

**Zeitschrift:** Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

**Herausgeber:** Schweizerischer Gewerkschaftsbund

**Band:** 42 (1950)

**Heft:** 7

**Artikel:** Probleme der Kontrolle von Kartellen und Trusts

**Autor:** Schmidt, Heinz

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-353448>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 21.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# GEWERKSCHAFTLICHE RUNDSCHAU

MONATSSCHRIFT DES SCHWEIZERISCHEN GEWERKSCHAFTSBUNDES  
ZWEIMONATLICHE BEILAGEN: „BILDUNGSSARBEIT“ UND „GESETZ UND RECHT“

NR. 7 · JULI 1950

42. JAHRGANG



## Probleme der Kontrolle von Kartellen und Trusts

Der Nationalrat hat in seiner Herbstsession 1949 das Postulat *Herzog* und die in ein Postulat umgewandelte Motion *Sappeur* angenommen. Der Bundesrat ist daher eingeladen, dem Rate gestützt auf Art. 31<sup>bis</sup> der Bundesverfassung (Wirtschaftsartikel) einen Gesetzesentwurf über die *Beaufsichtigung von Kartellen und ähnlichen Organisationen* und die Bekämpfung ihrer Auswüchse und ihrer volkswirtschaftlich und sozial schädlichen Auswirkungen vorzulegen. Bundesrat Rubattel hat dazu im Rat ausgeführt, dass vorerst festgestellt werden müsse, welche Organisationen unter die Begriffe Kartell und Trust fallen sollen und welches ihre Vor- und Nachteile seien. Nach Auffassung des Bundesrates wären fürs erste die verschiedenen Anregungen der eidgenössischen Preisbildungskommission bezüglich der Kartelle und Trusts zu prüfen und die begonnene rechtliche Klarstellung abzuschliessen. Erst darauf könne an die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes im Sinne der Postulate herangetreten werden. Dem Bundesrat sei daher noch einige Zeit für die Bearbeitung dieser Sache einzuräumen.

Damit dürfte in der Schweiz neuerdings die Diskussion um die Kontrolle der Kartelle und Trusts offiziell eingeleitet sein. Der zeitliche Abschluss und das Ergebnis dieser Bemühungen sind aber durchaus offen. Hinter den «Wenn» und «Aber» verstecken sich namhafte politische Widerstände.

Dass der Entwicklung der Kartelle und Trusts nicht länger einfach freien Lauf gelassen werden kann, ist unbestritten. Die Auffassungen über Art und Mass einer Kontrolle gehen aber auseinander. Die kurzen Verhandlungen im Nationalrat haben dies schon gezeigt. Um hierin Klarheit zu schaffen, ist auf gewisse Grundfragen einzugehen. Es kann jedoch nicht Aufgabe dieses Aufsatzes sein, einen Rahmen zu einem schweizerischen Kartellgesetz auch nur zu umreissen.

Vorweg ist festzustellen, ob Kartelle und Trusts überhaupt mit dem vorherrschenden Wirtschaftssystem vereinbar sind.

Unter einem Kartell wird der *vertragliche* Zusammenschluss von selbständigen Unternehmungen verstanden, welche dieselbe Ware oder Dienstleistung anbieten oder nachfragen, mit dem Zweck, auf die Preisbildung am Markte der fraglichen Ware oder Dienstleistung in geeigneter Weise Einfluss zu nehmen *zur* Wahrung ihrer privatwirtschaftlichen Interessen. Wird der gleiche Zweck verfolgt, findet aber der Zusammenschluss auf der Basis einer irgendwie gestalteten *Vermögensgemeinschaft* statt, so spricht man von einem Trust. Einem Trust sind meist Unternehmungen der vor- und nachgehenden Produktionsstufen angegliedert, und zwischen den Betrieben wird, wenn möglich, noch eine rationelle Produktionsaufteilung vorgenommen, um auf diese Art zudem Kosteneinsparungen zu erzielen.

