich vorderhand damit begnügen, den konkreten Fall zu prüfen und nach billigem Ermessen zu entscheiden. Jedenfalls aber geht es nicht an, die Gebilde als rechtswidrig zu erklären, ohne daß eine übermäßige künstliche Preiserhöhung oder aber eine widerrechtliche Beschränkung der individuellen Freiheit nachgewiesen sei.» Mit den Jahren hat sich dann auf Grund der bundesgerichtlichen Praxis eine ziemlich einheitliche Auslegung der in Frage stehenden Artikel des Zivilrechts herausgebildet. An Hand der Aufteilung in den innern und äußern Organisationszwang ist im folgenden die Rechtsprechung in ihren Hauptzügen dargestellt.

bb) Die Rechtsprechung in bezug auf den innern Organisationszwang.

Es liegt im Wesen eines Kartells, daß es zur Erreichung seiner Ziele eine gewisse Macht auf die mit ihm irgendwie im Zusammenhang stehenden Wirtschaftssubjekte ausüben kann. Mit der Androhung von Sanktionen muß es in der Lage sein, einen Druck auszuüben. Bezieht dieser sich auf die Mitglieder des Kartells, so nennt man ihn den sog. innern Organisationszwang. Es liegt nun auf der Hand, daß die Rechtsprechung die angewandten Mittel dieses innern Organisationszwanges auf ihre Rechtmäßigkeit zu untersuchen hat.

⁵⁴ BGE. Bd. 31, 2. Teil, S. 896 ff.

Die Beurteilung eines internen Kartellverhältnisses erfolgt in erster Linie nach den Normen über die Rechtsform, in die das Kartell gekleidet ist. Die schweizerischen Kartelle stellen in überwiegender Mehrzahl rechtlich eine einfache Gesellschaft oder Genossenschaft dar, sind also in erster Linie nach den diesbezüglichen Gesetzesartikeln zu beurteilen. Wo es aber die Bedürfnisse rechtfertigen, muß im einzelnen Fall trotzdem das Recht einer andern Gesellschaft zur analogen Anwendung kommen. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil bei keiner Rechtsform unseres geltenden Rechts genügend Rücksicht auf die Kartellverhältnisse genommen wurde⁵⁶.

Der innere Organisationszwang bewirkt, daß die Kartellmitglieder ihre Handlungsfreiheit mehr oder weniger einschränken müssen. Das berührt nun die allgemeinen Bestimmungen unseres Zivilgesetzes. Die Beschränkung der Freiheit der einzelnen Mitglieder darf ein gewisses Maß nicht überschreiten, sonst erscheint ein Kartell, wenn es auch einen rechtmäßigen Zweck verfolgt, als unsittlich (ZGB. Art. 27 und OR. Art. 20). Das Bundesgericht hat z. B. den Schutz der wirtschaftlichen Persönlichkeit erklärt gegenüber den rechtsgeschäftlichen Bindungen, die die eigene Existenz gefährden. So kann sich ein Kartellmitglied auf Art. 27 ZGB. berufen, weil die Einhaltung der Kartellpflichten angesichts der verstärkten Außenseiterkonkurrenz die Gefährdung der Existenz der Mitglieder zur Folge hätte⁵⁶. Neben diesem wirtschaftlichen Schutz hat das Bundesgericht auch den des idealen Freiheitsrechts nach zwei Richtungen ausgesprochen. Einmal ist die zeitliche Dauer der Freiheitsbeschränkung von Belang. Unter diesem Gesichtspunkt können Kartellverträge von übermäßig langer Dauer als ungültig erklärt werden⁵⁷. Dann stellt es auch ab auf den ökonomischen Vorteil der Freiheitsbeschränkung, der zu dieser in einem angemessenen Verhältnis stehen muß. Dies ist an Hand

⁵⁶ Grischott: Die Entwicklung des Kartellrechts in der Schweiz. Berner Diss. Zürich 1931, S. 58 ff.

⁵⁶ BGE. 56 II, S. 54.

⁵⁷ BGE. 31 II, S. 915 und 51 II, S. 168.

des Konkurrenzverbotes entwickelt worden⁵⁸. Von besonderer Bedeutung kann auch Art. 29 OR. werden, der besagt, daß ein Vertrag unverbindlich ist, der widerrechtlich durch Erregung begründeter Furcht zustandegekommen sei. Es ist z. B. möglich, daß ein Mitglied, das erst später dem Kartell beitrug, durch Anwendung von Zwang, Drohung oder widerrechtlicher Furchterregung veranlaßt wurde, seine Außenseiterstellung aufzugeben. Für solche Mitglieder kann sich die Unverbindlichkeit der übernommenen Kartellverpflichtungen ergeben. Bei der Beurteilung derartiger Fälle ist aber Vorsicht walten zu lassen, damit nicht demjenigen, der bereits Kartellvorteile genoß und aus irgendeinem andern Grunde ausscheiden will, der Austritt zu leicht gemacht wird⁵⁹. Keine Anwendung von OR. Art. 29 besteht, wenn sich ein Außenseiter infolge der erkannten Gefahr der stärkeren Konkurrenz zum Beitritt entschlossen hat und nachher ausscheiden will. Die loyale Konkurrenz ist ja erlaubt⁶⁰.

Von Bedeutung für den innern Organisationszwang im Sinne einer Lockerung ist schließlich für ein Kartell in der Form der einfachen Gesellschaft die Möglichkeit der Auflösung des Kartells durch den Richter aus wichtigem Grunde (OR. Art. 545). Nach der Praxis des Bundesgerichtes liegt ein wichtiger Grund dann vor, wenn die Voraussetzungen persönlicher und sachlicher Art, unter denen die Gesellschaft eingegangen worden ist, dahingefallen sind, und dem kündigenden Teil billigerweise die Fortsetzung des Vertrages nicht mehr zugemutet werden kann.

Die sehr delikaten Rechtsprobleme der Kartelle lassen vermuten, daß die öffentlichen Gerichte sehr viel Streitigkeiten zu untersuchen hätten. Dem ist aber nicht so. Die Kartelle haben in der Regel ein großes Interesse, daß die Differenzen in raschem, der Öffentlichkeit entzogenen Prozeßverfahren erledigt werden. Deshalb sehen sie in vielen Fällen für Auseinandersetzungen betreffend den innern Organisationszwang Schiedsgerichte vor, so daß verhältnismäßig wenig Entscheide vorliegen.

⁵⁸ BGE. 40 II, S. 240.

⁵⁹ Grischott: A. a. O., S. 65.

⁶⁰ BGE. 33 II, S. 106.

cc) Die Rechtsprechung in bezug auf den äußern Organisationszwang.

Im Gegensatz zum innern Organisationszwang befaßt sich der äußere mit den Beziehungen des Kartells zu Dritten, d. h. mit den Außenseitern, den Abnehmern und den Lieferanten. Das Verhältnis zu andern Wirtschaftsgruppen ist also auch einbezogen. Als Kampfmittel bedient sich das Kartell vor allem der Preisunterbietungen, des Treuerabattes, des ausschließlichen Verbandsverkehrs und auch des Boykottes. Hier begegnen wir nun allen möglichen Formen des wirtschaftlichen Konkurrenzkampfes. Die gerichtliche Praxis ist auf diesem Gebiet auch bedeutend größer, weil externe Probleme in Frage stehen. Die Schranken, die das Bundesgericht aufgestellt hat, sind zur Hauptsache den Grundsätzen der Sittlichkeit (ZGB. Art. 27 und OR. Art. 20), des Persönlichkeitsrechts (ZGB. Art. 28) und des unlauteren Wettbewerbes (OR. Art. 48 und Spezialgesetz) entnommen. Grundsätzlich erklärte es den Konkurrenzkampf, selbst wenn er in scharfen Formen durchgeführt wird, als zulässig: «Das Recht auf Achtung der Persönlichkeit im Wirtschaftsleben ist nicht dahin aufzufassen, daß der einzelne Gewerbetreibende Anspruch auf eine mehr oder weniger gefestigte, behagliche Existenz besäße, es genügt, daß er seine wirtschaftliche Persönlichkeit überhaupt betätigen kann»⁶¹. Die angewandten Mittel und die daraus entstehenden Folgen müssen aber innerhalb der Rechtsschranken liegen. So ist z. B. bei den Preiskämpfen zu untersuchen, ob eine Verletzung der Persönlichkeitsrechte oder unlauterer Wettbewerb vorliege. Grundsätzlich sind Preisunterbietungen zulässig, was sich aus dem Prinzip des freien Wettbewerbes und dem Recht der freien Preisbildung ergibt. Deshalb kann das Kartell den Außenseiter und umgekehrt unterbieten, selbst mit Verlustpreisen⁶². Die Preisunterbietung qualifiziert sich als etwas Unzulässiges, wenn mit der Unterbietung eigentliche Mittel des

⁶¹ BGE. 40 II, S. 617 und 51 II, S. 529.

⁶² BGE. 52 II, S. 351 und 52 II, S. 193.

unlauteren Wettbewerbes verbunden werden, wie z. B. unlautere Reklame, Täuschungsmittel, Herabwürdigung der Konkurrenten und seiner Erzeugnisse⁶³. Die Preisunterbietung kann auch einen Angriff auf die wirtschaftliche Persönlichkeit darstellen, z. B. systematische Verleitung zu Vertragsbruch und dessen Ausbeutung. So hat das Bundesgericht⁶⁴ die Preisunterbietung als unzulässig erklärt, weil ein Außenseiter eines Händlerkartells ein Mitglied des Kartells zum Vertragsbruch verleitet hat, um billigere Waren zu erhalten, mit denen man die Mitglieder des Händlerkartells unterbieten wollte.

Die gegenteilige Preisentwicklung, die Festsetzung von übermäßig hohen Preisen als Ausnützung einer an und für sich erlaubten Monopolstellung eines Kartells, ist von der Rechtspraxis in besonders hervorstechenden Fällen als unzulässig ausgesprochen worden. Nach OR. Art. 21 sind Verträge, durch die ein offenbares Mißverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung entsteht, für denjenigen unverbindlich, der durch die Ausbeutung der Notlage zum Vertragsabschluß bewegt wurde. Ein Kartell, das den Zweck verfolgt, eine Notlage zu schaffen, um sie zur Ausbeutung der Abnehmer auszunützen, indem es für seine Produkte Preise verlangt, die in offenbarem Mißverhältnis zu ihrem Gebrauchswert stehen, verstößt gegen den in OR. Art. 21 zugrunde liegenden Rechtsgedanken⁶⁵. Das Bundesgericht hat als unerlaubte Zwecke abgewiesen, «die unerträgliche Monopolisierung eines allgemein unentbehrlichen Nahrungsmittels behufs künstlicher Preisbeeinflussung»⁶⁶, «l'exploitation abusive du public»⁶⁷ und «die schrankenlose Ausbeutung des Publikums durch die gewonnene Monopolstellung»⁶⁸.

⁶³ BGE. 52 II, S. 382.

⁶⁴ BGE. 52 II, S. 309.

⁶⁵ Zoelly: Die rechtliche Behandlung der Kartelle in der Schweiz. Zürcher Diss. Aarau 1917, S. 44 ff.

⁶⁶ BGE. 37 II, S. 211.

⁶⁷ BGE. 31 II, S. 914.

⁶⁸ BGE. 39 II, S. 250.

Verhältnismäßig häufig hat das Bundesgericht zum Boykottproblem Stellung nehmen müssen⁶⁹. Es ist dabei davon ausgegangen, daß der Boykott grundsätzlich ein erlaubtes gewerbliches Kampfmittel darstelle⁷⁰. Die Boykottmaßnahmen können aber nicht unbeschränkt verhängt werden, ohne daß ein häufiger Rechtsmißbrauch stattfinden würde. Die bundesgerichtliche Praxis hat schon früh eine Reihe von Grundsätzen aufgestellt, die im Laufe der Zeit in verschiedener Hinsicht eine Wandlung durchgemacht haben. In der frühesten Rechtsprechung ging unser oberstes Gericht davon aus, daß jedermann ein subjektives Recht auf Achtung und Geltung der wirtschaftlichen Persönlichkeit besitze. Daraus wurde ein Anspruch auf ungestörte Gewerbefreiheit abgeleitet und der Boykott als unzulässig erklärt⁷¹. Die Hindernisse wurden in der Folge sukzessive abgebaut. Der heutige Stand der Rechtsprechung läßt sich in den folgenden Richtlinien zusammenfassen:

1. Der Boykott gilt als unzulässig, wenn die angewandten Mittel widerrechtlich sind. So z. B. wenn in der Verrufserklärung unwahre Angaben zur Begründung gemacht werden⁷², oder die bekämpfte Persönlichkeit verunglimpft wird⁷³.

2. Eine Sperre darf nur verhängt werden, wenn leichtere Mittel den angestrebten Erfolg nicht zu erreichen vermögen. (Das gilt besonders für den innern Organisationszwang, wo das Kartell die Vertragsstrafe anwenden soll. Hier wird der Boykott strenge beurteilt, hat aber auch eine geringere Bedeutung als im äußern Organisationszwang⁷⁴.)

3. Der Boykott ist nicht zulässig, wenn er einen unsittlichen oder widerrechtlichen Zweck verfolgt, wie z. B. die Ausübung von Rache oder Schikane. Gegenüber einem Außen-

⁶⁹ Vergl. Thomas: Der wirtschaftl. Boykott in der neuesten Gerichtspraxis. Schweiz. Juristenzeitung 1936.

⁷⁰ BGE. 40 II, S. 619, 44 II, S. 479 und 48 II, S. 327.

⁷¹ BGE. 22 II, S. 175.

⁷² BGE. 48 II, S. 327.

⁷³ BGE. 41, II, S. 444 und 56 II, S. 436.

⁷⁴ BGE. 36 II, S. 562.

seiter, der dem Verband beitreten möchte, kann nicht ein Boykott verhängt werden⁷⁵.

4. Die Wichtigkeit der Interessen des Boykottierten wird berücksichtigt. In einer Reihe von Entscheiden hat das Bundesgericht die Boykotte als unzulässig erklärt, die die wirtschaftliche Existenz vernichten können⁷⁶. Sie wurden beurteilt auf Grund der Vernichtung der wirtschaftlichen Persönlichkeit. Die Tätigkeit der wirtschaftenden Persönlichkeit wurde früher höher eingeschätzt als die Berufsverbände. Dieser Standpunkt wurde stark bekämpft, und das Bundesgericht hat in der Folge die Stellungnahme gewechselt. Nun beurteilt es die Boykotte nach dem Moment des Verstoßes gegen die guten Sitten. So kann unter Umständen auch ein Boykott gutgeheißen werden, der zum wirtschaftlichen Ruin führt. Es gilt das Prinzip der Interessenabwägung. Die wirtschaftliche Vernichtung des Boykottierten ist daher insoweit erlaubt, als hinreichend wichtige Interessen der boykottierenden Organisation auf dem Spiele stehen. Die Vernichtung der wirtschaftlichen Existenz durch den Boykott ist erlaubt, wenn dieser das einzige Mittel zur Sicherung der Kartelle ist⁷⁷. Im übrigen anerkannte das Bundesgericht schon früh, daß eine gewisse Proportionalität zwischen dem angerichteten Schaden und dem erstrebten Vorteil bestehen müsse⁷⁸.

2. Die wirtschaftspolitische Beeinflussung der Kartellierung durch den Staat in der Schweiz.

a) Die preisüberwachenden Maßnahmen.