Das herrschende Wirtschaftssystem fusst auf dem Privateigentum an den Produktionsmitteln, der Vertragsfreiheit und der Freizügigkeit für Mensch und Ware. Dem einzelnen Unternehmer bleibt überlassen, wie er Arbeitskraft und Produktionsmittel einsetzen will. Er lässt sich dabei allein durch die Aussicht auf Gewinn leiten. Die nur durch das Gewinnstreben geführten Unternehmungen werden durch die Selbstregulierung des Marktes mit seiner Konkurrenz sinnvoll zur Volkswirtschaft zusammengefügt. Der Markt ist das alleinige Ordnungselement des Wirtschaftssystems, er allein richtet die Vielheit der Privatunternehmungen zu einem funktionsfähigen Ganzen aus. Dies geschieht dadurch, dass im Tauschvorgang auf dem Markt Angebot und Nachfrage den Preis der Ware bestimmen. Der Preismechanismus richtet die Interessen des Unternehmers auf die Bedürfnisse der Allgemeinheit im Sinne einer ausgeglichenen Bedarfsdeckung aus. Das wird auf folgende Weise erreicht: Vermag das Angebot der Nachfrage nicht zu genügen, so steigt der Preis; der daraus entstehende höhere Gewinn verlockt andere Unternehmer, diese Ware ebenfalls herzustellen; das dadurch erhöhte Angebot lässt die Preise sinken, bis ein Gleichgewicht erreicht wird. Ist das Angebot aber zu gross geworden, so führen die stark gefallenen Preise zu Verlusten, was die Unternehmungen mit den grössten Verlusten veranlasst, ihre Produktion auf andere Ware, bei der zu verdienen ist, umzustellen. Das Angebot geht folglich zurück, und der Preis strebt wieder der Gleichgewichtslage zu. Die Preisbewegung beeinflusst also nicht nur Produktion und Konsumtion, sondern auch die Investitionen nach Richtung und Grösse und stimmt alle drei aufeinander ab. Die Marktvorgänge und der Preismechanismus ersetzen das unmittelbare Planen. Der Preismechanismus hat aber frei, unbeeinflusst, fast nervös zu spielen, wenn der Markt als unentbehrliches Ordnungsorgan seine Aufgabe erfüllen soll.

Da in den letzten Jahrzehnten die Produktion kapitalintensiver geworden ist, so dass Umstellungen in der Regel grosse Verluste verursachen, und da die Unternehmer nicht mehr gleich risikofreudig sind wie früher, hat der Markt mit seiner Konkurrenz Kräfte hervorgebracht, welche wichtige Funktionen des Marktes aufheben oder zumindest einschränken. Indem die Unternehmer mittels Kartell oder Trust bestrebt sind, in den Markt, bzw. in den Preismechanismus einzugreifen, ja ihn zu beherrschen, wollen sie sich den selbstregulierenden Einflüssen oder — wie sie es privatwirtschaftlich empfinden — den «Zufälligkeiten» entziehen. Für sie ist die Konkurrenz «ruinös» geworden. Sie sind durchaus bereit, ihre wirtschaftliche Freiheit ganz oder teilweise dem Trust oder dem Kartell zu opfern, wenn nur der drohende Verlust abgewendet, der Gewinn gesichert oder gar seine Vermehrung in Aussicht gestellt ist.

Es ist nun offensichtlich, dass in dem Mass, wie die unternehmungsweisen Zusammenschlüsse an Zahl und Bedeutung zunehmen und der Preismechanismus des freien Marktes ausser Kraft gesetzt wird, die Selbstregulierung der Wirtschaft verlorengeht. Das Kartell oder der Trust ersetzt nämlich das aufgehobene Ordnungsorgan nicht. Die Beherrschung oder Beeinflussung des Preises — dies kann auch über die Regulierung der Produktionsmenge geschehen — durch eine Marktpartei wird aus dem Gewinnstreben heraus geübt und garantiert keineswegs eine ausgeglichene, gerechte Bedarfsdeckung im wirtschaftlich möglichen Umfange.

\*

Die Zahl der Kartelle in Europa wird auf über 10 000 geschätzt. *Marbach* ist der Auffassung, dass die Schweiz zu den kartellintensivsten Ländern gehöre. Für Dänemark ist berechnet worden, dass 157 Kartelle 1939 rund 56 Prozent der industriellen Produktion unmittelbar berührt haben. In Deutschland sollen in den Jahren 1935 bis 1937 von der Industrieproduktion 46 Prozent durch Kartelle allein gebunden gewesen sein, in Oesterreich anfangs der dreissiger Jahre ungefähr die Hälfte und im «unentwickelten» Polen gut 37 Prozent. Der Völkerbund hat festgestellt, dass 32 Prozent des Welthandels von 1937 einer Kontrolle durch Kartelle unterstanden. Anzeichen lassen vermuten, dass während des Zweiten Weltkriegs und nachher Kartelle und Trusts an Zahl und Bedeutung noch zugenommen haben. Die genannten Zahlen geben leider über den Grad der Bindungen keinen Aufschluss. Sie geben aber eine Vorstellung über das Ausmass der wirtschaftlichen Bindungen und über die Gefahr, welcher der Markt ausgesetzt ist. Ferner ist zu berücksichtigen, dass diese Zusammenschlüsse durch ihre Praktiken in die Einkommensverteilung eingreifen, die einseitige Häufung von Einkommen und Vermögen stark begünstigen und dadurch die sozialen Spannungen verschärfen. Sie haben auch ihren Teil an die

Preisschere zwischen landwirtschaftlichen und industriellen, gewerblichen Produkten beigetragen, was wiederum nach einer verstärkten Intervention des Staates zugunsten der Landwirtschaft gerufen hat.

Noch nicht genügend geklärt ist die Wirkung der Kartelle und Trusts auf die Konjunktur. Wohl erklären diese Gebilde, dass sie einen stabilisierenden Einfluss ausüben, und das wird heute noch teilweise geglaubt; aber in Wirklichkeit ist dem gar nicht so. In der Regel versuchen sie, die Preisschwankungen in engen Grenzen zu halten. Der Fall des internationalen Nickelkartells, das für fast die ganze Zwischenkriegszeit den Nickelpreis unabhängig der Konjunkturlage gleich hoch hielt und dafür Produktionsrückgänge bis zu 80 Prozent in Kauf nahm, mag vielleicht extrem sein. Eine gross angelegte Untersuchung in Schweden zeigte, dass auch die Preise kartellisierter Waren in den zwanziger und dreissiger Jahren Schwankungen unterlagen; nur waren im Durchschnitt die Ausschläge nicht so gross wie bei den freien Preisen, und ihr Rhythmus zeigte eine deutliche Verschiebung gegenüber der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung des Landes. Diese unterschiedlichen Preisbewegungen beeinflussen — und gewiss nicht günstig — den Konjunkturverlauf. Das Deutsche Institut für Konjunkturforschung hat 1932 festgestellt: «Die Bindung der Preise hat nicht — wie vielfach erwartet wurde — zu einer entsprechenden Stabilisierung der Produktion geführt.» Das Institut hat für Industrien, die in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg Preisbindungen durch Kartelle kannten, nicht aber vor dem Kriege, berechnet, dass vor dem Kriege die Preise in der Depression fünf- bis sechsmal so stark zurückgegangen waren wie die Produktionsmengen und nach dem Kriege unter dem Einfluss der Kartelle die Verhältnisse jedoch geradezu umgekehrt lagen. Die bewegliche Preispolitik der Vorkriegszeit hat also eine mehr oder weniger stete Entwicklung der Produktion begünstigt, unter der Herrschaft der Kartelle hingegen sind ausgeglichene Preise durch scharfe Produktionsschwankungen erkauft worden.

Dass solche Schwankungen der Produktion die Arbeiter mit Arbeitslosigkeit, Teilbeschäftigung und auch mit Lohnabbau besonders hart treffen, ist kristallklar. Mangels anderer Zahlenangaben sei auf einige amerikanische Industrien verwiesen. Es kann dabei übersehen werden, dass hier statt eines Kartells wenige grosse Konzerne den Markt, beziehungsweise die Preise in einer Weise, welche der eines Kartells ähnlich ist, beeinflussen. Von Mitte 1929 bis Ende 1931 gingen die Preise in der Autoindustrie nur um 12 Prozent zurück, die Produktion fiel aber um 66 Prozent und die Zahl der Beschäftigten um 43 Prozent. Aehnlich waren die Verhältnisse in der Industrie für landwirtschaftliche Maschinen. Von Frühjahr 1929 bis Frühjahr 1933 gaben die Preise nur um 6 Prozent nach, die Zahl der Beschäftigten sank aber um 76 Prozent, und die Lohnsumme schrumpfte sogar um 84 Prozent ein. Dies geschah während einer

Zeit, in welcher die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse um 63 Prozent fielen, die Produktion jedoch nur um 6 Prozent eingeschränkt wurde. Wer erinnert sich da nicht an den Roman «Die Früchte des Zornes»?

\*

Die hier in groben Zügen gegebene Darstellung der Kartelle und Trusts mit ihren Einflüssen auf die Volkswirtschaft, die sozialen Verhältnisse, die Konjunktur, zu denen sich noch die nicht zu unterschätzenden Einflüsse solcher wirtschaftlicher Machtgebilde auf die Handelspolitik, Zollpolitik, Steuerpolitik und allgemeine Politik des Staates gesellen, lässt deutlich erkennen, dass sie mit dem liberalen Wirtschaftssystem nicht vereinbar sind, dass sie den wirtschaftlichen Fortschritt innerhalb dieses Systems gefährden und dass insbesondere die Arbeiterschaft durch sie nichts zu gewinnen hat. Mit dem Vordringen der Kartelle und Trusts nahmen daher die Auseinandersetzungen um sie zu, erhob sich aber auch der Ruf nach staatlichen Massnahmen zur Bannung der Gefahr allgemein und zum Schutze derer, die durch sie bedrängt wurden.

Die Neoliberalen, wie *Heyek*, *Röpke*, der Kreis um den verstorbenen *Eucken* in Deutschland u. a. sind mit ihrer Forderung auf Verbot der Kartelle und Trusts durchaus konsequent, weil sie nur zu gut wissen, dass das von ihnen so heftig verfochtene Wirtschaftssystem nicht befriedigend funktionieren kann, wenn diese Zusammenschlüsse dem Markt den Preismechanismus mit seinen unentbehrlichen Aufgaben nehmen. Ein solches Verbot würde aber nur wieder die Bedingungen schaffen, die seinerzeit zur Bildung der Kartelle und Trusts geführt haben. Die Erfahrungen mit solchen Verboten sind daher nicht sehr ermutigend.