Zur Beeinflussung der Preisverhältnisse stehen dem Staat je nach seiner Zwecksetzung verschiedene Wege offen. Er kann für sämtliche bedeutenden Güter und Tarife, oder nur für einzelne Waren und Warengattungen bestimmte Höchst-, Mindest- oder Fixpreise, eventuell nur sog. Richtpreise festsetzen. Ausschlaggebend für einzelne Wirtschaftszweige können zudem auch die

⁷⁵ Praxis des Bundesgerichtes 1936 Nr. 34.

⁷⁶ BGE. 40 II, S. 460.

⁷⁷ BGE. 54 II, S. 174.

⁷⁸ BGE. 51 II, S. 532 und 58 II, S. 257.

preisstützenden Maßnahmen des Staates in Form eines direkten Zuschusses an die Anbieter oder einer preisbegünstigenden Beeinflussung des Angebots und der Nachfrage sein. Wie die preisregulierende Einmischung des Staates auch sein mag, stets wird es sich um eine mehr oder weniger starke Einschränkung der Gewerbefreiheit handeln, denn einer der bedeutendsten Ausflüsse des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit ist das Recht des Individuums auf freie Preisbildung. Der Staat hat auch hier, und besonders hier, den Boden des Liberalismus im Sinne des «laissez faire, laissez aller» verlassen müssen, um dem wirtschaftlich Schwachen im Interesse der Allgemeinheit und des Volkswohls beizustehen. In diesem Sinne sind auch die den Preis berührenden Erlasse der schweizerischen Behörden zu bewerten. Die Festsetzung von Höchstpreisen und deren Kontrolle bildet daher auch den weit-aus bedeutendsten Bestandteil der staatlichen Einmischung in die Preisverhältnisse, denn dadurch soll der in der Regel nicht organisierte Konsument von der Übervorteilung seitens der organisierten Wirtschaftsgruppen geschützt werden. Die nachstehend untersuchten Maßnahmen zeigen denn auch deutlich, daß der Staat immer dann eingreifen mußte, wenn durch außerordentliche Verhältnisse das Marktgleichgewicht zugunsten des Angebots verschoben wurde, wobei die wirtschaftlichen Organisationen, und besonders auch die Kartelle, nicht selten ihre oft monopolartige Stellung durch Preiserhöhung auszunützen versuchten.

Der erste Weltkrieg brachte in der Preisbildung die ersten einschneidenden behördlichen Maßnahmen. Durch die verminderte Einfuhr und die spekulative Zurückhaltung gingen bereits nach Kriegsausbruch die Preise derart in die Höhe, daß das Realeinkommen breiter Volkskreise stark sank. Trotz dieser Erscheinung sah der Bund in der ersten Zeit des Krieges vom Erlaß von Höchstpreisen mit folgender Begründung ab⁷⁹: «Es hat sich nicht als praktisch herausgestellt, daß der Bund für das ganze Land verbindliche Preise für die einzelnen Nahrungsmittel und unent-

⁷⁹. Vergl. 1. Neutralitätsbericht des Bundesrates, S. 15.

behrlichen Bedarfsgegenstände festsetze. Dagegen haben wir den Kantonen das Recht der Preisbegrenzung eingeräumt, soweit sich ein Bedürfnis dafür geltend macht.» Nach der Meinung des Bundesrates hätten einheitliche Höchstpreise für einzelne Gegenden gewisse Härten mit sich gebracht. Dafür griff er schon nach Kriegsbeginn, am 10. August 1914, mit der «Verordnung gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und andern unentbehrlichen Bedarfsgegenständen» in das Verhältnis von Angebot und Nachfrage ein⁸⁰. Art. 1 dieses Gesetzes bestimmt:

«Wegen Wuchers mit Nahrungsmitteln und andern unentbehrlichen Bedarfsgegenständen wird mit Gefängnis und Buße bis zu Fr. 10000.— oder mit Buße allein bestraft:

- a) Wer für Nahrungsmittel oder andere unentbehrliche Bedarfsgegenstände Preise fordert, die gegenüber dem Ankaufspreis einen Gewinn ergeben würden, der den üblichen Geschäftsgewinn übersteigt,
- b) wer an einer Verabredung oder Verbindung teilnimmt, welche die Erzielung solcher Preise zum Zwecke hat,
- c) wer, in der Absicht, aus einer Preissteigerung geschäftlichen Gewinn zu ziehen, im Inland Einkäufe von Nahrungsmitteln oder andern unentbehrlichen Bedarfsgegenständen macht, die sein gewöhnliches Geschäfts- oder Haus-haltungsbedürfnis erheblich übersteigen.»

Der Bundesrat bezweckte mit dieser Verordnung, der am 18. April 1916 ein ergänzender Bundesratsbeschluß folgte, der Preissteigerung und dem Verschwinden der Lebensmittel und sonstigen wichtigen Bedarfsartikel vom Markte Einhalt zu bieten. Als Grundtatbestand ist das Verbot der Ausbeutung der Abnehmer infolge der außerordentlichen wirtschaftlichen Verhältnisse zu betrachten. Kartellwirtschaftlich von Bedeutung ist Art. 1, lit. b, wonach strafbar ist, wenn jemand an einer «Verabredung oder Verbindung teilnimmt», die einen wucherischen Preis zum Ziele

⁸⁰ Eidg. Gesetzessammlung (EG.) Bd. 30, S. 376.

hat. Die Kartelle an und für sich waren somit nicht verboten. Die Mitglieder könnten aber schon bestraft werden, wenn sie Preise verlangten, die den «üblichen Geschäftsgewinn» (vergl. lit. a) überstiegen. Interessant war aber, daß sich nach der wegleitenden Auslegung⁸¹ das Wucherverbot nur auf den Wiederverkauf bezog, nicht aber auf den Verkauf selbstproduzierter oder durch Verarbeitung gewonnener Ware. Die meisten Kartelle fielen somit gar nicht darunter. Im Kreisschreiben des Justizdepartementes werden für Verabredungen und Verbindungen nur «Ring- und Trustbildungen» erwähnt.

Die durch das Wucherstrafrecht nur teilweise beseitigten Mißstände in der Preisentwicklung bewegten den Bundesrat doch zu Höchstpreisfestsetzungen, um so mehr als dadurch eine gleichmäßigere Versorgung eher gewährt wurde. Zwar blieb er in seiner Auffassung sehr zurückhaltend gegenüber staatlichen Preisdiktaten. Der erste schweizerische Höchstpreis wurde 1915 für Leder festgesetzt, dem noch im gleichen Jahre diejenigen für Butter, Käse und Zucker folgten. In den folgenden Jahren wurden dann eine Fülle von eidgenössischen Höchstpreisen erlassen, so daß am Ende des Krieges 36 Warengattungen aller Art darunter fielen. Der Erfolg blieb aber in vielen Fällen aus, weil es der Bundesrat z. T. unterließ, für alle Stufen des Produktions- und Verteilungsweges Höchstpreise zu erlassen, und weil die strafrechtlichen Folgen in der Regel zu milde waren, so daß sich selbst die maßgebenden privaten Verbände nicht restlos einsetzten. Ferner kann eine Höchstpreisfestsetzung ohne Produktions- und Konsumlenkung nur mangelhaft funktionieren. Der Bundesrat äußerte sich über seine Höchstpreise verschiedene Male, so z. B. im Zusammenhang mit den Fleischpreisen⁸²: «Mit Höchstpreisen für Vieh und Fleisch allein ist nicht geholfen. Höchstpreise werden, wenn sie nicht durch dazugehörige wirtschaftliche Organisationen unterstützt werden können,

⁸¹ Vergl. das Kreisschreiben des Justiz- u. Polizeidep. vom 10. August 1914 im Bundesblatt 1914, Bd. IV, S. 42.

⁸² Vergl. 7. Neutralitätsbericht des Bundesrates vom 24. Mai 1917, S. 37.

tatsächlich Mindestpreise und können namentlich dann, wenn die Verkaufsobjekte in Qualität und Ergiebigkeit so verschieden sind, wie dies für Schlachttiere zutrifft, direkt zu einer Preissteigerung, resp. zu einer Anwendung höherer Preise für minderwertige Objekte führen. Wir haben uns daher nie — auch heute noch nicht — zu der Ansicht bekennen können, daß die Lösung einfach in der Festsetzung von Höchstpreisen für Vieh und Fleisch liege. Dagegen kann die Einführung solcher in Verbindung mit andern Maßnahmen in Betracht kommen, die die Innehaltung der Preise zu sichern geeignet sind.» In seinem Geschäftsbericht für 1922⁸³ sprach sich der Bundesrat offen über den Mißerfolg der Höchstpreispolitik aus: «Die Kriegserfahrungen haben gezeigt, daß die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Preispolitik mit unübersteigbaren Hindernissen zu kämpfen hat, denen man im allgemeinen nicht Herr werden kann.» Die Höchstpreise wurden dann in der Nachkriegszeit bis Frühling 1922 vollständig abgebaut⁸⁴.

In den folgenden 20er Jahren blieb jede Preiseinwirkung des Staates aus. Erst mit Ausbruch der neuen Wirtschaftskrise erwies es sich als notwendig, der staatlichen Preisbeobachtung und -beeinflussung wieder erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. Die Regierung sah sich schon Ende 1931 gezwungen, zum Schutze unserer Inlandproduktion und als handelspolitische Kampfmaßnahme zur Förderung unseres Exportes Einfuhrbeschränkungen zu erlassen. Diese Behinderung der freien Einfuhr führt naturgemäß zu einer preisversteifenden Tendenz auf einem zu hohen Niveau. Die geschützten Wirtschaftszweige nützten ihre Position aus und trafen Preisabreden. Damit wurde die Kartellierung der betreffenden Wirtschaftsgruppen unverhältnismäßig stark gefördert. Die Gefahr einer unnatürlichen Hochhaltung der Preise in der Schweiz lag nahe, um so mehr unsere Wirtschaft infolge ihrer starken Durchorganisation und der bereits erfolgten Pfund-

⁸³ Geschäftsbericht des Bundesrates von 1922, S. 586.

⁸⁴ Vergl. A. Huber: Die Einschränkung der Handels- und Gewerbe-freiheit durch das Notverordnungsrecht des Bundes. Berner Diss. Bern 1925, S. 184 und 228 ff.

abwertung in preislicher Hinsicht schon ungünstig dastand. Der Bundesrat hatte daher mit der Wiedereinführung des außerordentlichen Einfuhrschutzes im Dezember 1931 im eidg. Volkswirtschaftsdepartement eine Preiskontrolle für die kontingentierten Waren eingerichtet. Diese hatte die Aufgabe, «den Einfluß der Einfuhrmaßnahmen auf die Preisentwicklung und die Preislage zu beobachten, Anfragen und Klagen von Produzenten, Händlern oder Konsumenten über ungerechtfertigte Preisgestaltung bei einfuhrgeschützten Waren zu beurteilen, sowie insbesondere zu verhindern, daß die einfuhrgeschützten Betriebe ihre privilegierte Stellung zu ungerechtfertigter Erhöhung oder Hochhaltung der Preise ausnützen»⁸⁵. Damit war der Staat zum ersten Mal dazu übergegangen, für eine Anzahl Waren eine allgemeine Preisbeobachtung anzuordnen⁸⁶. Das Wirken dieser Kontrolle war aber eingeschränkt infolge des Fehlens einer Rechtsgrundlage und der Möglichkeit des Ergreifens von erfolgreichen Sanktionen. Es war wohl möglich einzelne Unternehmen oder sogar Organisationen, wie vor allem Kartelle, zu strafen, indem man ihnen die Kontingente wegnahm oder andererseits die Einfuhrbeschränkung aufhob. In der Praxis geschah es aber selten, weil meistens auch andere Interessen gestört wurden, so vor allem solche handelspolitischer Art. Das Ergebnis dieser Preiskontrolle war die Verhinderung einer ungerechten Preiserhöhung in vielen Fällen, doch kann es keineswegs als durchschlagend bezeichnet werden.

Infolge der stets ungünstigeren Preisentwicklung in unserem Lande — unsere Preise sanken im Verhältnis zum Ausland langsamer — hatte das eidg. Volkswirtschaftsdepartement eine Expertenkommission eingesetzt. Sie wurde u. a. beauftragt zu untersuchen, ob verschärfte Preisvorschriften zu erlassen seien. Gestützt auf ihren Bericht vom 20. Februar 1935⁸⁷ an das eidg.

⁸⁵ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. Überwachung der Preise vom 18. März 1935. In Bundesblatt 1935, Bd. I, S. 542.

⁸⁶ Imfeld: Staatliche Preiskontrolle. In Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft 1939, Bd. II, S. 265.

⁸⁷ In Bundesblatt 1935, Bd. I, S. 556.

Volkswirtschaftsdepartement richtete dann der Bundesrat eine ausführliche Botschaft an die Bundesversammlung betr. Überwachung der Preise⁸⁸. Danach sollte die bisherige Tätigkeit der Preiskontrolle legalisiert und erweitert werden. Die Preise der Waren, deren Einfuhr auf Grund des Bundesbeschlusses vom 14. Oktober 1933 über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Auslande eingeschränkt, oder für welche ein starker Zollschutz gewährt wurde, sollten überwacht werden. Ferner hätte die Kontrolle auch dort Platz zu greifen, wo die freie Preisbildung durch Zusammenschlüsse oder kartellmäßige Abreden ausgeschlossen oder ungebührlich eingeschränkt wurde. Zur Durchführung der Maßnahmen war eine Auskunftspflicht nötig und für die Nichtbefolgung der Weisungen strafrechtliche Folgen vorgesehen.

Im Zusammenhang mit dem Vorschlag auch die durch private Abmachungen gebundenen Preise unter die Kontrolle zu stellen, hatte der Bundesrat die Gelegenheit ergriffen, in seiner Botschaft ausführlich zum Problem der Kartelle und ähnlichen Gebilden Stellung zu nehmen. Die Äußerungen der Regierung zum Kartellproblem in Verbindung mit der Preisbildung sind hier von besonderer Bedeutung, um so mehr sie aus der Zeit der stärksten Wirtschaftskrise stammen. Unsere oberste Behörde rechtfertigte den Einbezug der privaten Preisabmachungen unter die Kontrolle damit, daß «in zahlreichen Fällen das Bestehen einer kartellmäßigen oder kartellähnlichen Organisation der Produzenten oder Verkäufer die gleichen oder noch stärkeren Wirkungen auf die Preisgestaltung auszuüben imstande ist, wie die Beschränkung der Einfuhr oder staatlicher Zollschutz». Zudem stellte sie fest, daß viele dieser Organisationen erst durch die notwendig gewordene Branchenorganisation infolge des Kompensationsverkehrs möglich und voll wirksam wurden. Bei der allgemeinen Stellungnahme zu den Kartellen führte dann der Bundesrat u. a. aus: «Wir halten dafür, daß die Frage, ob Kartelle, die in erster Linie als private Preisregulatoren

⁸⁸ Botschaft vom 18. März 1935, S. 536.

zuwerten sind, wünschbar seien oder nicht, nicht generell beantwortet werden kann. Vom Gesichtspunkt einer gesunden Wirtschaft aus sind Kartellbildungen mit den damit verbundenen Preisfestsetzungen bald zweckmäßig, bald wirken sie für das wirtschaftliche Gedeihen eines Landes verderblich... Daraus folgt, daß wir weder für noch gegen die freie Preisbildung, weder für noch gegen Preisbildungen grundsätzlich Stellung nehmen. Die Möglichkeit muß bestehen, bald dem Grundsatz der freien Preisentwicklung Raum zu verschaffen, bald Preisbindungen gutzuheißten, je nach den Umständen. Denn die freie Konkurrenz hat als natürliche Korrektur die Verbandsbildung, wo aber diese zum Schaden der Volkswirtschaft überbordnet und die wirtschaftliche Elastizität dadurch zu erstarren droht, hat der Staat dafür zu sorgen, daß wieder eine Korrektur in der Richtung freierer Preisbildung eintreten kann.» In den weiteren Ausführungen wurde infolge der außerordentlichen Krisenlage und der besonderen Bedeutung des Preisproblems die Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Bekämpfung der schädigenden Kartellpraxis als unumgänglich gefordert, wenn die Öffentlichkeit nicht zu stark ausgenützt werden soll. Abschließend betonte der Bundesrat in eher aufklärender Weise noch: «Diese Unterstellung (der privaten Preisabreden unter die staatliche Preiskontrolle. Der Verf.) hat keineswegs den Zweck, die Kartellbildung zu verunmöglichen oder auch nur in ernster Weise zu gefährden. Wie wir ja bereits gesagt haben, verkennen wir ihre guten Seiten nicht. Was dagegen im Interesse des allgemeinen Wohls und im Hinblick auf die Verfolgung einer möglichst anpassungsfähigen Wirtschaftspolitik dringend von Nöten ist, das ist die Überwachung der Kartelle und ein Einfluß im Sinne der Mäßigung dort, wo die Macht der Organisationen die Interessen der Allgemeinheit zu überwuchern droht»⁸⁹. (Hervorhebungen vom Verf.)