Als eines der ersten Länder haben die Vereinigten Staaten von Nordamerika 1890 im Sherman-Gesetz ein solches allgemeines Verbot ausgesprochen. Der Gesetzgeber, wenn er auch in einzelnen ergänzenden Gesetzen das Verbot anfänglich verschärfte, sah sich doch während des Ersten Weltkrieges und später gezwungen, für bedeutende Wirtschaftszweige wie die Landwirtschaft, den Außenhandel, die Schiffahrt, die Versorgungsbetriebe (public utility) usw. Ausnahmen zuzulassen.

Parallel der Gesetzgebung hat sich die Rechtsprechung entwickelt. Der Richter musste die grösere Leistungsfähigkeit der Grossunternehmungen mit ihren zahlreichen Betrieben sowie ihrer Massenfabrikation und die Vorteile einer betrieblichen Verflechtung — was zur Entfaltung der amerikanischen Volkswirtschaft und zur Steigerung ihres Reichtums so stark beigetragen hatte — anerkennen und ihnen daher einen angemessenen Selbstschutz zubilligen. Er begann nach 1910 im Einzelfall zwischen nicht gerechtfertigten und daher ungesetzlichen Beschränkungen der Geschäftstätigkeit

einerseits und wirtschaftlich vernünftigen Massnahmen und daher zulässigen Abmachung anderseits zu unterscheiden.

Um aber der Konkurrenz, welche das Sherman-Gesetz erhalten will, zu entgehen und dem Verbot auszuweichen, hat die Wirtschaft selbst wirksame Formen mit den Wirkungen eines Kartells, denen rechtlich nur schwer beizukommen ist, entwickelt. Die Unternehmer gehen Gentlemen-Agreements («Vereinbarungen unter Ehrenmännern») aller Art ein, treffen form- und zwangslose Willensübereinstimmungen bei gesellschaftlichen Anlässen (sogenannte «Gary-Dinners») oder treten Fachverbänden oder -vereinen (trade associations) bei, welche offen oder weniger offen durch Erfahrungsaustausch, Bekanntgabe statistischer Angaben aller Mitglieder über Umsätze, Produktion, Lagerhaltung, Kosten, Preise, durch Marktanalysen, Stellung von Konjunkturprognosen usw. die Preise oder zumindest die Haltung ihrer Mitglieder auf dem Markte beeinflussen. Das 1938 vom Kongress eingesetzte Temporary National Economic Committee hat festgestellt, dass diese Fachverbände das amerikanische Gegenstück zu den Kartellen in Deutschland seien, und hat ihre Unterstellung unter eine öffentliche Kontrolle gefordert. Die Privatwirtschaft hat zur Umgehung des Verbotes ihre Methoden aber noch verfeinert. So haben Produzenten, die eine bestimmte Ware herstellen, eine Firma und ihre Geschäftspolitik stillschweigend als massgebend anerkannt, indem sie in ihrer Geschäftsführung auf diese Unternehmung abstellen, zum Beispiel eine Preissenkung nur vornehmen, wenn das führende Unternehmen seinerseits durch Preisherabsetzung das Signal dazu gegeben hat. Oder im Kreise der in Frage stehenden Unternehmungen werden einzelne Direktoren, Aktienbesitzer oder leitende Angestellte als Verbindungsmänner in die Geschäfts- oder Kontrollstellen der Unternehmungen abgeordnet, bzw. ausgetauscht, mit der Aufgabe, eine einheitliche, ausgerichtete Geschäftspolitik zu gewährleisten.

Das Sherman-Gesetz ist dem amerikanischen Volk das Symbol für die wirtschaftliche Freiheit, aber auch der Freiheit der Konkurrenz. Kenner der Verhältnisse urteilen jedoch nüchterner. Sie verweisen auf die recht zahlreichen legalen Durchbrechungen, auf die Rechtsprechung und auf die Umgehung des Verbotes durch die Wirtschaft. *Arnold*, früherer Leiter der Antitrustabteilung des Justizdepartements, welche das Sherman-Gesetz zu vollziehen hat, geht noch weiter und bezeichnet das Gesetz als ein Mythos, das die grossen Unternehmungen, die den Markt auf ihre Weise beeinflussen, von ihren Sünden reinwäscht und sie wieder zu Ehren kommen lässt. Der Erfolg der Sherman-Gesetze wird ferner dadurch in Frage gestellt, dass es die Bildung der riesigen Unternehmungen, die sich zu einflussreichen Konzernen ausgewachsen haben, begünstigt hat.

Die Erfahrungen der USA lehren, dass es nicht möglich gewesen ist, auf der ganzen Linie — und man kann sich fragen, ob auch nur

auf ihren wesentlichen Abschnitten — die wirtschaftlichen Kräfte in die gesetzlichen Schranken zu weisen. Der ursprüngliche Zweck des Verbotes ist bestimmt nicht erreicht worden, das beweist die Wirtschaftsstatistik.

Wieviel schwieriger wird es daher sein, einem Kartellverbot hinterher Nachachtung zu verschaffen in einem Lande, wo Kartelle und Trusts die Wirtschaftsstruktur mitbestimmt haben oder gar Mittel der staatlichen Wirtschaftspolitik gewesen sind. In Deutschland zum Beispiel hat sich die Regierung nach 1933 der Zwangskartelle bedient, um die Kriegswirtschaft aufzubauen, und es ist gewiss nicht nur schlechter Wille, der die Durchführung des Potsdamer Abkommens bezüglich des Abbaues der «übermässigen Konzentration der Wirtschaftskraft» erschwert.

\*

Wirtschaftssysteme sind zu keiner Zeit Idealtypen gewesen. Die ungehemmte Konkurrenz ist aber heute angesichts des raschen technischen Fortschrittes und der Entfesselung der Naturkräfte — solange diese wirtschaftlich nicht gemeistert werden können — volkswirtschaftlich nicht mehr zu verantworten. Man wird daher — dessen muss man sich bewusst sein — eine Beeinträchtigung des Marktes als einziges Ordnungselement in Kauf nehmen, ohne dafür einen Ersatz schaffen zu können, und Kartelle zulassen, sie aber unter Kontrolle stellen, um ihre Gefahren zu dämmen. Wie oben schon dargelegt, ist jedes Kartell mit dem heute vorherrschenden Wirtschaftssystems nicht vereinbar. Es kann weder «böse» noch «gute» Kartelle geben. Es stellt sich aber die Frage, welches Kartell mit welchen Praktiken ist bei den gegebenen volkswirtschaftlichen Verhältnissen und der Lage des fraglichen Wirtschaftszweiges noch tragbar und daher zuzulassen, und was ist abzulehnen? Hier liegt das Wesen einer Kartell- und Trustkontrolle, jedoch auch ihre Schwierigkeiten.

Der Ort der durch die Kontrolle errichteten Schranke wird sich also zwischen dem absoluten Verbot und der vollen Freiheit der Zusammenschlüsse befinden; er wird das Ergebnis eines durch politische Zweckmässigkeit gegebenen Kompromisses sein. Die Angemessenheit einer Kontrolle lässt sich rein wirtschaftlich nicht begründen. Soziale und politische Gründe können nicht ausser acht gelassen werden. Schwierig wird auch sein, die Kontrolle nach Wesen, Umfang und Form im Gesetz zu umschreiben. Aber selbst die Schwierigkeiten bei der Durchführung einer Kontrolle sind nicht zu unterschätzen. Am Beispiel der USA ist nachgewiesen worden, wie die Kräfte, welche zu den Zusammenschlüssen geführt, auch mannigfache Ausweichformen zur Umgehung des Verbotes geschaffen haben. Die zu kontrollierende Instanz hat also schlauer zu sein als der Kontrollierende und hat obendrein dem politischen

Druck des letzteren zu begegnen. Zu allem gesellen sich noch die unendlichen Schwierigkeiten, die sich einstellen, wenn mit juristischen Mitteln wirtschaftlichen Machenschaften beizukommen ist, insbesondere hierzulande, wo dem richterlichen Ermessen in der Regel enge Grenzen gezogen sind. Auch beim besten Willen ergibt sich bei solchen Schwierigkeiten nur zu leicht, dass die Anordnungen der Kontrollbehörde schwach ausfallen, selbst wenn diese staatliche Stellen sind, denen staatliche Zwangsmittel zur Verfügung stehen. Dadurch können sie — ungewollt — Kartelle und Trusts gegen die für sie feindliche Gesetzgebung oder gar gegen die öffentliche Meinung in Schutz nehmen unter der Aufschrift «Von der Kartellkontrolle genehmigt». Aus der Kontrolle als Mittel zur Begrenzung und Bekämpfung monopolistischer Mächte kann nur zu leicht ein Mittel zu ihrer Festigung werden. Die Erfahrungen zum Beispiel in den Niederlanden und in Norwegen sprechen dafür.