Diese Ausführungen, im Zusammenhang mit Preisfragen zeigen ganz deutlich die gemäßigte Stellungnahme unserer Regierung

⁸⁹ Erwähnte Botschaft des Bundesrates, in Bundesblatt 1935, Bd. I, S. 549 ff.

zum Kartellproblem. Sie fand sich auch später wieder, vor allem im Zusammenhang mit der Revision der Wirtschaftsartikel, und kennzeichnet unsere staatliche Kartellpolitik. Man hofft damit der speziellen schweizerischen Kartellstruktur und den Gesamtinteressen unserer Volkswirtschaft am besten zu entsprechen.

Der in obiger Botschaft vorgeschlagene Gesetzesentwurf ließ aber noch ein Jahr auf sich warten. Erst am 20. Juni 1936 kam der Bundesbeschluß betreffend die Überwachung von Warenpreisen zustande. Die dazugehörige Verordnung des Bundesrates folgte bereits am 29. Juni⁹⁰.

Bevor auf Grund der neuen Gesetzesgrundlagen die entsprechenden Verwaltungsbehörden eingesetzt werden konnten, wurde durch die Abwertung des Schweizerfrankens vom 27. September 1936 eine völlig neue Situation geschaffen. Der Erfolg der Abwertung war nur dann gesichert, wenn es der Regierung gelang, die Preise möglichst gleich zu halten, damit die Anpassung ans Ausland infolge des neuen Wechselkurses auch tatsächlich stattfinden konnte. Der Bundesrat ermächtigte noch am gleichen Tag in seinem Beschluß über außerordentliche Maßnahmen betreffend die Kosten der Lebenshaltung⁹¹ das eidg. Volkswirtschaftsdepartement «Vorschriften über die Warenpreise, über die Tarife der Hotels, über die Tarife für Gas und Elektrizität, über Tarife für Honorare sowie über die Miet- und Pachtzinse zu erlassen». Durch eine erste Verfügung hat dieses ebenfalls noch am 27. September 1936 die generelle Preisüberwachung eingeführt und mit Wirkung vom 28. September an die Erhöhung der Preise von Waren jeder Art, die Tarife für Honorare, die Tarife für Gas und Elektrizität, die Tarife für Hotels sowie Miet- und Pachtzinse dem Bewilligungsverfahren unterstellt. Diese Maßnahmen mußten so lange beibehalten werden, bis die Wirtschaft sich an die durch die Abwertung neu geschaffenen Verhältnisse angepaßt hatte. Erste Lockerungen konnten im September 1937 vorgenommen werden. Durch die Verfügung Nr. XII des eidg. Volkswirtschaftsdepartementes vom

⁹⁰ EG. Bd. 52, S. 504 ff.

⁹¹ EG. Bd. 52, S. 742 ff.

22. Dezember 1937 wurde der Genehmigungszwang noch weiter gelockert, indem er für alle Warenpreise beseitigt und nur für die Erhöhung der Hoteltarife, der Tarife für Gas und Elektrizität sowie für die Erhöhung von Miet- und Pachtzinsen beibehalten wurde. Damit wurde die außerordentliche Preiskontrolle, die sich durch ein generelles Bewilligungsverfahren kennzeichnet, langsam auf die ordentliche zurückgeführt. Diese beschränkt sich im Sinne des Bundesbeschlusses vom 20. Juni 1936 auf die Funktion der Überwachung kontingentierter und zollgeschützter Waren und kartellmäßig gebundener Preise⁹². Wir sehen somit, daß in der staatlichen Preiskontrolle, verkörpert durch die eidg. Preiskontrollstelle, eine ständige Verwaltungsbehörde geschaffen wurde, die sich nebst anderem mit der Preisbeobachtung und -beeinflussung der durch die Kartelle berührten Preise zu befassen hat.

Der Ausbruch des zweiten Weltkrieges führte die Behörden wieder vor veränderte Verhältnisse. Im Gegensatz zum ersten Weltkrieg konnten sie diesmal auf die schon bestehende Preiskontrolle aufbauen. In seiner Verfügung Nr. I vom 2. September 1939⁹³ übertrug denn auch das eidg. Volkswirtschaftsdepartement der Preiskontrolle erneut das generelle Bewilligungsverfahren für Preiserhöhungen. Der Bundesrat⁹⁴ formulierte ihre Aufgabe etwas allgemein gehalten dahin, daß sie «ungerechtfertigte Erhöhungen der Kosten der Lebenshaltung zu vermeiden und die reguläre Marktversorgung zu schützen» habe. Im Verlaufe des Krieges hat diese durchgreifende Preisregulierung stets eine bedeutende Stellung in unserer Wirtschaft eingenommen und mit andern kriegswirtschaftlichen Maßnahmen dazu beigetragen, daß sich der Lebenskostenindex nur etwas über 50% erhöhte, im Vergleich zu über 100% im ersten Weltkrieg⁹⁵. Die Preis-

⁹² Hug: Die Preiskontrolle in der Schweiz. In der Zeitschrift für schweiz. Statistik u. Volkswirtschaft 1938, S. 355 ff.

⁹³ EG. Bd. 55, S. 820.

⁹⁴ Bundesratsbeschluß betr. die Kosten der Lebenshaltung vom 1. September 1939. EG. Bd. 55, S. 817.

⁹⁵ Böhler: Die staatliche Preiskontrolle im allgemeinen. In Kalkulation, betriebswirtschaftl. Preispolitik und staatl. Preiskontrolle. Zürich 1944, S. 109 und 116 ff.

kontrolle wird auch in der späteren Nachkriegszeit, wenn auch nicht mehr in dem Maße, so doch erheblich fühlbarer als vor dem Kriege, preisregulierend im Sinne einer aktiven Preisbeeinflussung in die Wirtschaft eingreifen müssen.

b) Der Einfluß des Zollschatzes und der Einfuhrkontingentierung auf die Kartelle.

Als gegen Ende des letzten Jahrhunderts viele Länder zum Schutzzollsystem übergangen, begann man dem Problem der gegenseitigen Beziehung von Kartell und Zollschatz größte Aufmerksamkeit zu schenken. Die Meinungen über die Wichtigkeit des Einflusses der Zölle auf die Entstehung der monopolistischen Vereinigungen gingen dabei stark auseinander. Nicht von geringer Bedeutung waren die Vertreter, die behaupteten, daß der Zollschatz eine Hauptvoraussetzung für die Kartellierung sei, ja daß es ohne Schutzzölle überhaupt keine Kartelle geben würde⁹⁶. Diese Ansicht hat wohl ihren Ursprung darin, daß es zwei bedeutende Tatsachen gab, die diesen Standpunkt scheinbar klar bestätigten. Einmal hat sich in Deutschland die große Ausdehnung des Kartellwesens alsbald nach dem Übergang zum Schutzzollsystem 1879 vollzogen, und dann ist auf der andern Seite im freihändlerischen England die Tendenz zu monopolistischen Zusammenschlüssen verhältnismäßig gering geblieben, viel geringer, als man von diesem starken Industrielande hätte erwarten können. Die nähere Untersuchung zeigt aber deutlich, daß schon vor den Schutzzollerhebungen Kartelle in Deutschland vorhanden waren und die Tendenz, mittels Vereinigungen die Konkurrenz zu beseitigen, bereits vorher in vielen Unternehmerzweigen bestand⁹⁷. Was die schwache Kartellierung in England anbetrifft, so ist zu betonen, daß die Entstehung der Kartelle nicht vom einseitigen Standpunkt der Zollerhebungen zu betrachten ist. Es spielen bei der Kartellgründung noch stets

⁹⁶ Vergl. Morgenroth: Die Exportpolitik der Kartelle. Leipzig 1907.

⁹⁷ Liefmann: Schutzzoll und Kartelle. Jena 1903, S. 6 ff.

andere, ausschlaggebende Voraussetzungen eine Rolle. Für England ist ohne Zweifel der Hauptgrund der schwachen Kartellzusammenschlüsse in der liberalistischen Wirtschaftsauffassung der englischen Unternehmer zu suchen. Ferner kommt der besonderen geographischen Lage Englands, die für bestimmte Produkte einen natürlichen Frachtenschutz bietet, nicht geringe Bedeutung zu. Daß die Zollpolitik auf die Kartellbildung einen Einfluß hat, ist m. E. unbestreitbar. Doch wurde dieser durch obigen Standpunkt stark überschätzt. Ein gewisser Zusammenhang zwischen den beiden Institutionen ergibt sich bereits aus ihrer Zweckverfolgung. Die Kartelle erstreben durch Zusammenschluß innerhalb gleicher Branchen die Marktverhältnisse zu regeln und die Konkurrenz möglichst einzuschränken. Vom Schutzzoll verspricht man sich u. a. eine Sicherung vor der ausländischen Konkurrenz. Er soll also den Wettbewerb auf das nationale Gebiet begrenzen. Der Zollschatz kann somit das Zustandekommen eines Kartells erleichtern und als Mittel zu einer Entstehung bezeichnet werden und keineswegs als nötige Voraussetzung.

Zu den Zollerhebungen haben sich in der neueren Zeit, vor allem seit der Kompensationspolitik der 30er Jahre, neue handelspolitische Kampfmittel gesellt, besonders die Einfuhrverbote und -beschränkungen. In ihren Funktionen kommen sie den Zöllen gleich, zeigen aber oft stärkere Auswirkungen.

Die Bedeutung des Zoll- und Kontingentierungssystems für die Kartellierung eines Staates hängt von verschiedenen Faktoren ab. Für die schweizerischen Verhältnisse haben wir zuerst die Art und das Maß der diesbezüglichen staatlichen Maßnahmen zu untersuchen, um sie nachher in Zusammenhang mit unserer speziellen kartellwirtschaftlichen Struktur zu bringen.

Mit den Tarifen von 1884, 1887 und den späteren von 1891, 1902 und 1906 hat sich die Schweiz unter die Länder mit einer Schutzzollpolitik gereiht. Die Ansätze waren aber im allgemeinen sehr niedrig. Die Zollhöhe hatte sich von rund 5% im Jahre 1884 auf rund 10% im Jahre 1906 erhoben. (Die Zahlen beziehen sich

auf den Wert der eingeführten Industrieprodukte⁹⁸.) Während der Zeit des ersten Weltkrieges ruhte das Gebiet der Zollpolitik. Der Auslandswarenverkehr wickelte sich ausschließlich durch den Staat mittels der kriegswirtschaftlichen Syndikate ab. Die Übergangszeit charakterisierte sich durch einen regelrechten Handelskrieg, in dem unser Land als handelspolitisches Instrument zunächst nur den mäßigen Gebrauchs-Zolltarif vom Jahre 1906 besaß. Es war deshalb verständlich, wenn aus Produzentenkreisen ein vermehrter Schutz durch höhere Zölle verlangt wurde. Diesem Begehren wurde 1919 auch entsprochen. Es wurden aber nicht Zölle, sondern Einfuhrbeschränkungen eingeführt, die Ende 1925 bereits wieder beseitigt wurden. Auf dem Gebiet der Zölle wurde 1921 ein Gebrauchstarif geschaffen, der seither in Kraft geblieben ist. Er bildet nur ein Minimum an Schutz gegenüber dem Ausland. Stucki⁹⁹ bezeichnet ihn «weder Freihandel noch Schutzzoll, sondern angemessener Schutz des Inlandproduzenten in Verbindung von Befriedigung von Fiskalinteressen». Als die Notlage der 30er Jahre wieder verschärfte handelspolitische Vorkehren erheischte, entschloß sich die Regierung, den Kampf mit dem Mittel der Einfuhrbeschränkung aufzunehmen und nicht mit den Zöllen. Auf Grund der Bundesbeschlüsse über die Beschränkung der Einfuhr vom 23. Dezember 1931¹⁰⁰, und die wirtschaftlichen Maßnahmen gegenüber dem Ausland vom 14. Oktober 1933¹⁰¹ wurden nach und nach für nahezu 400 Zollpositionen, wovon indessen für rund 80 nur teilweise, Einfuhrbeschränkungen erlassen. Diese erfaßten natürlich einen großen Teil unserer gewerblichen und industriellen Wareneinfuhr. Im Verlaufe der Jahre sind auch, unter Beibehaltung des Gebrauchstarifs von 1921, eine Reihe von Zollansätzen aus fiskalischen Gründen erhöht worden, so daß im gesamten das Niveau der Zölle gestiegen ist. Zu dieser absoluten Zollerhöhung reihte

⁹⁸ Vergl. Fretz: A. a. O., S. 94.

⁹⁹ Stucki: 25 Jahre schweiz. Außenhandelspolitik. In Festgabe Schultheß. Zürich 1938.

¹⁰⁰ EG. Bd. 47, S. 785.

¹⁰¹ EG. Bd. 49, S. 811.

sich noch die Tatsache, daß infolge des internationalen Preisabbaues in den Krisenjahren unsere Zölle relativ aufgewertet wurden und im Werte der Waren einen größeren Anteil darstellten als früher¹⁰². Im zweiten Weltkrieg ging dann der Auslandsverkehr der wichtigsten Güter wieder durch die Hände der kriegswirtschaftlichen Syndikate.