\*

Schweden hat 1946 ein Gesetz zur Ueberwachung der die Konkurrenz einschränkenden Massnahmen innerhalb der Wirtschaft erlassen. Dieses Gesetz verzichtet aber darauf, Kartellen und Trusts Schranken zu setzen, in ihre Praktiken einzugreifen. Es begnügt sich ausdrücklich mit einer Aufnahme des Tatbestandes und einer Beobachtung der Entwicklung. Zu diesem Zwecke wird ein öffentliches Register der Kartellvereinbarungen geführt. Meldezwang besteht nicht. Erst auf Einladung der Behörden sind die Verträge vorzulegen. Auf diese Weise werden die Kartelle ins Licht der Oeffentlichkeit gerückt, und die Regierung erwartet vorerst nur, dass dies die Kartelle veranlassen wird, ihre Machtstellung nicht zu missbrauchen. Ob sich diese Hoffnungen erfüllen werden? Wohl nur, wenn sie nicht zu hoch geschraubt sind! Das schwedische Experiment ist eine zu kurze Zeitspanne in Kraft, um über Erfolg oder Misserfolg aussagen zu können. Die Regierung liess aber keinen Zweifel darüber aufkommen, dass sie zu gegebener Zeit eine Kontrolle schaffen werde.

\*

In den beiden Postulaten, die der Nationalrat im Herbst 1949 erheblich erklärt hat, wird eine Gesetzesvorlage begehrt, die nur eine Kontrolle der Kartelle und Trusts vorzusehen hat und durch welche die volkswirtschaftlich und sozial schädlichen Missbräuche bekämpft werden sollen. Ein Verbot der unternehmungsweisen Zusammenschlüsse wird also nicht gefordert. So wie die Verhältnisse in der Schweiz liegen, wäre die Durchsetzung eines Verbotes politisch kaum möglich und brächte ausserdem zu grosse wirtschaftliche Erschütterungen — natürlich darf dieses Argument kein Freipass für die Kartelle sein. Der Bund zum Beispiel hat sich der Zwangs-

kartelle — indem er durch Gesetz alle Unternehmungen des fraglichen Wirtschaftszweiges zum Beitritt in das Kartell zwang — bedient, um krisenhafte Zustände zum Nutzen aller unmittelbar Betroffenen — von einer kritischen Würdigung der einzelnen Massnahmen sei hier abgesehen — zu überwinden. Es darf unter anderm an die Massnahmen zugunsten der Milchwirtschaft, des Käseexportes, der Uhrenindustrie erinnert werden. Um Missverständnissen vorzubeugen, sei betont, dass wir eine Sanierung durch Bildung von Kartellen oder gar Zwangskartellen sozial und volkswirtschaftlich nicht gutheissen können, da diese stets darnach trachten, die Produktion zu beschränken, sie der kaufkräftigen Nachfrage anzupassen, aber nicht vermögen, durch Hebung und Ausweitung der Nachfrage eine Gesundung herbeizuführen, Produktion und Beschäftigung auszuweiten, mithin auch die Vollbeschäftigung zu sichern.

So wenig einerseits ein Kartellverbot in Frage kommt, kann anderseits der Kartellentwicklung einfach freier Lauf gelassen werden. Oben haben wir dargelegt, dass der vornehmste Zweck des Kartells wie des Trusts ist, die Rentabilität dauernd hochzuhalten, ohne Rücksicht auf den Produktionsumfang — dies insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Depression — und ohne besondere Rücksicht auf Beschäftigung und Verdienst der Belegschaften. Ihre Preis-, Produktions- und Lohnpolitik führen zudem auf die Dauer zu volkswirtschaftlich und sozial untragbaren Verhältnissen zwischen den kartellierten Unternehmungen einerseits und den nichtkartellierten Wirtschaftszweigen, den Konsumenten sowie den Arbeitnehmern anderseits. Selbst die einsichtigen Verteidiger des Wirtschaftsliberalismus können sich dieser Erkenntnis nicht verschliessen. Mangels wirtschaftsstatistischer Unterlagen ist leider der Nachweis dieser Kartellwirkungen für die Schweiz nicht zahlenmässig zu führen, und es muss auf die Erfahrungen des Auslandes verwiesen werden.

Eine Kontrolle der Kartelle wird also in der Schweiz nicht mehr zu umgehen sein. Auch die politischen Voraussetzungen sind dazu gegeben, da weitaus die Mehrheit der Bevölkerung — das sei registriert, aber weder erklärt noch begründet — Kartellen und Trusts durchaus ablehnend gegenübersteht. Ueber Art und Mass der Kontrolle ist politisch zu entscheiden. Es wird sich dann die Frage stellen: Soll die Kontrolle dergestalt sein, dass die Tätigkeit der Kartelle und Trusts in Schranken gewiesen werden, oder hat man sich vorerst mit einer Bestandesaufnahme durch Anlage eines öffentlichen Registers der Kartellverträge zu begnügen und später — zur gegebenen Zeit — eine direkte Kontrolle einzubauen? Wie auch der Entscheid darüber fallen wird, wird man sich davor hüten müssen, mit der Kontrolle mehr zu wollen, als erreicht werden kann. Was nützt das schönste Programm, wenn nachher zum Beispiel nicht die benötigte Zahl fähiger Mitarbeiter für die Durchführung der Kontrolle bereitgestellt wird und der politische Wille zur wirklichen

Durchsetzung fehlt? Das Ausland gibt auch hiezu Vorbilder. Ernst, gewissenhafte Beobachter sind der Auffassung, dass überhaupt keine Kontrolle immer noch besser ist, als dass die Bevölkerung in der Illusion gewiegt wird, es «geschehe etwas», und die Kartelle und Trusts — gedeckt durch diese irrite Auffassung der Oeffentlichkeit — um so ungestörter ihre Praktiken ausüben können.