Die Zoll- und Kontingentierungsmaßnahmen zeigen ihre größten unterschiedlichen Wirkungen zwischen den Exportkartellen und denjenigen mit ausschließlichem oder mehrheitlichem Inlandabsatz. Für unsere überwiegend exportorientierten Wirtschaftszweige hat eine Unterscheidung in In- und Ausland keine Bedeutung. Für sie gilt nur der Weltmarkt. Ihr zollpolitisches Streben geht deshalb darauf hin, sich die Auslandsmärkte offen zu halten, und weil die eigenen Zollerhöhungen in der Regel Gegenmaßnahmen der fremden Staaten hervorrufen, so treten sie für niedrige Zollansätze ein. Soweit unsere Exportindustrie kartelliert ist, stützt sie sich deshalb nicht auf Zoll- und Kontingentierungsschutz. Was würde der schweiz. Stickereiindustrie die ausschließliche Beherrschung des Schweizermarktes nützen, wenn sie nicht den Hauptteil ihrer Produkte exportieren könnte? Die bestkartellierte schweiz. Exportbranche, die Uhrenindustrie, ist auf dem Inlandmarkt eineswegs dominierend, so daß sie ganz besonders am zollfreien Handel interessiert ist. Ihre Kartelle sind daher auch in keiner Weise auf einen Zoll- oder Kontingentierungsschutz angewiesen. Eine etwas besondere Stellung nimmt die schweiz. Maschinenindustrie ein. Obwohl sie zu den Exportindustrien gehört, hat sie einen bedeutenden Inlandabsatz, der für einzelne Betriebe sogar überwiegend ist. Es stellt sich deshalb für diesen Wirtschaftszweig immer wieder die Frage: Sollen wir eher für Zollschutz eintreten, um so den Inlandmarkt besser zu beherrschen, damit aber Gefahr laufen, daß das Ausland entsprechende Gegenmaßnahmen ergreift, oder sollen wir auf einen eventuellen starken Inlandmarkt verzichten und dafür die Aus-

¹⁰² Vergl. die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. die Überwachung der Preise vom 18. März 1935, S. 547.

sichten auf ausländischen Absatz günstig halten? Die Haltung der maßgebenden Verbandsinstanzen war in der Regel gegenüber Zollerhebungen eher zurückhaltend. Charakteristisch ist der im Jahre 1900 gemachte Vorschlag vom Verband Schweiz. Maschinenindustrieller¹⁰⁸: «Die Schweizer Zölle für das entsprechende Fabrikat des Auslandes sollen sich nach der Höhe der Eingangszölle jener Länder richten, welche in der Lage sind, in der Schweiz der schweiz. Maschinenindustrie Konkurrenz zu machen, nur nicht durch niedrigere Ansätze die schweiz. Produzenten im Lande selbst der ausländischen Konkurrenz gegenüber direkt in Nachteil bringen.» Die tatsächlichen Zollerhebungen zeigen, daß der Staat den mehrheitlich national absatzorientierten Teilen der Maschinenindustrie oft ansehnlichen Schutz gewährte. Diese Erhebungen, und vor allem dann die Einfuhrbeschränkungen, waren nicht zuletzt Gegenmaßnahmen gegenüber dem Ausland, die unsern Export zu unterstützen hatten. Damit genossen natürlich die entsprechenden Branchen einen Schutz, der sich preiserhöhend, und infolge einer gewissen Konkurrenzunterbindung, auch kartellfördernd auswirken mußte. So stellen wir die interessante Tatsache fest, daß durch staatliche Vorkehren zum Schutze der vorwiegend exportierenden, schwächer kartellierten Maschinenindustrie, die Kartellierung der mehrheitlich national absatzorientierten Teile dieser Industrie gefördert wird.

Die charakteristisch starke Kartelldurchsetzung des schweiz. Gewerbes gibt auch dem allgemeinen Zoll- und Kontingentierungseinfluß eine besondere Note. In denjenigen Gewerben, wo das hergestellte Produkt ortsgebunden ist, wie vor allem im Bauhandwerk und den damit verbundenen Berufsgruppen, spielt der Schutz eine geringe Rolle. Im Gegenteil, sie haben oft sogar ein Interesse an einer geringen Zollbelastung der von ihnen benötigten Verarbeitungstoffe. Wesentlich wichtiger sind Zölle und Kontingentierung bei den Handels- und Gewerbegruppen, die in ausländischen Produkten eine Konkurrenz besitzen. Der

¹⁰⁸ Im Bericht von 1900, S. 22. Zitiert bei Fretz: A. a. O., S. 68.

Staat verschafft diesen Unternehmen durch die Beschränkung der ausländischen Konkurrenz eine Vorzugsstellung, die Preisabreden begünstigt. Die Hinweise des Bundesrates bei der Beurteilung der krisenbekämpfenden Maßnahmen gilt daher in weitem Maße für solche Organisationen¹⁰⁴: «Es ist kaum bestreitbar, daß ein großer Teil derartiger Preisschutzorganisationen nur möglich sind unter der Voraussetzung eines der betreffenden Branche gewährten Zollschatzes, und daß viele solcher Organisationen erst möglich und voll wirksam wurden unter der mit der Einfuhrkontingentierung bzw. dem Kompensationsverkehr zwangsläufig notwendig gewordenen Branchenorganisation.»

Von größter Bedeutung ist die Zoll- und Kontingentierungspolitik aber für diejenigen Industrien, die im wesentlichen das Inland beliefern, relativ einfache Produkte herstellen und kein Monopol besitzen. Bei ihnen kann, wenn nicht ein Vorsprung der billigeren Herstellung besteht, kein nationales Kartell seinen Zweck voll erreichen, sofern es nicht durch Zoll und Kontingentierung geschützt wird. Die Festsetzung der Preise hängt oft entscheidend von den an der Grenze ergriffenen Maßnahmen ab. Die Möglichkeit der höheren Preisfestsetzung infolge der Zurückbindung der ausländischen Konkurrenz wirkt auch hier kartellfördernd. Schon früh führten z. B. die Zollerhöhungen in der schweiz. Papier- und besonders Kartonindustrie zur Kartellierung. Im Jahre 1910 beklagten sich die Lithographen, weil «die Papierfabrikanten uns den Preis sorgfältig nach den ausländischen Ansätzen zuzüglich Fracht und Zoll berechnen»¹⁰⁵. Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist auch der alte Kampf, den die Stickerei gegen die zollgeschützten Baumwoll-Spinnereien, -Webereien und -Zwirnereien führt. Der Vorort des Schweiz. Handels- und Industrievereins äußerte sich schon 1901 zu der auf

¹⁰⁴ Botschaft des Bundesrates vom 18. März 1935, Bundesblatt 1935, Bd. I, S. 549.

¹⁰⁵ Jahrbuch des Vereins Schweiz. Lithographiebesitzer, 1910, S. 21. Zitiert bei Fretz: A. a. O., S. 50. Der Eingangszoll auf Karton wurde durch den Gebrauchstarif von 1906 von Fr. 3.— auf Fr. 12.— pro 100 kg erhoben.

dem Weltmarkt vertriebenen schweiz. Baumwollindustrie¹⁰⁶: «Die schweiz. Baumwollspinnerei und Weißweberei sind im Wirtschaftsganzen des Landes ein Faktor, der nicht deswegen einfach preisgegeben werden darf, weil er sich nur noch mit einem gewissen Maße von Zollschutz zu behaupten vermag.» Die exportorientierte Stickerei ist Gegnerin des Zollschutzes, während, wie aus obigem Urteil hervorgeht, Teile ihrer vorgelagerten Industrien sogar schon früh auf einen Zollschutz angewiesen waren, um nicht ganz vom Ausland verdrängt zu werden. Bei der Festsetzung des noch heute mit Änderungen in Kraft stehenden Tarifs von 1921 forderten denn auch die Spinner, Weber und Zwirner einen bedeutend höheren Zoll, als er ihnen dann tatsächlich zugesichert wurde.

Einen weitgehenden Vorteil aus dem Zollschutz genießt die schweiz. Zementindustrie. Das Zementkartell wäre m. E. auch ohne Zollmaßnahmen zustande gekommen, denn dazu waren genügend kartellbegünstigende Voraussetzungen vorhanden. Die Zollerhebungen führten aber zu sehr günstigen Preisverhältnissen, die das Kartell festigen mußten. Die Einfuhrzollbelastung für Portlandzement in % des Wertes betrug z. B. 1905 15,35% und 1927 42,13%. Sie hat demnach den Charakter eines hohen Schutzzolles angenommen. Es ist nicht erstaunlich, wenn die Zementverbraucher mehrmals die Herabsetzung des Zolles verlangten, und zwar mit der bemerkenswerten Begründung, daß die Monopolstellung des Zementkartells ihm erlaube, den vollen Zoll im Preise zu berechnen, was eine Teuerung des Inlandproduktes bis zu 50% des Wertes hervorrufen könne¹⁰⁷.

Die Untersuchungen haben gezeigt, daß unsere Zoll- und Kontingentierungsmaßnahmen im allgemeinen gemäßigt und besonders im Anfang des Zollschutzes relativ als milde zu bezeichnen waren. Trotzdem blieb der Einfluß auf die Kartellierung nicht

¹⁰⁶ Begründung zum Entwurf eines schweiz. Zolltarifs, vom Vorort dem eidg. Handelsdep. eingereicht im März 1901, S. 95. Zitiert bei Fretz: A. a. O., S. 51.

¹⁰⁷ Veröffentlichung Nr. 4 der Eidg. Preisbildungskommission über Zementerzeugung und Zementhandel in der Schweiz, S. 24.

aus. Die Fälle, wo die Schutzzölle direkt zur Kartellierung anspornten, waren anfänglich nicht zahlreich. Sie nahmen aber mit den stets steigenden Zollansätzen zu. Einen sprunghaften Anstieg verursachten dann die einschneidenden Kontingentierungsmaßnahmen der 30er Jahre. Ihre Durchführung verlangte neue Verbandsorganisationen. Die Preisabreden auf erhöhter Basis wurden häufiger, so daß sich der Staat zur Kontrolle der verbandlich festgesetzten Preise entschließen mußte. Ohne Zweifel haben die Kartelle in Ausnützung der Zölle und Kontingentierung dazu beigetragen, unser Preisniveau stets etwas überhöht zu halten und die Anpassung ans Ausland zu verzögern. Die Zukunft wird uns, verglichen mit der Vorkriegszeit, vermutlich noch einen ausgedehnteren Kompensationsverkehr bringen, so daß dieser Kartellbeeinflussung mit ihren Auswirkungen im Hinblick auf unsere preisliche Konkurrenzfähigkeit große Aufmerksamkeit geschenkt werden muß.

c) Die kriegswirtschaftlichen Syndikate der beiden Weltkriege.

Einen weitgehenden Einfluß auf das Kartellwesen übte der Staat mit der Kriegswirtschaft aus. Zur Sicherstellung der Versorgung von Volk und Armee mit Lebensmitteln und Rohstoffen während der Kriege mußte die Regierung den Boden des liberalistischen Wirtschaftssystems verlassen und autoritär lenkend in die Produktion und Verteilung eingreifen. Zur Durchführung des lebenswichtigen Außenhandels, namentlich der Einfuhr, und im Verlaufe der Kriege mehr und mehr auch zur gerechten Zuteilung der Waren, schuf der Bundesrat die kriegswirtschaftlichen Syndikate. Er wandte sich dabei an bereits vorhandene Wirtschaftsverbände. In der Mehrzahl aber wurden vollständig neue Organisationen gegründet. Obwohl diese mit dem Wesen und Begriff des eigentlichen Syndikates nicht identisch sind und in ihrer Form nur vorübergehenden Charakter haben, ist ihr Einfluß auf die Kartellierung nicht zu unterschätzen. Der zwangsweise Zusammenschluß der Unternehmer gleicher Branchen be-

seitigte vielfach die Bedenken, sich mit seinen Konkurrenten zu verbinden. Ja, man begann sogar einzusehen, daß ein gemeinsames Vorgehen auch zum eigenen Nutzen werden kann. Das führte nicht selten nach der Auflösung eines kriegswirtschaftlichen Syndikates zu einer verstärkten Verbandsorganisation oder kartellartigen Abreden. Die Entwicklung des ersten Weltkrieges hat das deutlich gezeigt. Die wesentlich straffere Organisation der gegenwärtigen kriegswirtschaftlichen Syndikate wird das Kartellwesen noch entscheidender fördern.

Die gemeinsamen und unterschiedlichen Eigenschaften dieser beiden Syndikatarten ergeben sich aus ihrer Zweckbestimmung. Sie sind beides Verbände, die Unternehmer der gleichen Branchen zusammenschließen. Ihr Einfluß richtet sich auf eine bestimmte Marktregelung. Hier gehen aber die wirtschaftsordnenden Funktionen auseinander. Das eigentliche Syndikat ist ein Kartell höherer Ordnung, das sich von den andern Kartellen durch eine Geschäftsstelle unterscheidet, die eine bestimmte Wirtschaftstätigkeit an Stelle der einzelnen Kartellmitglieder zentralisiert ausführt. Es erstrebt mit Hilfe einer gemeinsamen Marktordnung den Wettbewerb zwecks wirtschaftlicher Besserstellung seiner Mitglieder zu beschränken. Da in der Kriegswirtschaft eine Güterknappheit herrscht, fällt für die kriegswirtschaftlichen Syndikate die kartelltypische Wettbewerbsbeschränkung weg. Sie übernehmen dagegen z. T. die Funktion der Zuteilung der knappen Waren. In ihrer eigentlichen Zielsetzung gehen dann die beiden Institutionen stark auseinander. Das Syndikat als Kartell verfolgt in seinem Endzweck eine Gewinnerhaltung oder -vermehrung. Bei den Syndikaten der Kriegswirtschaft erfolgt aber die Marktordnung im Interesse der kriegszeitlichen Bedarfsdeckung von Volk und Armee. Sie sind somit Instrumente einer dem volkswirtschaftlichen Gesamtwohl dienenden staatlichen Wirtschaftslenkung¹⁰⁸. Daraus rechtfertigt sich auch der staatliche Zwang zur Organisation, der den rein privatrechtlichen Kartellen fehlt. Es ist zwar einschränkend zu betonen, daß die

¹⁰⁸ Schmuki: Die rechtliche Organisation der kriegswirtschaftlichen Syndikate. Zürcher Diss. Aarau 1945, S. 46 ff.

privatwirtschaftlichen Interessen auch bei einer staatl. gelenkten Kriegswirtschaft nicht ganz unterdrückt werden dürfen. In diesem Sinne ist auch den Mitgliedern der kriegswirtschaftlichen Syndikate eine eigene Förderung gewährleistet, sofern sie nicht den volkswirtschaftlichen Gesamtinteressen entgegenlaufen.

aa) Die kriegswirtschaftlichen Überwachungs-
gesellschaften SSS und STS und ihre Syndikate.

In dem Blockadegürtel der beiden kriegführenden Mächte des ersten Weltkrieges zeigte sich sehr bald eine durch die neutralen Staaten verursachte Lücke. Um diese zu schließen, begann man die Handelsbeziehungen der Neutralen unter eine Kontrolle zu stellen. Ausländische Funktionäre überwachten unseren Wirtschaftsverkehr auf unangenehme und oft rechtsverletzende Weise. Um diesem unhaltbaren Zustand abzuhelpen, trat unsere Regierung mit beiden Kriegsparteien in Verbindung. Nach lange hin und her schwebenden Verhandlungen kam am 14. Oktober 1915 ein Abkommen mit den Ententemächten zustande, mit dem sie uns den Warenverkehr so zurückbanden, daß keine Waren an die andere Kriegspartei gelangen konnten. Zur Durchführung der Überwachung wurde bald danach eine Gesellschaft unter dem Namen Société Suisse de Surveillance économique (SSS) gegründet.

Mit den Zentralmächten wurde die Warenkontrolle bereits im Juni 1915 und erneut im Oktober 1916 auf einer bedeutend einfacheren Basis vereinbart. Erst das Abkommen vom Mai 1918 regelte die Überwachung in gleichem Rahmen wie mit den Ententemächten. Die Parallelgesellschaft hieß Schweiz. Treuhandstelle für Überwachung des Warenverkehrs (STS)¹⁰⁹.