\*

*Marbach* hat kürzlich («Zur Frage der antimonopolistischen Intervention», in «Wirtschaft und Recht», 1949, Heft 4) die Frage zur Diskussion gestellt, ob die Ueberwachung der privaten wirtschaftlichen Machtstellungen und die Verhinderung deren Missbrauch mit einem Ueberwachungsgesetz oder nicht besser mit Massnahmen privatrechtlicher Natur zu erreichen seien. Er befürwortet, wenn immer möglich, die zweite Lösung. Auch glaubt er, dass «schon mit den bestehenden Rechtsmitteln und mit ihrer vernünftigen und mutigen Anwendung viele krasse Fälle von Missbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen erfasst werden könnten».

Je nachdem, was unter Missbrauch verstanden wird, wird die letztere Feststellung in Zweifel gezogen werden müssen. Allgemeine Begriffe, wie Sittenwidrigkeit und Missachtung der Persönlichkeitsrechte, genügen nicht, um Kartelle und Trusts in gesellschaftlich und wirtschaftlich gegebene Schranken zu weisen. Marbach will aber nicht so weit gehen — wie er eigentlich aus dem Wirtschaftssystem herausgehen müsste — und alle Gewinne, welche nicht durch Leistungen im Wettbewerb erzielt wurden, sondern auf die mit andern Produzenten zusammen errungene Machtstellung auf dem Markte einzig zurückzuführen sind, als sittenwidrig bezeichnen und verfolgen lassen.

Die Erfahrungen in den USA zeigen, wie schwierig und unbefriedigend es ist, wenn mittels der gegebenen Rechtsmittel den gebräuchlichen wirtschaftlichen Praktiken beigekommen und ein Ausweichen verhütet werden soll. In den USA kann die Antitrustabteilung des Justizdepartements entweder durch Vergleich mit den fraglichen Unternehmungen diese zu einem Verhalten im Einklang mit den Antitrustgesetzen veranlassen oder durch Entscheid des zuständigen ordentlichen Gerichtes ein solches Verhalten erzwingen.

Die Forderung auf privatrechtliche Ausübung der Ueberwachung begründet Marbach auch damit, dass eine öffentlich-rechtliche Lösung der «fast unvorstellbaren Differenzierung» in der schweizerischen Wirtschaftsorganisation nicht Rechnung zu tragen vermöge. Ohne Zweifel ist die schweizerische Wirtschaft vielgestaltig, und diese Umstände sind gebührend zu berücksichtigen, da jeder Schematismus in der Ueberwachung schwere Folgen haben müsste. Aber auch die den Besonderheiten des Einzelfalles Rechnung tragende privatrechtliche Ueberwachung hätte gewisse Grundsätze zu beach-

ten und sich auszurichten, um die Wirtschaftsorganisation im Gleichgewicht zu halten, ihr Wachstum, bzw. die allgemeine Wohlstandsmehrung sicherzustellen, die Vollbeschäftigung herbeizuführen, die Einkommensverteilung nicht noch ungleicher und ungerechter werden zu lassen usw. Es darf nicht übersehen werden, dass in dem Masse, als Kartelle und Trusts zugelassen werden, die ordnende Wirkung des Marktes ausgeschaltet wird und durch die Ueberwachung, bzw. durch die Auflage entsprechender Ersatz zu schaffen ist. Das «Wie» sei vorerst offen gelassen. Ob nun durch die privatrechtliche Regelung, auch wenn verschiedene Ergänzungen des Privatrechtes, wie Einführung des Klagerechtes der Wirtschaftsverbände, angebracht sein werden, die volkswirtschaftlichen und allgemeinen sozialen Belange gewahrt werden können, ist recht zweifelhaft, ja unvorstellbar. Die privaten Parteien, welcher Art sie auch seien, haben wohl Einsicht in ihren engen Wirtschaftssektor oder selbst nur in ihren Wirtschaftsbereich, die Einsicht fehlt aber schon — oder ist nur begrenzt und bedingt — bezüglich des Marktes ihrer Erzeugnisse und seiner Entwicklung und fehlt ganz hinsichtlich anderer Wirtschaftszweige. Wie hilflos steht gar der letzte Konsument da! Soll der biedere Herr Meier gegen den mächtigen Trust, dem ganz andere Mittel zur Verfügung stehen als Herrn Meier, klagen? Wahrscheinlich hat dieser gar keine Kenntnis vom Kartell, da die Bildung des Kartells und seine Praktiken in der Regel nicht an die grosse Glocke gehängt werden. Er wird sich hüten! Die Erfahrung lehrt auch, dass ein Kartell auf der Vor- und Nachproduktionsstufe weiteren Kartellen ruft, damit der eingeleitete Druck ohne Schaden weiter gegeben werden kann. Die letzten Konsumenten hingegen versuchen, durch genossenschaftlichen Zusammenschluss diesem Druck zu begegnen. Ihr Erfolg ist jedoch bis heute bescheiden geblieben.

Wegen der recht zahlreichen internationalen Kartelle und Trusts könnte der Staat durch seine Handels- und Zollpolitik gerade bei den wichtigen Kartellen und Trusts nicht mehr wirksam die privatrechtliche Ueberwachung ergänzen.

Wenn schon Kartelle zugelassen sind und auf ihre aufrichtige Mitarbeit nicht verzichtet werden kann, darf doch nicht einzig auf ihren guten Willen gebaut werden. Die Interessen der Kartelle und der Allgemeinheit, das heisst der Verbraucher und der Arbeitnehmer, liegen nämlich durchaus auf verschiedenen Ebenen. Die Kontrolle kann also nicht nur darin bestehen, dass richterliche Auflagen erzwungen werden oder dass die fraglichen Unternehmungen sich auf ein gewisses Verhalten verpflichten, sondern die Kontrolle wird auch eine Ueberwachung sein, und zwar eine dauernde. Wo ist aber die private Stelle, die unabhängig über den Parteien steht, den harten Interessenkonflikten enthoben ist und die auch Mittel und Macht zur Durchsetzung ihrer Anordnungen hat?

So wie die Dinge tatsächlich liegen, kann nur — soll die Kontrolle der Kartelle und Trusts einigermassen wirksam sein — die öffentlich-rechtliche Kontrolle gewisse Erfolge verheissen. Sollte die mit der Durchführung des fraglichen Gesetzes beauftragte Behörde den nötigen Ueberblick über die Wirtschaft nicht haben, so kann sie ihn verschaffen und die besonderen Verhältnisse des im Streit stehenden Kartells und seines Wirtschaftsgebietes erforschen. Bei sorgfältigem Aufbau dieser Behörde und bei guter Zusammenarbeit mit andern Institutionen wird die amtliche Stelle sehr wahrscheinlich die Volkswirtschaft besser überblicken als irgendein Privater. Voraussetzung ist, dass sie mit ausreichendem und qualifiziertem Personal besetzt ist.

\*

Befasst man sich eingehender mit den Kartellen und Trusts, so überrascht nicht nur ihre Zahl, sondern auch die Grösse des Missbrauches ihrer wirtschaftlichen Machtstellung — genauer die einseitig ausgerichteten Eingriffe in den Markt und in den Preisbildungsprozess — und ihr nachteiliger Einfluss auf Wirtschaftsorganisation, Konjunktur, Einkommensverteilung usw. Eine wirksame Kontrolle liegt daher unbestreitbar im öffentlichen Interesse, und eine öffentlich-rechtliche Lösung drängt sich auf. Wem würde es noch einfallen, zu verlangen, dass ein Diebstahl, der heute von Amtes wegen verfolgt wird, durch eine private Stelle abgeklärt und statt durch den ordentlichen Richter durch ein privates Schiedsgericht geahndet werde, nur weil die staatliche Intervention als unangebracht empfunden würde. Interventionismus des Staates in der heutigen Wirtschaftsordnung ist sicher in mancher Hinsicht zweischneidig, und einmal eingeleitet, steht nicht fest, wo und wann er enden wird. Aber das Kartell und der Trust haben Verhältnisse geschaffen, die auch in der Schweiz mehr den je nach öffentlich-rechtlichen Massnahmen, nach einer Intervention rufen und private, regelnde Eingriffe heute versagen lassen.

Es besteht kein Zweifel, dass eine Kontrolle der Zusammenschlüsse, welche den Markt, die Preise und die Grösse von Angebot oder Nachfrage beeinflussen, geboten ist. Ihr absolutes Verbot ist weder erwünscht noch möglich. Aber die Kontrolle, sie mag nun wie immer gestaltet sein, hat wirksam zu sein und den volkswirtschaftlichen Belangen zu genügen. Dabei werden hohe Anforderungen an sie gestellt. Verhängnisvoll wäre jedoch, sie — da den politischen Einflüssen ausgesetzt — schwach zu gestalten, so dass sie wie ein Schutzschild vor die Kartelle und Trusts zu stehen käme. Wäre etwas anderes nicht möglich, dann beschränke man sich auf die blosse Registrierung und mache das Register der Oeffentlichkeit frei zugänglich. Illusionen sind hier gefährlich und verhängnisvoll.

*Dr. Heinz Schmidt, Zürich*