Zur Durchführung ihrer Aufgabe benötigten diese beiden zentralen Organisationen die Mithilfe der verschiedenen wirtschaft-

¹⁰⁹ Obrecht: Die kriegswirtschaftlichen Überwachungsgesellschaften SSS und STS und insbesondere ihre Syndikate. Berner Diss. Bern 1920, S. 11 ff.

lichen Verbände. Für die SSS- und STS-Waren wurden mit der Zeit über 50 kriegswirtschaftliche Syndikate geschaffen. Die Regierung zog dabei in erster Linie die schon bestehenden Unternehmerverbände bei. In der Mehrzahl der Fälle mußten aber vollständig neue Organisationen geschaffen werden. Ihr eigentlicher gemeinsamer Zweck bestand in der Mithilfe der Kontrolle des Import- und Exporthandels sowie z. T. auch in der Verteilung und Kontrolle der eingeführten Waren. Diese Aufgaben erfüllten sie als Hilfsorgane der Überwachungsgesellschaften und gleichzeitig als Vertreter eines bestimmten Wirtschaftszweiges. Als Hilfsorgane erfüllten sie Allgemeininteressen, als Vertreter der Unternehmer privatwirtschaftliche Ziele.

Wenn wir die ursprüngliche Zweckverfolgung als Kriterium nehmen, so können wir drei Gruppen von Syndikaten des ersten Weltkrieges unterscheiden¹¹⁰:

1. Vereinigungen, welche vor dem Krieg bestanden oder von den Überwachungsgesellschaften gegründet wurden, die ihr Hauptziel denjenigen der SSS- resp. STS-Syndikaten hinzufügten. So ist z. B. der Verband Schweiz. Seifenfabrikanten als SSS-Syndikat anerkannt worden. Er mußte die von der SSS auferlegten Bestimmungen annehmen und die Statuten ergänzen und ändern, sofern sie diesen Bestimmungen widersprachen. Dem Kartell der Schweiz. Papier- und Papierstofffabrikanten (Papyrus) ist als SSS-Syndikat die Einfuhr der Rohstoffe der Papier- und Kartonfabrikation übertragen worden. Gleichfalls als Syndikate verwendet wurden die im Kriege entstandenen Kartelle der Schokoladeindustrie und der Speiseöl- und Speisefett-Importfirmen.

2. Die Vereinigungen, die lediglich zur Übernahme der SSS- resp. STS-Syndikatfunktionen gegründet wurden, die eigentlichen SSS- oder STS-Syndikate. Für die Kartellierung sind diejenigen unter ihnen, die

3. ihren Zweck erweiterten, d. h. dem reinen Syndikatsziel noch solche der gewöhnlichen Koalition hinzufügten, von Bedeutung. Daraus ist deutlich ersichtlich, daß der zwangsweise Zu-

¹¹⁰ Obrecht: A. a. O., S. 63.

sammenschluß den Weg zu weiteren freiwilligen Verbandsabmachungen öffnete. Die Verhältnisse spitzten sich im Verlauf des Krieges so zu, daß diese Syndikate stets mehr und mehr selbst ins Wirtschaftsleben eingriffen. Sie beschäftigten sich vor allem mit Preisfragen und betätigten sich sogar als Selbstimporteure. Daß das Auswirkungen auf die Kartellierung haben muß, ergibt sich von selbst. So hat z. B. die Genossenschaft des Importhandels mit chemisch-technischen Produkten (S. I. C.) als erweitertes Ziel den gemeinsamen Ankauf und Import der unter ihr Syndikat fallenden SSS-Waren auferlegt. Einige Syndikate, wie z. B. die Einfuhrgenossenschaft für die schweiz. Stickereiindustrie, schrieben Maximalpreise vor und banden die Verkäufe an die Innehaltung gewisser Verbandskonditionen¹¹¹. Das sind alles typische Kartellregelungen, die, wenn auch die kriegswirtschaftlichen Syndikate aufgehoben wurden, in manchen Fällen, vielleicht in etwas veränderter Form, weiterbestanden und als Kriegserbe in die Friedenswirtschaft übernommen wurden.

bb) Die kriegswirtschaftlichen Syndikate des zweiten Weltkrieges.

Der Ausbruch des Krieges traf unsere Regierung nicht unvorbereitet. Bereits im Jahre 1938 führte das eidg. Volkswirtschaftsdepartement organisatorische Vorkehrungen für eine eventuelle Kriegswirtschaft durch. Dabei sah es zur Durchführung der kriegswirtschaftlichen Maßnahmen auch wirtschaftliche Zentralstellen vor. Ihre Gründung erfolgte aber erst nach Ausbruch des Krieges. Um den Kriegsparteien die Gewähr zur Innehaltung der Verträge über die Warenlieferungen zu bieten und zur Sicherung der eigenen Versorgung, stellte der Bundesrat mit Kriegsbeginn die Ein- und Ausfuhr unter die Bewilligungspflicht. Wie im ersten Weltkrieg wurden die kriegswirtschaftlichen Syndikate gegründet. Infolge der weit stärker fortgeschrittenen Verbandsorganisation waren bedeutend weniger Hindernisse zu überwinden. Die Hauptaufgabe der Syndikate lag wiederum in

¹¹¹ Obrecht: A. a. O., S. 159 ff.

der Überwachung der Blockade- und Gegenblockademaßnahmen. Nach dem Bundesratsbeschluß wurde aber ihre Zweckbestimmung zu Beginn so weit gefaßt, daß sie auch zu binnenwirtschaftlichen Lenkungsmaßnahmen herbeigezogen werden konnten. Der totale Wirtschaftskrieg verlangte in der Folge von ihnen bedeutend umfassendere Einwirkungen als im ersten Weltkrieg. An Hand ihrer verschiedenartigen Aufgaben läßt sich ihre Funktion deutlich erkennen¹¹².

Die große Mehrzahl der 25 Syndikate war mit der Durchführung und Überwachung der Importe beauftragt. Aus verschiedenen Gründen, wie z. B. Transportschwierigkeiten, Erzielung günstigerer Preise, war es gegeben, daß für gewisse Produkte der Import durch die Syndikate zentral durchgeführt wurde. Dabei konnte den Syndikaten ein Einfuhrmonopol für eine gesamte Warengruppe oder auch nur für einzelne Kategorien übertragen werden. Von Bedeutung ist die Übertragung der Einfuhrbewilligung an die kriegswirtschaftlichen Syndikate. In erster Linie dient diese der Überwachung der Einfuhr, dann aber auch zur Verteilung der kontingentierten Güter und als Lenkungsmittel bei der Erfüllung zwischenstaatlicher Handelsabkommen. Die Aufgabe eines Syndikates kann allerdings nur auf die Überwachung der Erteilung der Einfuhrbewilligung beschränkt sein, indem die Bewilligungserteilung selbst einem andern Organ übertragen wurde.

Bei der Exportlenkung spielen die kriegswirtschaftlichen Syndikate eine weniger wichtige Rolle. Die Überwachung und Lenkung erfolgt im allgemeinen durch die staatlichen Kriegswirtschaftsbehörden. Maßgebend ist die Sektion für Ein- und Ausfuhr der Handelsabteilung. Für einige Aufgaben zog man aber trotzdem Syndikate bei. Zur Sicherung der Landesversorgung erfolgte z. B. die Exportmonopolisierung des Holzes durch das schweiz. Hölzsyndikat. Das hatte zur Folge, daß nur noch das Syndikat auf eigenen Namen und eigene Rechnung mit dem Ausland Verträge abschließen konnte.

¹¹² Ausführlich bei Schmuki: A. a. O., S. 53 ff.

Mit zunehmender Kriegsdauer wuchsen die binnenwirtschaftlichen Aufgaben der kriegswirtschaftlichen Syndikate. Als eine der ersten Aufgaben übertrug man ihnen statistische Erhebungen. Da die Syndikate die privaten Verbände gleicher Branchen in sich schlossen und gleichzeitig öffentlich rechtliche Machtbefugnisse besaßen, waren sie am ehesten in der Lage, der Kriegswirtschaft Angaben für die Produktions- und Verteilungslenkung zu machen. Auf dem Gebiete der Produktion standen sie den Behörden mit fachtechnischen Ratschlägen und der Aufstellung von Produktionsprogrammen zur Seite. Ja man übertrug einzelnen Syndikaten sogar direkt produktions- oder verteilungslenkende Maßnahmen. So muß z. B. die Seifenkonvention als Syndikat bei der Bewirtschaftung von Fetten und Ölen zu technischen Zwecken die Unterlagen für die Bestimmung der Fabrikationsquoten prüfen, die von der Sektion für Chemie und Pharmazeutica festgesetzt werden. Der «Cibaria», dem zentralen Lebensmittelsyndikat, sind neben der konsultativen Funktion bei der Festsetzung der Rationen, durch Verfügungen häufig Kontrollaufgaben übertragen worden.

Mit dem Abbau der Kriegswirtschaft werden auch die Aufgaben der kriegswirtschaftlichen Syndikate dahinfallen, so daß sie ebenfalls aufgelöst werden können.

d) Direkte staatliche Interventionen zu Gunsten einzelner Wirtschaftszweige.

aa) Industrie.

Die tiefgreifendsten staatlichen Eingriffe in diesem Wirtschaftssektor finden wir in der schweiz. Uhrenindustrie. Die von privater Hand schon früh unternommenen Sanierungsbestrebungen erwiesen sich als ungenügend, um die Uhrenindustrie einer vollen Gesundung entgegenzuführen. Bereits im letzten Weltkrieg und den darauffolgenden Jahren begann diese wichtige Industrie an verschiedenen Übeln zu leiden. Eine Überproduktion mit dem damit verbundenen Preiszerfall und das Schablonenwesen, d. h. die Ausfuhr von Uhrenbestandteilen

aller Art, drohten die Uhrenindustrie ins Verderben zu führen¹¹³. Mit der Gründung der beiden großen Kartelle, der F. H. (1924) und der Ubah (1927)¹¹⁴ sowie der Holdinggesellschaft Ebauches S. A. (1926), die die bedeutendsten Rohwerkfabriken in sich schloß sowie den ersten Konventionen zwischen diesen Spitzenorganisationen wollte man dieser Entwicklung Einhalt bieten. Die Dissidenz, besonders auf dem Gebiete der Rohwerkfabrikation, erwies sich aber zu stark, so daß man bald einsah, daß eine wirksame Lösung nur mit einer viel stärkeren finanziellen Verflechtung gefunden werden konnte. Da der Uhrenindustrie damals die nötigen Mittel fehlten, wandte sie sich an den Staat. Dieser sicherte seine Mithilfe an einer zu gründenden Gesellschaft zu. 1931 wurde somit die Allgemeine Schweizerische Uhrenindustrie A. G. (Asuag) gegründet¹¹⁵. Es ist eine Superholding-Gesellschaft, an deren Aktienkapital sich nebst den Banken und der Uhrenindustrie auch die Eidgenossenschaft mit sechs Millionen Franken beteiligte. Dazu gewährte der Bund noch ein zinsloses Darlehen von 7,5 Millionen Franken. Hauptzweck und Ziele der Asuag sind die Förderung des Zusammenschlusses der Uhrenfabrikation, die finanzielle Beteiligung in jeglicher Form in der Uhrenindustrie und die Ausübung der Kontrolle. Zur Wahrung ihrer Rechte ist die Eidgenossenschaft in der Verwaltung maßgebend vertreten. Mit diesem Schritt hat der Staat die Reihe seiner Eingriffe zum Schutze der Uhrenindustrie eröffnet. Er ermöglichte mit seiner Intervention den Ankauf dissidenter Fabriken, was zu einer stärkeren Kapitalkonzentration führte. Die Kartelle wurden aber damit direkt nicht berührt.

Die Entwicklung zeigte sehr bald, daß selbst die Asuag und die neuen Konventionen zwischen den Verbänden nicht genügten, um dem Grundübel des Preiszerfalles und des Schablonenexportes abzuhelpfen. Die außerordentliche Konjunktüreprägnanz der Uhrenindustrie, ihre starke Arbeitsteilung, das relativ kleine

¹¹³ Vergl. Schild: A. a. O., S. 27 ff.

¹¹⁴ Vergl. oben S. 57.

¹¹⁵ Schild: A. a. O., S. 63 ff.

Produkt und verschiedene andere Faktoren personeller und betrieblicher Art machten eine noch schärfere Kontrolle notwendig. Der Bundesrat, gestützt auf den Bundesbeschluß vom 14. Oktober 1933 über wirtschaftliche Maßnahmen gegenüber dem Auslande, erließ in der Folge mit seinem Beschluß vom 12. März 1934¹¹⁶. Einschränkungen betreffend Eröffnung, Erweiterung und Umgestaltung von Unternehmungen der Uhrenindustrie. Gleichzeitig beschränkte er auch die Ausfuhr von Uhrenbestandteilen. Die beiden wichtigsten Artikel des Bundesratsbeschlusses lauten:

«Es ist untersagt, ohne Bewilligung des eidg. Volkswirtschaftsdepartementes neue Unternehmungen der Uhrenindustrie zu eröffnen oder bestehende zu erweitern, umzugestalten oder zu verlegen.» (Art. 1.)

«Der Verkauf zum Zwecke der Ausfuhr und die Ausfuhr von Rohwerken, Schablonen und irgendwelchen Taschenuhrbestandteilen, gleichgültig ob einzeln oder zusammengesetzt, sind untersagt.» (Art. 5.)

Selbst diese einschneidenden Maßnahmen der Behörde schienen die gewünschten Resultate nicht zu zeigen. In Ergänzung des Bundesratsbeschlusses vom 12. März 1934 und dessen Verlängerung vom 30. Dezember 1935 erließ die Regierung am 13. März 1936 die Allgemeinverbindlichkeit der Verbandstarife¹¹⁷. Der maßgebende Art. 1 des Bundesratsbeschlusses sagt:

«Unternehmungen der Uhrenindustrie, welche den auf die Konventionen verpflichteten Organisationen (F. H., Ubah, Ebauches S. A.) nicht angehören, ist es untersagt, ihre Produkte zu Preisen zu verkaufen, die unter den von diesen Organisationen aufgestellten und durch das eidg. Volkswirtschaftsdepartement genehmigten Ansätzen liegen. Ebenso ist diesen Unternehmungen untersagt, ihren Abnehmern günstigere Lieferungs- und Zahlungsbedingungen zu gewähren als diejenigen, die von den genannten Organisationen unter Genehmigung des eidg. Volks-

¹¹⁶ EG. Bd. 50, S. 213.

¹¹⁷ EG. Bd. 51, S. 821.

wirtschaftsdepartementes aufgestellt worden sind. Sie sind überdies gehalten, sich einer durch dieses Departement anerkannten Kontrolle zu unterwerfen.»

Diese notrechtlichen behördlichen Eingriffe sind im Verlaufe der Jahre mit kleinen Änderungen stets erneuert worden und befinden sich heute noch in Kraft¹¹⁸. In Verbindung mit den privaten Sanierungsbestrebungen bilden sie in der Uhrenindustrie ein Organisationsgebilde, das in seiner Eigenart und Wirksamkeit einzig dasteht¹¹⁹. Durch den Rechtsschutz des Staates haben die Uhrenkartelle eine starke Festigung erhalten. Sie genießen infolge der Eröffnungsbeschränkung eine gewisse Monopolstellung. Den gleichen Vorzug haben zwar auch die nicht mehr bedeutenden Außenseiter, da sie ja auch in genau gleicher Weise die staatliche Unterstützung besitzen. Ohne Zweifel schließen diese behördlichen Vorschriften die Gefahren in sich, die einem Monopol innewohnen. Sie haben ihren Ursprung in der Aufhebung der gesunden Konkurrenz. Wenn der Wettbewerb in dieser Branche zu stark gedrosselt wird, so tritt leicht eine Versteifung und Veralterung des Berufszweiges ein. Damit die eingeführten Staatseingriffe neben ihren begrüßenswerten Vorteilen nicht auch hemmende Auswirkungen zeigen, sind die Vorschriften, je nach den jeweiligen Verhältnissen in der Industrie, elastisch zu handhaben¹²⁰.

Der schweizerischen Stickereiindustrie mußte der Staat schon sehr früh mit Unterstützungsmaßnahmen beistehen. Die ökonomische Eigenart dieser ebenfalls krisenempfindlichen Exportbranche der Ostschweiz rief von jeher sehr auseinander-

¹¹⁸ Erneuerungen mit teilweisen Änderungen, die den Hauptinhalt nicht berührten, fanden statt: Am 29. Dez. 1937, 29. Dez. 1939, 13. Dez. 1942, und im Dezember 1945 wurde der Bundesratsbeschluß wieder für drei Jahre verlängert. Vergl. ferner die zahlreichen Verfügungen des eidg. Volkswirtschaftsdepartementes betreffend die Verbandstarife.

¹¹⁹ Ausführlicher in den schon angeführten Dissertationen von Bechtler, Ledermann, Schild und Vogt.

¹²⁰ Vergl. ferner Huber: Zehn Jahre «Notrecht» in der schweiz. Uhrenindustrie. Biel 1945.

gehende Interessen hervor, die die Stickerei schwer organisierbar machten. Die außerordentlich vielseitige Produktionstechnik (Handstickmaschinen, Pantographstickmaschinen und Automaten verschiedenster Systeme), die überaus manigfaltigen, modebeeinflußten Erzeugnisse, die Vielseitigkeit der rechtlichen und wirtschaftlichen Stellung der Arbeitnehmer zu den Arbeitgebern und die dezentralisierte Produktion sind Faktoren, die eine wirksame Organisation fast unmöglich machen.

In einer ersten Maßnahme entsprach der Bundesrat dem Begehren des Schiffilohnsticker-Verbandes um gesetzliche Festlegung von Mindeststichpreisen. Trotz der starken Opposition der Stickerei-Exporteure kam der Bundesratsbeschluß über Mindeststichpreise und Mindeststundenlöhne in der Stickereiindustrie vom 2. März 1917 zustande¹²¹. Dieser behördliche Erlaß brachte aber nur so lange bessere Lohnverhältnisse als die Industrie einen guten Geschäftsgang hatte. Mit dem Beginn der Depression wurden die Vorschriften umgangen, ohne daß die eingesetzten Kontrollkommissionen wirksam dagegentreten konnten. Die Bestimmungen wurden schon 1921 für die Schifflistickerei und 1922 auch für die Handmaschinenstickerei endgültig fallen gelassen. Die staatliche Intervention nahm aber mit der zunehmenden Krise ihren Fortgang. In einem gemeinsamen Vorschlag von Behörden und Verbänden aus der Ostschweiz wurde der Landesregierung ein Projekt zur Gründung einer Genossenschaft unterbreitet, an die der Bund namhafte Beiträge zu leisten hätte. Schon am 13. Oktober 1922 erhielt dieser Vorschlag durch den Bundesbeschluß betr. staatliche Hilfeleistung für die schweiz. Stickereiindustrie¹²² Gesetzeskraft. Damit wurde die Stickerei-Treuhandgenossenschaft geschaffen, von deren 1,5 Mill. Kapital der Bund 1 Mill. Franken Subventionskredit gewährte. Ferner eröffnete der Bundesrat einen Kredit bis zu 6 Mill. Franken zur Behebung des Notstandes in der Stickerei. Der Stickerei-Treuhandgenossen-

¹²¹ EG. Bd. 33, S. 99.

¹²² EG. Bd. 38, S. 538.

schaft erwachsen eine Anzahl wichtiger Aufgaben¹²³. Im Rahmen unserer kartellpolitischen Betrachtungen sind die produktions-einschränkenden Hilfsmaßnahmen zu würdigen. Um die Anpassung des Angebots an die Nachfrage auf dem Lohnstickmarkt und dadurch eine Steigerung der Stichpreise zu erreichen, war die Genossenschaft bestrebt, die Produktionsmittel den wirtschaftlichen Bedürfnissen anzupassen. Infolge des Exportrückganges war der Stickmaschinenpark zu groß. Die Stickerei-Treuhandgenossenschaft entschloß sich deshalb zur Demolierung von Handstickmaschinen und zur temporären Stilllegung von Schifflistickmaschinen in großem Maßstabe überzugehen. Diese wurde vor allem in den Jahren 1923 und 1924 durchgeführt. Bis 1927 wurden insgesamt 3829 Handstickmaschinen demoliert. Der Staat bezweckte mit diesen produktioneinschränkenden Hilfsmaßnahmen die Konkurrenzverhältnisse in eine gesunde Bahn zu lenken und gleichzeitig einem schwerbetroffenen Erwerbszweige finanziell beizustehen. Damit nahmen die fraglichen Verbände den Charakter von Kontingentierungskartellen mit staatlicher Rechts- und Finanzhilfe an. Die weiterproduzierenden Betriebe wurden dadurch natürlich gestärkt, da gerade die schwachen Unternehmungen sich oft nur durch Preisunterbietung über Wasser halten konnten. In den 30er Jahren wurden die Unterstützungsmaßnahmen wieder vermehrt fortgesetzt. Der Bund gewährte wiederum ansehnliche Mittel zur Sanierung der Stickereiindustrie. Sie wurden in Form von Subventionen an notleidende Betriebe erteilt. Da infolge der Krise die Produktion dermaßen gesunken ist und nie mehr eine annähernd so große Nachfrage wie vor dem 1. Weltkrieg zu verzeichnen war, mußte der Staat nicht mit einem Eröffnungsverbot eingreifen wie z. B. in der Uhrenindustrie.

Die allgemeine Wirtschaftskrise hatte auch die schweiz. Schuhindustrie in eine schwierige Lage gebracht. Bei ungefähr gleichgebliebener Nachfrage hat das Angebot infolge der

¹²³ Siehe H ä u p t l i : Die Krisis der schweiz. Stickereiindustrie mit besonderer Berücksichtigung der staatl. Interventionen. Herisau 1929, S. 168 ff.

Konkurrenz des Auslandes und der größeren Produktionskapazität im Inland (bessere Maschinen) stark zugenommen. Um dieser ständig wachsenden Überproduktion und ihren Folgen entgegenzusteuern, mußte der Staat auch hier eingreifen. Zunächst führte er einen Zollschutz ein, dem die Einfuhrkontingentierung folgte. Endlich schritt er mit dem Beschluß vom 11. Juni 1934¹²⁴ zum Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Betrieben der Schuhindustrie. Art. 1 untersagt «ohne Bewilligung des eidg. Volkswirtschaftsdepartements neue Betriebe der Schuhindustrie zu eröffnen oder bestehende zu erweitern, umzugestalten oder zu verlegen»¹²⁵. Damit hatte ein weiterer wichtiger Industriezweig unseres Landes einen tiefgreifenden staatlichen Rechtsschutz erhalten. Er kam den Unternehmen in den Krisenjahren sehr willkommen. Den paar großen Fabriken, die über 50% des Schuhmarktes beliefern, bedeutete er vor allem die Beseitigung der Gefahr, die ihnen durch ein ausländisches Großunternehmen immer mehr drohte. Für die vielen kleinen Betriebe ermöglichte er die Sicherung ihrer berechtigten Existenz.

bb) Handwerk und Gewerbe.

In diesem Zweig unserer Wirtschaft ist das sog. «Warenhausverbot» als volkswirtschaftlich wichtigster Staatseingriff zu werten. Die uneingeschränkte Expansion der Großbetriebe des Detailhandels begann in den Krisenjahren das Kleingewerbe dieser Branche stark zu bedrängen. Unter dem Einfluß der scharfen mittelstandspolitischen Reaktion gegen diese Entwicklung erließ das Parlament am 14. Oktober 1933 den Bundesbeschluß «über das Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Warenhäusern, Kaufhäusern, Einheitspreisgeschäften und Filialgeschäften»¹²⁶. Ausschlaggebend waren die beiden folgenden Artikel:

¹²⁴ EG. Bd. 50, S. 469.

¹²⁵ Dieser Bundesratsbeschluß wurde verlängert am 30. Dez. 1935, 27. Dez. 1939, 16. Dez. 1941, 18. Dez. 1942 und 15. Dez. 1944.

¹²⁶ EG. Bd. 49, S. 825.

«Die Eröffnung neuer und die Erweiterung bestehender Warenhäuser, Kaufhäuser und Einheitspreisgeschäfte ist untersagt.» (Art. 1.)

«Ausnahmsweise können die Kantone Gesuche um Eröffnung oder Erweiterung von Warenhäusern oder Kaufhäusern bewilligen, wenn der Gesuchsteller ein Bedürfnis dafür nachweist und nicht erhebliche volkswirtschaftliche Interessen dagegen sprechen.» (Art. 3.)

Die wirtschaftspolitischen Auswirkungen dieses Beschlusses waren keineswegs voll befriedigend. In die Augen springend war die Tatsache, daß der hemmungslosen Expansion der Großbetriebe Grenzen gesetzt wurden. Die erhoffte materielle Wiederaufrichtung im Kleindetailhandel mußte aber ausbleiben. In dieser schon 1933 übersetzten Gewerbegruppe wurde nicht gleichzeitig die Bewilligungspflicht eingeführt. Damit wurden die verbandlichen Sanierungsbestrebungen immer wieder in ihrer Wirkung ganz oder teilweise aufgehoben durch den Zustrom neuer Kleinbetriebe. Die Gefahr von außen war gebannt, ohne daß man dem Übel im Berufe gleichzeitig abgeholfen hatte. Die Großbetriebe konnten sich, wenn auch nicht vergrößern, so doch finanziell festigen. Die Unternehmen, die gerade in voller Entwicklung waren, traf das Warenhausverbot am heftigsten. In der Anwendung des Beschlusses suchte man zur Beseitigung der dargestellten Lücke schon bald das gesetzliche Verbot durch ein verbandsmäßiges Bewilligungsverfahren durchzusetzen, das einer paritätischen Kommission der interessierten Verbände den Entscheid zur Eröffnung überträgt. Die erzielten Resultate waren aber nicht eindeutig. Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, wenn heute, nach der Auflösung des Beschlusses, trotz vielseitiger Bemühungen von Verbänden, die erhoffte privatrechtliche Verständigung noch nicht erzielt werden konnte¹²⁷.

¹²⁷ Das Warenhausverbot wurde erneuert und teilweise abgeändert am 17. Sept. 1934, 27. Sept. 1935, 17. Dez. 1935, 28. Okt. 1937, 21. Sept. 1939, 11. Dez. 1941 und zuletzt am 27. Dez. 1944 mit Gültigkeit bis 31. Dez. 1945.

Vergl. auch Beuttner: Die Bewilligungspflicht im Handwerk und Detailhandel als Instrument der Gewerbepolitik. Weinfelden 1942, S. 8 ff.

Kartellpolitisch interessanter erwiesen sich die staatlichen Baubeschränkungen im schweiz. Hotelgewerbe. Den zahlreichen Preiskartellen im Hotelgewerbe kam dieser staatliche Eingriff gelegen. Ihre Stellung wurde gestärkt, indem die Außen-seitergefahr dadurch fast vollständig beseitigt wurde. Die bestehenden Marktverbände traten deshalb auch für eine möglichst straffe Anwendung der rechtlichen Baubeschränkung ein und versuchten nicht selten einen entsprechenden Einfluß auf die staatlichen Behörden auszuüben. Dieser kartellistische Druck in Verbindung mit der nicht leicht auszuübenden Bewilligungspraxis hat seine volkswirtschaftliche Bedeutung. Der Zweck der Verordnung liegt darin, das Hotelgewerbe vor schädlicher Konkurrenz zu schützen und erneute Kapitalfehlleitungen zu verhüten. Da aber die Hoteleinrichtungen mit der Zeit Schritt halten müssen, kann eine zu straffe Handhabung des Bauverbotes eine Veralterung der Hotellerie und damit eine Zurückbindung des für unsere Volkswirtschaft wichtigen Fremdenverkehrs hervorrufen. Die Konkurrenz kann deshalb nicht völlig unterbunden werden. Verbesserungen in bestehenden, meist kartellierten Betrieben, sind oft kostspieliger als Neuerrichtungen und bewirken somit eine Preiserhöhung. Natürlich muß beim Bewilligungsverfahren Rücksicht auf das große investierte Kapital genommen werden. Es wäre aber vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus falsch, gerade in der jetzigen Epoche den früher begangenen Fehler durch eine kleinliche Politik, die wohl die bestehenden Betriebe festigen mag, aber gesamtwirtschaftlich nachteilig ist, gut machen zu wollen.

Auf Grund der außerordentlichen Kriegsvollmachten kam eine erste Einschränkung schon in der Verordnung betr. Schutz der Hotelindustrie gegen Folgen des Krieges vom 2. November 1915 zustande¹²⁸. Damit wurde die Eröffnung oder die Erweiterung von Hotels von einer Bewilligung abhängig gemacht. Die schwere Krisenlage machte die Anwendung des Beschlusses nur selten notwendig. Im Jahre 1921 wurde die Be-

¹²⁸ EG. Bd. 31, S. 361.

dürfnisklausel bis Ende 1925 verlängert. Gleichzeitig setzte man schuldbetreibungs- und konkursrechtliche Erleichterungen in Kraft und gründete die Hotel-Treuhandgenossenschaft¹²⁹. Diese rechtlichen und finanziellen Unterstützungen wurden, nach vorübergehender Aufhebung, in den Krisenjahren in teilweise veränderter Form wieder eingeführt und bestehen heute noch. Wie in der Stickereiindustrie stellte der Bund auch der Hotel-Treuhandgenossenschaft große Geldbeträge zur Sanierung zur Verfügung¹³⁰. In unserem Problemkreis interessiert die Weiterentwicklung der Bedürfnisklausel. Sie wurde am 18. Oktober 1924, gestützt auf Bundesverfassung Art. 34ter, in die ordentliche Gesetzgebung aufgenommen¹³¹. Das Bewilligungsverfahren, das von den kantonalen Behörden auszuführen war, ist auch in der Form des Bundesgesetzes sehr rücksichtsvoll gehandhabt worden, und ein nur relativ geringer Prozentsatz der Gesuche wurde abgelehnt. Am 30. Juni 1930 wurde das Gesetz für drei Jahre verlängert¹³². Eine nochmalige gleiche Verlängerung mit verschärfenden Änderungen fand am 29. September 1937 statt¹³³. Später verlor dann das Hotelbauverbot seinen Gesetzescharakter und wurde in einen Bundesratsbeschluß gekleidet¹³⁴. Seine heutige Form erhielt es im Bundesratsbeschluß vom 19. Dezember 1941 über die Bewilligungspflicht für Eröffnung und Erweiterung von Beherbergungsstätten¹³⁵. Der maßgebende Art. 1 heißt:

¹²⁹ Verordnung betr. Nachlaßstundung, das Nachlaßverfahren für Hotelgrundstücke und das Hotelbauverbot vom 18. Dez. 1920.

¹³⁰ Über finanzielle Hilfsmaßnahmen vergl. die entsprechenden behördlichen Erlasse. Ferner:

Jaeger: Verordnung des Bundesrates über vorübergehende rechtliche Schutzmaßnahmen für die Hotel- und Stickereiindustrie. Zürich 1941.

¹³¹ Bundesgesetz betr. Einschränkung der Erstellung und Erweiterung von Gasthöfen.

¹³² EG. Bd. 46, S. 527.

¹³³ EG. Bd. 50, S. 1.

¹³⁴ Bundesratsbeschluß über die Fortsetzung der Hilfsmaßnahmen für das schweiz. Hotelgewerbe vom 28. Dez. 1940.

¹³⁵ Der Beschluß ist gültig bis 31. Dez. 1946.

«Die Erstellung und Eröffnung neuer und die Erweiterung bestehender Beherbergungsstätten ist ohne Bewilligung der zuständigen Behörden untersagt.

Als Beherbergungsstätte gilt jeder zur Beherbergung von Gästen gegen Entgelt dienender Betrieb.

Unter diesen Beschluß fallen auch private Erziehungsanstalten und Pensionate, die ihre Zöglinge selbst beherbergen.»¹³⁶

Eine typische Unterstützung einer wirtschaftlich schwachen Berufsgruppe durch den Staat bildet die Einführung der Bedürfnisklausel im Schuhmachergewerbe. Die Voraussetzungen zur Erteilung von Bewilligungen sind m. E. vorbildlich und zeigen deutlich, daß man den schon bestehenden Betrieben nicht eine absolute Vorrangstellung einräumen will. Es galt die Eröffnung von Reparaturwerkstätten von Fabriken und größeren Betrieben zu verbieten, wenn nicht das Schuhmacherhandwerk verdrängt werden sollte. Dem jungen tüchtigen Schuhmacher mußte aber fernerhin die Errichtung einer eigenen Existenz nicht verwehrt bleiben. Daraus erklären sich die Bestimmungen des Art. 4 des Erlasses¹³⁷:

«Gesuchsteller, die das Meisterdiplom auf Grund des Reglements über die Durchführung von Meisterprüfungen im Schuhmachergewerbe besitzen, haben Anspruch auf Erteilung der Bewilligung:

- a) für die Eröffnung einer neuen Werkstätte,
 - b) für die Übernahme einer bestehenden Werkstätte,
 - c) für die Verlegung einer Werkstätte,
- sofern in dieser neben dem Meister höchstens ein Geselle oder Hilfsarbeiter beschäftigt ist, und nur die allgemein gebräuchlichen Hilfsmaschinen verwendet werden.»

¹³⁶ Vergl. über das Hotelgewerbe Felix: Preisabreden im schweiz. Hotelgewerbe. Basel 1934.

¹³⁷ Bundesratsbeschluß über Maßnahmen zum Schutze des Schuhmachergewerbes vom 27. Dez. 1944. Ein erster Beschluß wurde schon am 28. Juni 1934 gefaßt und dann am 23. Dez. 1936, 12. Nov. 1938 und 11. Dez. 1941 verlängert.

cc) Landwirtschaft.

Die Staatsintervention in der Landwirtschaft führte zur ersten und bisher einzigen Zwangskartellierung in der Schweiz. Es soll deshalb hier der Begriff des Zwangskartells kurz näher untersucht werden.

Als Zwangskartell wird allgemein ein Verband bezeichnet, der die für ein Kartell wesentlichen Merkmale aufweist und zusätzlich die Eigenschaft besitzt, daß es auf staatlichem Zwang beruht¹³⁸. Dieser Zwang, und das ist entscheidend, muß ein unmittelbarer sein und sich direkt auf den Bestand des Kartells richten¹³⁹. Das ist der Fall, wenn der Staat die Unternehmer einer Gewerbegruppe zu einem kartellmäßigen Zusammenschluß zwingt, oder wenn er einen oder mehrere Unternehmer veranlaßt, sich an ein schon bestehendes Kartell zu schließen. Der Unterschied zwischen Kartell und Zwangskartell besteht nicht etwa notwendigerweise darin, daß die ersteren durch Vertrag, die andern durch Verordnung oder Gesetz zustandekommen. Es kann ein vertragsmäßiger Zusammenschluß auf staatliches Gebot hin entstehen. Kein Zwangskartell liegt vor bei einer staatlichen Zutrittsbeschränkung in einem bestimmten Wirtschaftszweig, wenn dieser nicht kartellmäßig organisiert wird. Die Allgemeinverbindlicherklärung von Kartellabreden, wie z. B. die Preisabreden in der Uhrenindustrie, schafft kein Zwangskartell, weil die Außenseiter nicht zum Kartellbeitritt gezwungen werden¹⁴⁰.

Infolge des Rückganges der Käseausfuhr und der gleichzeitigen Milchüberproduktion mußte der Staat schon in den Jahren 1921/22 durch finanzielle Unterstützung den Milchpreis künstlich hochhalten. Weit tiefgehendere Maßnahmen erforderten dann die Zustände in der Milchwirtschaft in den 30er Jahren. In einem

¹³⁸ Passow: A. a. O., S. 100.

¹³⁹ Brunner: Zwangskartelle. Zürcher Diss. Zürich - Berlin 1936, S. 48.

¹⁴⁰ Über Zwangskartelle siehe ferner

Brunner: A. a. O., S. 49 ff.

Passow: A. a. O., S. 102 ff.

von Beckerath: Zwangskartellierung oder freie Organisation der Wirtschaft? Stuttgart 1918, S. 49.

Bundesbeschuß vom 13. April 1933¹⁴¹ wurden neue Bundesgelder zur Stützung des Milchpreises gewährt und daran anschließend zugleich tiefgreifende organisatorische Maßnahmen zur Eindämmung der Milchschwemme vorgenommen. Es erfolgte die Gebietskontingentierung, wonach die Konsummilch wenn möglich aus dem natürlichen Einzugsgebiet der Verbrauchsorte zu beziehen ist. Die Mengenkongingentierung erstrebte man dadurch, daß für Milchlieferungen über einen gewissen früheren Stand keine Preisunterstützung gebilligt wurde. Diese Vorkehren führten jedoch nicht zum gewünschten Ziele. Die Außenseiter konnten sich immer noch besser stellen als die Verbandsmitglieder. Der organisierte Produzent, der die Milch an der Sammelstelle abzuliefern hatte, erhielt einen Milchpreis, der sich aus dem Erlös der teuern Konsummilch und billigeren Verarbeitungsmilch ergab. Die «wilden» Produzenten, die ihre Milch direkt an den Konsumenten lieferten, profitierten demnach von dem durch den Bund subventionierten Milchpreis. Der Zentralverband der schweiz. Milchproduzenten forderte daher, daß der Milchverkauf und die Milchverarbeitung vollständig unter die Kontrolle der bestehenden Landesorganisation gebracht werde. Von dieser vollständigen Milchmonopolisierung wurde aber z. T. auch aus politischen Gründen abgesehen. Durch einen Bundesbeschuß vom 28. März 1934¹⁴² wurde dem Bundesrat die Vollmacht erteilt, Außenseitergenossenschaften an die Milchproduzentenverbände und Außenseiter-Produzenten an die Genossenschaften anzuschließen. Die Außenseiter konnten aber nur gezwungen werden, wenn die Mehrheit der Milchproduzenten der in Betracht fallenden Einzugsgebiete genossenschaftlich organisiert war. Ferner wurden die Kündigungsmöglichkeiten beschränkt¹⁴³.

¹⁴¹ «Bundesbeschuß über die Fortsetzung der Bundeshilfe für die schweiz. Milchproduzenten und für die Linderung der landwirtschaftlichen Nötlage».

¹⁴² «Bundesbeschuß über eine weitere Fortsetzung der Bundeshilfe für die schweiz. Milchproduzenten und für die Linderung der landwirtschaftl. Notlage».

¹⁴³ Brunner: A. a. O., S. 42. Über die rechtliche Seite dieser Zwangskartellierung siehe S. 75, 96, 110, 114, 128, 172 und 248 ff.

Mit dieser Zwangskartellierung war der Grundstein der heute überaus straff organisierten schweiz. Milchwirtschaft gelegt worden. Der kartellbeeinflussende Staatseingriff hat auch hier seinen Ursprung in der Unterstützung eines notleidenden Wirtschaftszweiges, dem Bauernstande. Diesem Umstand ist bei einer Beurteilung der bestehenden Zwangskartelle Rechnung zu tragen. Die Gegner jeder Intervention sehen in diesem komplizierten Gebilde¹⁴⁴ nur das Beispiel einer überspannten, preiserhöhenden Verbandsorganisation. Wenn das z. T. auch stimmen mag, so ist doch vom gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkt zu betonen, daß dadurch wichtige Teile unseres Volkes ihre Existenz erhalten und sichern konnten.

II. Ziele und Grundzüge einer zukünftigen schweizerischen staatlichen Kartellpolitik.

1. Allgemeines.

Die Kartellpolitik ist eine Funktion der allgemeinen Wirtschaftspolitik. In einem liberal-demokratischen Staate ist diese meist mit einem Mangel an innerer Folgerichtigkeit behaftet, indem gleichzeitig teilweise sich widersprechende Zielsetzungen verfolgt werden. Das entspricht der Natur der Demokratie, die keine einheitlich ausgerichtete, ganzheitliche Lösungen zu erstreben sucht, sondern eher eine Reihe von Kompromissen im Sinne eines Ausgleichs durch Abwägung und Vergleiche. Solange es gelingt, mindestens teilweise Wirtschaft und Politik auseinanderzuhalten, wird sich der liberal-demokratische Staat möglichst jeder Intervention enthalten und sich auf die Garantie der verfassungsmäßigen Rechte der geltenden Wirtschaftsordnung beschränken. Die heutige starke Verflechtung der einzelnen Wirtschaftszweige innerhalb der Volkswirtschaft und die vielseitigen Beziehungen zum Ausland machen es aber notwendig, daß der Staat gestaltend in das Gefüge der Wirtschaft eingreift. Der

¹⁴⁴ Vergl. die schon erwähnte Veröffentlichung Nr. 1 der Eidg. Preisbildungskommission.

Einfluß bedeutender Interessengruppen spielt dabei eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Aus obigen Erwägungen und den besonderen Kartellverhältnissen in unserem Lande charakterisiert sich auch unsere staatliche Kartellpolitik. Sie zeigt keineswegs eine einheitliche, klare Linie, sondern setzt sich aus einer Reihe, den Notwendigkeiten des Tages entsprechenden, mehr oder weniger geglückten Improvisationen zusammen, welche zudem meist am Rande anderer Maßnahmen mitliefen. Unsere staatliche Kartellpolitik hat deshalb auch eher einen passiven Charakter und trat in der Regel nur dort in Erscheinung, wo es galt, im Interesse der Allgemeinheit, einzelne Wirtschaftsgruppen zu unterstützen. Sie besitzt einen vorwiegend wohlstandsfördernden, sozialen Einschlag. Die Rechts- und Wirtschaftsauffassung des Schweizlers erlaubte der Regierung nur schrittweise und zögernd einzugreifen, keineswegs aber mit ihren kartellpolitischen Eingriffen eine systematische Machtpolitik zu befolgen. Eine zukünftige Kartellpolitik wird auf diesen Charakterzügen aufbauen müssen.

2. Die zukünftige Kartellpolitik im besonderen vom Standpunkt der geltenden Rechtsordnung aus.

Wirtschaft und Rechtsordnung sind zwei eng miteinander verbundene Begriffe. Die Wirtschaft findet ihren Ausdruck im Markte, der undenkbar wäre, ohne die durch den Staat gesicherte Rechtsordnung. Je nach den geltenden Rechtsgrundsätzen, die ihrerseits aus einer bestimmten Weltanschauung und Wirtschaftsauffassung herauswachsen, bildet sich deshalb auch eine verschiedene Wirtschaftsform heraus¹⁴⁶.

Die Rechtsgrundlage in unserem Lande bildet die Bundesverfassung. Die hinter ihr stehende Wirtschaftsgesinnung ist trotz aller interventionistischen Ritzungen nach wie vor liberalistisch, wenn auch mit sehr starkem sozialem Einschlag. Als Ideal hat die freie Konkurrenz noch immer normative Gel-

¹⁴⁶ Feldmann: A. a. O., S. 140.

tung. Wo nicht die gesunden Kräfte erschlafft sind, wird auch heute auf die private Unternehmerinitiative abgestellt. Der Drang zu persönlicher Unabhängigkeit ist in breitesten Volksschichten lebendig. Aus diesem Grunde wird jede staatliche Intervention, welche unnötig dieses einigermaßen freie Spiel der Kräfte beeinträchtigt, mindestens von den jeweils nicht unmittelbar interessierten Gruppen abgelehnt. Die Kartelle, die ja gerade einen Ausfluß dieser freien Wirtschaftsbetätigung darstellen, sind innerhalb unserer geltenden Rechtsordnung erlaubt. Art. 31 der Bundesverfassung schützt den Bürger nur gegenüber wirtschaftspolitischen Eingriffen des Staates, nicht aber vor solchen privater Individuen. Ein generelles Verbot der Kartelle würde sowohl der Verfassung als auch dem stark genossenschaftlichen Einschlag des schweizerischen wirtschaftlichen Denkens, das weniger individualistisch gefärbt ist als das der Angelsachsen, widersprechen. Zudem könnten die Kartelle nicht ohne größere Friktionen plötzlich beiseite geschafft werden. Sie sind aus der historischen Entwicklung unserer Wirtschaft herausgewachsen und stellen ein Datum jeder weiteren Wirtschaftspolitik dar. Das Rad der geschichtlichen Entwicklung kann auch hier nicht rückwärts gedreht werden. Eine plötzliche Auflösung sämtlicher Kartelle würde vermutlich zu Störungen führen, die mindestens kurzfristig bedeutend schädlicher sein würden, als es die Kartelle je gewesen sind.

Es ist selbstverständlich, daß sich die Kartelle als privatrechtliche Verbände innerhalb der Schranken der geschilderten allgemeinen Gesetzesnormen zu verhalten haben. Die bisherige Rechtsprechung unserer Gerichte, wie sie sich im Persönlichkeitsrecht und an Hand der Begriffe der Rechtswidrigkeit und Unsittlichkeit von Verträgen, der Prinzipien von Treu und Glauben herausgebildet hat, ist deshalb in den dargelegten Richtungen sorgfältig weiter auszubauen.

Das Prinzip der wirtschaftlichen Freiheit schließt m. E. nicht aus, daß der Staat auch gewisse Eingriffe durchführt. Die unbeschränkte Freiheit steht nicht immer im Dienste des Volkswohls und des Rechts, das den Schwachen vor dem Starken

schützen soll¹⁴⁰. Dieser Feststellung ist gerade bei den Kartellen Beachtung zu schenken. Wo kartelloide Gruppen monopolistische Situationen zum Nachteil der Allgemeinheit ausbeuten und sich gegen die Postulate der sozialen Gerechtigkeit verhalten, verlangen die öffentlichen Interessen einen staatlichen Eingriff. Andererseits hat der Staat Selbsthilfeverbände mit kartellartigem Charakter, deren Bestrebungen den sozialpolitischen Tendenzen der staatlichen Wirtschaftsziele entsprechen, bewußt zu fördern. Allerdings darf die Förderung nicht eine Erschlaffung des Leistungswillens hervorrufen.

Sofern es die Umstände der außenwirtschaftlichen Beziehungen mit sich bringen, kann es zweckmäßig sein, im komplizierten bilateralen Austausch den bestehenden Verbänden bestimmte behördliche Funktionen zu übertragen. Dieser Tatsache ist m. E. in der Zukunft erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. So erhalten z. B. sog. Importverbände Kartellcharakter mit z. T. Monopolmacht. Da jedoch hier diese Macht vom Staat verliehen ist, untersteht sie seiner uneingeschränkten Kontrolle und Lenkung, ohne daß damit die fundamentalen Freiheiten der Bundesverfassung verletzt würden. In diesem Falle handeln nämlich die Kartelle nicht mehr als Zusammenschlüsse der freien Wirtschaft, sondern als Vertreter der Behörde kraft Kompetenzübertragung. In allen diesen Fällen ist festzuhalten, daß, sobald die Kartelle kraft Delegation einen derartigen Machtzuwachs erhalten, die staatliche Kontrolle eine zwingende Notwendigkeit ist.

Erweist sich eine staatliche Intervention zugunsten oder zu Lasten kartellistischer Gebilde als erforderlich, so sollte sie auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung erfolgen. Auf die Dringlichkeit sollte verzichtet werden, da deren zeitliche und wirtschaftliche Voraussetzungen auf diesem Gebiete in den wenigsten Fällen gegeben sein dürften. Zudem haben sich diese Bestimmungen möglichst innerhalb der Verfassung zu halten, oder sollten, sofern eine Ritzung wirklich unumgänglich ist, äußerst kurzfristig bemessen sein. Es ist deshalb dringend notwendig,

¹⁴⁰ Feldmann: A. a. O., S. 141.

daß die Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung revidiert werden, damit die der veränderten Wirtschaftslage entsprechende Interventionspolitik des Bundes verfassungsrechtlich verankert wird.

3. Die Regelung der störenden Marktfaktoren.

Die mit einer Kartellierung häufig verbundenen wirtschaftlichen Machtstellungen können unter Umständen zu einer Störung der Marktordnung führen. Der institutionelle und sogar moralische Rahmen einer einigermaßen freien Wirtschaft kann gesprengt, die geregelte Versorgung der Konsumenten in Frage gestellt werden. Durch monopolistische Ausbeutung drohen kleinere, staatspolitisch wertvolle Außenseiterkonkurrenzen vernichtet zu werden. Hier kann das Allgemeininteresse eine Einmischung des Staates erfordern, um eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit in einem doppelten Sinne herbeizuführen: «Einmal Verbot des monopolistischen Zusammenschlusses, zweitens Schaffung einer Wettbewerbsordnung; d. h. Ausschluß der Formen des wirtschaftlichen Kampfes zwischen den Konkurrenten»¹⁴⁷. Dadurch wird vor allem den Interessen der Konsumenten Rechnung getragen und zugleich das Recht auf eine freie wirtschaftliche Betätigung bei freier Berufswahl innerhalb des Rahmens einer geregelten Konkurrenz gesichert.

Die freie Konkurrenz kann zu einer relativen Überkapazität führen, sei es, daß infolge struktureller Verschiebungen der Nachfrage der Produktionsapparat überdimensioniert ist, sei es, daß die Unternehmer die wirtschaftliche Entwicklung in ihrer Branche zu optimistisch beurteilen und einem übermäßigen Ausbau ihres Betriebes Vorschub geleistet haben. Die Überkapazität kann sich in der Form ruinöser Konkurrenz mit nachfolgender Desorganisation des Marktes äußern. Um das zu verhindern und die mit der Anpassung verbundenen notwendigen Kapitalverluste innerhalb gewisser Grenzen zu halten, erwächst dem Staat die Auf-

¹⁴⁷ Jöhr: A. a. O., S. 45.

gabe, helfend und ordnend in den Wirtschaftsprozeß einzugreifen. Er wird sich dabei an die entsprechenden, meist kartellähnlichen Verbände zu richten haben und ihnen auf irgendeine rechtliche oder finanzielle Weise Unterstützung zusichern. Häufig werden vorhandene Verbände verstärkt oder neue Formen des Zusammenschlusses geschaffen. Die Politik dieser Organisationen ist so auszurichten, daß die Substanzverluste auf ein Minimum beschränkt und eventuelle staatliche Sanierungsbeiträge nicht sinnlos verschleudert werden. Ferner ist eine möglichst reibungslose Anpassung an die neuen Verhältnisse zu erstreben, damit der natürliche Ablauf des Wirtschaftsprozesses nicht zu stark darunter leidet. Die geeignetsten Maßnahmen dieser Zielsetzungen sind eine planmäßige Rationalisierung der in Frage stehenden Wirtschaftszweige, Produktionsbeschränkungen durch Eröffnungs- oder Erweiterungsverbote, Stilllegung und Produktionsregulierung, ferner Preisgarantien und -fixierungen, verbunden oder losgelöst von Abnahmeverpflichtungen.

4. Die zukünftige staatliche Kartellpolitik vom sozialpolitischen Standpunkt aus.

Die Förderung der Wohlfahrt des Volkes in allen seinen Teilen ist heute eine zentrale Aufgabe des Staates geworden. Er hat sich stets vermehrt für die wirtschaftlich Schwachen einzusetzen. Darin sieht jedermann einen großen Fortschritt der heutigen Epoche. Aus dieser Einstellung ergibt sich die Notwendigkeit einer differenzierten Behandlung der Kartelle, je nach dem Grad ihres Einflusses auf den Wohlstand. Besitzt ein Marktverband das Nachfragemonopol nach einer bestimmten Art Arbeit und nützt er diese Sonderstellung zu monopolistischer Ausbeutung des Arbeitnehmers aus, so hat der Staat in diesen eher seltenen Fällen dem Schwächeren Beistand zu gewähren. Ebenfalls muß er verhüten, daß für breite Schichten die Preise lebenswichtiger Güter infolge kartellpolitischer Machtausnutzung untragbar werden. In den meisten Fällen hat aber der Staat in sozialpolitischer

Hinsicht zum Schutz mittelständischer Außenseiter oder der Mitglieder eines Mittelstandskartells einzugreifen. Entsprechend der großen Bedeutung des Mittelstandes für unser Land, seinem hervorragenden Einfluß auf breite Sektoren der Wirtschaft und der Politik, muß der Staat seine Existenz auch dort schützen, wo die kleineren und mittleren Betriebe in schwerem Konkurrenzkampf gegen rationalisierte, leistungsfähigere Großbetriebe stehen. Die Unterstützung dieser gefährdeten Schichten kann in sehr verschiedenen Formen durchgeführt werden. Je nach den besonderen Verhältnissen können sich lokale, vorübergehende Preisfixierungen, Bewilligungspflicht, Eröffnungsverbot oder sogar finanzielle Unterstützung als zweckdienlich erweisen.

5. Die Untersuchung der schweizerischen Kartellverhältnisse.

Im Verlaufe dieser Arbeit konnte festgestellt werden, daß das Kartell eine aus der vergangenen Wirtschaft herausgewachsene Konzentrationserscheinung ist, die allgemein ihre Daseinsberechtigung hat. Die Wirtschaft ist mannigfaltiger geworden und hat sich verschachtelt, so daß von Staates wegen neben seinen Interessen und denjenigen des Individuums auch die der einzelnen Gruppen der Wirtschaft zu berücksichtigen sind. Die weitverbreitete, vielfach politisch gefärbte Ansicht, daß die Kartelle nur hemmend auf die Wirtschaft einwirken, ist nicht gerechtfertigt. Die Abwägung der volkswirtschaftlichen Vor- und Nachteile der Kartelle ergibt, daß kein allgemeingültiges Urteil gefaßt werden kann. Je nach der Stellung und dem Betragen kann sich ein Kartell volkswirtschaftlich günstig oder nachteilig auswirken. Gerade diese Tatsache verpflichtet nun eine Regierung, daß sie die Kartellverhältnisse des Landes kennt. Nur so wird ihr eine richtige Beurteilung der Lage möglich werden. Eine genaue Kenntnis der Kartelle erfordert natürlich eine eingehende Untersuchung. Einzig dadurch wird die nötige Grundlage geschaffen, auf der dann eine behördliche Beurteilung erfolgen kann.

Die Kartellforschungen sind in der Schweiz im Vergleich zu den meisten Ländern sehr im Rückstand. Das ist z. T. eine Folge des geringen Widerstandes, der den Kartellen von Seiten des Staates begegnet. Eine umfassende oder einigermaßen vollständige Untersuchung der schweiz. Kartellverhältnisse besteht heute noch nicht. Die Erhebungen der Eidg. Preisbildungskommission (vergl. oben S. 55) bilden die ersten Ansätze in der Erfassung des fraglichen Tatsachenmaterials. In der Arbeit dieser Kommission scheinen m. E. die Voraussetzungen unserer weiteren staatlichen Kartellpolitik zu liegen. Sie ist aber als ständiges Institut auszubauen, bestehend aus einigen vorurteilsfreien Männern der Wissenschaft und Praxis. Ihre Aufgabe würde in der umfassenden Untersuchung der Kartellierungsverhältnisse und der andern wirtschaftlichen Konzentrationserscheinungen in der Schweiz bestehen. Der Bund hätte sie zu diesem Zwecke mit Vollmachten zu versehen, die ihr erlauben würden, wenn nötig in die Betriebs- und Vertragsverhältnisse einzelner Wirtschaftsgruppen Einblick zu nehmen. Dieses Aufzeichnen von Tatsachen dürfte aber nicht Selbstzweck werden, wie es z. B. mit der Kartellenquôte in Deutschland in den 20er Jahren der Fall war. Das Material hätte die Kommission zu Vorschlägen zu führen, die der Regierung zu unterbreiten wären. Mit diesem Vorgehen könnte drei entscheidenden Faktoren Rechnung getragen werden. Einmal könnte die «Verpolitisierung» wirtschaftlicher Fragen weitgehend vermieden werden. Das ist hier besonders wichtig, weil in weiten, politisch maßgebenden Kreisen vielfach ein Vorurteil gegenüber den Kartellen besteht. Zweitens würde dieses Vorgehen eine bessere Koordinierung und Eingliederung der Kartellpolitik in die Gesamtwirtschaftspolitik gewährleisten, weil dadurch Regierung und Parlament einen besseren Überblick erhalten würden. Schließlich ist m. E. von größtem praktischem Wert, daß der Regierung durch die Vorarbeiten der Preisbildungskommission jederzeit die nötigen Unterlagen zur Entschlußfassung gegeben wären. Das ist deshalb besonders wichtig, weil hier einwandfreie Beurteilungen nur auf individuellen Untersuchungen fußen können.

6. Kontrolle und Bekämpfung der Kartellauswüchse.

Auf Grund der Untersuchungen der Eidg. Preisbildungskommission würde sich dann eine Überwachung der Kartellverhältnisse durchführen lassen. Schon die Tatsache der kontrollierenden Behörde würde als vorbeugende Maßnahme wirken. Die Kartelle müßten dadurch eher eine gemäßigte Politik betreiben. Das Hauptgewicht der Kontrolle wäre auf die Preispolitik der Kartelle zu legen. Diese erstreben als Endziel eine wirtschaftliche Besserstellung ihrer Mitglieder, die sich durch eine mehr oder weniger souveräne Preispolitik, als Folge einer verstärkten Markt- und Machtposition, äußert. Die Erkennung der Mißbräuche in der Preisfestsetzung ist eine schwierige Angelegenheit. Es ist eine Tatsache, daß den Kartellen eine preiserhöhende Tendenz innewohnt. Wann aber kann ein Kartellpreis als übersetzt und volkswirtschaftlich als nicht gerechtfertigt bezeichnet werden? Vergleiche mit den Preisen der Außenseiter oder denen vor der Kartellierung geben nur unvollständige Anhaltspunkte, da sie auf andern Voraussetzungen beruhen. M. E. würde nur die Untersuchung der Selbstkostenverhältnisse in der kartellierten Branche genügende Einsicht geben. Obwohl sie einen starken Eingriff in die Geschäftssphäre darstellen würden, wären sie bei der Abklärung vermutlich überhöhter Kartellpreise anzuwenden.

Ist eine Kartellauswirkung auf Grund der Kontrolle als volkswirtschaftlich untragbar erkannt worden, so muß sie vom Staate unterbunden werden. Es stehen ihm dazu relativ wenig Mittel zur Verfügung, da die schweiz. Wirtschaftsgesinnung von der Regierung eine stark zurückhaltende Interventionspolitik fordert. Der Staat soll sich durch seine Eingriffe möglichst wenig binden, da diese nur den Anlaß zu weiteren behördlichen Maßnahmen in sich tragen.

Wenn früher festgestellt wurde, daß gewisse wirtschaftspolitische Maßnahmen, wie die Kontingentierung und der Zollschutz, die Kartellierung zu fördern vermögen, so liegt es auf der Hand, daß deren Abschwächung oder sogar Aufhebung die Stellung der Kartelle zu erschweren vermögen. Die Regie-

zung kann somit mit Hilfe einer geeigneten Zoll- und Kontingenterungspolitik einzelne Kartellpositionen lockern. Der Anwendung dieses Mittels sind aber Schranken gesetzt. Einmal besteht ein Ausweg der Kartelle in der internationalen Kartellierung, wodurch Preisverhältnisse über die nationalen Grenzen hinaus geregelt werden. Ferner nehmen diese handelspolitischen Maßnahmen gerade in unserem Lande kein so großes Maß an, daß sie eine sehr wirksame und auf breiter Basis mögliche Manipulierung erlauben. Es ist zudem nicht zu vergessen, daß in der Regel mit diesen Schutzmaßnahmen wichtigere wirtschaftspolitische Ziele verfolgt werden, so daß sie wegen den Kartellverhältnissen nicht einfach beseitigt werden können.

Maßnahmen gegen Kartellauswüchse mit Hilfe von steuer- und transportpolitischen Vorkehrungen können unter den gegebenen Verhältnissen in der Schweiz nur beschränkt zur Anwendung kommen. Unser Land ist zu klein, um eine wirksame Transportpolitik gegen einzelne Kartelle zu führen. Solange die Steuerhoheit weitgehend bei den Kantonen liegt, hat auch hier die Landesregierung nur beschränkte Möglichkeiten des Eingriffs. Übrigens würde sich eine Besteuerung der Kartelle, die ja keine wirtschaftliche oder finanzielle Einheit bilden, nicht allzu leicht gestalten, denn es würde die Gefahr einer Förderung der Geheimabkommen bestehen.

Eine sehr wirksame Waffe gegen die Kartellauswüchse bilden die direkten Eingriffe in das Preisgefüge im Sinne der Festsetzung von Höchstpreisen, wie sie die eidg. Preiskontrollstelle infolge der außerordentlichen Verhältnisse erlassen hatte. Diese Maßnahmen gehören aber zu den schärfsten, die noch von einem liberalen Wirtschaftssystem vertreten werden können, weil sie dessen Mechanismus, die freie Marktpreisbildung, stören. Dennoch scheinen m. E. diese Eingriffe in außerordentlichen Fällen am Platze, d. h. wenn durch eine besondere Machtstellung eines Kartells die Preisregulierung bei erhöhten Preisen ausgeschaltet wird und kein anderes Mittel zum Erfolg führt. Die volkswirtschaftlichen Vor- und Nachteile sind dabei sorgfältig abzuwägen.

Als letztes durchgreifendes Mittel der Bekämpfung der Kartellauswüchse gilt die Auflösung des schädlichen Verbandes. Sie wurde bis anhin in der Schweiz noch nie verfügt. Ohne Zweifel schließt sie die Gefahr in sich, daß sich die betreffenden Unternehmerkreise in irgendeiner andern Form wieder zusammenschließen.

Unsere zukünftige staatliche Kartellpolitik besteht somit in einer systematischen Untersuchung der schweizerischen Kartellierungsverhältnisse und deren Verwertung im Rahmen unserer Gesamtwirtschaftspolitik. Eine besondere Kartellgesetzgebung kommt für unsere mannigfaltige, von vielen Faktoren abhängige Wirtschaft nicht in Frage. Sie würde die Verhältnisse nur oberflächlich erfassen können und zu Auswegen meist schlimmerer Art führen. Nicht bloße Gesetzgebungsakte, sondern verwaltungsmäßige Handhabung der Kartelluntersuchung und -aufsicht sowie die Bekämpfung der Auswüchse bieten Gewähr für eine volkswirtschaftlich gesunde Kartellierung.